

# LA SOBREEXPLOTACION GRAVE DE LOS ACUIFEROS (Comentario a las Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de enero y de 14 de mayo de 1996)

Por  
IGNACIO BARRIOBERO MARTÍNEZ  
Universidad de La Rioja

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS ARGUMENTOS JURÍDICOS CONTENIDOS EN LAS SENTENCIAS.—III. EL VOTO PARTICULAR INCORPORADO A LA STS DE 14 DE MAYO DE 1996.—IV. COMENTARIO A LAS SENTENCIAS: 1. *La regulación de la sobreexplotación en la Ley de Aguas de 1985.* 2. *Consideraciones sobre los principios que sirven de base al fallo de las sentencias.* 3. *Conclusión final.*

## I. INTRODUCCIÓN

Aunque felizmente la época de grandes sequías que han assolado nuestro país parece haber cesado, la jurisprudencia del Tribunal Supremo nos hace revivir en tiempo presente alguno de los efectos que las mismas provocaron en el pasado. En dos sentencias muy próximas en el tiempo, una de 30 de enero y otra de 14 de mayo, ambas de 1996 (Ar. 395 y 4368, respectivamente), el Tribunal Supremo enjuicia un supuesto de declaración de sobreexplotación grave del acuífero del Campo de Montiel, zona que sufrió con especial intensidad la grave sequía padecida en España en la década de los ochenta. Este factor climático, unido a unos crecientes niveles de extracción de aguas subterráneas con destino a regadíos, provocaron que a finales de esa década los síntomas de sobreexplotación de este acuífero fueran evidentes (1). El efecto que la sobreexplotación ocasionó sobre el volumen de las aguas subterráneas tuvo también como consecuencia el alarmante descenso del nivel de las Lagunas de Ruidera, alimentadas de forma importante por flujos de aguas subterráneas procedentes de este acuífero (2).

---

(1) Curiosamente, y frente a todas las manifestaciones que evidenciaban una situación de sobreexplotación, LLAMAS señaló que el acuífero de Montiel no sólo no estaba sobreexplotado, sino que era uno de los menos explotados de España. En LLAMAS, *La explotación de aguas subterráneas: ¿bendición, maldición o entelequia*, en «Tecnología del Agua», núm. 19 (1992), pág. 64, cita extraída de MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho ambiental*, Trivium, Madrid, 1992.

(2) Sobre la situación del acuífero del Campo de Montiel y de las Lagunas de Ruidera en este período puede consultarse F. DELGADO PIQUERAS, *Derecho de aguas y medio ambiente*, Tecnos, Madrid, 1992, págs. 322 y ss.

Con fecha de 22 de abril de 1988, el Gobierno aprueba el Real Decreto 393/1988, dictado al amparo del artículo 56 de la Ley de Aguas (LAG. en adelante). En dicho Decreto se adoptan varias medidas para luchar contra la sobreexplotación que padece el citado acuífero (3). De entre estas medidas (4) y a los efectos que aquí nos interesan, destaca la suspensión de las extracciones de aguas subterráneas con destino a regadíos dentro de la zona meridional del Campo de Montiel (5). Ante esta situación, una entidad mercantil, titular de aguas privadas procedentes de un pozo situado en la zona afectada por la suspensión, interpone recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional contra la denegación por silencio de una indemnización de los daños sufridos por la medida adoptada en el Real Decreto, recurso que es estimado. Contra la sentencia de la Audiencia Nacional se interpone recurso de casación por el Abogado del Estado, que es desestimado por el Tribunal Supremo en la sentencia de 30 de enero de 1996. Otra entidad mercantil, en la misma situación que la anterior, eleva al Consejo de Ministros reclamación de indemnización de daños y perjuicios causados, siendo desestimada por el Consejo de Ministros, por cuanto se alega que se ha actuado con base en el artículo 56 LAG. Contra esta desestimación se interpone recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, que es estimado en sentencia de 14 de mayo de 1996, debiendo en consecuencia la Administración proceder al pago de las pertinentes indemnizaciones.

(3) El tenor literal del RD 393/1988 es el siguiente:

«Artículo único. Al amparo del artículo 56 de la Ley de Aguas, se aprueban las siguientes medidas:

Primera. Desde el momento de la entrada en vigor del presente Real Decreto y en tanto se ultiman los trámites previstos en el apartado 3 del artículo 171 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico serán de aplicación al acuífero subterráneo del Campo de Montiel, cuyos límites figuran en el apartado 1 del anexo del presente Real Decreto los efectos que, para la declaración provisional del acuífero sobreexplotado o en riesgo de estarlo, establece el apartado 4 de dicho artículo.

Segunda. Desde la entrada en vigor del presente Real Decreto hasta el 31 de diciembre de 1988 quedarán suspendidas las extracciones de aguas subterráneas con destino a regadíos dentro del perímetro de protección definido en el apartado 2 del anexo.

Tercera. Los Gobernadores civiles de las provincias afectadas por estas medidas coordinarán con los Presidentes de las Confederaciones Hidrográficas las actuaciones conducentes a conseguir el exacto cumplimiento de cuanto de ellas se deriva.»

(4) Las medidas adoptadas para tratar de solventar la situación de sobreexplotación que padece este acuífero no se han limitado a la aprobación del RD 393/88. Así, en 1993 vio la luz un «Programa de compensación de rentas agrarias en las unidades hidrogeológicas de La Mancha y del Campo de Montiel». Dicho programa, puesto en práctica entre el Gobierno estatal y el castellano-manchego y sufragado principalmente con fondos comunitarios, está orientado a nivelar el balance económico de las explotaciones de los agricultores que reduzcan el consumo de agua. Véase F. DELGADO PIQUERAS, «Calidad de las aguas y protección de los humedales», en *La calidad de las aguas*, Civitas, Madrid, 1994, pág. 110.

(5) Concretamente, la zona definida por los siguientes vértices geodésicos: a) Villahermosa; b) Cerro Crespo; c) Viveros; d) Povedilla; e) Terrinches.

## II. LOS ARGUMENTOS JURÍDICOS CONTENIDOS EN LAS SENTENCIAS

Presentados así brevemente los hechos, paso a exponer los argumentos jurídicos contenidos en ambas sentencias. El Tribunal Supremo acoge las tesis de las sociedades mercantiles, rechazando las del Abogado del Estado, en los siguientes términos:

«en el presente caso no ha habido, como dice el recurrente —el Abogado del Estado—, una delimitación o regulación del contenido de un derecho patrimonial que, por tanto, en absoluto dé derecho a indemnización, existiendo obligación jurídica de soportar el daño. Lo que existió realmente fue una *privación* del derecho de propiedad de *características análogas a la expropiación*» (STS 15 enero 1996, FJ 1).

La tesis central del Tribunal, en la que se apoya para afirmar la obligación indemnizatoria de la Administración, es que la aprobación mediante RD de las medidas contenidas en el artículo 56 LAg. no significa que la Administración deba desconocer las titularidades de aguas privadas existentes:

«El artículo 56 de la Ley de Aguas faculta a la Administración para que en caso de circunstancias excepcionales... mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros... pueda adoptar para la superación de tales situaciones las medidas que sean precisas... Pero la aprobación de dichas medidas... no significa que se desconozca la titularidad privada que los particulares puedan ostentar sobre las aguas privadas» (STS 15 enero 1996, FJ 2).

Los motivos que acabamos de exponer los hace también suyos la sentencia de 14 de mayo de 1996, recogéndolos en su Fundamento Jurídico primero. No obstante, esta sentencia va algo más allá en sus razonamientos jurídicos y entra a valorar un aspecto silenciado por la sentencia anterior:

«Si bien es cierto que, según establece el apartado cuarto de la mentada Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Aguas, a los aprovechamientos de aguas privadas les son aplicables las normas que regulan la sobreexplotación de acuíferos..., ello no enerva el derecho de los titulares de tales aguas privadas, ... a ser adecuadamente indemnizados o compensados cuando sean privados de su uso por las causas previstas en el artículo 56 de la propia Ley de Aguas, ya que este precepto dispone la posibilidad de adoptar medidas..., solamente para el dominio público hidráulico, aun cuando hubiese sido objeto de concesión» (STS 14 mayo 1996, FJ 2).

«La propia Ley de Aguas en su artículo 53.2 contempla el resarcimiento de los perjuicios generados a unos titulares de aprovechamientos hidráulicos en beneficio de otros cuando, con carácter temporal, se haya condicionado o limitado por el Organismo de cuenca correspondiente el uso del dominio público hidráulico para garantizar su explotación racional, por lo que no resulta coherente con tal régimen jurídico considerar como no indemnizables las limitaciones impuestas al dominio privado de las aguas mediante el ejercicio de la potestad conferida al Consejo de Ministros por el citado artículo 56 de la Ley de Aguas» (STS 14 mayo 1996, FJ 3).

De todo ello el Tribunal concluye que:

«Aunque tales limitaciones —las del art. 56 LAg.— son aplicables, según el apartado cuarto de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Aguas, a los aprovechamientos de aguas privadas, ello no supone que no se deban indemnizar conforme a lo establecido con carácter general para cualquier privación o limitación singular de derechos o intereses patrimoniales legítimos por causa de utilidad pública o interés social» (STS 14 mayo 1996, FJ 3).

En atención a todos estos argumentos, el Tribunal estima en ambas sentencias la pretensión de las entidades mercantiles, estableciendo la responsabilidad de la Administración (6) en la cuantía reclamada (7).

### III. EL VOTO PARTICULAR INCORPORADO A LA STS DE 14 DE MAYO DE 1996

Antes de iniciar el comentario a las sentencias, quiero referirme al voto particular contenido en la sentencia de 14 de mayo de 1996, emitido por el Magistrado señor Peces Morate, cuyos razonamientos jurídicos estimo de gran interés y acierto. En él se discrepa de los argumentos esgrimidos por la Sala, y ello en atención a tres circunstancias:

---

(6) Es curioso que el Tribunal a lo largo de las sentencias parece emplear de forma ambivalente el régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración y el de la expropiación forzosa. Instituciones que, si bien presentan evidentes conexiones, responden en nuestro sistema a fundamentos diferentes. Sobre este particular, véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Civitas, Madrid, 4.ª ed., 1993, págs. 212 y ss.

(7) Que el reconocimiento del derecho de las entidades mercantiles a percibir indemnización no es una cuestión menor lo demuestra la cuantía de las mismas: 76 millones en la primera sentencia y más de 80 en la segunda.

«a nuestro parecer, la Sala, ... no tiene en cuenta el principio hidrológico que justifica el nuevo régimen jurídico de las aguas establecido por la vigente Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, se aparta de la actual concepción del derecho de propiedad... y efectúa una interpretación diacrónica de los artículos 53.2, 56 y Disposición Transitoria Tercera, apartado cuarto, de la Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto, con lo que se desnaturaliza y desvirtúa el estatuto de la propiedad de las aguas subterráneas» (FJ 1).

«Al ser un recurso unitario, su escasez o abundancia perjudica o beneficia a todos por igual, de manera que tal realidad no se compadece con uno de los argumentos empleados por la Sala de instancia para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración por haber dejado en suspenso temporalmente las extracciones de aguas subterráneas con destino a regadíos, cual es el del sacrificio individual en beneficio de la colectividad» (FJ 2).

«... la Sala desatiende la nueva concepción del derecho de propiedad por no aplicar el estatuto jurídico de las aguas subterráneas, que conlleva unas naturales limitaciones de uso y aprovechamiento como cualquier otra propiedad...» (FJ 3).

«... creemos que no existe equivalencia o paralelismo alguno entre el supuesto contemplado por el artículo 53.2 y el previsto por el artículo 56, ambos de la Ley de Aguas, ya que éste se refiere a circunstancias extraordinarias de sequías, sobreexplotación de acuíferos y similares estados de necesidad, en que no se perjudica a unos titulares de aprovechamientos en beneficio de otros sino que se establecen medidas de carácter general afectantes a todos los que se encuentran en tales circunstancias» (FJ 4).

En atención a las razones que acabo de exponer, este Magistrado considera que la Sala debía desestimar el recurso, ya que:

«El sometimiento de la propiedad privada de las aguas a decisiones administrativas como la adoptada por el Consejo de Ministros en relación con el acuífero del Campo de Montiel constituye una delimitación ordinaria del dominio privado. Siempre que esta clase de medidas se adopten con la debida generalidad, como ha sucedido en este caso, no constituyen privación singular de derecho sino tan sólo aplicación de una previsión legal que forma parte del estatuto jurídico de las aguas de dominio privado» (FJ 4).

#### IV. COMENTARIO A LAS SENTENCIAS

##### 1. *La regulación de la sobreexplotación de acuíferos en la Ley de Aguas de 1985*

A efectos de claridad expositiva, paso a exponer brevemente el régimen de la sobreexplotación de acuíferos contenido en la Ley de Aguas, para seguidamente entrar en el comentario de las sentencias. Esta norma articula dos medios de respuesta de la Administración ante una situación de sobreexplotación de acuíferos (8): el artículo 54 LAg. (9) y el artículo 56 LAg. (10).

El concepto de «acuífero sobreexplotado» aparece definido en el artículo 171.2 del Reglamento del dominio público hidráulico, a cuyo tenor:

«Se considerará que un acuífero está sobreexplotado o en riesgo de estarlo cuando se está poniendo en peligro inmediato la subsistencia de los aprovechamientos existentes en el mismo, como consecuencia de venirse realizando extracciones anuales superiores o muy próximas al volumen medio de los recursos anuales renovables, o que produzcan un deterioro grave de la calidad del agua.»

La situación de sobreexplotación es, pues, una circunstancia objetiva, constatable a través del empleo de medios técnicos, que puede afectar a dos variables del recurso hidráulico: su cantidad y su calidad.

El único problema que se plantea es cuál de los dos preceptos aplicar para declarar sobreexplotado un acuífero. La duda no es baladí por cuanto el órgano competente y el procedimiento a seguir son distintos en uno y otro precepto (11). Ofrecer una solución genérica no es una labor sencilla.

---

(8) Entre los objetivos del V Programa de Acción Comunitaria de la UE, *Hacia un desarrollo sostenible*, adoptado por la Comisión el 18 de marzo de 1992, se encuentra precisamente el equilibrar la demanda y el suministro de agua mediante un uso y una gestión más racional de los recursos hídricos. Además, una de las metas que se fija este Programa para el año 2000 es el *impedir la sobreexplotación permanente*.

(9) Dicho precepto atribuye al Organismo de cuenca, una vez oído el Consejo del Agua, la competencia para declarar que los recursos hidráulicos de una zona están sobreexplotados o en riesgo de estarlo, debiendo imponer, una vez efectuada dicha declaración, una ordenación de todas las extracciones para lograr su explotación más racional, procediendo a la correspondiente revisión del Plan Hidrológico.

(10) Norma aplicable en situaciones de sequías extraordinarias, de sobreexplotación grave de acuíferos o situaciones similares, en cuyo caso se faculta al Gobierno para que mediante Decreto, oído el Organismo de cuenca, pueda adoptar las medidas que sean precisas en relación con el dominio público hidráulico, con el fin, se entiende, de que dichas situaciones excepcionales sean superadas.

(11) Así, mientras en el artículo 54 LAg. el órgano competente es el Organismo de cuenca correspondiente, en el artículo 56 LAg. la competencia se atribuye al Gobierno, quien mediante Decreto podrá adoptar las medidas precisas para la superación de la situación de sobreexplotación grave, sequía extraordinaria, etc. No obstante, el artículo 56 debe ser interpretado a la luz de la lectura que el Tribunal Constitucional ha hecho de este precepto. El Tribunal señaló que la determinación legal de los supuestos de hecho excepcio-

La distinción parece radicar en un aspecto puramente cualitativo, como es la gravedad de la sobreexplotación. Ahora bien, ¿cuándo estamos ante una simple sobreexplotación o ante una grave sobreexplotación? Nada se dice ni en la ley ni en los reglamentos que nos permita trazar una línea divisoria entre ambos conceptos. Pienso que habrá que estar a cada situación concreta para determinar si en ese caso nos encontramos o no ante una grave situación de sobreexplotación, circunstancia que en todo caso vendrá de la mano de datos científicos y técnicos debidamente cuantificados (12).

Respecto de las medidas que puede llevar aparejada la declaración de sobreexplotación, una vez más habrá que diferenciar si la declaración de sobreexplotación se lleva a cabo a través del artículo 54 o del artículo 56 LAg. Si se lleva a cabo a través del artículo 54 LAg., el Organismo de cuenca deberá «imponer una ordenación de todas las extracciones para lograr su explotación más racional», lo que le habilita para que, en virtud del artículo 53.2 LAg., con *carácter temporal* pueda *condicionar o limitar* el uso del dominio público hidráulico (13).

Si la declaración de sobreexplotación se lleva a cabo a través del artículo 56 LAg. se podrán adoptar «las medidas que sean precisas en relación con la utilización del dominio público hidráulico, aun cuando hubiese sido objeto de concesión»; *habilitación genérica mediante el empleo de un con-*

---

nales y de las medidas que han de adoptarse en tales casos debe considerarse básica y aplicable directamente en todo el territorio del Estado, correspondiendo por tanto su fijación al Gobierno de la Nación. Sin embargo, la habilitación al Gobierno para que adopte tales medidas por Decreto no puede tener un alcance incondicionado, ya que debe entenderse que corresponde al Gobierno la aprobación de las medidas cuando la situación de emergencia afecte a cuencas intercomunitarias o a varias cuencas a la vez, pero si la situación de emergencia no excede los límites de las cuencas intracomunitarias, la competencia para adoptar las medidas corresponderá a los órganos competentes en materia de aguas en dicha cuenca —STC 227/88, FJ 23—.

(12) DE LA CUÉTARA señala, a propósito de la sobreexplotación grave de los acuíferos, que todo el tema de la sequía, incluso la propia determinación de lo que debemos entender por tal, está contemplado en términos muy vagos. Ahora bien, para este autor, la amplitud de los conceptos y las definiciones empleadas no puede ser criticada ya que es la forma con que el Derecho afronta la necesaria respuesta de los poderes públicos a las situaciones de alteración del entorno. En J. M. DE LA CUÉTARA, *El nuevo régimen de las aguas subterráneas en España*, Tecnos, Madrid, 1989, pág. 133.

Para DE VICENTE DOMINGO, la sobreexplotación grave de los acuíferos constituye un concepto jurídico indeterminado, que supone un grado más de sobreexplotación de la contemplada en el artículo 54 LAg., aunque reconoce que «la línea de separación conceptual entre ambos puede resultar de difícil deslinde, pudiendo existir en la práctica un solapamiento entre ambos tipos». En R. DE VICENTE DOMINGO, *Regímenes especiales de explotación, sobreexplotación y salinización de las aguas subterráneas*, «REDA», núm. 64 (1989), pág. 586.

DEL SAZ cree que el artículo 56 LAg. hace referencia a «supuestos excepcionales de extrema gravedad», en S. DEL SAZ, *Aguas subterráneas, aguas públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1990, pág. 240.

(13) Además de estas medidas, el Organismo de cuenca podrá «establecer unos perímetros dentro de los cuales no será posible otorgar nuevas concesiones de aguas subterráneas», salvo que los titulares preexistentes estén constituidos en Comunidades de Usuarios (art. 54.2 LAg.). Igualmente «podrá determinar perímetros de protección del acuífero», dentro de los cuales la realización de obras de infraestructura, extracción de áridos y demás actividades que puedan afectar al acuífero requerirá la correspondiente autorización del Organismo de cuenca (art. 54.3 LAg.).

cepto jurídico indeterminado, «las medidas precisas», por lo que deberemos atender a características de cada caso, para poder enjuiciar si las medidas adoptadas pueden ser consideradas oportunas.

## 2. *Consideraciones sobre los principios que sirven de base al fallo de las sentencias*

Las bases sobre las que el Tribunal Supremo asienta su fallo en ambas sentencias son fundamentalmente dos:

En primer lugar, la interpretación que se hace de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Aguas, en relación con el artículo 56 LAg. Ambas sentencias, pero en mayor medida la de 30 de enero, hacen de la Disposición Transitoria Tercera un baluarte que impide que el artículo 56 LAg. pueda desplegar sus efectos sobre las aguas de titularidad privada. En la sentencia de 30 de enero, ya que se ampara totalmente en dicha Disposición para evitar la aplicación del artículo 56 LAg.; y en la sentencia de 14 de mayo, pues si bien se reconoce la aplicación del artículo 56 LAg. a las aguas privadas, no se niega que los titulares de estas aguas tengan derecho a ser indemnizados cuando sean privados de su uso por las causas previstas en el artículo 56 LAg., «ya que este precepto dispone la posibilidad de adoptar medidas por el Consejo de Ministros, *solamente para el dominio público hidráulico*, aun cuando hubiese sido objeto de concesión».

Frente a este criterio, creo obligado poner de manifiesto que si bien es cierto que la Disposición Transitoria Tercera obliga a la Administración a respetar el régimen de utilización de las aguas privadas procedentes de pozos o galerías en explotación, más adelante, en su apartado cuarto, el precepto lleva a cabo una importante precisión, cuando afirma que a estos aprovechamientos

«les serán aplicables las normas que regulan la sobreexplotación de los acuíferos, los usos del agua en casos de sequía grave o de urgente necesidad y, en general, las relativas a las limitaciones del uso del dominio público hidráulico».

El Tribunal en la sentencia de 30 de enero hace una lectura parcial y fragmentaria de las Disposiciones Transitorias de la Ley de Aguas, empleándolas como una barrera que deja indemnes a las aguas de titularidad privada de la aplicación de los preceptos que sobre la sobreexplotación contiene la Ley de Aguas. Persiguiendo idéntica finalidad, tampoco se puede interpretar el artículo 56 LAg. en una estricta literalidad, en la forma que hace la sentencia de 14 de mayo, como si las previsiones que para las aguas de titularidad privada contienen las Disposiciones Transitorias no existieran.

Este modo de proceder no es aceptable, por cuanto la razón que explica que la Ley de Aguas haga extensivas a las titularidades de aguas privadas las normas que regulan la sobreexplotación de los acuíferos no es otra,



como ya ha sido afirmado en el voto particular, que la consideración de las aguas como un recurso unitario, integrado en el ciclo hidrológico. En este sentido, las aguas subterráneas son físicamente unas mismas aguas, independientemente de la calificación jurídica, pública o privada, que se les aplique. Enlazando con esta idea hay que tener en cuenta otro dato fundamental: los acuíferos son grandes depósitos de aguas subterráneas que se recargan, básicamente, gracias a las aportaciones de las aguas superficiales que se infiltran al subsuelo (14), por lo que, dado que la situación de sobreexplotación se origina porque el volumen anual de extracciones es superior a la cantidad de agua que en el mismo período recibe como recarga un acuífero, parece claro que cuando la Administración establece unas medidas frente a una situación de sobreexplotación, lo hace con el fin de proteger la existencia del acuífero mismo (incluidas por tanto las titularidades de aguas privadas, dato que creo fundamental), existencia que se vería fuertemente comprometida si tales medidas no fuesen adoptadas.

Si atendemos a esta serie de consideraciones anteriores, parece perfectamente comprensible que las medidas que se adoptan ante una situación de sobreexplotación sean vinculantes tanto para los concesionarios de aguas públicas como para los titulares de aguas privadas (15), pues en caso contrario la actuación de la Administración carecería de toda virtualidad práctica (16). Esta circunstancia, puesta de manifiesto en el voto particular de la sentencia de 14 de mayo (17), no ha sabido ser valorada en sus justos términos por el Tribunal, que lleva hasta sus últimas consecuencias la distinción entre aguas públicas y aguas privadas, sin percatarse de cuál es la finalidad que se persigue con la declaración de sobreexplotación, que no es otra que salvaguardar la existencia misma del acuífero, por lo que aquí la distinción entre aguas públicas y aguas privadas es irrelevante a estos efectos.

---

(14) E. PÉREZ PÉREZ afirma que «hay que romper de una vez para siempre con la errónea imagen del río o venero subterráneo, para sustituirla por la de los acuíferos, esas grandes masas de materiales permeables infiltradas de agua y almacenadas en los depósitos o "vasos" formados por otras capas impermeables, aunque el líquido elemento se vaya desplazando hacia algún surgente natural o artificial y se renueve paulatinamente con caudales que proceden normalmente de la lluvia infiltrada en la tierra». En E. PÉREZ PÉREZ, *Competencia propia del Instituto Geológico y Minero de España sobre las aguas subterráneas*, Madrid, 1982, pág. 54.

(15) Para DE LA CUÉTARA, esta vinculación es consecuencia del «principio de lealtad al sistema»: como la sobreexplotación es una calificación que tiene su base en hechos, en circunstancias comprobables, en cuantificaciones exactas, el titular de aguas privadas está obligado a aceptar sus efectos. En J. M. DE LA CUÉTARA, *op. cit.*, pág. 132.

(16) Así señala DELGADO PIQUERAS que es lógico que las medidas a adoptar en situaciones de crisis hídrica «vinculen a todos los usuarios del área de crisis, puesto que de ello depende su eficacia y, consiguientemente, la superación del problema». F. DELGADO PIQUERAS, *op. cit.*, pág. 212.

(17) En ella se afirma que «la solución de la Sala, al omitir considerar el agua como un recurso único, no compensa realmente un perjuicio producido en beneficio de la colectividad, sino que, por el contrario, deja absolutamente incólume el derecho de los titulares de aprovechamientos de aguas subterráneas privadas, en detrimento no sólo de los intereses generales sino de los singulares derechos de todos y cada uno de aquellos usuarios o concesionarios del mismo recurso, que experimentan la misma limitación» (FJ 2).

El segundo argumento del que se sirven las sentencias para orientar el sentido de su fallo es el artículo 53 LAg. La interpretación que de este precepto lleva a cabo el Tribunal, en el sentido de que «no resulta coherente con tal régimen jurídico —el del art. 53— considerar como no indemnizables las limitaciones impuestas al dominio de las aguas mediante... el ejercicio del artículo 56 LAg.», es totalmente desafortunada. La indemnización prevista en el artículo 53 LAg. está pensada para cuando la limitación en el uso del dominio público hidráulico «ocasiona una modificación de caudales que genere perjuicios a unos aprovechamientos en favor de otros». En el supuesto que nos ocupa no se suspende la extracción de aguas subterráneas que realizan unos usuarios para favorecer a otros, sino que se suspenden las extracciones que llevan a cabo *todos* los usuarios de una zona (18).

Estas consideraciones, que resultan evidentes del tenor del precepto, lamentablemente, no han sido apreciadas debidamente por el Tribunal, aunque sí por el voto particular, donde se afirma que «no existe equivalencia o paralelismo alguno entre el supuesto contemplado en el artículo 53.2 y el previsto en el artículo 56 LAg.» (FJ 4).

Pues bien, amparándose en los dos argumentos que acabo de referir, el Tribunal entiende que la Administración, a través de la aplicación del artículo 56 LAg., ha llevado a cabo una «privación de derechos de características análogas a una expropiación», aunque, de forma incoherente con esta fundamentación, el Tribunal acaba basando su fallo en la existencia de responsabilidad por parte de la Administración. Por contra, tanto el Abogado del Estado como el voto particular creen que nos encontramos ante una mera delimitación del contenido de un derecho patrimonial no indemnizable. Entiendo que esta segunda postura es la correcta, en atención a varias consideraciones:

En primer lugar, la propiedad no se entiende como un derecho absoluto e incondicionado. Así, el artículo 33 de la Constitución señala que «la función social de la propiedad delimitará su contenido de acuerdo con las leyes». A propósito de las aguas, el Tribunal Constitucional (19) ya tuvo ocasión de señalar que la garantía de la propiedad de los bienes y los derechos patrimoniales que el artículo 33 de la Constitución sanciona no es absoluta, sino que debe ser puesta en relación con el artículo 128.1 (20) y con el artículo 45.2 (21) de la Norma Fundamental.

Si ponemos en relación los artículos 33, 45.2 y 128.1 de la Constitución y atendemos a un dato fundamental, como es que las aguas constituyen un elemento especialmentepreciado en nuestro país: su escasez, unida a su

---

(18) Además, en el caso de que existiese obligación indemnizatoria al amparo del artículo 53 LAg., ésta no recae sobre la Administración, sino sobre los titulares beneficiados, «correspondiendo al Organismo de cuenca, en defecto de acuerdo entre las partes, la determinación de su cuantía».

(19) STC 227/88, FJ 7.

(20) Dicho precepto subordina toda la riqueza del país, sea cual fuere su titularidad, al interés general.

(21) Precepto que obliga a los poderes públicos a velar por la utilización racional de los recursos naturales, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

carácter de elemento esencial para la vida, para el desarrollo de la fauna y la flora y su condición de elemento básico para el desarrollo de múltiples actividades económicas, justifica sobradamente que la propiedad privada sobre las aguas esté sometida a una serie de limitaciones (22) y a una intensa intervención administrativa (23).

Por tanto, las previsiones de las Disposiciones Transitorias LAg. en el sentido de que a las aguas privadas les serán aplicables las normas que regulan la sobreexplotación de los acuíferos, tienen su fundamento en los preceptos constitucionales que acabamos de referir (24). De lo que se deduce que las medidas que se adoptan al amparo del artículo 56 LAg. forman parte de la delimitación del contenido del derecho que impone la función social de la propiedad, por lo que tales medidas vinculan a los propietarios de aguas privadas, y, lo que es más importante, el establecimiento de estas medidas por la Administración excluye cualquier obligación indemnizatoria (25).

Con parecidos argumentos se había manifestado el Tribunal Constitucional con ocasión del enjuiciamiento de la constitucionalidad de la Ley de Aguas. En aquella ocasión, el Tribunal señaló que los límites que el apartado cuarto de las Disposiciones Transitorias segunda y tercera establece sobre las aguas de titularidad privada

«carecen de virtualidad expropiatoria, por tratarse de prescripciones generales que delimitan el contenido del derecho de propiedad privada (art. 33.2 CE), de acuerdo con la función social que los bienes sobre los que recae están llamados a cumplir» (26).

También el Tribunal Supremo, en una de las escasas ocasiones en que ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la aplicación del artículo 56 LAg., ha señalado que las medidas adoptadas amparándose en este precepto *no pueden considerarse expropiatorias* o limitativas de derechos adquiridos, ya que

---

(22) Limitaciones sobre la propiedad de las aguas de titularidad privada que, pese a que parece olvidarse con facilidad, estaban ya presentes en la legislación de aguas anterior en preceptos tales como los artículos 162, 167, 168 ó 175. S. MARTÍN-RETORTILLO ya alude a esta circunstancia, en *Derecho de aguas*, Civitas, Madrid, 1997, pág. 144.

(23) En este sentido señala MENÉNDEZ REXACH que «en general todo el régimen de las aguas subterráneas (incluso de las que sigan siendo privadas por aplicación de la disposición transitoria tercera) se caracteriza por una intensa intervención de los poderes públicos, que puede condicionar, limitar e incluso prohibir su explotación (arts. 54 y 56 y 91, entre otros)». En GALLEGO ANABITARTE, MENÉNDEZ REXACH y DÍAZ LEMA, *El Derecho de aguas en España*, MOPU, Madrid, 1986, pág. 527.

(24) En este mismo sentido, J. L. MOREU BALLONGA, en *Nuevo régimen jurídico de las aguas subterráneas*, Pressas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 1990, pág. 99.

(25) Como señala S. MARTÍN-RETORTILLO, «la función social de la propiedad delimita el contenido de este derecho; por tanto las inmisiones que de esa función se deriven no suponen reducción de su contenido y al ser en tales supuestos exigible el sacrificio, se trata de confines del derecho mismo, que no traspasando el dintel de su contenido normal, no son indemnizables». Véase S. MARTÍN-RETORTILLO, *op. cit.*, pág. 83.

(26) STC 227/88, FJ 18.

«el respeto de los derechos adquiridos se concilia con la limitación que se inscribe en la función social de la propiedad según el artículo 33.2 CE en situaciones de urgente necesidad, anómalas o excepcionales» (27).

### 3. *Conclusión final*

Todos los argumentos que he ido exponiendo a lo largo de los párrafos anteriores creo que justifican sobradamente la tesis de que no existe un deber de la Administración de indemnizar cuando ésta adopta medidas restrictivas de la propiedad en supuestos de sobreexplotación de acuíferos. Resulta cuando menos sorprendente que ninguna de estas consideraciones haya sido tomada en cuenta por las dos sentencias que nos ocupan, habiendo sido reflejadas únicamente en el voto particular emitido por el señor Peces Morate (28), voto particular que acierta plenamente al enjuiciar el régimen jurídico de la sobreexplotación de los acuíferos y su aplicación a las aguas de propiedad privada en el marco de los principios inspiradores de la Ley de Aguas de 1985.

Nos encontramos así ante el inicio de una línea jurisprudencial que «blinda» las titularidades de aguas subterráneas privadas, impidiendo de hecho, dado el montante de las indemnizaciones, que les sea aplicable el régimen de sobreexplotación de acuíferos, lo que crea una línea divisoria entre los titulares de aguas privadas y los concesionarios de aguas públicas, distinción que, estimo, ni estaba prevista en la ley, ni se sostiene desde el prisma de la función social a que la propiedad está supraordenada, ni especialmente se compece con el fin que persigue el establecimiento de estas medidas, que no es otro que el preservar la existencia misma del acuífero, incluyendo por tanto las titularidades de aguas privadas.

---

(27) STS de 12 de julio de 1993, FJ 5 (Ar. 6191).

(28) Así señala este Magistrado que «el sometimiento de la propiedad privada de las aguas a decisiones administrativas como la adoptada por el Consejo de Ministros en relación con el acuífero del Campo de Montiel constituye una delimitación ordinaria de tal dominio privado. Siempre que esta clase de medidas se adopten con la debida generalidad, como ha sucedido en este caso, no constituyen privación singular de derechos sino tan sólo aplicación de una previsión legal que forma parte del estatuto jurídico de las aguas de dominio privado».