

Aguas: la precaria edad de la política del agua como bien público esencial

ISABEL CARO-PATÓN CARMONA

VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL INFORME DE LAS CORTES GENERALES SOBRE LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA DE AGUAS EN COHERENCIA CON LOS RETOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO. 3. LA LEY DEL TRASVASE AL GUADALQUIVIR.- 4. ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN; EN ESPECIAL, SE ABRE EL TERCER CICLO DE PLANIFICACIÓN. 4.1. ESTRATEGIAS MARINAS Y AGUAS COSTERAS. 4.2. SE COMPLETA LA PLANIFICACIÓN DE SEGUNDO CICLO. 4.3. SALEN A INFORMACIÓN PÚBLICA LOS DOCUMENTOS INICIALES DEL TERCER CICLO. 4.4. OTRAS ACTUACIONES. 5. JURISPRUDENCIA: 5.1. Jurisprudencia del Tribunal Supremo. 5.2. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La STC relativa al impuesto sobre la contaminación de las aguas previsto en la Ley de Aguas de Aragón. 5.3. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 19 de abril de 2018.

RESUMEN: 2018 ha sido un año sin novedades para el derecho de aguas. Lo más mediático ha sido una multa coercitiva impuesta por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por incumplimiento de la normativa de depuradoras. Aparte de esto, destaca un informe de las Cortes Generales de política hidráulica y cambio climático, que abomina de la llamada política de oferta y que curiosamente fue seguido de la aprobación, en menos de 10 días, de un trasvase al Guadalquivir, autorizado sin análisis de viabilidad económica o ambiental. Tiene mucho interés una sentencia del Tribunal Supremo que admite el ejercicio de potestades de policía

demanial, ahí donde no se había practicado el deslinde y la titularidad del terreno era controvertida.

PALABRAS CLAVE: Aguas. Dominio público hidráulico. Medio ambiente. Plan hidrológico. Demarcación hidrográfica. Traspase. Canon de saneamiento. Impuesto sobre la contaminación. Caudal ecológico. Deslinde.

1. INTRODUCCIÓN

Año tras año constatamos la irrelevancia política del agua. De entrada, esto resulta curioso dado el relativo consenso que existe entre expertos de que entre los grandes desafíos del siglo XXI estará su gestión y el impacto del cambio climático en los recursos hídricos¹. El Pacto Nacional, lanzado en 2017 y al que nos referimos en el Observatorio del año pasado, fue abandonado debido al cambio repentino de Gobierno.

Con el Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, de reestructuración de los departamentos ministeriales, la agricultura salió del Ministerio de Transición Ecológica, cuyas funciones se definen por el art. 14 del citado Real Decreto, como sigue:

“1. Corresponde al Ministerio para la Transición Ecológica la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de energía y medio ambiente para la transición a un modelo productivo y social más ecológico.

2. Igualmente corresponde al Ministerio para la Transición Ecológica la política de agua como bien público esencial”.

Fuera del ambicioso objetivo de la promoción de un cambio económico y social, al agua se le atribuye la obviedad de ser un "*bien público esencial*". No sabemos si este añadido tiene alguna intencionalidad política o es sólo un adorno literario. Ajena a estos entretenimientos políticos, la Dirección General del Agua ha seguido siendo el órgano competente y mantiene idénticas funciones y estructura, sin que se haya cambiado a los Subdirectores Generales, verdadera columna vertebral de la Administración hidráulica. Los Organismos de cuenca sí han cambiado de

¹ En 2017 el CEDEX, Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas aprobó un informe titulado "[Evaluación del impacto del cambio climático en los recursos hídricos y sequías en España](#)" que pronostica de manera general una reducción de recursos hídricos en España, aunque con no pocas incertidumbres en cuanto a su verdadero alcance.

Presidente, con el correspondiente impacto en la gestión ordinaria de asuntos.

Lo más relevante o mediático del ejercicio han sido las multas impuestas por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 25 de julio de 2018 (asunto C-205/17) por inexecución de la sentencia condenatoria de 14 de abril de 2011 (asunto C-343/10) y relativas a las obligaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas (Directiva 91/271/CEE) en municipios de Galicia, Andalucía y Canarias.

2. EL INFORME DE LAS CORTES GENERALES SOBRE LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA DE AGUAS EN COHERENCIA CON LOS RETOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Poco interés ha despertado el “Informe de la Subcomisión para el estudio y elaboración de propuestas de política de aguas en coherencia con los retos del cambio climático”, adoptado el 24 de octubre de 2018 por Acuerdo de la Comisión de Transición Ecológica de las Cortes Generales (BOCG-CD de 8 de noviembre de 2018, Serie D núm. 448) y aprobado por el Pleno, en su sesión del día 13 de diciembre de 2018, con 169 votos a favor, 160 en contra y varios votos particulares. Sus conclusiones reflejan un programa político poco realista o ingenuo, donde el tema del coste de su aplicación para la Administración está ausente. Realmente, parece hecho desde un desconocimiento profundo del día a día de los Organismos de cuenca, con incontables expedientes por resolver. También llama la atención la visión peyorativa que traslada de los usos del agua, en la que se ignora el esfuerzo económico que han hecho los usuarios por mejorar la eficiencia de los aprovechamientos.

Por ejemplo, el informe destaca que ha de ponerse fin a las expectativas de nuevos usos y demandas, *“tanto en el crecimiento incontrolado del regadío como en la especulación urbanística”*, cuando estas expectativas hace años que no existen en varias cuencas. En muchas cuestiones se limita a recoger las soluciones que ya tiene el derecho español, esquivando el problema del déficit de ejecución (riesgos de inundación; problemas de contaminación por nitratos, sustancias prioritarias, o contaminantes emergentes; carencias en la planificación, obligación de aplicación de los principios de racionalidad económica, tanto en el fomento de obras como en la gestión de los servicios de agua y saneamiento).

El informe recomienda la siguiente reforma de la Ley de Aguas y del reglamento del Dominio Público Hidráulico:

- *“Que mejore la transposición de la DMA y el desarrollo de sus principios y objetivos, presididos por la recuperación y conservación del buen estado y buen potencial ecológico de las masas de agua.*
- *Que se integre consecuentemente el principio de precaución en la planificación (asumiendo previsiones pesimistas, dentro del abanico de incertidumbre) a fin de asegurar medidas prudentes que minimicen nuestra vulnerabilidad ante los riesgos de sequías y crecidas que agrava el cambio climático.*
- *Que permita superar problemas vigentes, como el desgobierno en la gestión de aguas subterráneas, la contaminación difusa, la sobreasignación de recursos o la falta de racionalidad económica en la planificación y gestión de aguas.*
- *Que asuma el acceso a los servicios básicos de agua potable y de saneamiento como un derecho humano, en coherencia con la declaración al respecto de Naciones Unidas; garantice el desarrollo del principio de participación ciudadana proactiva, establecido por la Convención de Aarhus; y ajuste el tradicional concepto de «interés general del Estado» al de «interés público superior» que define la DMA.*
- *Que modifique el régimen económico financiero y que se lleven a cabo de manera efectiva los análisis económicos de los planes de cuenca para que se cumplan los principios de racionalidad económica establecidos por la Directiva Marco del Agua teniendo en cuenta la distribución de competencias municipales, autonómicas y estatales en la gestión de los ecosistemas acuáticos y de los diversos servicios de aguas.*
- *Que fortalezca la aplicación efectiva del régimen concesional, mediante una gestión integrada de las diferentes tipos de recursos hídricos, mejorando la flexibilidad para gestionar la mayor variabilidad e incertidumbre, simplificando procedimientos y reforzando la contingencia de los derechos en función de la disponibilidad de agua a fin de reforzar, en suma, el dominio público desde una gobernanza transparente y participativa.*
- *Que promueva la revisión de las normas técnicas de seguridad de las infraestructuras hidráulicas, dotándolas de rango normativo preciso, de cara, no solo a garantizar su adecuado mantenimiento y la eficiencia en sus funciones, sino sobre todo, de cara a garantizar la seguridad, especialmente en grandes presas, teniendo en cuenta los escenarios previsibles de cambio climático”.*

Varios de los puntos que contempla esta propuesta –mejorar la trasposición del derecho europeo, contemplar el abastecimiento como derecho humano, promover el análisis económico del uso del agua- no

guardan relación con el cambio climático y en algún caso están desenfocados. Particularmente, no existe equivalencia entre el concepto de obra de interés general del Estado y el de actuación de interés público superior a los efectos de la DMA. Las obras de interés general del Estado son las de competencia estatal según el art. 46 TRLA; por ejemplo, puede ser una depuradora. El concepto de interés público superior es de aplicación para acudir a las excepciones a los objetivos ambientales de la DMA.

Otros puntos- como la aprobación de normas técnicas de seguridad de grandes presas, o la gobernanza en el aprovechamiento de aguas subterráneas- se refieren a cuestiones pendientes de desarrollo reglamentario (cfr. art. 364 RDPH para las normas de seguridad) o de adopción de medidas administrativas bien conocidas en el sector. Igualmente, la simplificación de procedimientos concesionales –medida, sin duda, necesaria- es insuficiente, porque la experiencia muestra que muchos expedientes se tramitan prácticamente hasta el final, pero por distintas razones no llega a dictarse la resolución.

Por último, y en lo que parecen medidas destinadas a reducir el uso del agua –asumir un escenario pesimista que integre consecuentemente el principio de precaución o reforzar la contingencia de derechos concesionales- se advierte lo que parece “ecologismo demagógico” puesto que no vemos por qué debería privarse de seguridad jurídica a los aprovechamientos, con perjuicio del desarrollo económico y social, mientras sean racionales y haya disponibilidad. Las concesiones nunca han garantizado el volumen concesional por encima de la disponibilidad natural (art. 59.2 del Texto refundido de la Ley de Aguas). Y en relación con las condiciones naturales, en los documentos de trabajo de la Comisión Europea, dada la incertidumbre de las predicciones, se aconseja que meras previsiones no determinen un cambio en las condiciones de referencia de las masas de agua, a no ser que existan “*pruebas contundentes*”².

Desde esta perspectiva, echamos de menos que este informe refleje el carácter instrumental de la política del agua a que se refiere el art. 40.2 TRLA (“*La política del agua está al servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas, sin perjuicio de la gestión racional y sostenible del recurso que debe ser aplicada por el Ministerio de Medio Ambiente*”), o que incida en la evidente necesidad de mejora de la coordinación interadministrativa e intersectorial. Esto posibilitaría que la planificación hidrológica fuera un

² CIS Guidance Document No. 24 "River Basin Management in a changing climate", 2009.

lugar de encuentro para la toma de decisiones y no una dictadura al servicio de un cumplimiento estricto de unos objetivos ambientales que no exige la DMA. Pues, como venimos señalando con insistencia en este Observatorio, esta Directiva contempla un conjunto de excepciones importantes que, aplicadas con sensatez, sirven para conciliar usos económicos con protección ambiental. Excepciones que, como también hemos indicado siempre, no son de aplicación cuando se trata de necesidades constatadas de agua de espacios de la Red Natura. Y si en estos supuestos la mejora ambiental exige que la planificación contemple un recorte de derechos concesionales o de aprovechamiento privado, no hay duda de que los usuarios perjudicados tienen que ser indemnizados de acuerdo con la Ley (art. 65.3 TRLA).

3. LA LEY DEL TRASVASE AL GUADALQUIVIR

Refleja muy bien el contradictorio espíritu de nuestros políticos que, pocos días antes de la votación por el Pleno del Congreso del informe anterior, se aprobara la Ley 10/2018, de 5 de diciembre, sobre la transferencia de recursos de 19,99 hm³ desde la Demarcación Hidrográfica de los ríos Tinto, Odiel y Piedras a la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, con el fin de contribuir a garantizar el abastecimiento de los municipios del Condado de Huelva, mejorar la garantía del riego, la recuperación de los acuíferos de la zona y el equilibrio hídrico del entorno y especialmente del Parque Nacional de Doñana. Es decir, una ley singular que responde a la política de oferta deplorada por el mismo (e incoherente) Parlamento³.

El trasvase supone el incremento de un transferencia de pequeña cuantía (4,99 hm³), autorizada por el Consejo de Ministros el 15 de febrero de 2008 por aplicación del art. 14 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

En el Congreso, Pedro Arrojo (Unidos Podemos) solicitaba que la transferencia aprobada no sirviera para consolidar regadíos ilegales (DSCD de 24 de octubre de 2018). Sin embargo, la ley no es clara. Es verdad que su art. 1.2.d) prohíbe que se destinen las aguas trasvasadas a la creación de nuevos regadíos, pero dispone que el agua se destinará a explotaciones de

³ La misma Comisión de Transición Ecológica que había elaborado el informe sobre el cambio climático, aprobó el texto que se remitiría al Senado el 31/10/2018. Antes, por el Pleno del Congreso, el resultado de la votación para la toma en consideración (12/06/2018) fue 249 votos a favor, 85 en contra y 7 abstenciones. En el Senado (21/11/2018), hubo 196 votos a favor; en contra, 17; abstenciones, 16.

regadío autorizadas en la demarcación por el Plan especial de ordenación de las zonas de regadío, aprobado por Decreto 178/2014, de 16 de diciembre. Esto es, el concepto de “riego legalizado” se hace depender de un plan territorial y no de la tenencia de títulos de acceso al agua.

Desde el punto de vista jurídico, la Ley plantea algunos interrogantes y, aunque está plagada de referencias a la sostenibilidad y a la gobernanza, responde a un esquema anticuado de declaración de interés general de obras con carácter previo a la aprobación de los proyectos e informes que acrediten su viabilidad, incluida la evaluación ambiental. Pueden verse en este sentido el art. 1.2 k), según el cual el trasvase se hará efectivo *“siempre y cuando se determine su necesidad mediante un informe favorable de viabilidad ambiental, que deberá incluir un análisis de costes y beneficios sociales, ambientales y económicos”*; el art. 2, que indica que será necesaria una evaluación ambiental; o también el art. 1.2 f), que augura que se aplicará el principio de recuperación de costes, de acuerdo con el estudio específico que deberá realizarse (art. 3).

Se prevé que el acceso al agua para abastecimiento se supedite a la obtención o modificación concesional. En cuanto al riego se exige que se constituyan Comunidades de usuarios y que los agricultores asuman el compromiso de acatar las reglas del citado plan especial territorial, previsión ésta que manifiesta la situación de insumisión que denuncian frecuentemente las asociaciones ecologistas. El art. 1.2 h), con cierta imprecisión, dispone que para acceder a las aguas trasvasadas los regantes precisarán un *“título”* que otorgará el Ministerio, tras la tramitación del correspondiente procedimiento por la Confederación. Que el *“título”* lo conceda el Ministerio es la regla en los aprovechamientos de interés general (art. 24 a) TRLA), regla que aquí se mantiene aunque las aguas provengan de una cuenca intracomunitaria, habida cuenta del carácter estatal del proyecto. No es seguro si este *“título”* para los agricultores ha de ser una concesión demanial, aunque lo lógico sería que se integrara con el resto de derechos de las Comunidades de usuarios en las concesiones que deberían otorgarse. La Ley no plantea la posibilidad de que se cree un servicio público para la explotación del mix hídrico que resulte del agua trasvasada con las de las otras fuentes de los usuarios y que se profesionalice la gestión, alejándola de los intereses políticos y con una correcta aplicación del principio de recuperación de costes y los condicionantes de protección ambiental. En cualquier caso, esta posibilidad está abierta por aplicación del art. 62 TRLA, que regula el riego en régimen de servicio público.

Otro ejemplo, de menor importancia, de política hidráulica anticuada es la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para

el año 2018, en la que se declaran de interés general obras de regadío, de forma directa (esto es, sin convocatoria pública) y con sujeción a disponibilidad presupuestaria (ver Disposición adicional centésima trigésima segunda).

4. ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN; EN ESPECIAL, SE ABRE EL TERCER CICLO DE PLANIFICACIÓN

4.1. ESTRATEGIAS MARINAS Y AGUAS COSTERAS

Se ha publicado el Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las estrategias marinas, el cual se aplica a las cinco demarcaciones marinas españolas: noratlántica, sudatlántica, Estrecho y Alborán, levantino-balear y canaria, definidas en el artículo 6.2 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino. Fuera de estas estrategias quedan las aguas costeras en relación con aquellos aspectos del estado ambiental del medio marino que protege la legislación de aguas (art. 2.2.). El Real Decreto no es más explícito, pero se refiere al estado ambiental que se caracteriza de acuerdo con los criterios del Real Decreto 817/2015 (art. 13) y que se protege aplicando las reglas de los programas de medidas que las autoridades de protección de la costa introduzcan en la planificación hidrológica (art. 71.2 Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica).

4.2. SE COMPLETA LA PLANIFICACIÓN DE SEGUNDO CICLO

Por fin se han aprobado los planes insulares de Canarias, que eran los que estaban pendientes para completar los correspondientes al segundo ciclo (2016-2021) de las 25 demarcaciones hidrográficas nacionales: Plan Hidrológico de la DH de Tenerife (Decreto 168/2018); Plan Hidrológico de la DH de La Palma (Decreto 169/2018); Plan Hidrológico de la DH de La Gomera (Decreto 137/2018); Plan Hidrológico de la DH de Fuerteventura (Decreto 185/2018); Plan Hidrológico de la DH de El Hierro (Decreto 184/2018); Plan Hidrológico de la DH de Lanzarote (Decreto 186/2018); y Plan Hidrológico de la DH de Gran Canaria (Decreto 2/2019).

4.3. SALEN A INFORMACIÓN PÚBLICA LOS DOCUMENTOS INICIALES DEL TERCER CICLO

Se ha publicado la resolución de la Dirección General del Agua por la que se anuncia la apertura del período de consulta e información pública de los documentos iniciales del proceso de planificación hidrológica

(revisión de tercer ciclo) correspondientes a las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar y a la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico oriental (en el ámbito de competencia de la Administración General del Estado), Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro (BOE de 20 de octubre).

La voluminosa documentación publicada (un mínimo de 1200 páginas por cuenca) comprende el “*Estudio General de la Demarcación*” y, dentro de éste, el “*Análisis económico del uso del agua*”⁴. En esta documentación inicial cuesta trabajo desgranar el trigo de la paja, debido a la gran información que se contiene –en gran parte general o común para todas las cuencas- y a la difícil identificación de los cambios relevantes con respecto a los ciclos anteriores. Hay poca transparencia en cuanto a los cambios en las metodologías o protocolos de análisis y caracterización de las masas de agua: esto es, no es fácil advertir en qué demarcación se están aplicando -o se van a aplicar en los documentos sucesivos de la planificación- la Instrucción de Planificación hidrológica (Orden ARM/2656/2008), los protocolos aprobados de acuerdo con art. 16 del Real Decreto 817/2015, u otras metodologías o modelos elegidos discrecionalmente para cada cuenca (por ejemplo, para la evaluación de los recursos hídricos disponibles se acude al modelo SIMPA, al EVALID o al PATRICAL).

Por otra parte, en lo que respecta al estado de las masas de agua, lo único que resulta claro de la documentación es que, de momento, se

⁴ El artículo 78 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica regula los contenidos del estudio general sobre la demarcación: “1. *El estudio general sobre la demarcación hidrográfica incluido en el programa de trabajo incorporará una descripción general de las características de la demarcación, un resumen de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas superficiales y de las aguas subterráneas y un análisis económico del uso del agua, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41.5 del texto refundido de la Ley de Aguas.*

2. *La descripción general de las características de la demarcación incluirá:*

- a) *Descripción del marco administrativo, físico y biótico de la demarcación, así como del modelo territorial, incluyendo el paisaje y el patrimonio hidráulico.*
- b) *La localización y límites de las masas de agua superficial, tanto continentales como costeras y de transición, incluyendo masas de agua artificiales y muy modificadas, tipos y condiciones de referencia específicas de cada tipo.*
- c) *La localización, límites y caracterización de las masas de agua subterránea.*
- d) *La estadística hidrológica disponible sobre precipitaciones, evaporaciones, escorrentías y cuanta información sea relevante para la adecuada evaluación cuantitativa y cualitativa de los recursos hídricos superficiales y subterráneos.*
- e) *La información histórica disponible sobre precipitaciones y caudales máximos y mínimos”.*

desconoce la eficacia de la aplicación de las medidas de los anteriores ciclos de planificación y en particular de los caudales ecológicos. En este sentido, para determinar el estado o potencial de las masas, en esta documentación inicial se hace una remisión, indistinta, a los datos recopilados en 2015 para su envío a la Comisión y/o a informes de seguimiento de 2017 y 2018, no muy precisos.

Para los juristas, el análisis de la planificación hidrológica resulta árido y no tanto por su contenido científico-técnico, sino porque, si se admite el símil, parece tener pies de barro, al apoyarse en datos cuyo nivel de confianza no siempre es alto (cfr. art. 3.34 del Real Decreto 817/2015).

4.4. OTRAS ACTUACIONES

Por Orden TEC/921/2018, de 30 de agosto, se definen las líneas que indican los límites cartográficos principales de los ámbitos territoriales de las Confederaciones Hidrográficas de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos.

Por Orden TEC/1399/2018, de 28 de noviembre, se aprueba la revisión de los planes especiales de sequía correspondientes a las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar; a la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro; y al ámbito de competencias del Estado de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental.

Por Resolución de la Dirección General del Agua, publicada en el BOE de 19 de octubre de 2018, se anuncia la apertura del período de consulta e información pública del documento titulado "Directrices, programa de trabajos, calendario y fórmulas de participación" del Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización.

5. JURISPRUDENCIA

5.1. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Desde una perspectiva judicial, una vez pasado el torbellino de las impugnaciones judiciales de los planes de demarcación primer ciclo, que ha caracterizado a estos últimos años en lo que se refiere a la crónica jurisprudencial, este año 2018 ha supuesto un calmado valle en lo que se refiere a este ámbito, aunque es probable que se avecine un nuevo tsunami

de reclamaciones relativo a los planes de segundo ciclo. No obstante lo anterior, conviene destacar que finalmente se ha resuelto el recurso interpuesto contra el Plan intracomunitario catalán correspondiente al primer ciclo planificador (tardío en tanto había sustituido al originario declarado nulo), si bien dicha resolución ha conllevado escasas consecuencias jurídicas por su coincidencia con el segundo ciclo planificador, como se verá a continuación. Vamos a presentar, de forma analítica, algunos de los principales pronunciamientos que ha dictado el TS en materia de aguas y que versan sobre aspectos tan dispares dentro de esta regulación material como el deslinde del dominio público hidráulico, los caudales ecológicos o el canon de regulación, haciendo especial hincapié en la doctrina jurisprudencial que se asienta y, por supuesto, en su planteamiento crítico.

5.1.1. IMPUGNACIÓN DEL RDPH, EN LA REDACCIÓN DADA A VARIOS ARTÍCULOS POR EL RD 638/2016, EN LO REFERIDO A LA REGULACIÓN DE LOS CAUDALES ECOLÓGICOS

A estas alturas, resulta innecesario acentuar la relevancia de la reforma operada en el RDPH mediante el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre. En su momento ya destacamos el carácter complejo y comprometido de una norma que, con el objetivo de proceder a una mejor gestión del riesgo de inundación, mostraba una clara -y, sin duda, necesaria- incidencia en relación a las competencias autonómicas en materia urbanística y territorial. Sin embargo, este RD cumplía con otros importantes cometidos, porque además de la limitación de usos en zonas inundables, establecía el régimen de cumplimiento de caudales ecológicos, el desarrollo del régimen jurídico de las reservas hidrológicas y el desarrollo tanto del Censo de vertidos autorizados de los Organismos de cuenca como el Censo Nacional de Vertidos (CNV).

La STS 3353/2018, de 3 de octubre (rec. nº. 145/2017) resuelve la pretensión de nulidad de los preceptos del RD 638/2016 referidos a uno de los pilares objetivos del reglamento, la regulación de los caudales ecológicos. El recurso se centra, fundamentalmente, en los artículos 49 quáter y quinquies del RDPH, entendiéndose las sociedades ecologistas recurrentes que dichos preceptos, en la redacción dada por el RD 638/2016, imponen una merma en la protección de los caudales ecológicos respecto a la regulación ofrecida por el TRLA, por la LPHN y por la Directiva Marco del Agua.

En su resolución, el TS presenta dos argumentos de especial relevancia a la hora de entender la articulación normativa y materialización

administrativa de los caudales ecológicos. El primero de ellos, con el que corrige la jurisprudencia anterior (sin citarla), es el indiscutible protagonismo que, según el TS, el Legislador ha otorgado a los planes hidrológicos a la hora de establecer las circunstancias especiales y las medidas necesarias para la regulación de los caudales ecológicos, de tal forma que ante la parquedad del TRLA, la concreción de los caudales ecológicos corresponde a la planificación hidrológica⁵. En este sentido interpreta el TS los apartados discutidos del artículo 49 quáter, entendiendo que su contenido está más dirigido a condicionar las decisiones de planificador que a la propia actuación directa de la Administración, por lo que resultan consecuentes con las pretensiones legislativas y, por tanto, no susceptibles de ser anulados. Como segundo pilar argumental, el TS refuerza el carácter indisponible –y no simplemente preferente– que adquieren los caudales ecológicos respecto a usos y aprovechamientos de los recursos hídricos, recordando que las concesiones preexistentes han de revisarse para incorporar la condición de respeto al caudal que corresponda a esa masa, de forma que se garantice su carácter prevalente, con la excepción del aprovechamiento para abastecimiento de poblaciones. No obstante, el TS considera admisible la previsión que realiza el párrafo sexto del artículo 49 quáter permitiendo que los caudales a pie de presa que se liberen para mantener el régimen de caudales ecológicos sean objeto de concesión o autorización para aprovechamiento hidroeléctrico en tanto dichas concesiones promueven un uso no consuntivo que puede ser compatible con el mantenimiento final del caudal ecológico. Es más, el TS no sólo no considera dicho precepto susceptible de anulación, sino que lo entiende valioso para el Ordenamiento en atención a la relevancia económica y estratégica que dicho uso representa para nuestro país.

Distinto resultado merece para el TS la regulación contenida en el apartado segundo del artículo 49 quinquies, que, en efecto, es declarado nulo de pleno derecho por resultar contrario al artículo 42 del TRLA. Este precepto se enmarcaba dentro de la regulación de los mecanismos de control y seguimiento del régimen de caudales ecológicos establecido en los planes hidrológicos, cuya responsabilidad corresponde, como no puede ser de otro modo, a los organismos de cuenca. En interpretación del TS, el párrafo segundo anulado permitía a los organismos de cuenca unos márgenes de tolerancia a la hora de observar el cumplimiento del régimen de caudales ecológicos respecto a las exigencias establecidas en los planes

⁵ En este sentido, véase la STS de 8 de abril de 2014 (rec. nº. 541/2012) en relación al Real Decreto 1332/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa y la STS de 25 de octubre de 2013 (rec. nº. 939/2010) sobre el Plan Hidrológico de las Cuencas Internas de Cataluña aprobado por Real Decreto 1664/1998.

hidrológicos, lo que el TS entiende que es una “desnaturalización” de dicho régimen “manifiestamente contraria” a lo pretendido por el Legislador en el artículo 42 cuando impone que sean los planes hidrológicos los que determinen dichos caudales. Esta interpretación quizá resulte excesivamente rígida y estricta, pues también podía deducirse que lo pretendido con la regulación incorporada por el RD 638/2016 era, simplemente, atribuir criterios a los organismos de cuenca para poder determinar, con cierta fiabilidad temporal, que se incumplía el régimen de caudales más allá de lo que podía resultar de una circunstancia puntual y casual asociada a la contingencia del momento en el que se realiza una medición. De igual forma, la anulación del último inciso del apartado tampoco se ajusta perfectamente a la argumentación mantenida por el TS, pues en este el propio Reglamento remitía, precisamente, al planificador hidrológico la posibilidad de establecer “reglas menos exigentes” en relación al régimen de caudales cuando concurren “circunstancias especiales” que así lo recomendasen. Más allá sobre nuestra consideración de la conveniencia y acierto en la redacción de este precepto, puede parecer poco consistente la argumentación seguida por el TS a la hora de afirmar que esta previsión vulneraba el contenido del artículo 59.7 del TRLA, pues no necesariamente esta fijación de reglas menos exigentes, adoptada de forma excepcional ante supuestos concretos y en masas de agua específicas -y siempre bajo la condición de no minorar o poner en riesgo los objetivos ambientales- suponía una conculcación de la “esencia” y finalidad del régimen de caudales ecológicos, porque su naturaleza era precisamente la de ser una medida excepcional y puntual que se recogiese en los propios planes hidrológicos y que podía estar fundamentada en sólidos estudios técnicos.

En relación con el régimen de cumplimiento de caudales ecológicos, la sentencia provoca una situación de inseguridad jurídica porque deroga el régimen general de cumplimiento establecido en el RDPH, pero no afecta a los regímenes específicos establecidos por cada plan, que presentan importantes diferencias en lo que respecta precisamente a los márgenes de tolerancia para su cumplimiento⁶.

⁶ En este sentido, y a modo de ejemplo, cabe indicar que en el Programa de Seguimiento del Duero de 2018, disponible en internet, se señala que durante todo 2018 el cumplimiento del régimen de caudales ecológicos se evaluó por aplicación de los criterios anulados del Real Decreto, pero que a partir de 2019 se aplicarían los previstos específicamente por el plan: [Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Duero 2015-2021. Informe de Seguimiento del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Duero. Año 2018.](#)

5.1.2. LA INTERPRETACIÓN ACERCA DEL CANON DE REGULACIÓN Y LA TARIFA DE UTILIZACIÓN DEL AGUA EN EL ARTÍCULO 114.7 TRLA Y ARTÍCULOS 303, 310 Y 311 DEL RDPH

De una lectura somera del régimen tributario establecido en el artículo 114 TRLA resulta fácilmente destacable –y en parecidos términos críticos se expresa el propio TS– su carácter poco sistemático y riguroso, incluso por momentos confuso, probablemente debido a la extraña voluntad del Legislador de insertar normas fiscales en lo que es una ley sectorial concebida con un propósito ciertamente distinto y enfocada, en su origen, a la regulación del régimen jurídico del dominio público hidráulico.

El TS, en dos de sus sentencias de este año –de 3 de abril y de 12 de junio–, acomete la complicada labor de ofrecer una interpretación reflexiva y coherente del artículo 114 TRLA, en relación con los artículos 303, 310 y 311 del RDPH. Y lo hace sobre la base de dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, en relación a los límites cronológicos para la aprobación de los cánones de regulación y las tarifas de utilización del agua y, en concreto, si cabe tal aprobación una vez iniciado el periodo anual a que afectan o, si por el contrario, dicha posibilidad no existe, porque se incurriría en un supuesto de retroactividad proscrita por el artículo 9.3 de la Constitución Española, de suerte que la aprobación ha de efectuarse antes del primer día de tal año. Y, en segundo lugar (quizá de mayor interés casacional), si los citados preceptos reglamentarios cuentan con cobertura legal o se extralimitan de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Aguas, particularmente en su artículo 114.4.

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones, es cierto que el propio TS ya se ha pronunciado reiteradamente sobre el momento en que deben quedar aprobados tanto el canon como la tarifa, habiendo llegado a la conclusión de que tal aprobación ha de acaecer con anterioridad a la fecha del devengo. Sin ir más lejos, tanto la STS de 10 de mayo de 2017, que estimó el recurso de casación para la unificación de doctrina nº 891/2016, como la STS de 19 de septiembre de 2017 (recurso de casación para unificación de doctrina nº 2929/2016), abordan *in extenso* el problema suscitado, afirmando con rotundidad que la aprobación del canon o de la tarifa, según cada caso, ha de ser anterior al devengo de ambas figuras, calificadas como tasas. No obstante, y en atención al nuevo régimen del recurso de casación, el TS manifiesta su voluntad de formar jurisprudencia en cuestiones como estas que suscitan interés casacional ofreciendo, de esta manera, algunas explicaciones complementarias sobre el porqué de la solución alcanzada. Así, se matiza que la aprobación del canon o tarifa no resulta posible cuando se ha iniciado el periodo impositivo que, para los

años siguientes a aquél en que se produzca la mejora o beneficio de los usos o bienes afectados (caso del canon) o en el momento en que puedan utilizarse las instalaciones de las obras hidráulicas (supuesto de la tarifa), debe entenderse que es el primer día del año natural. La aprobación posterior a dicho día incurriría, en virtud de lo argumentado por el TS, no sólo en una retroactividad proscrita por el artículo 9.3 de la Constitución, sino también en una vulneración del principio de legalidad, en su vertiente de *lex previa*, que obliga al poder público a dar a conocer los elementos esenciales de las obligaciones creadas por Ley antes de que tales obligaciones nazcan.

Y por lo que respecta a la segunda de las cuestiones, esto es, si los artículos 303, 310 y 311 del RDPH cuentan con cobertura legal en su labor interpretativa del artículo 114 TRLA, el TS resuelve con gran rotundidad, amparado en dos pronunciamientos de 2004 (SsTS de 26 de enero y 28 de septiembre) que tales preceptos no contravienen la Constitución ni la Ley de Aguas, y, en particular, no incurren en clase alguna de retroactividad; argumentación que ratifica en su posterior STS 2398/2018, de 12 de junio, por lo que no cabe su depuración del Ordenamiento jurídico.

5.1.3. IMPUGNACIÓN DEL PLAN DE GESTIÓN DEL DISTRITO DE CUENCA FLUVIAL DE CATALUÑA

Mediante STS 1434/2018, de 16 de abril, el TS resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Gobierno de Aragón contra el Real Decreto 1008/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña. Este plan, cuya breve existencia viene marcada por la nulidad previa del plan de gestión que correspondía al primer ciclo planificador (2009-2015) –precisamente por su impugnación por la propia Comunidad Autónoma de Aragón- y, por supuesto, por su derogación escasos dos años después, mediante el plan de gestión correspondiente al segundo ciclo planificador (2016-2021).

En esta ocasión, la Administración aragonesa pretendía que se declarase la nulidad de pleno derecho del Plan Hidrológico y de su Programa de medidas, todo ello sobre la base de la existencia de un conjunto de vicios de validez tanto de carácter formal/procedimental (ausencia de dictámenes preceptivos) como sustantivos (incorporación de recursos hídricos ajenos al ámbito territorial de la cuenca). Pretensión que es desestimada por el TS, sin entrar en el fondo del asunto, debido a la pérdida sobrevenida del objeto del recurso. Y es que, como hemos avanzado, en el plazo que media entre la interposición del recurso y la resolución del Tribunal se aprobó, mediante Real Decreto 450/2017, de 5

de mayo, el vigente Plan de Gestión de la cuenca intracomunitaria, derogándose, en consecuencia, el Real Decreto 1008/2015 impugnado.

En este caso, la falta de pronunciamiento sobre el fondo se debe a la carencia de ultraactividad del Real Decreto impugnado y a la falta de ejercicio por la administración demandante de una pretensión de plena jurisdicción, teniendo en cuenta que, ante el planteamiento de la pérdida de objeto en el proceso, la demandante solo opuso la pervivencia del interés legitimador en la hipótesis de que ante una anulación de la norma derogatoria recobraría su vigencia la derogada. Evidentemente, los motivos formales ya resultan irrelevantes ante la derogación del Real Decreto. No así los motivos sustantivos, pues el ámbito territorial del nuevo plan de gestión aprobado en 2017 vuelve a relacionar algunos de los recursos hídricos que se discutían en este plan impugnado, lo que ha llevado, de forma inevitable, a la presentación de un nuevo recurso por la Administración aragonesa frente al plan de gestión del segundo ciclo planificador, con lo que el TS tendrá, finalmente, que pronunciarse sobre esta posible extralimitación territorial.

5.1.4. ¿RESULTA NECESARIO DESLINDAR LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO PARA PODER EJERCER POTESTADES ADMINISTRATIVAS SOBRE LOS MISMOS?

En la STS 814/2018, de 21 de mayo, se presenta y dilucida, por su indudable interés casacional, la cuestión de si en un procedimiento en el que se discute la titularidad de unos terrenos que la Administración hidráulica considera dominio público hidráulico, resulta preciso proceder al deslinde del mismo para el ejercicio por la Administración de las potestades administrativas relativas a la utilización de dicho dominio público hidráulico y su protección.

En el caso que se juzga, una empresa, a la que se le había adjudicado el cultivo y explotación de árboles en unos terrenos comunales, solicita autorización a la Confederación Hidrográfica del Ebro para la tala de chopos en lo que entienden que forma parte de la zona de servidumbre del río Aragón. Sin embargo, en la resolución que autoriza dicha actividad maderera, la Confederación declara, además, la demanialidad hidráulica de los terrenos. El carácter discutido en lo que se refiere a la naturaleza jurídica y titularidad de los terrenos lleva a la sentencia de instancia a anular la resolución y declarar que el deslinde administrativo era un presupuesto necesario y previo al ejercicio de cualquier otra potestad, y que este se debía realizar por el procedimiento legalmente previsto y no

mediante una simple declaración contenida en un acto administrativo que presentaba otro objeto principal.

El TS, sin embargo, casa la sentencia de instancia y declara conforme a derecho la resolución confederal. De esta forma, y dado el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que presenta el pronunciamiento, debemos destacar como argumento principal que el deslinde no resulta imprescindible para que la Administración pueda ejercitar sus facultades sobre el dominio público hidráulico. Y ello porque la calificación de los bienes demaniales por naturaleza (como es el caso de los cauces de corrientes naturales) se produce por ministerio de la Ley, en atención a lo previsto en el artículo 2 del TRLA. De lo anterior se infiere, como lógico corolario, el carácter meramente declarativo del deslinde en estos supuestos, ya que únicamente constata realidades físicas y geográficas previstas en la norma legal, y que no resulta necesario practicar un previo deslinde para conceder autorizaciones o concesiones sobre los cauces, ni para imponer sanciones o autorizar el aprovechamiento de los bienes situados sobre dichos cauces (tal y como ya se argumentó en las previas SsTS de 21 de enero de 2011 y de 25 de octubre de 2012).

La interpretación mantenida por el TS (por supuesto, extensiva a cualquier bien del dominio público natural cuya determinación viene prevista en una Ley) nos parece adecuada y lógica, pues fácilmente se puede inferir que esa era la finalidad pretendida por el Legislador al detallar la afectación de estas categorías de bienes; ahora bien, en el caso de autos, el Tribunal indica que la resolución impugnada no sirve por sí misma para modificar la titularidad registral de los terrenos, que eran comunales y que *“si las partes consideran que la titularidad es discutible, siempre podrán hacerlo ante el orden jurisdicción competente en materia de determinación del derecho de propiedad”*.

5.1.5. A VUELTAS CON EL RÉGIMEN TRANSITORIO DE LA LEY DE AGUAS

La STS 3777/2018, de 26/10/2018 N° de Recurso: 1388/2017, dictada bajo el nuevo régimen del recurso de casación, interpreta la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Aguas, señalando que *“para poder acceder al registro de Aguas el aprovechamiento de aguas públicas adquirido en fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley de 1985, deben aportarse, o bien la resolución vigente de la Administración otorgando la correspondiente concesión y las condiciones de la misma o, caso de que se hubiera adquirido el derecho por usucapión, acreditar que, al menos en el plazo de veinte años anteriores a la entrada en vigor de la Ley se ha venido realizando el aprovechamiento de aguas públicas con unas concretas*

condiciones, entre ellas caudales y destinos, durante el mencionado plazo”. Con este segundo requisito, el Tribunal está pidiendo la acreditación de caudales y destinos desde 1965, lo que parece a estas alturas una broma.

5.2. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. LA STC RELATIVA AL IMPUESTO SOBRE LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS PREVISTO EN LA LEY DE AGUAS DE ARAGÓN

El relativo fracaso de los ambiciosos planes aragoneses de saneamiento y depuración de los años 1989 y 2001 motivó, entre otras derivaciones, la decisión del Legislador aragonés de transformar el tradicional canon de saneamiento -creado por la Ley 9/1997, de 7 de noviembre, de saneamiento y depuración de las aguas residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón- en el nuevo y polémico impuesto sobre la contaminación de las aguas (ICA) en Aragón. El ICA se ha configurado, por tanto, como un recurso tributario de la Comunidad Autónoma de Aragón –o impuesto de finalidad ecológica a los efectos del cumplimiento de los objetivos marcados por la Directiva 91/271/CEE, sobre Tratamiento de las Aguas residuales Urbanas-, afectado a la financiación de las actividades de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración previstas en la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón.

Este recurso tributario autonómico chocó, sin embargo, con la praxis y la voluntad política y social de algunos municipios, con especial mención a la capital de la Comunidad, Zaragoza. La existencia de dos estaciones depuradoras de aguas residuales en Zaragoza, financiadas por el propio Ayuntamiento, y cuya gestión se encomendó a una sociedad municipal (medio propio) llamada “Ecociudad S.A.U”, encargada del cobro de las correspondientes tarifas por la prestación del servicio de saneamiento y depuración de aguas en dicha ciudad, supuso un punto de controversia para la admisión de este tributo, que se enfrentó a un numerosísimo conjunto de impagos y recursos en vía administrativa en relación al primero de sus recibos (más de 40.000), en los que, generalmente, se alegaba la existencia de una duplicidad en el pago, el carácter no ambiental del tributo e, incluso, su no naturaleza de impuesto (considerándose una tasa). No obstante, el principal caballo de batalla fue la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte de más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario de Podemos y del Grupo Mixto contra la regulación de este impuesto en el artículo 5 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, que modifica varios preceptos de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas

y ríos de Aragón, todos ellos relacionados con el impuesto sobre la contaminación de las aguas.

La modificación de la redacción de la disposición adicional séptima de la Ley 10/2014 implicó la aplicación plena del ICA al municipio de Zaragoza, pues si bien desde su redacción original se había declarado la compatibilidad de este tributo con la tasa municipal por depuración o la tarifa por prestación de servicios de depuración, en la propia Ley se había establecido un sistema paccionado para su aplicación, con la previsión, incluso, de posibles compensaciones; sistema convencional que se elimina con la modificación de 2016, aunque se prevé, en su sustitución, un conjunto de bonificaciones específicas para el municipio de Zaragoza (del 70 por ciento el primer año de aplicación del impuesto y del 60 por ciento a partir del segundo). En este sentido, los recurrentes argumentaban que la nueva redacción vulneraba los principios constitucionales de autonomía local, de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y de seguridad jurídica y confianza legítima, en aspectos concretos como el derecho de las entidades locales a participar en los asuntos de su interés y a compensar el esfuerzo inversor que hubieran podido realizar en instalaciones de depuración de las aguas; desconocer la normativa europea en materia medioambiental y algunos de sus principios básicos, como el principio de prevención, el de recuperación de costes medioambientales y el principio «quien contamina paga»; y haberse modificado radical y súbitamente la regulación existente, sin que, en opinión de los recurrentes, existiese ninguna razón de carácter medioambiental que justificase este cambio.

El TC, sin embargo, desestima en su totalidad las pretensiones de los recurrentes, declarando la conformidad de todos los preceptos legales impugnados en relación al texto constitucional, sin entrar a valorar la adecuación de la regulación sobre el impuesto a la luz de los principios de derecho ambiental que informan la Directiva Marco del Agua, en tanto dichos principios no suponen parámetro de constitucionalidad y, por tanto, dichas posibles infracciones del Derecho de la Unión Europea resultan ajenas al ámbito de enjuiciamiento del TC. Por lo esencial, se declara la compatibilidad del impuesto sobre la contaminación de las aguas y la tasa municipal por servicios de saneamiento y depuración de aguas, afirmando que entre ambos existen diferencias tanto respecto a su naturaleza tributaria como al hecho imponible que gravan, algo que no resulta sorprendente teniendo en cuenta que el propio TC ya se había pronunciado sobre un supuesto equivalente en la STC 85/2013 sobre el impuesto autonómico vasco de aguas.

5.3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN DE 19 DE ABRIL DE 2018, RCA NÚM. 391/2014

Esta sentencia reconoce el derecho de un concesionario afectado por la determinación de caudales ecológicos por el Plan Hidrológico del Ebro a una indemnización por los daños derivados de la pérdida de producción. Lo que dice el Tribunal es que el art. 65.3 TRLA *“contempla el derecho a la indemnización del concesionario perjudicado en el supuesto de que sea precisa una adecuación de la concesión a los planes hidrológicos, situación a la que cabe equiparar el establecimiento e implantación de los caudales ecológicos fijados por el Consejo del Agua”*.

El objeto del recurso era la resolución de 30 de septiembre de 2014 del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro que aprueba la propuesta de mantenimiento de los caudales mínimos en el río Cinca aguas debajo de la presa de El Grado y aguas debajo de Joaquín Costa hasta la central de Ariéstolas, en los términos y tramos que se indican. Es decir, el objeto del recurso era una resolución que imponía caudales ecológicos sin revisar las correspondientes concesiones, pese a que el caudal ecológico es una condición concesional (art. 15 bis f) y 115.2 g) RDPH). Como se advierte del párrafo transcrito, para el TSJ esto es irrelevante pues la resolución impugnada es “equivalente” a la revisión concesional. Del texto de la sentencia parece desprenderse que el recurrente no alegó la nulidad radical de la resolución por prescindir del procedimiento legalmente establecido.

El Estado ha recurrido esta sentencia en casación, recurso que se ha admitido a trámite por ATS de 19/11/2018 Nº de Recurso: 4805/2018, que precisa que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar *“si cabe equiparar el establecimiento de los caudales ecológicos fijados por los planes hidrológicos de cuenca al supuesto de que sea precisa una adecuación de la concesión a los mismos, dando lugar directamente al reconocimiento de indemnización al concesionario perjudicado por aplicación del artículo 65.3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio”*.

La impugnación de la Administración del Estado debe relacionarse con el documento elaborado por el Ministerio para la Transición Ecológica en relación con los planes hidrológicos españoles, titulado *“Síntesis de los planes hidrológicos españoles. Segundo ciclo de la DMA (2015-2021)”*, que dedica un apartado específico al “análisis de la jurisprudencia”. En este apartado se alude a los planes hidrológicos del primer ciclo que *“han estado acompañados de una fuerte litigiosidad”*. Y, a continuación, se reconoce

que: *“Entre las cuestiones admitidas por el alto tribunal (recursos contra el plan de Galicia Costa, por ejemplo) se identifica la imposibilidad de negar la aplicación del artículo 65.3, según el cual las concesiones podrán ser revisadas cuando lo exija su adecuación a los planes hidrológicos, en cuyo caso, el concesionario perjudicado tendrá derecho a indemnización, de conformidad con lo dispuesto en la legislación general de expropiación forzosa. Es decir, que procede la indemnización cuando se revise la concesión y, como consecuencia de ello, el concesionario se vea perjudicado”.*