

EL DISCUTIDO RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGUAS PÚBLICAS AFECTAS A LOS PALACIOS REALES Y OTROS BIENES DE PATRIMONIO NACIONAL

Pedro Brufao Curiel

*Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo.
Universidad de Extremadura*

Este trabajo ha sido finalista en el **Premio Estudios Financieros 2016** en la modalidad de **Derecho Constitucional y Administrativo**.

El jurado ha estado compuesto por: don Germán ALONSO-ALEGRE FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, don José Luis LÓPEZ GONZÁLEZ, don Pedro PVEDA GÓMEZ, don Miguel SÁNCHEZ MORÓN y don José Luis ZAMARRO PARRA.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de los autores.

EXTRACTO

Gracias a la afectación de determinados bienes a fines concretos, la titularidad de dominio público puede pertenecer a otras Administraciones públicas distintas de las previstas en el reparto competencial ordinario, como es el caso de las aguas públicas adscritas a Patrimonio Nacional. En este artículo se expone de modo detallado un actual e interesante debate jurídico en el seno del Consejo de Estado, la Abogacía del Estado y la Administración General del Estado, resultado de un importante devenir histórico, acerca de la titularidad, competencia y la correcta gestión ambiental de diversos arroyos que abastecen de agua al palacio y jardines históricos del Real Sitio de San Ildefonso (Segovia). Por otro lado, en este trabajo se analiza el problema de la asignación de caudales a los usos culturales o históricos, cuestión apenas tratada en nuestro Derecho de Aguas y que afecta no solo a Patrimonio Nacional sino a otros muchos bienes culturales.

Palabras claves: aguas públicas, Patrimonio Nacional, bienes culturales, Derecho de Aguas y Derecho ambiental.

Fecha de entrada: 03-05-2016 / Fecha de aceptación: 12-07-2016

THE CONTENTIOUS LEGAL REGIME OF PUBLIC WATERS ASSIGNED TO ROYAL PALACES AND THE SPANISH NATIONAL HERITAGE

Pedro Brufao Curiel

ABSTRACT

Ownership of public domain may be transferred to other public bodies, instead of remaining to those ones normally assigned by jurisdictional rules regarding public waters dedicated to serving the purposes of Royal Residencies, for instance. In this paper, we will mainly expose an interesting and currently held legal debate within the Council of State, the State Attorney, and the Spanish Government upon the water bodies' jurisdiction and the Spanish National Heritage, as a result of historical episodes, in relation to the ownership, the jurisdiction, and the environmental management of some creeks which supply water to the Royal Palace and Gardens of San Ildefonso, Segovia, and their due environmental management. On the other hand, we cast light on the problem posed by the allocation of water for cultural uses, a matter barely treated by Water Law, which also affects both Royal Palaces and other cultural premises.

Keywords: public water, Spanish National Heritage, cultural premises, Water Law and Environmental Law.

Sumario

Introducción

1. El uso del agua por Patrimonio Nacional
2. La controvertida titularidad de los cauces y aguas con destino al Palacio Real de La Granja de San Ildefonso. Las diferencias de interpretación entre Patrimonio Nacional y la Administración hidráulica, resueltas por el Consejo de Estado
3. El reciente regreso del debate jurídico: De nuevo sobre la titularidad de las aguas afectas a Patrimonio Nacional y la entrada en consideración de sus cuestiones ambientales según la Abogacía General del Estado
4. A modo de propuesta normativa sobre los usos históricos y culturales del agua
5. Conclusiones

Bibliografía

NOTA: Agradecemos a la Dirección de Inmuebles y Medio Natural del Patrimonio Nacional y a la Comisaría de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Duero la información facilitada, su amabilidad y paciencia.

INTRODUCCIÓN

La doctrina general de los bienes públicos goza de principios jurídicos bien asentados en nuestro Derecho, siendo uno de los pilares del ordenamiento de las Administraciones públicas. La importancia del dominio público o demanio ha recibido incluso el reconocimiento constitucional en cuanto a las características de los bienes que lo integran, basadas en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad y la especial defensa de algunos de ellos, como la zona marítimo-terrestre o las playas, entre otros (art. 132 CE)¹.

En cuanto a las aguas continentales, su carácter público proviene de una larga tradición jurídica que hunde sus raíces en la *res communes omnium* del Derecho romano², siendo la publicación general de las aguas superficiales uno de sus principios rectores, no así respecto de la mayor parte de las aguas subterráneas, que fueron y son en su mayor parte de titularidad privada a pesar de la demanialización aprobada por la Ley de Aguas de 1985³. Lo que acabamos de explicar significa simplemente que la realidad jurídica adopta formas más variadas de las que a primera vista pueda deducirse de una lectura acrítica y desnuda del texto legal, siendo el Derecho de Aguas una muestra palmaria de esta situación.

A la titularidad pública de las aguas se le suma el rígido sistema concesional vigente respecto de los usos privativos, concesiones que forman parte de los derechos patrimoniales del concesionario durante décadas y aún más gracias a las disposiciones transitorias de las reformas de la Ley de Aguas, lo cual diluye de hecho las potestades públicas de intervención y control⁴.

¹ Vid. asimismo los artículos 5 y 6 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).

² Recientemente se ha publicado esta obra que recoge los antecedentes romanos de la institución del demanio hidráulico: GEREZ KRAEMER, G. M. (2013): «La presencia del Derecho Romano en la Ley de Aguas española», *Revista General de Derecho Romano*, n.º 18.

³ Recomendamos la consulta de esta monumental obra: MOREU BALLONGA, J. L. (1996): *Aguas públicas, aguas privadas*, Bosch: Barcelona.

⁴ Artículo 28 y ss. y 41 y ss. de la LPAP, relativos a los deberes de custodia de los bienes públicos por parte de sus titulares. Vid. BRUFAO CUIEL, P. (2008): *La reforma ambiental de las concesiones y autorizaciones de aguas*, Bilbao: Bakeaz. Un ejemplo es que por regla general las concesiones otorgadas bajo la Ley de Aguas de 1879, la gran mayoría de las existentes, se extinguirán por mero transcurso del tiempo en el año 2061, en virtud de la normativa transitoria de la Ley de Aguas de 1985.

Recordamos asimismo la clásica distinción entre usos comunes, usos especiales y usos privativos de los bienes demaniales⁵, subrayando estos últimos a los efectos de este trabajo: los usos privativos de los bienes de dominio público se definen en la LPAP⁶ como aquellos que determinen su ocupación con obras o instalaciones fijas, que deberán estar amparados por la correspondiente concesión administrativa. Es decir, la detracción y uso excluyente de terceros de las aguas públicas así como la ocupación del cauce precisa un título habilitante⁷ de acuerdo con la disposición que las trata, que es el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA).

Sin embargo, en el caso que nos ocupa analizaremos una curiosa situación, dado que el régimen general de las aguas públicas se contrapone al propio de los bienes integrantes de Patrimonio Nacional, regulados principalmente por la Ley 23/1982, de 16 de junio, del Patrimonio Nacional (LPN)⁸ y el Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo, que aprueba su Reglamento de desarrollo (RPN).

La realidad nos muestra que existe una contradicción jurídica entre quienes argumentan que es precisa la inscripción de los aprovechamientos de diversos cauces de los que se abastecen diversos palacios reales en los registros de aguas gestionados por las confederaciones hidrográficas, y aquellos que opinan que estos bienes y aprovechamientos han de quedar bajo la titularidad de Patrimonio Nacional y al margen de las competencias de los organismos de cuenca, cuestión que constituye el objeto del presente trabajo.

De esta manera, expondremos las tesis mantenidas por el Consejo de Estado y la Abogacía General del Estado sobre esta disyuntiva, a lo que añadiremos unas notas finales sobre la prelación de los usos culturales del agua en la planificación hidrológica y los problemas que causa su desfavorecida situación frente a otros usos.

⁵ Artículo 84 y ss. de la LPAP, que señalan el carácter supletorio de estas normas respecto de las especiales que rijan cada tipo de bien: costas, montes, aguas, minas, puertos, bienes militares, hidrocarburos, carreteras, ferrocarriles, bienes locales, etc.

⁶ Artículo 86 de la LPAP.

⁷ GONZÁLEZ GARCÍA, J. V. (2015): «Cuestiones del régimen general de los bienes públicos», en González García, J. V. y Agoués Mendizábal, C. (coords.), *Derecho de los bienes públicos*, 3.ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch. La afectación de bienes a fines concretos que se apartan del régimen general se predica de otros sectores, como el militar, que puede servir de modelo para contrastar el caso que nos ocupa. Vid. 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*, n.º 179.

⁸ AVEZUELA CÁRCCEL, J. (2013): «Los bienes con régimen específico o integrante de patrimonios separados. El Patrimonio Nacional», en Parejo Alfonso, L. y Palomar Olmeda, A. (dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, Cizur Menor: Aranzadi. BASSOLS COMA, M. (1983): «Instituciones administrativas al servicio de la Corona: Dotación, Casa de S. M. el Rey y Patrimonio Nacional», *Revista de Administración Pública*, n.º 100. Sobre el devenir histórico de la institución, LÓPEZ RODÓ, L. (1954): *El Patrimonio Nacional*, Madrid: CSIC. CABALLERO CARRO, M.ª P. (2014): «Del Patrimonio de la Corona hasta el actual Patrimonio Nacional (1819-1950)», *Patrimonio Cultural y Derecho*, n.º 18.

1. EL USO DEL AGUA POR PATRIMONIO NACIONAL

Los bienes inmuebles integrantes de Patrimonio Nacional se abastecen generalmente de las redes de abastecimiento comunes de agua urbana disponibles en los municipios donde se asientan, como el Monasterio de las Descalzas Reales, el Panteón de Hombres Ilustres, el Real Monasterio de Santa Isabel, los Palacios Reales de Madrid y el mallorquín de La Almudaina o el Colegio de Doncellas Nobles. De hecho, el abastecimiento hidráulico y la ejecución de los viajes de agua fueron unas de las cuestiones principales a resolver durante la construcción de estos inmuebles, siendo paradigmático el viaje «de Amaniel» o «de Palacio» del antiguo Alcázar y luego Palacio Real de Madrid.

No obstante esta fuente común de suministro, hay casos donde se detrae directamente el agua de cauces públicos, como veremos a continuación sin ánimo de exhaustividad, lo que da pie a la discusión jurídica objeto de este trabajo, pues en principio bastaría seguir el régimen general aplicable del TRLA:

- a) El Palacio Real de La Granja de San Ildefonso (Segovia): Aunque se abastece actualmente con la debida concesión del embalse del Pontón Alto⁹ sobre el río Eresma, que suministra agua a Segovia y otras localidades, cuenta con detracciones históricas de aguas de los arroyos Peñalara, Chorranca, Carneros y Morete. Su destino se decidió en su día para aportar agua a las fincas urbanas propiedad de Patrimonio Nacional, al riego de los jardines¹⁰ de este palacio real, las fuentes, la piscifactoría y a la localidad de San Ildefonso. Nos detendremos con detalle en este ejemplo.
- b) El Palacio Real de Riofrío (Segovia): Sito también en el municipio de La Granja de San Ildefonso, cuenta con un sistema contraincendios y un depósito de aguas que se abastece del Partidor de la Teja y de la Cacera de la Reina, en Navas de Riofrío.
- c) El Real Sitio de San Lorenzo de El Escorial (Madrid): Se abastece de la presa del Romeral y de la esorrentía de la finca conocida como Navazo de la Pulga¹¹. El

⁹ Según el anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Segovia de 9 de octubre de 2013, se abrió un periodo de información pública sobre la «autorización especial» del artículo 59.5 del TRLA solicitada por Patrimonio Nacional de 73 l/s y un volumen máximo anual 163.000 m³/año para surtir mediante tres bombas de impulsión al estanque conocido como «El Mar» en los jardines del real sitio, con fines «recreativos». Mediante resolución de la Confederación Hidrográfica del Duero se otorgó una «autorización especial» de 160.000 m³/año como máximo de uso consuntivo de agua para tales usos recreativos y por un periodo de 25 años, con limitación concreta de extracciones en los meses de verano a ciertos volúmenes por mes, según se publica en el BOP de Segovia de 31 de julio de 2015. Como veremos en el último apartado de este trabajo, la consideración como «recreativo» del empleo del agua es de gran importancia a la hora de prelación en la dotación de caudales de los planes hidrológicos, a pesar de que se destinen a destacados fines culturales.

¹⁰ Sobre las características de los jardines o el empleo del agua en este palacio real, *vid.* DEL CAMPO, I. (2003): «Jardines de La Granja, la arquitectura del agua», *Parques y Jardines*, n.º 67.

¹¹ Sobre la traída de aguas a este real sitio y los usos del agua, recomendamos la lectura de CHÍAS, P. y ABAD, T. (2014): «La construcción del entorno del Monasterio de San Lorenzo de El Escorial. Agua, territorio y paisaje», *Informes de la*

embalse carece actualmente de concesión aguas y su regularización se tramita actualmente ante la Confederación Hidrográfica del Tajo. En la década de los años 80 del pasado siglo se realizaron las obras de un pequeño trasvase desde el pantano de La Jarosa, mientras que Patrimonio Nacional dejó de suministrar agua desde sus instalaciones a los municipios de El Escorial y San Lorenzo de El Escorial al conseguir estos fuentes propias de toma.

- d) El Monte y Palacio Real de El Pardo (Madrid): El Monte de El Pardo cuenta con concesión de aguas desde el azud del puente de Capuchinos, en el Manzanares, gestionado por la Confederación Hidrográfica del Tajo¹². En la actualidad, el Palacio Real de El Pardo se abastece de la red urbana gestionada por el Canal de Isabel II.
- e) El Palacio Real de Aranjuez (Madrid): Deriva sin concesión aguas del río Tajo para el riego de los jardines y huertas de este real sitio¹³.
- f) La Abadía Benedictina de la Santa Cruz del Valle de los Caídos (Madrid): Cuenta con un pequeño embalse abastecido desde el de La Jarosa, gestionado por el Ayuntamiento de San Lorenzo de El Escorial y que carece de concesión ordinaria.
- g) El Monasterio de San Jerónimo de Yuste (Cáceres): Un arroyo suministra agua para el Estanque del Emperador, las caballerizas y las cochiqueras.
- h) El Real Convento de Santa Clara de Tordesillas (Valladolid): Las fincas conventuales de Tordesillas se abastecen de diversas concesiones de aguas de la Confederación Hidrográfica del Duero (CHD), mientras que el convento lo hace de la red municipal.
- i) El Monasterio Cisterciense de Santa María la Real de las Huelgas (Burgos): Cuenta con inscripciones a su favor en el registro de aguas de la CHD.

Construcción, vol. 66, n.º 536. Vid. asimismo DEL ESTAL GUTIÉRREZ, G. (1991): «El Escorial, arquitectura y derecho. Normativa sobre la titularidad de bienes y ejecución de obras en el Real Patronato del Monasterio», *Reales Sitios, Revista del Patrimonio Nacional*, n.º 108. Con fines ilustrativos, la STSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 28 de marzo de 2012 (JUR 2012/198803) desestimó el recurso de la Comunidad de Madrid sobre una sanción impuesta por la Confederación Hidrográfica del Tajo al haber realizado sin su autorización una captación de agua para el servicio de incendios forestales en el arroyo de los Tejos, obra sita en una finca de Patrimonio Nacional.

¹² Actualmente existen diversos problemas ambientales derivados de ciertos asentamientos clandestinos en sus orillas, cuestión que se complica al no estar muy claro el límite competencial en cuanto al acceso y permanencia en el Monte de El Pardo o en las riberas públicas del embalse. El Monte de El Pardo cuenta con una Orden de 31 de julio del Ministerio de la Presidencia que regula su «Plan de Protección Medioambiental», que incluye varias acciones sobre la protección de sus aguas, así como la previsión de un plan especial en relación con la erosión, la protección de las márgenes fluviales y la protección frente a avenidas.

¹³ Los reales sitios madrileños se detallan con sumo cuidado, con destacadas referencias a las traídas del agua, en MÍNGUEZ GARCÍA, M.ª C. (2007): *Patrimonio cultural y turismo de los Reales Sitios de la Comunidad de Madrid y sus incidencias en el territorio*, tesis doctoral, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

2. LA CONTROVERTIDA TITULARIDAD DE LOS CAUCES Y AGUAS CON DESTINO AL PALACIO REAL DE LA GRANJA DE SAN ILDEFONSO. LAS DIFERENCIAS DE INTERPRETACIÓN ENTRE PATRIMONIO NACIONAL Y LA ADMINISTRACIÓN HIDRÁULICA, RESUELTAS POR EL CONSEJO DE ESTADO

Ya hemos citado en nota a pie de página anteriormente que en el verano de 2015 se otorgó una «autorización especial», de las del artículo 59.5 del TRLA, para que el Real Sitio de La Granja de San Ildefonso pudiera abastecerse de agua del cercano embalse del Pontón Alto para fines recreativos en sus jardines y estanques. El motivo se encuentra en la disminución de las aportaciones de los arroyos de la Sierra de Guadarrama que surten el palacio y la localidad, la cual a su vez ha aumentado su consumo, especialmente en periodos vacacionales, y por tanto se han agravado las afecciones ambientales por una extracción de aguas inasumible para los valores ambientales de estos ecosistemas fluviales. Como veremos en este trabajo, las cuestiones ambientales y la correcta gestión del agua son elementos de importancia en la normativa actual aplicable a Patrimonio Nacional.

Lo que nos interesa, por otra parte, es analizar jurídicamente el caso del abastecimiento tradicional de este real sitio, objeto de una interesante controversia que se retrotrae directamente a 1970, aunque la causa última descansa en la larga y problemática separación de los bienes del monarca y su «caudal privado»¹⁴, el de la Corona y el del Estado con motivo de la histórica transición del Antiguo Régimen al sistema constitucional, pues nuestro convulso siglo XIX está preñado de debates, reformas, contrarreformas y enajenaciones de los bienes reales, cuestiones expuestas con detalle por LÓPEZ RODÓ en su clásica obra de 1954 y que salen a la luz en los expedientes que veremos a continuación.

El asunto se refiere a qué régimen jurídico gobierna la titularidad y el uso de ciertos arroyos con los que se suministra agua al Real Sitio de La Granja de San Ildefonso, sus jardines y estanques y el municipio donde se asienta. El origen concreto¹⁵ comienza cuando el 10 de marzo de 1971 Patrimonio Nacional solicita la inscripción en el Registro de Aguas de la CHD de determinados aprovechamientos de aguas de los arroyos Peñalara, Chorranca, Carneros y Morete, sitios en el término municipal de San Ildefonso, destinados a las necesidades del palacio real, las fincas urbanas propiedad de Patrimonio Nacional, el riego de los jardines palaciegos y el abastecimiento de agua potable a la población de la localidad segoviana.

¹⁴ Estas situaciones siguen teniendo sus efectos, como lo demuestra el dictamen del Consejo de Estado 554/1992, de 2 de julio de 1992, sobre la titularidad y usos urbanísticos y culturales del conocido como «Jardinillo o Jardín del Príncipe» en La Granja de San Ildefonso.

¹⁵ Seguimos la Resolución de la antigua Subdirección General de Recursos del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, de 28 de junio de 1982 (N/R 1680/1976 AR/EF), que incluye el dictamen del Consejo de Estado de 27 de mayo de 1982.

El motivo de dicha solicitud de inscripción, que implicaba de suyo el sometimiento al régimen general de la Ley de Aguas de 1879, entonces vigente, era la adquisición de los arroyos por prescripción, apoyada por un acta de notoriedad realizada ante notario en 1970, siendo dicha adquisición por prescripción reconocida por la Dirección General de Obras Hidráulicas el 21 de octubre de 1975, la cual tuvo entrada en Patrimonio Nacional el 6 de marzo de 1976.

Sin embargo, muy poco después, el 24 de marzo de 1976, el mismo Patrimonio Nacional interpuso recurso de alzada¹⁶ contra dicha resolución, cuyo fin era aclarar si el agua de estos arroyos pertenecía como «bienes patrimoniales del Estado destinados a las necesidades del Patrimonio Nacional»¹⁷, no siendo este un mero usuario con derechos adquiridos por prescripción como alegó en su día y así basaba su recurso: en un error suyo¹⁸ al solicitar la inscripción ordinaria de sus aprovechamientos de agua según la Ley de Aguas de 1879, a lo que añade que, entendemos que equivocadamente, «por no tratarse entonces de bienes de dominio público no cabía la solicitada inscripción de los aprovechamientos», para lo cual argumentó que esta condición patrimonial la ostentaban estos arroyos y manantiales antes de la entrada en vigor de la Ley de Aguas de 1866, cuyo artículo 299 mantenía el régimen de los derechos legítimamente adquiridos antes de su publicación, siendo un ejemplo de tal carácter privado o patrimonial el que fueran cedidos en día a una empresa inmobiliaria, apoyándose en el artículo 424 del Código Civil, que reproduce fielmente lo establecido en esta Ley de Aguas de 1866:

«Las disposiciones de este título no perjudican los derechos adquiridos con anterioridad, ni tampoco al dominio privado que tienen los propietarios de aguas, de acequias, fuentes o manantiales, en virtud del cual las aprovechan, venden o permutan como propiedad particular».

A mayor abundamiento del carácter privado de estos arroyos y aguas sirven un acta notarial de 21 de julio de 1871 y un deslinde del lugar. En el primero, se constata que se entregaron a Pa-

¹⁶ Se argumentó en contra de la legitimación de Patrimonio Nacional, entonces un organismo autónomo, para recurrir en alzada una resolución administrativa estatal. El Consejo de Estado (hoja 9 de la resolución) admite tal legitimidad pues están en juego unas potestades sobre determinados bienes «de cuyo resultado podía depender incluso la posible legalidad de las concesiones que el citado Patrimonio ha llevado a efecto sobre las aguas objeto del presente expediente».

¹⁷ Creemos que constituye un error la denominación de patrimoniales de los bienes de Patrimonio Nacional que aquí hace el Consejo de Estado (hojas 2 y 15 de esta resolución del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo), quizás por referirse al «Patrimonio» Nacional, frente a la distinción principal de los bienes públicos entre los de dominio público o demaniales y los de dominio privado o patrimoniales (art. 4 de la LPAP). En efecto, según ley entonces vigente, la Ley de 7 de marzo de 1940 restableciendo a la plenitud de su tradicional significación los bienes constitutivos del antiguo Patrimonio de la Corona, los bienes del nuevo «Patrimonio Nacional» se calificaban como «propiedad del Estado» y eran «inalienables e imprescriptibles» (art. 5).

¹⁸ Error que sirve de base para argüir en torno a la doctrina administrativa de los actos propios. Así, la Comisaría de Aguas del Duero entendía que Patrimonio Nacional no podía recurrir la inscripción que traía causa de una solicitud que él mismo hizo, a lo que el Consejo de Estado contestó que cuando se basa en un error lícito no cabe acudir a tal doctrina (*vid.* hoja 15 de la Resolución).

rimonio Nacional esos nacimientos¹⁹ de las aguas que surten el palacio, los jardines y los edificios reservados, junto con los terrenos donde se sitúan estos nacimientos de agua²⁰. En el deslinde, de 15 de agosto de 1871, se describe el viaje de aguas de estos nacedores o arroyos y se afirma que «pertenecen en pleno dominio al Monarca por más que, a voluntad de este, se hallen dentro de ellos los depósitos de que se surten las fuentes públicas y particulares del pueblo de San Ildefonso».

Hay que tener siempre en mente la época en que se redactaron estos documentos y el contexto histórico de los que traen causa, ya que es de gran importancia indicar la modificación de las leyes del patrimonio de la Corona por efectos de los convulsos años finales del reinado de Isabel II, culminados con La Gloriosa de 1868 y su exilio a Francia²¹.

En efecto, lo que describimos a continuación es un fiel reflejo de la vida política de nuestro siglo XIX. La Ley de 12 de mayo de 1865 creó el Patrimonio de la Corona, siendo extinguido poco después por la Ley de 18 de diciembre de 1869, que respetó sin embargo los bienes destinados al uso y servicio del rey. La Ley de 26 de junio de 1876 hizo que se retornaran a la Casa Real los edificios y predios de todas clases, con excepción de los que hubiesen sido enajenados o dedicados a servicios públicos por la Ley de 18 de diciembre de 1869, *con los cauces o riegos y demás pertenencias de los mismos que conserve en su poder* (art. 3), mientras que la Ley de 7 de marzo de 1940 mantuvo en el denominado Patrimonio Nacional, sucesor del de la Corona, el Palacio de La Granja y los edificios sitios en San Ildefonso, como inalienables e imprescriptibles²².

¹⁹ Según un informe del antiguo ICONA (Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza) de 20 de octubre de 1978, el arroyo Naveros nace en un monte de Patrimonio Nacional; el arroyo Chorrancia y el arroyo Peñalara nacen en dos fincas del mismo ICONA, mientras que el Carnero tiene dos nacimientos, uno en propiedad particular y otro en el mismo lugar que en el predio del Chorrancia y el Peñalara.

²⁰ No son pocas las ocasiones en que se discuten las pertenencias tácitas de unos bienes sitios en otros cuando hablamos de la dicotomía entre bienes públicos y bienes privados. La STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, de 24 de octubre de 1968, trató el asunto de la propiedad por parte de la Comunidad Forestal de Ansó-Fago sobre el río Veral, rodeado por unos montes patrimoniales de tales ayuntamientos otorgados por privilegio del rey Jaime I en 1272 y confirmado por otros reyes de Aragón y España, como regalías sobre bienes del real patrimonio aragonés. De estos montes y sus pertenencias se excluyó el río Veral a pesar incluso de constar inscrito en el Registro de la Propiedad, al desestimarse la pretensión de que se hubiera concedido junto con los montes en la Edad Media y dado el carácter imprescriptible del dominio público.

²¹ El análisis jurídico no puede caminar ajeno a la vida social de la que emana el Derecho. Tengamos en cuenta pues que los bienes de la Corona fueron objeto de una intensa actividad política, en el marco de la política desamortizadora civil y eclesiástica. Uno de sus ejemplos son los hechos conocidos como «la noche de San Daniel de 1865»: la Reina cedió al Estado bienes de la Corona para paliar la enorme falta de fondos públicos, en cuya subasta se reservaba ella el 25% de lo obtenido, siendo el resto para las arcas públicas. Ante este hecho, Emilio Castelar publicó el conocido artículo «El Rasgo», en el que ponía de manifiesto que en realidad esos bienes enajenados pertenecían a la nación y que en verdad no se trataba una cesión benéfica de la Reina con una pérdida de tres cuartas partes de su valor, sino una ganancia neta para Isabel II. Este artículo provocó que Castelar fuera despojado de su cátedra, destitución contestada por estudiantes universitarios en una manifestación, alumnos que fueron reprimidos duramente por el Gobierno, con el resultado de varios muertos y heridos entre estudiantes y vecinos de Madrid.

²² Recordamos que el patrimonio del monarca y su diferente régimen respecto de la Corona y el Estado recibieron una inmediata respuesta con los sucesivos cambios de régimen político al poco de instaurarse cada uno. La reina se exilia

Examinadas ya las razones de Patrimonio Nacional para intentar dejar sin efecto su solicitud de inscripción, por entender equivocadamente esta institución que eran aguas públicas sometidas al régimen general, la Comisaría de Aguas de la CHD alegó que la Ley de 1865 se limitaba a atribuir a la Corona el Real Sitio de San Ildefonso y sus pertenencias, lo cual no implicaba otorgarlas en régimen de propiedad privada. La Ley de 1869, imbuida del liberalismo del nuevo Gobierno, atribuyó esos bienes al uso y servicio del rey pero siendo propiedad del Estado, por lo que tampoco bajo esta norma podían entenderse como de titularidad de la Corona. A su vez, la Comisaría de Aguas entendía que la Ley de 1876 reintegró los bienes a la situación creada bajo la Ley de 1865, norma que no hacía especial referencia a las aguas, por lo que coligió que no podían incluirse entre los bienes de la Corona. El deslinde practicado en 1871 había de supeditarse, por tanto, a la Ley de 1869 y a la Ley de Aguas de 1866, por lo que los arroyos, manantiales y sus aguas no podían pertenecer al patrimonio real. Con este planteamiento entendía que solo podían existir derechos por prescripción adquisitiva en cuanto a los derechos de aprovechamiento de las aguas, pero no en cuanto a los derechos de propiedad.

La réplica de Patrimonio Nacional a los argumentos de la CHD, expresada en el periodo de audiencia, se basaba en los razonamientos siguientes: Los viajes de aguas objeto del recurso mantenían su antigua situación por la aplicación de la Ley de Aguas de 1866, la Ley de Aguas de 1879 y el Código Civil y el respeto a los derechos adquiridos que suponen. Las Leyes de 1865, 1869 y 1876 confirmaron las pertenencias de las aguas a los reales sitios, a lo cual se sumaba que «inmemorialmente los viajes de aguas referidos tienen un carácter patrimonial no solo por ratificarlo la Ley de 1940, sino porque cuando se deslindaron y cedieron las mismas al Patrimonio de la Corona no intervinieron los órganos competentes para autorizar los aprovechamientos sino los que regían las propiedades patrimoniales del Estado»²³, razón por la cual Patrimonio Nacional defendía que esas aguas eran de su titularidad, tesis apoyada por el Servicio de Recursos y la Asesoría Jurídica del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Planteados de este modo los distintos argumentos, el Consejo de Estado centra su atención en la naturaleza jurídica de los bienes adscritos a Patrimonio Nacional, para lo cual recorre el contenido de las distintas leyes sobre el patrimonio de la Corona desde 1865 hasta 1940 y sus listados de bienes incluidos y excluidos en la reducción progresiva de los mismos a favor del Esta-

a finales de 1868 y un año después se promulga la ley que regula el patrimonio real. En 1875 se reinstaura la dinastía borbónica en la persona de Alfonso XII y un año después se publica la Ley de 26 de junio de 1876, que devuelve las posesiones y reales sitios con los límites de la Ley de 1865. La II República publicó el inmediato Decreto de 20 de abril de 1931, que incautó para el Estado los bienes de la Corona, y la Ley de 22 de marzo de 1932, que alteró de raíz su régimen jurídico, siendo otra vez reformado bajo el franquismo por la temprana Ley de 7 de marzo de 1940. Pocos años después de restaurarse el régimen constitucional, se aprobó la Ley vigente 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional, reformada por última vez por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público a los efectos del estatuto jurídico del Consejo de Administración de Patrimonio Nacional. La distinción entre patrimonio estatal y patrimonio destinado al uso y servicio de la Corona se recoge en el artículo 132.3 de la CE: *Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación.*

²³ Hoja 6 de la resolución del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

do, particulares y otras Administraciones públicas²⁴, llegando a la conclusión de que son bienes del Estado²⁵ con estas palabras:

«Toda la legislación citada hace referencia a determinados bienes que recogen los cauces de agua a que se contrae el expediente. Del mismo modo se aclara que la propiedad de los mismos es únicamente del Estado, si bien quedan afectos al Patrimonio Nacional. La pertenencia de tales bienes al Estado plantea el problema de si se trata de bienes de dominio público o patrimoniales»²⁶.

Para llegar a una conclusión, el Consejo de Estado alude a la doctrina jurídica²⁷ y en los caracteres de inalienables e imprescriptibles que se predicen solo de los bienes de dominio público, como recogía el artículo 5 de la Ley del Patrimonio Nacional de 1940. Todo ello sin perjuicio de una serie de especialidades acerca de la posibilidad del arrendamiento o enajenación, ya que la Ley de 1940 permitía que por decreto pudieran enajenarse inmuebles que careciesen de valor histórico o artístico y no fuesen aptos por su naturaleza y cuantía de sus productos para ser mantenidos en Patrimonio, cuyo importe se ingresaría en el Tesoro o se dedicaría al saneamiento y mejora de los bienes que permanecieran en Patrimonio Nacional. Algo similar se preveía sobre los bienes muebles y semovientes, en caso de deterioro o perecimiento, a condición de sustituirlos²⁸. En cuanto al arrendamiento²⁹, contaba con el límite de que los superiores a treinta años deberían aprobarse mediante ley. En todo caso, se estipuló que fuesen las normas de derecho común las aplicables como régimen supletorio.

Acto seguido, el Consejo de Estado se plantea³⁰ la naturaleza exacta de los bienes afectos a Patrimonio Nacional, decidiéndose por su calificación de bienes de dominio público, pero con

²⁴ Son paradigmáticos los casos del patrimonio de la antigua Corona de Aragón, el censo sobre la Albufera de Valencia, diversos terrenos de Aranjuez y El Escorial, los almacenes y el andén del puerto de Barcelona y terrenos en Montjuich, la Alhambra granadina, el Alcázar de Toledo, las caballerizas de Córdoba, o los terrenos del barrio de Argüelles, La Moncloa, el Buen Retiro y la Casa de Campo de Madrid, solo por citar unos cuantos. *Vid.* LÓPEZ RODÓ (1954): *op. cit.*, pág. 199 y ss.

²⁵ El artículo 342 del Código Civil no fue muy claro en cuanto a la naturaleza jurídica pública o privada de los bienes de la Corona: «Los bienes del Patrimonio Real se rigen por su ley especial; y, en lo que en ella no se halle previsto, por las disposiciones generales que sobre la propiedad particular se establecen en este Código». Aquí se aprecia sin duda la huella del debate y de la lucha entre las tesis más conservadoras y liberales en cuanto al poder económico de la realeza. Sobre este particular, *vid.* LÓPEZ RODÓ (1954): *op. cit.*, pág. 243 y ss., acerca de la evolución del concepto de «dominio público» y del «dominio del Estado».

²⁶ Hoja 10 de la Resolución del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

²⁷ Sin citar fuente alguna, el Consejo de Estado afirma: «La doctrina ha entendido casi con carácter general que su naturaleza es la de bienes de dominio público por entender que su destino es el realce de la dignidad de la institución real», hoja 11 de la resolución que analizamos en este trabajo.

²⁸ Artículo 15 de la Ley de 1940.

²⁹ Artículo 11 de la Ley de 1940.

³⁰ El debate sobre su naturaleza jurídica, teniendo en cuenta los antecedentes históricos, fue objeto del dictamen del Consejo de Estado de 6 de abril de 1961, sin que se decidiera por su calificación demanial o patrimonial.

ciertas especialidades que, sin alterar su naturaleza jurídica básica, los separan del régimen ordinario de los bienes públicos. Para ello acude al entonces proyecto de ley de la actual LPN y subraya el carácter público de su Consejo de Administración; por otro lado se declara la imprescriptibilidad, la inalienabilidad y la inembargabilidad de sus bienes, aunque se puedan celebrar contratos de aprovechamiento de sus bienes, y pese a que no se contengan en la ley normas especiales sobre el procedimiento para su enajenación ni arrendamiento, que sí se recogen en el Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Patrimonio Nacional³¹, como es el «aprovechamiento rentable»³².

Se preguntaba además el Consejo de Estado que el problema de fondo residía en si a los caudales y cauces que abastecen de agua al Palacio Real de San Ildefonso se les aplicaba el régimen general del Derecho de Aguas o la regulación particular de los bienes destinados al uso y servicio de la Corona. Para ello recurre a la interpretación sistemática de las Leyes de Aguas de 1866 y de 1879, que respetaban los derechos adquiridos con anterioridad, cuyos requisitos serían:

- a) Estos cauces y aguas debían encontrarse afectos a Patrimonio Nacional con anterioridad a la entrada en vigor a la Ley de Aguas de 1866.
- b) Esos bienes son exactamente los que obran en el expediente objeto del recurso de alzada, descritos en las actas notariales de 1871.
- c) Tales cauces y aguas habrían de seguir a los usos del rey y la Real Familia, sin haber sido enajenados o destinados al servicio del Estado, «tal y como permitió la Ley de 18 de diciembre de 1869, ya que si hubiera sido así la posterior Ley de 26 de junio de 1876 habría respetado tal situación y no podría por tanto entenderse que se trata de bienes patrimoniales afectos al Patrimonio Nacional»³³.

Entiende el Consejo de Estado que estos dos últimos requisitos ya se cumplían, pues no consta que las aguas y cauces fueran enajenados ni cedidos al Estado, siendo estos bienes los que constaron en las actas notariales de 1871. Por tanto, la cuestión se centra en el primero de los requisitos, es decir, si en la Ley del Patrimonio de la Corona de 1865, al recogerse el Real Sitio de San Ildefonso con sus pertenencias, cabía incluir los viajes de agua en cuestión, siendo respetada su situación jurídica por la Ley de Aguas de 1866. Para ello el Consejo de Estado se acoge al siguiente razonamiento: la Ley del Patrimonio Real de 1865 se dedicó a establecer las líneas claras que separasen los bienes del monarca de los del Estado, cuyos límites hasta entonces no eran

³¹ Este real decreto dice que los bienes afectos a Patrimonio Nacional «gozarán de las prerrogativas de los bienes de dominio público estatal» (art. 6), lo cual da pie a que se incorporen ciertas especialidades que no sigan el régimen general del dominio público.

³² Artículo 27 de este reglamento.

³³ Hoja 13 del Recurso del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

nítidos en absoluto; por lo tanto, no se trataba de crear ninguna situación *ex novo*, sino de circunscribir qué bienes y derechos, existentes anteriormente, pertenecían a la Corona o al Estado.

Teniendo esto cuenta, prosigue el Consejo de Estado, se atiende a los viajes de agua que fueron descritos en 1871 y a la cesión al monarca de su uso y servicio sin que se incluyera la propiedad, a la vez que tampoco entendía que fuese esta la fecha en la que llegaran a formar parte del conjunto patrimonial de la Corona, por lo tanto esa relación de 1871 tenía efectos declarativos y no constitutivos, siendo de aplicación a todos los efectos la Ley de 1865: los viajes de agua son pertenencias del real sitio anteriores a estas reformas legales, situación que encuentra amparo en el periodo liberal posterior al exilio de Isabel II con la Ley de 1869 y con la Ley del Patrimonio Nacional de 1940, cuando esta norma se refiere en sentido amplio a La Granja, los edificios de San Ildefonso, el Palacio de Riofrío y el Pinar y las Matas de Balsaín³⁴. Aclara la cuestión el Consejo de Estado con esta frase:

«En este sentido, la terminología (sic) *uso y servicio* pretendía aclarar esta situación, sin que ello pueda impedir su consideración de bienes afectos desde siempre al Patrimonio Nacional»³⁵ y el entonces proyecto de ley y la vigente LPN recogen en su artículo 4.4 «los Palacios Reales de la Granja y de Riofrío y sus *terrenos anexos*»³⁶.

La anteriormente alegada aplicación de la doctrina jurídica de los «actos propios» (*venire contra factum proprium non valet* o, entre otras muchas expresiones, *nemini liceo adversus sua facta venire*)³⁷, que implica el que no es lícito actuar contra una propia actuación o hecho para limitar los derechos de un tercero de buena fe que había confiado en el comportamiento primero, por lo que se castigan así los comportamientos incoherentes y contradictorios que atenten contra dicha buena fe, la confianza legítima y la seguridad jurídica. Por tanto, entiende el Consejo

³⁴ «Balsaín» así aparece en su denominación antigua. Estos pinares y el aserradero de Valsaín fueron cedidos al Estado en virtud de la vigente Ley 23/1982, del Patrimonio Nacional, gestionados en su día por el ICONA y actualmente por el Organismo Autónomo de Parques Nacionales, adscrito al Ministerio de Agricultura. Sobre su interesante historia jurídica, *vid.* PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL, I. (2013): «El "escándalo de las ventas de Valsaín" (1869-1879), *Estudios Segovianos*, n.º 112.

³⁵ Hoja 14 del Recurso del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Y pone como ejemplos de este mismo estado de cosas el Palacio Real de Madrid o el de Aranjuez. Este reconocimiento no excluye el destino de las rentas que producen, que irán al Tesoro Público, según el artículo 9.3 de la LPN: «Los frutos, rentas, percepciones o rendimientos de cualquier naturaleza producidos por los bienes que integran el Patrimonio Nacional se ingresarán en el Tesoro Público».

³⁶ La cursiva es nuestra.

³⁷ Expuesta en su versión administrativista en relación con la nulidad de los actos administrativos por D. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA en 1956: «La doctrina de los actos propios y el sistema de lesividad», *Revista de Administración Pública*, n.º 20. En este trabajo, el maestro de juristas defendía la idea de que este principio se predicaba de meras conductas y no de actos jurídicos en sentido estricto. Más recientemente, recomendamos el estudio de SORIANO GARCÍA, J. E. (2010): «*Non venire contra factum proprium* (un préstamo civilista devuelto a su lugar original en la teoría de las fuentes del Derecho)», en Santamaría Pastor, J. A. (dir.): *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid: La Ley.

de Estado, aplicando este principio al caso de la solicitud de inscripción por prescripción de los aprovechamientos de aguas bajo el régimen general del Derecho de Aguas como dominio público ordinario y no bajo el régimen de Patrimonio Nacional, que al basarse dicha solicitud de inscripción en una mera equivocación y dar por válida su consideración como bienes ordinarios del dominio público implicaría la renuncia de unos derechos «en el sentido de cambiar de carácter unos bienes» y la donación de determinadas aguas que por ley son imprescriptibles e inalienables. A ello le suma la consideración de una mera solicitud de inscripción como muy insuficiente para mudar la naturaleza jurídica de unos derechos y bienes públicos.

Este argumento del Consejo de Estado es finalmente la tesis aceptada en su día por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, por lo que estima el recurso de alzada de Patrimonio Nacional y procede a anular la inscripción de aprovechamiento de las aguas. En definitiva, reconoce en esas aguas y cauces su carácter demanial y su afección a Patrimonio Nacional, distinto del resto de bienes ordinarios del dominio público hidráulico³⁸.

3. EL RECIENTE REGRESO DEL DEBATE JURÍDICO: DE NUEVO SOBRE LA TITULARIDAD DE LAS AGUAS AFECTAS A PATRIMONIO NACIONAL Y LA ENTRADA EN CONSIDERACIÓN DE SUS CUESTIONES AMBIENTALES SEGÚN LA ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO

Tras unas décadas en que esta cuestión parecía estar calmada, resurge sin embargo debido a la moderna gestión de las cuestiones ambientales. Hemos de recordar que el Derecho de Aguas y la intervención de la Administración competente sobre los ecosistemas fluviales han sufrido una profunda reforma a raíz de la publicación en el año 2000 de la conocida como Directiva Marco del Agua³⁹ y la obligación jurídica de conseguir el llamado «buen estado ecológico de las aguas superficiales» por parte de todos los Estados miembros, y el caso de la afección a usos de la Corona no ha de ser una excepción.

Esta obligación legal de carácter ambiental conlleva unos problemas añadidos al de la mera titularidad y afección a unos determinados usos, lo cual no puede ser obstáculo para su cumpli-

³⁸ La delimitación de distintos tipos de bienes colindantes y que a veces se confunden tienen un buen ejemplo en las llamadas «riberas estimadas» o aquellas sometidas a la legislación forestal en virtud de la Ley de 18 de octubre de 1941, por la que miles de hectáreas de riberas probables de los ríos fueron clasificadas como montes catalogados, excluyéndose la titularidad y gestión de las confederaciones hidrográficas. *Vid.* BIENDICHO GRACIA, L. F. y PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, I. (2007): «Titularidad y gestión de las riberas de los ríos: El problema de las riberas estimadas con arreglo a la Ley de 18 de octubre de 1941», *Revista de Administración Pública*, n.º 172.

³⁹ Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Sobre su amplísimo desarrollo, *vid.* el capítulo dedicado a los ecosistemas fluviales en SORIANO GARCÍA, J. E. y BRUFAO CURIEL, P. (2011): *Claves de Derecho Ambiental*, vol. II, Madrid: Iustel.

miento, algo que ha sido reconocido por el propio Tribunal Constitucional en su conocida Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, recaída precisamente sobre la Ley de Aguas, cuyo FJ 14.º determina que:

«(...) la titularidad del bien es accesoria a la de la competencia para la gestión del servicio" cuando se trata de competencias distintas superpuestas o coincidentes sobre el mismo objeto demanial. Por lo tanto, independientemente de su titularidad y de quién sea su gestor principal, otras Administraciones con competencias sectoriales pueden influir en el régimen jurídico de estas aguas y cauces, independientemente de que su titularidad recaiga sobre un organismo de cuenca o el Patrimonio Nacional».

A este respecto, hay que traer a colación un informe de la Abogacía General del Estado⁴⁰ de junio de 2014 que vuelve sobre la discusión acerca del régimen jurídico de los arroyos y captaciones afectos al Real Sitio de San Ildefonso y que recoge la resolución más arriba comentada del antiguo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y el dictamen del Consejo de Estado.

El motivo concreto de este informe radica en que la Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo se dirigió el 10 de agosto de 2013 a la Comisaría de Aguas de la CHD con el fin de recabar información sobre distintas captaciones de aguas, entre las que se encontraban algunas de los arroyos Peñalara y Chorranca. A tal fin, dicha Comisaría de Aguas remitió a su vez un informe en el que se incluía la resolución del ministerio de junio de 1982, que, recordemos, afirmaba el carácter demanial de los arroyos que suministran agua al real sitio, quedando afectos a Patrimonio Nacional y, por lo cual, a extramuros de las competencias de esta Administración hidráulica.

No obstante, obrando en los archivos administrativos la resolución, «dado el tiempo transcurrido desde la resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas y del dictamen del Consejo de Estado, emitidos con fundamento en normas legales que actualmente están derogadas»⁴¹, el 13 de septiembre de 2013 el presidente de la CHD solicitó un informe a la Abogacía del Estado en Valladolid sobre «la conformidad al Derecho actualmente vigente en materia de patrimonio nacional, aguas y medio ambiente, de la existencia de aguas clasificadas como de Patrimonio Nacional y, en ese caso, sobre su articulación con la normativa medioambiental y las competencias de ese organismo en lo que al control y vigilancia de las masas de agua se refiere y al cumplimiento de los objetivos medioambientales».

⁴⁰ Cuyo origen se encuentra en la consulta formulada por la Abogacía del Estado en Valladolid «relativa al régimen jurídico aplicable a determinados arroyos ubicados en La Granja de San Ildefonso (Segovia) y que afecta directamente a los intereses del Patrimonio Nacional». Cuenta con la referencia: A.G. Servicios Jurídicos Periféricos 8/14 (R-421/2014), de 17 de junio de 2014.

⁴¹ Recordemos que habían pasado 31 años y que la Ley de 1940 del Patrimonio Nacional había sido derogada por la actual ley.

Este informe de la Abogacía del Estado en Valladolid concluía lo siguiente⁴²:

- a) Los cuatro arroyos habían quedado afectados a Patrimonio Nacional, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 23/1982, cuando habrían pasado a pertenecer a patrimonio del Estado.
- b) Para garantizar la certeza de tal afirmación aconsejaba cotejarla con la declaración y delimitación del conjunto histórico de La Granja de San Ildefonso⁴³, así como con el Inventario General del Consejo de Administración de Patrimonio Nacional.
- c) En el caso de que los cuatro arroyos no constasen incluidos en dicho conjunto histórico, pasarían a integrarse desde la entrada en vigor de la LPN de 1982 y, tras la entrada en vigor de la Ley de Aguas de 1985, se convertirían en bienes de dominio público hidráulico ordinarios, correspondiendo su gestión y control a la CHD⁴⁴.
- d) Termina sus conclusiones afirmando que como la Abogacía del Estado en Valladolid carece de la cartografía que acompaña el Real Decreto 3943/1982, de 15 de diciembre, por el que se declara conjunto histórico artístico La Granja de San Ildefonso, sugiere al presidente de la CHD que solicite a su vez el plano donde puedan aparecer esos arroyos en su caso.

Sobre esta última cuestión hemos de indicar que la seguridad jurídica de los bienes inmuebles pasa sin excepción por la plasmación cartográfica de los límites espaciales y materiales de estos bienes. En el caso del Real Sitio de La Granja, el polémico plano no se publica en el BOE sino que se aneja al expediente, haciéndose un recorrido por los límites externos del conjunto histórico. La falta de delimitación geográfica precisa de los bienes inmuebles, solventada con medios alternativos como el famoso vuelo americano de 1956 o la cartografía del Sistema de Información Geográfica de la Política Agraria Común de la Unión Europea, es un grave problema jurídico y no solo topográfico que se pretende resolver con la reciente reforma de la Ley Hipotecaria y de la Ley del Catastro Inmobiliario practicada por la Ley 13/2015, de 24 de junio, con el

⁴² Hoja 3 del informe citado de la Abogacía General del Estado.

⁴³ Cotejo a meros efectos de averiguación de su régimen jurídico por analogía, ya que, como se sabe, la declaración de las distintas categorías de la legislación del patrimonio cultural no prejuzga ni presupone su titularidad pública o privada. *Vid.* ABAD LICERAS, J. M. (1996): «El régimen jurídico de los inmuebles históricos del Patrimonio Nacional, según la Ley del Patrimonio Histórico Español», *Reales Sitios. Revista del Patrimonio Nacional*, n.º 127.

⁴⁴ Nos sorprende esta curiosa interpretación por parte de la Abogacía del Estado en Valladolid, pues, por la misma regla, la aprobación en el mismo año de 1985 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, hubiera supuesto la cesión de esos mismos bienes de Patrimonio Nacional o a las comunidades autónomas o al Ministerio de Cultura, o que la aprobación de la Ley de Seguridad Vial hubiera supuesto la anulación de las competencias locales y autonómicas en materia de tráfico, o el que las vías públicas pasaran a depender de la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior. Esta asombrosa e ilógica consecuencia se debe al haber confundido la Abogacía del Estado en Valladolid la competencia de legislación con las competencias de desarrollo y ejecución.

fin de reducir las discrepancias entre el Registro de la Propiedad y el Catastro. Para ello, el nuevo artículo 9 b) de la Ley Hipotecaria se apoya en la «representación gráfica georreferenciada de la finca» que complete su descripción literaria⁴⁵.

Posteriormente, este informe pucelano se remite a la Abogacía General del Estado en la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado del Ministerio de Justicia, quien emite un nuevo informe en cuyos fundamentos jurídicos vuelven a repasarse los antecedentes legales e históricos de los arroyos en cuestión, especialmente en lo relativo a su carácter de pertenencias del Real Sitio de San Ildefonso y al efecto de las leyes del patrimonio de la Corona del siglo XIX. La Abogacía General del Estado entiende «presumiblemente» que tales arroyos se encuentran comprendidos en los terrenos del Palacio Real de La Granja según el real decreto que lo declara conjunto histórico-artístico. A ello suma el argumento de que la disposición transitoria segunda de la LPN establecía que los bienes afectados a Patrimonio Nacional al entrar en vigor esta ley y que no se recogiesen en los bienes incluidos en el mismo (art. 4) se integrarían en el patrimonio del Estado o serían adscritos al antiguo ICONA, como le ocurrió al Monte de Valsaín.

Supone entonces la Abogacía del Estado que esos arroyos se encontraban afectos al Palacio Real de La Granja desde antes de tal entrada en vigor y que se comprendían entre los bienes del artículo 4 de la LPN, por lo que indica que⁴⁶ «ninguna duda cabe acerca de sus consideración de bienes de dominio público afectos al Patrimonio Nacional, no integrándose, por tanto, en el Patrimonio del Estado», sin que la publicación de la Ley de Aguas de 1985, cuyo contenido se encuentra ahora recogido en el TRLA, ni la de la LPAP supusieran modificación alguna de su *status* jurídico, corrigiendo así la interpretación dada por la Abogacía del Estado en Valladolid.

Ahora bien, como ya sabemos, es doctrina asentada que las cuestiones jurídicas sobre la titularidad de un bien público no impiden el ejercicio de sus competencias sobre el mismo bien a otras Administraciones, por lo que con razón añade que «no cabe entender que su administración o gestión [la de los arroyos] esté excluida de la aplicación de la normativa medioambiental y, en concreto, de la relativa al régimen de los caudales ecológicos»⁴⁷, que correspondería determinar

⁴⁵ Su exposición de motivos enuncia: «(...) la finalidad de esta Ley es conseguir la deseable e inaplazable coordinación Catastro-Registro, con los elementos tecnológicos hoy disponibles, a través de un fluido intercambio seguro de datos entre ambas instituciones, potenciando la interoperabilidad entre ellas y dotando al procedimiento de un marco normativo adecuado, y así de un mayor grado de acierto en la representación gráfica de los inmuebles, incrementando la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario y simplificando la tramitación administrativa». El desarrollo del llamado Derecho geoespacial cuenta aquí con una gran oportunidad: *Vid.* DÍAZ DÍAZ, E. (2013): «Coordinación territorial mediante alteración catastral telemática e inscripción registral», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 874. DÍAZ DÍAZ, E. (2012): «Derecho Geoespacial: Aplicaciones prácticas para abogados», *Economist & Jurist*, vol. 20, n.º 161.

⁴⁶ Hoja 7 del informe de la Abogacía General del Estado de 2014.

⁴⁷ O aquellos caudales de agua que deben seguir circulando por el cauce tras una derivación o embalsamiento, los cuales constituyen una reserva de dominio público o «demanial» del artículo 104 de la LPAP, al prohibirse su aprovechamiento como restricción general al uso del agua.

a la CHD, de acuerdo con la normativa de aguas, en especial con los estudios ambientales concretos del lugar acogidos en el plan hidrológico de la parte española de la demarcación del Duero⁴⁸.

En esta línea, recordemos que el artículo 3 de la LPN ordena que el Consejo de Administración de Patrimonio Nacional vele por la protección ambiental en los terrenos susceptibles de protección ecológica, debiéndose elaborar un plan de protección medioambiental para cada uno de ellos, en especial el Monte de El Pardo, el Bosque de Riofrío y el de La Herrería, al que se ha sumado la superficie forestal del Valle de los Caídos o de Cuelgamuros. Es más, el RPN establece en su artículo 26.2 lo siguiente: «El Consejo de Administración del Patrimonio Nacional adoptará las medidas necesarias para la adecuada utilización de los bienes a tales fines y podrá suspender en cualquier momento su uso por Entidades o particulares cuando advirtiere que el mismo pueda suponer un deterioro o agresión al medio ambiente o a las exigencias ecológicas».

Sobre los arroyos de la cuestión, se trae a colación el informe de la Comisaría de Aguas de la CHD, subrayándose que el bombeo alternativo de las aguas del pantano del Pontón Alto supondrá una mejora de los arroyos de Peñalara y Chorranca y que ambos se encuentran en la Reserva de la Biosfera del Real Sitio de la Biosfera-El Espinar⁴⁹, a la vez que en el espacio natural Sierra de Guadarrama⁵⁰ de la Red Natura 2000 de la Unión Europea, mientras que parte del arroyo de Peñalara se prevé en el Plan Hidrológico del Duero como la reserva natural fluvial del Alto Eresma⁵¹ y se han previsto en dicho plan hidrológico determinados caudales ambientales en la masa de agua DU-565, que comprende el Alto Eresma y los arroyos del Puerto del Paular, Peñalara y Minguete.

Reconocidas las competencias propias de Patrimonio Nacional sobre la conservación, defensa y administración de sus bienes (art. 8 de la LPN), con el fin de que este pueda recibir las indicaciones de las Administraciones especializadas como son la CHD y la Junta de Castilla y León, la Abogacía del Estado recuerda finalmente los principios jurídicos de coordinación, coo-

⁴⁸ Hemos de añadir que, curiosamente, el Real Decreto 478/2013, de 21 de junio, que aprobaba dicho plan hidrológico, en su Anexo 5.10 de la Asignación de recursos en el sistema de explotación Cega-Eresma-Adaja no aparece asignación alguna de agua respecto de San Ildefonso-La Granja, cuya demanda aparece recogida en la de la ciudad de Segovia, abastecida principalmente por el embalse del Pontón Alto sobre el río Eresma, cuyo nuevo bombeo abastece además a San Ildefonso, sustituyendo a la traída de aguas que aprovecha el real sitio. En el Anexo 6.10 sobre la reserva de recursos en el sistema de explotación Cega-Eresma-Adaja tampoco aparecía ningún volumen asignado.

⁴⁹ Creada por la UNESCO en mayo de 2013, cuenta con más de 35 mil hectáreas de superficie y se gestiona por una fundación homónima y perteneciente al Ayuntamiento del Real Sitio de San Ildefonso y al de El Espinar. Sobre el uso urbano del agua captada en espacios protegidos, *vid.* BRUFAO CURIEL, P. (2016): «La extinción de concesiones de abastecimiento urbano de aguas y su relación con los espacios naturales protegidos», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 33.

⁵⁰ Sin embargo, se encuentran fuera del perímetro del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, aprobado por la Ley 7/2013, de 25 de junio.

⁵¹ Anexo 8.2 del Real Decreto 478/2013, aunque no se ha recogido en la primera lista aprobada por el Acuerdo del Consejo de Ministros del 20 de noviembre de 2015.

peración y colaboración⁵² entre las Administraciones públicas, garantizados por el artículo 3 de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común⁵³, añadiendo que «el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional deberá requerir la colaboración que precise de la Confederación Hidrográfica del Duero, quedando esta última entidad obligada a prestarla».

Concluye tras este análisis la Abogacía del Estado afirmando que los arroyos Peñalara, Chorrana, Carneros y Morete tienen la consideración de bienes de dominio público afectos a Patrimonio Nacional, cuya administración, conservación, defensa y mejora de las aguas y cauces le corresponden a su Consejo de Administración, contando con la ayuda o asistencia debidas de la CHD ante los posibles requerimientos de Patrimonio Nacional, siempre bajo los principios de colaboración y coordinación administrativa.

4. A MODO DE PROPUESTA NORMATIVA SOBRE LOS USOS HISTÓRICOS Y CULTURALES DEL AGUA

A través de estas páginas y de los diferentes dictámenes e informes jurídicos sobre los usos del agua por Patrimonio Nacional se trasluce el peculiar régimen jurídico de este tipo de bienes públicos, sobre los que la historia ha representado un papel muy particular en su contenido, alejando de sí cierta racionalidad jurídica o dogmática.

Esta *rara avis* del Derecho público español no solo se refiere a los bienes demaniales que usa, como el agua y los cauces, sino que también cuenta con otras muestras de su peculiaridad como son los reales patronatos, algunos antiquísimos, que no se encuentran recogidos por la Ley de Fundaciones⁵⁴, u otros bienes inmuebles de más reciente incorporación a Patrimonio Nacional como es el Valle de los Caídos⁵⁵.

⁵² Vid. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. (2015): «Organización administrativa y relaciones interadministrativas», *Documentación Administrativa*, n.º 2. BUAZZA ARIÑO, O. (2010): «Principio de coordinación», en Santamaría Pastor, J. A. (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid: La Ley.

⁵³ Cuyas técnicas y órganos se encuentran recogidos en los artículos 3, 140 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. La STS, Sala 3.ª, Sección 5.ª (rec. núm. 1271/2000), de 23 de diciembre de 2003, trata un asunto de cooperación interadministrativa en materia de aguas y, más recientemente, la STC 196/2015, de 24 de septiembre de 2015 (NCJ060438) sobre las relaciones interadministrativas y el ejercicio de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia hidráulica en cuencas intercomunitarias.

⁵⁴ Disposición adicional primera de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. Un ejemplo de esta especialidad dentro de nuestro ordenamiento son los monasterios de fundación real. Vid. GARCÍA LÓPEZ, C. (2002): «Real Capilla y Monasterio de las Descalzas Reales de Madrid: Evolución económica y jurídica de las fundaciones de Doña Juana de Austria: Del Patronato Regio al Consejo de Administración del Patrimonio Nacional», en *Iglesia y religiosidad en España. Actas de las V Jornadas de Castilla-La Mancha sobre investigación en archivos*, Guadalajara.

⁵⁵ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, A. (2012): «El Valle de los Caídos y su régimen jurídico: Propuestas para una situación estable», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 28. En este trabajo se estu-

Ya habíamos avanzado que los usos del agua con fines culturales alcanzan como mucho a la consideración de usos recreativos o de mero riego de jardines cualesquiera en nuestra planificación hidrológica, algo que produce no pocos problemas en las recurrentes épocas de sequía y que se resuelven hasta ahora sin tener un marco general de actuación que otorgue la necesaria seguridad jurídica.

Por otra parte, se duda si sería posible la creación de algún tipo de figura jurídica especial que compatibilice las obligaciones sobre la gestión ambiental del agua que corresponde a los organismos de cuenca y el respeto a los deberes recogidos en la normativa del patrimonio nacional⁵⁶.

Así pues, el uso del agua pública por parte de Patrimonio Nacional, como los de cualquier bien histórico o cultural que detraiga un caudal de un río o masa de agua, se somete al orden de prelación del artículo 60 del TRLA, el cual los detalla de la siguiente manera para todas las demarcaciones hidrográficas, garantizando siempre el abastecimiento de la población frente a lo que pueda disponer cada plan hidrológico de la cuenca de que se trate en el caso de que no haya posibilidades de abastecimiento para todas las demandas existentes:

- 1.º Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal.
- 2.º Regadíos y usos agrarios.
- 3.º Usos industriales para producción de energía eléctrica.
- 4.º Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores.
- 5.º Acuicultura.
- 6.º Usos recreativos.
- 7.º Navegación y transporte acuático.
- 8.º Otros aprovechamientos.

De esta manera, en caso de restricciones siempre tendrá primacía el abastecimiento de boca, y mientras siga habiendo disponibilidad de agua se satisfarán los anteriores usos sucesivamente según tal orden de prioridad. Todo ello sin tener en cuenta que gran parte del abastecimiento urbano comprende usos que pueden reducirse sin grandes problemas, como el baldeo de calles

dian diferentes alternativas ante su específica constitución actual, cercana a la del real patronato, y vinculada a usos religiosos concretos. Otro caso específico es el de la última incorporación a Patrimonio Nacional del Monasterio de Yuste (Cáceres), en 2004.

⁵⁶ Comunicación personal de la Dirección de Inmuebles y Medio Natural del Patrimonio Nacional realizada en septiembre de 2015.

con agua potable, ciertos usos industriales o el riego de jardines sin valor cultural alguno también con agua potable.

Pero, como hemos dicho, la ausencia de la acogida formal de los usos culturales del agua hace que en periodos de escasez o ante un problema de adecuada gestión del agua existan otros que, legítimos, tengan prevalencia frente a los que en este trabajo se explican. Es decir, que en caso de restricciones no se garantiza en principio el uso del agua para los jardines históricos de La Granja, las fincas rústicas del Real Convento de Santa Clara de Tordesillas o las del Real Sitio de Aranjuez⁵⁷, como ejemplos de Patrimonio Nacional, o respecto de otras propiedades, como por ejemplo los jardines de La Alhambra, los molinos y la noria del cordobés Soto de la Albolafia⁵⁸, la jiennense Charca de Pegalajar⁵⁹, todos ellos frente al riego agrícola, la industria o la acuicultura.

Teniendo en cuenta que el riego es el mayor consumidor de agua en España y que en el caso de los regadíos continentales su consumo de agua es ingente, mientras que su rentabilidad es por el contrario muy deficiente y apenas cuenta en el PIB español, no se comprende cómo puede tener preferencia frente a un uso, el histórico o cultural, cuya relevancia, aunque solo sea en términos económicos y turísticos, es mucho mayor y aún más teniendo en cuenta el reducidísimo caudal que precisan. O que sea preferible dotar de agua a usos consuntivos urbanos en los que se confunde el riego de jardines privados, suntuario y prescindible en su práctica totalidad en época de sequía⁶⁰, con el de los jardines históricos protegidos, como se ha puesto de manifiesto en diversas ocasiones en La Granja de San Ildefonso.

Lo que aquí afirmamos se basa en el estudio de los distintos instrumentos de planificación hidrológica que rigen en nuestro país. En efecto, la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica, carece de toda referencia a los usos culturales o históricos y de manera general así lo hacen los distintos planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas que acaban de ser sustituidos por el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcacio-

⁵⁷ Recordemos que se abastecen del río Tajo, cuyos caudales soportan una grave explotación por el trasvase a la cuenca del Segura. De hecho, el Tajo ha sido desecado en varias ocasiones o apenas ha corrido un reducido caudal por su cauce en su tramo medio a pesar de lo estipulado en la propia normativa de este trasvase. Por su parte, el embalse histórico conocido «Mar de Ontígola», que abastecía este Real Sitio y que es un humedal protegido, se encuentra muy degradado y necesita de recuperación, habiéndose incluido en marzo de 2015 por Hispania Nostra en su «Lista Roja del Patrimonio».

⁵⁸ Decreto de la Junta de Andalucía 226/2001, de 2 de octubre, por el que se declara monumento natural. Esta situado enfrente mismo de la mezquita de Córdoba y muy cerca del puente romano. El Decreto 291/2009, de 30 de junio, declaró el molino y la rueda de Albolafia bienes de interés cultural, junto a otra veintena de molinos de la ciudad de Córdoba.

⁵⁹ Declarada bien de interés cultural por resolución publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 15 de marzo de 2001. Esta charca es en realidad la surgencia de agua subterránea de un acuífero oficialmente declarado «sobreexploitado» por la puesta en riego de centenares de hectáreas de olivares, que han desecado durante años la charca y el peculiar sistema medieval de riego.

⁶⁰ BRUFAO CURIEL, P. (2012): «El régimen jurídico de las sequías: Crítica a la regulación extraordinaria y urgente de un fenómeno natural y cíclico propio del clima», *Revista de Administración Pública*, n.º 187.

nes hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro. Por su parte, se ha aprobado el Real Decreto 11/2016, de 8 de enero, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de Galicia-Costa, de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras.

Esta carencia de un tratamiento generalizado de los usos culturales del agua ha sido la norma en la reciente historia de nuestra planificación hidrológica. De modo ciertamente escueto y poco generoso, el vigente hasta enero de 2016 Plan Hidrológico del Cantábrico Oriental⁶¹, al establecer su prelación de usos, situaba en cuarto lugar «los usos de industrias de ocio y turismo», tras el abastecimiento de población, los usos agropecuarios y los usos industriales para producción hidroeléctrica, en los que quedan incluidos los que implican derivar agua del medio natural y tienen como finalidad posibilitar esta actividad en instalaciones deportivas como campos de golf, estaciones de esquí, parques acuáticos, complejos deportivos y asimilables, picaderos, guarderías caninas, «así como las que tienen como finalidad el mantenimiento o rehabilitación de instalaciones industriales culturales: fraguas, fuentes, aserraderos, lavaderos, máquinas y otros de este tipo, que no pueden ser atendidos por las redes urbanas de abastecimiento».

Este mismo criterio se seguía hasta 2016 por el Plan de la Demarcación del Guadiana⁶², del Ebro⁶³, del Duero⁶⁴ y del Guadalquivir⁶⁵, por citar unos ejemplos, comparándose en el mismo nivel de prelación cultural o histórico con los usos de actividades extractivas mineras o de industrias productoras de bienes de consumo, algo que resulta sorprendente para cualquier persona con un mínimo de sensibilidad cultural y que no puede seguir teniendo cobijo en los poderes públicos.

A lo dicho se le suman otros casos con resultados muy magros: en la Demarcación del Miño-Sil, los usos culturales se colocaban por debajo de los usos industriales y de la acuicultura, agrupados aquellos dentro de los usos recreativos⁶⁶. Por el contrario, en la cuenca del Segura⁶⁷, los

⁶¹ Artículo 16 del Real Decreto 400/2013, de 7 de junio.

⁶² Artículo 12 del Real Decreto 354/2013, de 17 de mayo.

⁶³ Artículo 23 del Real Decreto 129/2014, de 28 de febrero.

⁶⁴ Artículo 34 del Real Decreto 478/2013, de 21 de junio. En esta cuenca se encuentran los Palacios Reales de Riofrío y La Granja, además del Real Convento de Santa Clara de Tordesillas y el Monasterio de Santa María La Real de las Huelgas.

⁶⁵ Artículo 17 del Real Decreto 355/2013, de 17 de mayo. El abastecimiento a los jardines de La Alhambra cuenta con un discutido proyecto de embalse, el de Jesús del Valle, por sus efectos ambientales y paisajísticos. Entendemos que aquí se incumplen los criterios de gestión de la demanda y ahorro en la ciudad granadina, pues primero habría de reducir el consumo del agua de los embalses de Quénar y Canales de forma estructural y optar por las aguas subterráneas, mucho más eficientes y baratas, antes que decidirse por una costosa obra que además afecta de modo importante a su entorno.

⁶⁶ Artículo 26.10 del Real Decreto 285/2013, de 19 de abril.

⁶⁷ Artículo 9 del Real Decreto 594/2014, de 11 de julio.

usos recreativos, en los que se incluyen los culturales, se situaban en tercer lugar de preferencia, como «instalaciones industriales culturales», como ya hemos visto «las fraguas, las fuentes, los aserraderos, los lavaderos, las máquinas y otros de este tipo», entre las que bien podrían acogerse las norias de los antiguos sistemas de regadío tradicional, como las de Lorquí y Molina de Segura.

En otras normas de planificación hidrológica ni siquiera se citaban los usos culturales, como es el caso del Plan de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa⁶⁸, de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas⁶⁹, del Tinto, Odiel y Piedras⁷⁰, de las Islas Baleares⁷¹, del Júcar⁷², del distrito fluvial de Cataluña⁷³ o del Tajo⁷⁴, cuenca en la que se localizan nada menos que el Real Sitio de Aranjuez y sus jardines históricos, El Escorial, El Pardo, el Valle de los Caídos y el Monasterio de Yuste. En cambio, donde sí se prevén de modo general los usos culturales son en los distintos planes hidrológicos de cada isla canaria, aunque no se concreta el orden de preferencia, como en los planes de La Palma y Gran Canaria⁷⁵.

En la única demarcación donde se recoge la previsión de ciertos volúmenes de agua, para solamente jardines históricos, es en la del Tajo⁷⁶ cuando el agua no provenga de una red municipal o general, donde desaparece el límite de 4.000 m³/ha/año con estas palabras: *En el caso de jardines históricos no aplicarán los máximos anteriores, debiendo justificarse en cada caso la dotación necesaria.* Como es obvio, no es difícil colegir que en relación con Patrimonio Nacional estamos hablando del Real Sitio de Aranjuez.

Esta situación no ha mejorado ni mucho menos con la entrada en vigor de la nueva planificación hidrológica para el periodo 2015-2020 aprobada por estos recientes reales decretos de 2016, ya que en sus centenares de páginas apenas tienen acogida los usos culturales o históricos.

⁶⁸ Artículo 1332/2012, de 14 de septiembre. Recordemos los jardines, estanques y fuentes del Pazo de Oca, en el municipio pontevedrés de La Estrada, declarado monumento nacional en 1982.

⁶⁹ Real Decreto 1331/2012, de 14 de septiembre. En el que sí que se citan y con profusión en su Anejo III de usos y demandas los campos de golf y los parques acuáticos, con alguna somera referencia a los jardines botánicos, como los de Málaga, Benalmádena (Málaga), Almuñécar (Granada) y Níjar (Almería).

⁷⁰ Real Decreto 1329/2012, de 14 de septiembre.

⁷¹ Real Decreto 684/2013, de 6 de septiembre. En su memoria hay una breve referencia en los usos urbanos al riego de jardines, fuentes ornamentales y usos recreativos urbanos, pero sin distinguir aquellos que merezcan protección cultural o histórica. Un ejemplo pueden ser los Jardines de Alfabia, los de Archiduque Luis Salvador de Austria en Son Marroig y los de Raixa (Mallorca).

⁷² Artículo 18.9 del Real Decreto 595/2014, de 11 de julio.

⁷³ Real Decreto 1219/2011, de 5 de septiembre.

⁷⁴ Artículo 18 del Real Decreto 270/2014, de 11 de abril.

⁷⁵ Desarrollados todos según el Decreto 165/2015, de 3 de julio, de la Instrucción de Planificación Hidrológica para las Demarcaciones Hidrográficas Intracomunitarias de Canarias.

⁷⁶ Apéndice 9.2 del Anexo V.

Junto a alguna vaga referencia al patrimonio cultural, sin relación con la asignación de caudales de agua, en la demarcación del Miño-Sil se habla de ciertas obras en inmuebles históricos y su uso museístico en zona inundable, pero sin ninguna referencia a dotaciones de agua⁷⁷, previéndose de la misma manera en la demarcación del Segura⁷⁸.

Tras este somero análisis de la normativa de las distintas cuencas españolas, abogamos porque *de lege ferenda* se defienda la inclusión de la garantía legal del abastecimiento de agua de los usos culturales, siempre desde el punto de vista del ahorro y de la gestión de la demanda y mientras sea compatible con el abastecimiento estrictamente doméstico, así como desde el punto de vista del respeto a la continuidad fluvial⁷⁹ de aquellas obras hidráulicas que afecten al medio ambiente ribereño, elemento imprescindible para cumplir con la obligación jurídica del buen estado ecológico de las aguas superficiales impuesta por la Directiva Marco del Agua y la disminución de riesgos creados por las inundaciones al ocupar estas obras el territorio fluvial, constreñirlo y elevar la lámina de agua, de acuerdo a su vez con la Directiva de Inundaciones de la Unión Europea⁸⁰.

Un reciente ejemplo de lo que no debe hacerse para impedir las necesarias obras de restauración fluvial y de aminoración de los efectos de las inundaciones es el recurso a la legislación cultural cuando se carece por completo de interés histórico, a pesar de que la propia Administración competente en protección histórica invada las competencias hidráulicas y ambientales,

⁷⁷ Artículo 48.9 del Anexo III: «Se permitirán, con carácter general, las actuaciones destinadas a la conservación y restauración de construcciones singulares del patrimonio histórico asociadas a usos tradicionales del agua, como molinos, mazos, herrerías, entre otras construcciones de gran valor etnográfico y testigos de la tradición, siempre que se mantenga su uso tradicional y no permitiendo, en ningún caso, un cambio de uso salvo el acondicionamiento museístico».

⁷⁸ Artículo 54. 6 del Anexo X.

⁷⁹ Artículo 126 bis del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, añadido por el Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre. Esto es, que no se interrumpa la conexión del cauce y del territorio fluvial tanto longitudinal, transversal como verticalmente. De hecho, existen no pocos casos en los que antiguos molinos, ferrerías, batanes y azudes, carentes generalmente de concesión y en estado ruinoso, cercenan el río y perjudican gravemente su calidad ambiental. Su declaración como bien cultural no puede impedir el que se abran escotaduras limitadas al cauce para permitir las necesarias obras de restauración fluvial, conservando los elementos históricos sitios fuera del río. *Vid.* BARREIRA LÓPEZ, A.; BRUFAO CURIEL, P. y WOLMAN, A. (2009): *Restauración de ríos. Guía jurídica para el diseño y la realización de proyectos*, Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.

⁸⁰ Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación. La normativa nacional básica la comprende el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, y los Reales Decretos 18/2016, 19/2016, 20/2016 y 21/2016, que han aprobado en enero de este año los planes de gestión del riesgo de inundación de la práctica totalidad de las demarcaciones hidrográficas españolas. El número de obstáculos es ingente: por ejemplo, en la cuenca del Duero se han inventariado 3.539 azudes transversales, según el «Diagnóstico de la conectividad longitudinal de la cuenca del Duero», publicado por su Confederación Hidrográfica en 2010. Se han localizado 886 en Cataluña según la «Evaluación de la conectividad para los peces en los ríos de Cataluña», publicado por la Agencia Catalana del Agua. Solo en los pequeños ríos guipuzcoanos hay 233 azudes o represas en el Deba, 232 en el Oria, 98 en el Urola y 39 en el Oyarzun, según su diputación foral.

llegando incluso a exigir determinados requisitos técnicos de ingeniería de las obras hidráulicas y de la restauración fluvial que afectan a un azud sin ninguna característica relevante. Hablamos de la declaración de nada menos como «monumento», la máxima categoría, de un simple azud sito en un inmueble que representa un ejemplo paradigmático del «feísmo» urbanístico y rodeado por un polígono industrial, en el río Oyarzun (Guipúzcoa), publicada para evitar los trabajos de restauración fluvial y contra avenidas de la cuenca de otra Administración pública⁸¹.

De todas formas, y como vemos, no son pocos los conflictos existentes sobre esta cuestión. Teniendo en cuenta el respeto competencial existente entre los organismos de cuenca y la Administración cultural autonómica⁸², tal y como lo ha interpretado la jurisprudencia al juzgar casos donde se dilucidaba la nulidad del acto administrativo de protección cultural, autonómico o local, por dictarse por órgano manifiestamente incompetente, según el artículo 62.1 b) de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta doctrina jurisprudencial atribuye las competencias en materia cultural sobre bienes sitios en dominio público estatal a la Administración General del Estado y no a la Administración autonómica⁸³, siguiendo la lógica de la accesión inmobiliaria del artículo 358 del Código Civil.

Como ejemplo, la STS de la Sala 3.^a, Sección 4.^a, de 8 de julio de 2008, atribuye la competencia cultural al Estado en el caso del azud Xerta, en el cauce del Ebro, cuya cuenca atraviesa más de una comunidad autónoma y es por tanto de competencia estatal:

«(...) los informes periciales muestran la necesidad de proceder al recrecimiento del Azud de Xerta a efectos de permitir la correcta planificación hidrológica del río Ebro y la necesidad de proceder a la modificación de la estructura actual del Azud para regular el caudal del río Ebro, así como adecuar la construcción a las necesidades actuales, todo ello no podría hacerlo el Estado sin la previa autorización de la comunidad autónoma con lo que la propia viabilidad de la gestión del recurso natural de la que

⁸¹ Vid. la Orden de 25 de noviembre de 2015, de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura del Gobierno Vasco por la que se declara como monumento el molino de Yurrita (BOPV de 27 de noviembre de 2015). Sobre la compatibilidad de los usos ambientales y culturales del agua y los ríos, recomendamos la consulta detallada de: American Rivers & National Parks Service (2008): *Dam removal and historic preservation. Reconciling dual objectives*, Washington DC.

⁸² Otra muestra de la relación interadministrativa y el respeto mutuo de competencias en esta materia lo representa el azud de Txokoto, sito en la localidad navarra de Elizondo. Este azud eleva la lámina de agua y es la causa directa del agravamiento de las inundaciones periódicas en esta zona inundable sometida a fenómenos catastróficos de gran riesgo para vidas y haciendas. Tras los intentos de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico de abrir una escotadura con estos fines de prevención de daños, el Gobierno de Navarra a través de la Institución Príncipe de Viana incoó un expediente de protección cultural (BON de 15 de junio de 2012), que fue archivado posteriormente al invadirse las competencias culturales de la Administración General del Estado, pues se trata de la cuenca intercomunitaria del Bidasoa (BON de 26 de julio de 2013).

⁸³ El artículo 148.1 16 de la CE atribuye a las comunidades autónomas las competencias sobre el «Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma».

es titular el Estado y que la tiene atribuida como competencia exclusiva no estaría en manos del Estado y sí en las de la comunidad autónoma».

Sobre el deslinde competencial sobre la actividad administrativa cultural en bienes públicos se dictó la STC 17/1991, de 31 de enero, cuyo FJ 8.º afirma:

«El artículo 6 b) de la Ley prevé la competencia para la ejecución de la Ley de los Organismos de la Administración del Estado respecto de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional. El precepto supone, a juicio del Gobierno Vasco, la creación indirecta de un título competencial a favor del Estado, mediante la simple adscripción de un bien a un servicio público gestionado por su Administración. Sin embargo, de la redacción de tal precepto tan solo cabe deducir que tendrán competencia en la ejecución de la Ley en general (y no solo para la defensa o protección) respecto de un bien ya adscrito a un servicio público estatal, los órganos también estatales encargados de la gestión del servicio, lo cual no es más que una consecuencia de la plenitud de ejercicio de la competencia de dichos órganos, que si la tienen exclusiva para la gestión del servicio, deberán extenderla también al régimen de uso y gestión de los bienes afectos al mismo y necesarios por ello para su prestación; lo contrario condicionaría dicho ejercicio y sería perturbador para la gestión del servicio mismo».

En cuanto a las competencias locales, la STSJ de Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, de 20 de abril de 2001, indica:

«(...) tomando como presupuesto básico que lo que se regula en el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento demandado, de fecha 18 de noviembre de 1997, es la declaración de alto riesgo de la zona afectante al margen izquierdo del río Badiel y el margen derecho del Arroyo de la Torre; habrá de delimitarse si el Ente público es competente para realizar dicha ordenación, pues esa es la primera exigencia que establece con carácter general o principal el artículo 55 de la LRBRL, para que el Ente Local pueda ejercitar dicha potestad reguladora. Y en este sentido, es patente y ostensible que no, por corresponder dicha regulación a la Administración del Estado, en el presente supuesto (arts. 2 de la Ley de Aguas de 1985, en relación con el artículo 2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico; y arts. 11 de la misma Ley y 14 del mismo Reglamento), al afectar dicha delimitación al dominio público hidráulico estatal, que, a su vez, tiene la competencia para determinar lo que se ha de reputar como zona inundable a través del correspondiente procedimiento y establecer los límites en el caso de la referida zona (como implícitamente se colige del certificado emitido por la Confederación Hidrográfica del Tajo). Luego al realizar de hecho la Administración Local demandada dicha declaración y limitaciones, que, por cierto, ha realizado sin procedimiento legal alguno, resulta palmaria u ostensible la nulidad absoluta del Acuerdo impugnado por falta de competencia del Ente Local para ello, concurriendo la causa de nulidad radical contemplada en el artículo 62.1 b), de la LPAC».

En definitiva, habrá que estar en primer lugar a la competencia estatal o autonómica sobre el dominio público hidráulico para, en segunda instancia, atribuir la competencia cultural correspondiente, siempre bajo los principios de coordinación, cooperación y lealtad institucional que rigen la actividad de las Administraciones públicas.

Como ya hemos visto, no solo es posible sino deseable la apreciada colaboración entre los distintos poderes públicos a la hora de ejercer sus distintas facultades si se superponen sobre el mismo territorio, siendo la protección ambiental y cultural de nuestros ríos una buena ocasión para ello.

5. CONCLUSIONES

Una vez más se pone de manifiesto el que las cuestiones históricas determinan la naturaleza legal de una institución, mucho más que la posible racionalidad de su germen y desarrollo y el cumplimiento de la dogmática jurídica más depurada.

En este artículo hemos expuesto cómo el tumultuoso devenir del patrimonio de la Corona española y su relación con otros tipos de bienes públicos ha afectado a la titularidad y gestión de unos cauces y aguas públicos que sirven a los fines principales de los bienes adscritos a Patrimonio Nacional: el uso y servicio del rey y de la Real Familia, así como a los objetivos culturales, científicos, docentes y ambientales previstos en su normativa específica.

Sin embargo, la falta de concreción en la determinación de algunos de sus elementos ha ocasionado el que tanto el Consejo de Estado como la Abogacía General del Estado y el propio Patrimonio Nacional hayan sostenido durante años argumentos diferentes en cuanto a la titularidad y uso de ciertos ríos destinados a inmuebles afectos al servicio de la Corona, cuestión que parece quedar resuelta de momento con la afectación a Patrimonio Nacional de una serie de arroyos que surten el Real Sitio de La Granja.

En cualquier caso, permanece abierta la posibilidad de definir un régimen específico para estos bienes de eminente carácter o destino cultural y ambiental que les garantice un lugar destacado en el orden de prelación de los usos del agua, siguiendo la mejor gestión y el mayor respeto a los ecosistemas donde se localizan y la prevención de los riesgos propios de las zonas inundables, de acuerdo con las obligaciones impuestas por el Derecho europeo.

Bibliografía

- ABAD LICERAS, J. M. [1996]: «El régimen jurídico de los inmuebles históricos del Patrimonio Nacional, según la Ley del Patrimonio Histórico Español», *Reales Sitios, Revista del Patrimonio Nacional*, n.º 127.
- AMERICAN RIVERS & NATIONAL PARKS SERVICE [2008]: *Dam removal and historic preservation. Reconciling dual objectives*, Washington DC.
- AVEZUELA CÁRCCEL, J. [2013]: «Los bienes con régimen específico o integrante de patrimonios separados. El Patrimonio Nacional», en Parejo Alfonso, L. y Palomar Olmeda, A. (dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, Cizur Menor: Aranzadi.
- BARREIRA LÓPEZ, A.; BRUFAO CURIEL, P. y WOLMAN, A. [2009]: *Restauración de ríos. Guía jurídica para el diseño y la realización de proyectos*, Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.
- BASSOLS COMA, M. [1983]: «Instituciones administrativas al servicio de la Corona: Dotación, Casa de S. M. el Rey y Patrimonio Nacional», *Revista de Administración Pública*, n.º 100.
- BIENDICHO GRACIA, L. F. y PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, I. [2007]: «Titularidad y gestión de las riberas de los ríos: El problema de las riberas estimadas con arreglo a la Ley de 18 de octubre de 1941», *Revista de Administración Pública*, n.º 172.
- 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*, n.º 179.
- [2016]: «La extinción de concesiones de abastecimiento urbano de aguas y su relación con los espacios naturales protegidos», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 33.
 - [2012]: «El régimen jurídico de las sequías: Crítica a la regulación extraordinaria y urgente de un fenómeno natural y cíclico propio del clima», *Revista de Administración Pública*, n.º 187.
 - [2008]: *La reforma ambiental de las concesiones y autorizaciones de aguas*, Bilbao: Bakeaz.
- BUAZZA ARIÑO, O. [2010]: *Principio de coordinación*, en Santamaría Pastor, J. A. (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid: La Ley.
- CABALLERO CARRO, M.ª P. [2014]: «Del Patrimonio de la Corona hasta el actual Patrimonio Nacional (1819-1950)», *Patrimonio Cultural y Derecho*, n.º 18.
- CHÍAS, P. y ABAD, T. [2014]: «La construcción del entorno del Monasterio de San Lorenzo de El Escorial. Agua, territorio y paisaje», *Informes de la Construcción*, vol. 66, n.º 536.
- DEL CAMPO, I. [2003]: «Jardines de La Granja, la arquitectura del agua», *Parques y Jardines*, n.º 67.
- DEL ESTAL GUTIÉRREZ, G. [1991]: «El Escorial, arquitectura y derecho. Normativa sobre la titularidad de bienes y ejecución de obras en el Real Patronato del Monasterio», *Reales Sitios. Revista del Patrimonio Nacional*, n.º 108.
- DÍAZ DÍAZ, E. [2013]: «Coordinación territorial mediante alteración catastral telemática e inscripción registral», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 874.
- [2012]: «Derecho Geoespacial: Aplicaciones prácticas para abogados», *Economist & Jurist*, vol. 20, n.º 161.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. [1956]: «La doctrina de los actos propios y el sistema de lesividad», *Revista de Administración Pública*, n.º 20.

GARCÍA LÓPEZ, C. [2002]: «Real Capilla y Monasterio de las Descalzas Reales de Madrid: Evolución económica y jurídica de las fundaciones de Doña Juana de Austria: Del Patronato Regio al Consejo de Administración del Patrimonio Nacional», en *Iglesia y religiosidad en España. Actas de las V Jornadas de Castilla-La Mancha sobre investigación en archivos*, Guadalajara.

GEREZ KRAEMER, G. M. [2013]: «La presencia del Derecho Romano en la Ley de Aguas española», *Revista General de Derecho Romano*, n.º 18.

GONZÁLEZ GARCÍA, J. V. [2015]: «Cuestiones del régimen general de los bienes públicos», en González García, J. V. y Agoués Mendizábal, C. (coords.), *Derecho de los bienes públicos*, 3.ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, A. [2012]: «El Valle de los Caídos y su régimen jurídico: Propuestas para una situación estable», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 28.

JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. [2015]: «Organización administrativa y relaciones interadministrativas», *Documentación Administrativa*, n.º 2.

LÓPEZ RODÓ, L. [1954]: *El Patrimonio Nacional*, Madrid: CSIC.

MÍNGUEZ GARCÍA, M.ª C. [2007]: *Patrimonio cultural y turismo de los Reales Sitios de la Comunidad de Madrid y sus incidencias en el territorio*, tesis doctoral, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

MOREU BALLONGA, J. L. [1996]: *Aguas públicas, aguas privadas*, Barcelona: Bosch.

PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, I. [2013]: «El "escándalo de las ventas de Valsain" (1869-1879)», *Estudios Segovianos*, n.º 112.

SORIANO GARCÍA, J. E. [2010]: «*Non venire contra factum proprium* (un préstamo civilista devuelto a su lugar original en la teoría de las fuentes del Derecho)», en Santamaría Pastor, J. A. (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Madrid: La Ley.

SORIANO GARCÍA, J. E. y BRUFAO CURIEL, P. [2011]: *Claves de Derecho Ambiental*, vol. II, Madrid: Iustel.