

DEBATES

LA REVISIÓN DE CONCESIONES DE USO PRIVATIVO DE AGUA PARA SU ADAPTACIÓN A LAS EXIGENCIAS AMBIENTALES DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS Y SU EVENTUAL INDEMNIZACIÓN (*) (**)

BLANCA SORO MATEO

SUMARIO: I. UNA MANIFESTACIÓN MÁS DE LA AMBIENTALIZACIÓN DEL DERECHO DE AGUAS: LA RECONSIDERACIÓN DE CONCESIONES DE USO PRIVATIVO DE AGUAS POR MOTIVOS AMBIENTALES.– II. LA REVOCACIÓN DE CONCESIONES DE USO DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO Y LA OBLIGACIÓN DE INDEMNIZAR. DOCTRINA GENERAL.– III. LA REVOCACIÓN Y REVISIÓN DE AUTORIZACIONES POR MOTIVOS DE LEGALIDAD U OPORTUNIDAD AMBIENTAL EN EL TRLA. ¿SON INDEMNIZABLES?– IV. LA REVOCACIÓN Y REVISIÓN DE CONCESIONES DE USO PRIVATIVO DEL AGUA COMO CONSECUENCIA DE SU ADAPTACIÓN A LAS EXIGENCIAS AMBIENTALES DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS ¿SON INDEMNIZABLES?: 1. La revocación de concesiones de uso privativo de aguas por exigencias ambientales es indemnizable 2. La insuficiente regulación de la revisión de concesiones de uso privativo de agua en el TRLA 3. El general reconocimiento de indemnización derivado de la revisión de concesiones cuando lo exija su adecuación a los planes hidrológicos. La necesaria reformulación de esta solución legal en función de la distinta naturaleza de las exigencias de los Planes Hidrológicos.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El estudio analiza la necesidad de reinterpretar y replantear la revisión de las concesiones hidráulicas previamente concedidas, como consecuencia de nuevos caudales ecológicos o de medidas ambientales derivadas de la evaluación ambiental o de la protección de los espacios naturales protegidos, incluida la Red Natura 2000. Se plantea el eventual derecho a indemnización en este ámbito.

Palabras clave: concesiones de uso privativo de agua; revocación de concesiones; revisión de concesiones; caudales ecológicos; indemnización.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 24 de diciembre de 2015 y evaluado favorablemente para su publicación el 28 de enero de 2016.

(**) Texto ampliado de la Comunicación presentada al Congreso Internacional «Desafíos del Derecho de Aguas», celebrado en la Universidad de Murcia durante los días 5 y 6 de noviembre de 2015. El presente trabajo se realiza en el marco del Proyecto de investigación (Plan Estatal 2013-2016 Excelencia) «Recursos naturales y energía» (DER20B-2013-48329-C2-1-P).

ABSTRACT: The study attempts to analyze the desirable interpretation and reconsideration of the revision of hydraulic concessions previously granted as a result of new ecological flow or resulting environmental measures of the environmental assessment, or the protection of protected natural areas, such as Natura 2000 Areas. It proposed the potential right to damages.

Key words: concessions for private use of water, revocation of concessions, review of concession, ecological flow, compensation.

I. UNA MANIFESTACIÓN MÁS DE LA AMBIENTALIZACIÓN DEL DERECHO DE AGUAS: LA RECONSIDERACIÓN DE CONCESIONES DE USO PRIVATIVO DE AGUAS POR MOTIVOS AMBIENTALES

Debemos comenzar nuestra reflexión en torno a una temática tan debatida, como resulta el eventual resarcimiento de los perjuicios derivados de la revisión de concesiones de uso privativo del agua por motivos ambientales, afirmando que la ambientalización o ecologización del Derecho es una realidad de nuestro tiempo. Este nuevo paradigma, a partir del cual enfrentar el estudio de las instituciones ya ha tenido predicamento en otros ámbitos, y así, ya no nos resulta ajeno hablar de la *ambientalización* o *ecologización* de los currículum, de las Universidades, de lo social, del turismo, de la filosofía, de la de la psicología, de las matemáticas, de la ética y de la economía, entre otros sectores y disciplinas, habiendo visto la luz ya numerosos estudios doctrinales que predicán esta tendencia común. El Derecho no es ajeno a esta realidad, y ciertos autores se han ocupado de acuñar los términos «ambientalización» o «ecologización», para referirse en general al Derecho, pero también específicamente a instituciones básicas del Derecho Administrativo, como las ordenanzas, la distribución de competencias, el procedimiento administrativo, los derechos fundamentales o señaladamente al dominio público (1). La ambientalización del derecho de los bienes de dominio público natural, y el reforzamiento de su función ecológica y social puesta de manifiesto por ESTEVE PARDO como una

(1) Paralelamente al adelgazamiento normativo en materia ambiental, que LÓPEZ RAMÓN denuncia al analizar las tendencias del Derecho ambiental actual, se echa de menos la ambientalización del derecho de minas, frente a la ambientalización de otros sectores, en LÓPEZ RAMÓN, 2014: pp. 549-52. Para un estudio en profundidad sobre la ambientalización del derecho, pueden verse los trabajos: JORDANO FRAGA, 2002: pp. 101-141 y DELGADO PIQUERAS, 1992. Se han referido también a la ambientalización o a la ecologización del Derecho, GORDILLO, 1999: pp. 307-340; PUIG VENTOSA, 2008: pp. 109-130; HOYOS RAMÍREZ, 2011: pp. 47-64; IZCARA PALACIOS, 2001: pp. 3-24; Teijeiro Lillo, M. E., 2011: pp. 895-908; LOZANO CUTANDA, 2002: pp. 175-205, BETANCOR RODRÍGUEZ, 2004: pp. 87-96. Sobre la «ambientalización» o «ecologización» de los conflictos del agua en los países con estructura territorial descentralizada, Vid. PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, 2015.

revalorización y protección reforzada de estos bienes, es una realidad en Derecho español (2).

Partiendo de estas premisas, y descendiendo ahora a la parcela que constituye el denominado Derecho de aguas, puede afirmarse con igual rotundidad que el avance del Derecho Ambiental, y en especial del que se ha venido en denominar Derecho de los recursos naturales, está incidiendo de manera decisiva sobre instituciones básicas del Derecho de aguas como la distribución de competencias, la planificación hidrológica y sus relaciones con el resto de instrumentos planificadores, las técnicas jurídicas para el control de avenidas e inundaciones y los títulos habilitantes de su uso como bien de dominio público natural.

Como es sobradamente conocido, las peculiares características del Derecho Ambiental español, cambiante por antonomasia, tanto por exigencias de su propio objeto como por la europeización a la que se encuentra sometido, nos está llevando a una general reformulación del tradicional Derecho de Aguas, sobre todo a partir de la Directiva 2000/60 Marco de Aguas (DMA). El agua, desde estos ya no tan nuevos planteamientos, sin dejar de cumplir esa función económica como recurso sobre el cual desarrollar la actividad industrial, agrícola y turística, entre otras, que fundamentalmente se dirige a disciplinar su uso y a asegurar su disponibilidad, es entendida en las últimas décadas fundamentalmente como recurso básico para la vida, concepción en la que entroncan nuevos planteamientos también conocidos sobre el reconocimiento del derecho humano al agua y su naturaleza de recurso natural de marcado valor ambiental.

Nuestro estudio se dirige al análisis del régimen jurídico de las concesiones de uso privativo del agua, para preguntarnos e intentar responder acerca de una eventual necesidad de reinterpretación o replanteamiento de la revisión de las mismas como consecuencia de exigencias ambientales, esto es, por exigencias de los nuevos caudales ecológicos fijados en la planificación hidrológica o de medidas ambientales derivadas de los resultados de la evaluación ambiental de los planes o de la prevalencia de la planificación de los recursos naturales y de la protección de los espacios naturales, incluida la Red Natura 2000. Se plantea el derecho a indemnización de los titulares de las concesiones preexistentes y si la ecologización del derecho de aguas está provocando algunas consecuencias sobre su disciplina.

Situados en las coordenadas descritas, y encarando el tema anunciado, a nadie ya sorprende que la incorporación de la variable ambiental exija cada vez más la frecuente reconsideración de concesiones hidráulicas previamente concedidas, como consecuencia de la imposición de nuevos caudales ecoló-

(2) ESTEVE PARDO, 2015: pp. 502-503.

gicos o de medidas ambientales derivadas de la evaluación ambiental o de la prevalencia de la planificación de los recursos naturales y de la protección de los espacios naturales, incluida la Red Natura 2000 (3). En puridad, la operación de deshacer o dismantelar el entramado de concesiones hidráulicas preexistentes no es nuevo en nuestro ordenamiento jurídico, ya que el texto de la propia Ley 29/1985, de Aguas (LA), en su redacción inicial, y aún antes la Ley de 20 de febrero de 1942, de Pesca, supeditaron el otorgamiento de las concesiones a las exigencias de conservación del recurso (art. 40.d) o a la garantía de aprovechamiento concreto (4).

La adecuación ambiental de las concesiones de uso privativo de aguas, que puede exigir dismantelar las concesiones previamente otorgadas (rescate o revocación), o al menos proceder a su modificación (revisión), podrá encontrar su justificación en una variación de las circunstancias determinantes de su otorgamiento o más bien en la adecuación de las mismas al contenido de los Planes hidrológicos. En consecuencia, surgirán diversos interrogantes en relación con la indemnidad del principio de seguridad jurídica y de confianza legítima, así como sobre la aplicación de la doctrina de los derechos adquiridos y de la vinculación de la Administración a sus propios actos, todo ello para fundamentar si existe o no derecho a indemnización conforme a la normativa vigente.

La reconsideración de las concesiones de uso privativo del agua por motivos ambientales, formalizada a través de diversos procedimientos, como son el rescate o revocación y la revisión o modificación de las concesiones de uso privativo, ha de ser analizada en el marco de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) y del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA). Sin perjuicio de abordar seguidamente cuál es la regulación que a estos aspectos dispensa el TRLA, en este lugar procedemos a dar cuenta de la regulación del rescate y de la revisión de concesiones de uso de dominio público que, con carácter general, lleva a cabo la referida LPAP (5).

(3) GÁLVEZ se refería a esta circunstancia en relación con las autorizaciones. A su juicio, constituyen un medio eficaz para la protección del medio ambiente cuando se trata de iniciar nuevas actividades que puedan afectar al medio ambiente, pero traen problemas cuando se pretende adaptar las actividades autorizadas a condiciones más exigentes de las nuevas regulaciones sobre la materia. Así, cuando una nueva regulación exige condiciones más estrictas a una actividad, para salvar las dificultades que pueden producirse en relación con la expropiación de derechos adquiridos por la reconfiguración de la actividad sin compensaciones económicas, es necesario acudir a soluciones innovadoras como el establecimiento de *standar*, la regulación de las características de las materias primas y las homologaciones e imposiciones de niveles tecnológicos en las respectivas autorizaciones (GÁLVEZ, 1985: pp. 815 y 816).

(4) HERRÁEZ VILLAS, 1999: pp. 66 y 67.

(5) Recuérdese que en virtud del art. art. 84. 3 de la LPAP, *Las concesiones y autorizaciones sobre bienes de dominio público se registrarán en primer término por la legislación*

Esta norma estatal transversal, que regula con carácter básico las concesiones de uso de bienes de dominio público ex art. 149.1.18º CE, se refiere al rescate de las concesiones demaniales, estableciendo que *se extinguirán por el rescate de la concesión, previa indemnización* (art. 100 LPAP). También contempla la norma patrimonial la revocación unilateral de las autorizaciones sobre bienes de dominio público, en este caso sin hacer referencia alguna al eventual derecho a indemnización que pudiera corresponder al titular de la misma (art. 92.4 LPAP). Guarda silencio, sin embargo, sobre la revisión de concesiones y autorizaciones.

Si esta es la disciplina básica que se deriva de la LPAP, dicha regulación debe ser integrada con la que el TRLA lleva a cabo de la revisión de las concesiones de uso privativo de agua, según la cual las concesiones podrán ser revisadas *cuando de forma comprobada se hayan modificado los supuestos determinantes de su otorgamiento, en casos de fuerza mayor —a petición del concesionario— y cuando lo exija su adecuación a los Planes hidrológicos* (art. 65.1 TRLA). Se establecen taxativamente los tres posibles motivos de revisión, advirtiéndose, además, que sólo en el caso señalado en el párrafo c) del apartado 1, esto es, cuando lo exija su adecuación a los Planes hidrológicos, el concesionario perjudicado tendrá derecho a indemnización, de conformidad con lo dispuesto en la legislación general de expropiación forzosa (art. 65.3 TRLA).

Como se tendrá ocasión de analizar, los motivos contemplados como causas que legitiman la revisión del título habilitante en el art. 65 del TRLA resultan de muy diversa naturaleza. Además, debe precisarse que el TRLA en ningún momento contempla de manera expresa los denominados «motivos de oportunidad», a diferencia, como se verá, de lo que el mismo texto legal establece cuando el título habilitante a considerar es la autorización (art. 104 TRLA). Por otra parte, debe añadirse que, en sentido contrario, el TRLA guarda silencio en relación con la revocación de concesiones, de modo que en este caso devendría aplicable el ya mencionado art. 100 de la LPAP (6).

II. LA REVOCACIÓN DE CONCESIONES DE USO DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO Y LA OBLIGACIÓN DE INDEMNIZAR. DOCTRINA

Como es sabido, existe consenso doctrinal y jurisprudencial sobre la inexistencia de derechos adquiridos respecto de bienes de dominio público. El

especial reguladora de aquéllas y, a falta de normas especiales o en caso de insuficiencia de éstas, por las disposiciones de esta ley.

(6) Dejamos fuera del presente estudio el análisis de la revisión y rescate de autorizaciones de dominio público, sin perjuicio de la referencia en el texto del presente trabajo a la solución indemnizatoria contemplada por el TRLA para estos supuestos.

uso especial o privativo de un bien de dominio público siempre se encuentra sometido a plazo, so pena de nulidad (7). Ahora bien, antes del vencimiento de éste sí es posible que la Administración deje sin efecto la concesión, siempre que así lo justifiquen circunstancias sobrevenidas de interés público, entre las que puede encuadrarse la protección de los valores ambientales del bien, mediante resarcimiento de los daños que se causaren o sin éste cuando no procediere. Nos referimos a la potestad administrativa de rescate de concesiones regulada en los arts. 100 de la LPAP y 80.10º del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBCL) como facultad implícita en toda concesión. En este sentido, puede afirmarse que el rescate o revocación de concesiones, en estos casos, goza de carácter expropiatorio, de conformidad con el art. 1 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (LEF), por tratarse de una privación singular de derechos de contenido patrimonial, y así fue entendido, entre otras, por las SsTS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 6 de abril de 1987 y de 24 de diciembre de 2001 respecto de bienes de dominio público marítimo-terrestre (8).

Esta posibilidad de revocación anticipada, denominada *cláusula de precario*, puede dar lugar o no a indemnización. Siguiendo a MARTÍN MATEO, doctrina y jurisprudencia han distinguido entre *precariedad de primer grado*, creada con carácter permanente y duradero —que comporta derecho a indemnización— y *precariedad de segundo grado*, provisional y transitoria —que no comporta el deber de indemnizar— (9). La distinción entre ambas se basa

(7) CORRAL GARCÍA y LÓPEZ PELLICER, 2001: pp. 208-209.

(8) Al hilo de la distinción entre autorizaciones y concesiones de dominio público, el TS ha entendido que de la concesión, nacen verdaderos derechos subjetivos, por lo que, en el caso de revocación, surgirá el deber de resarcir los daños y perjuicios irrogados. En relación con la autorización, en cambio, que otorga o tolera un uso especial, éste será revocable por razones de interés público sin indemnización. LÓPEZ RAMÓN, sobre este particular, advirtió que la operación en que consiste el rescate de concesiones previsto en las leyes sectoriales, se produce, al igual que la revocación, sin necesidad de seguir el procedimiento expropiatorio. Vid. LÓPEZ RAMÓN, 1981: pp. 60 y 61.

(9) De imprescindible consulta resulta el trabajo de MARTÍN MATEO, 1968, pp. 93-121. Un profundo estudio del precario administrativo puede encontrarse en la monografía DESDENTADO DAROCA, 2006. Vid., asimismo, FERNÁNDEZ ACEBEDO, 2007 y GARCÍA PÉREZ, 2007: pp. 337-352. La normativa autonómica también prevé la revocación de concesiones en similares términos al art. 80.10º del RBCL. Es el caso de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid. Dispone su art. 33.3 que *La Comunidad de Madrid podrá revocar las concesiones antes de su vencimiento, si lo justificaran circunstancias sobrevenidas de interés público. El concesionario deberá ser resarcido de los daños que se le hayan causado*. En el mismo sentido, como nos recuerda FERNÁNDEZ ACEBEDO, se encuentran las leyes de patrimonio de las CCAA de Andalucía, Aragón, Valencia, Extremadura, Galicia, Cantabria, Baleares, La Rioja, Navarra, Asturias, País Vasco, y Murcia (FERNÁNDEZ ACEBEDO, 2007: p. 414). No obstante, resulta curioso que de un análisis detenido del contenido de las leyes de patrimo-

en las diferentes condiciones de estabilidad o interinidad del uso concedido y en las condiciones de oportunidad y alteración de la causa originaria de esa situación jurídica de uso que acompaña a la acción revocatoria, de suerte que la cláusula de precario no elimina *per se* la indemnización

Sobre esta cuestión, la jurisprudencia se ha mostrado vacilante. Así, la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 13 de diciembre de 1999 ya hace más de quince años se erigió como un claro exponente de la doctrina que niega la existencia de derechos adquiridos respecto a bienes de dominio público, al afirmar el TS que: [...] *Por mucho tiempo que el demandante haya usado la vía pública de que se trata como paso para vehículos, ningún derecho adquirido puede deducirse de tal hecho, porque los bienes de dominio público son inmunes frente a la posesión continuada de los particulares, que en ningún caso puede originar para los poseedores la adquisición de derechos reales por usucapión [...]* (f.j. 2º) (10).

Ahora bien, una cosa es que no se adquieran derechos sobre el dominio público, y otra muy distinta es que, en caso de revocación de títulos que habilitan a su uso, ello no comporte en ningún caso derecho a indemnización. Afirmaba el Tribunal en esta misma Sentencia, y en relación a esta última cuestión, que: [...] *los Ayuntamientos tienen competencia para ordenar el tráfico de las calles y plazas públicas y regular la forma de su uso, y dentro de esa competencia se incluye la facultad municipal de declarar una plaza o calle pública de uso peatonal sin que frente a la misma ningún vecino ostente derecho adquirido alguno para seguir transitando por ellas con vehículos en la forma en que venían haciéndolo, sin perjuicio de la indemnización que puede ser procedente en determinados casos [...]* (f.j. 1º) (11).

Finalmente el Tribunal no descarta el derecho a indemnización, el cual ha de ponerse en conexión con la singularidad de la medida que prohíbe una actividad previamente autorizada. Considera el Alto Tribunal que se trata de un título revocable por su propia naturaleza que en el concreto caso analizado no constituye privación singular de derechos. Finalmente,

nio autonómicas pueda vislumbrarse que algunas de ellas, entre las que se encuentra la Ley 3/1992, de 30 de julio, de patrimonio de la Región de Murcia (art. 39.2.c) y la Ley 6/2001, de 11 de abril, de las Islas Baleares (art. 30.2. c), no reconozcan en todo caso el derecho a indemnización derivado del rescate de las concesiones, sino sólo «cuando proceda», lo cual es buena muestra de que no existe una solución uniforme a esta cuestión, si bien cabría plantear la inconstitucionalidad de estas disposiciones por contravenir la normativa básica estatal ex. art. 149.1.18º CE.

(10) *Vid.*, asimismo, la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 25 de mayo de 1998 (f. j. 4º).

(11) *Cfr.* SsTS (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 22 de noviembre de 1983 y de 30 de marzo de 1987.

no reconoce el derecho a indemnización porque no se formuló la pretensión indemnizatoria en instancia, a pesar de que incardina el supuesto en la revocación por cambio de apreciación del interés público, esto es, basada en motivos de oportunidad.

Por su parte, la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 25 de julio de 2001, estimó que las concesiones pueden ser revocadas unilateralmente por la Administración en cualquier momento, sin derecho a indemnización, cuando impidan la utilización del dominio público para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso público. Concretamente se pronuncia el Tribunal sobre la revocación de una concesión de instalación fija en el dominio público marítimo-terrestre, que puede ser revocada aunque no se hubieran cumplido las condiciones a que hubieran estado sometidas —v.gr., plazo— con sólo alegar exigencias de interés público —en este caso sería la necesidad de construir un paseo marítimo, que prevalecería sobre el interés privado de explotación de un quiosco— (12). Sobre este particular, y en el mismo sentido, la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 8 de abril de 2003, consideró que *«la cláusula de precario no elimina por sí misma la obligación administrativa de indemnizar ... no se produce exención del deber de indemnizar en el caso de que la Administración quiera poner fin a la situación creada al amparo de la cláusula de precario, pues esto sólo se admitiría en una precariedad de segundo grado, pero no en una precariedad de primer grado creada con carácter permanente y duradero, lejos de la provisionalidad y transitoriedad más propia de la precariedad de segundo grado»* (13).

Más recientemente, la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 3 de diciembre de 2010, vuelve a incidir sobre la distinción entre la utilización en precario del dominio público que se prolonga significativamente en el tiempo, permitiendo el desarrollo de actividades industriales o mercantiles y la utilización breve o puntual que no sirve de base para iniciativas económicas duraderas, que llevó a la referida STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 8 de abril de 2003, a distinguir entre precarios administrativos de «primer grado» y de «segundo grado».

La aparente diferencia de soluciones a que llega el TS en la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 13 de diciembre de 1999 y en las SsTS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 25 de junio de 2001, de 8 de abril de 2003, de 21 de octubre de 2004 y de 3 de diciembre de 2010, gravita

(12) Vid. SsTS (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 11 de noviembre de 1986, de 20 de mayo de 1992 y de 6 de mayo de 1996.

(13) En el mismo sentido, vid. STS (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 21 de octubre de 2004.

en torno a la distinción entre autorizaciones y concesiones, uno asunto, como es sabido, nada pacífico en la doctrina (14). La conclusión a la que puede llegarse es que en relación a la procedencia de indemnización, se habrá de estar a la existencia de «cláusula de precario», así como a la finalidad del rescate de la concesión. De este modo, la precariedad de los títulos habilitantes no es óbice para el reconocimiento del derecho a indemnización; sólo no surgirá éste cuando la revocación no tenga como finalidad la protección y salvaguarda del principal destino del bien de dominio público sobre el que recae la concesión —precariedad de segundo grado—. Pero, cuando estuviera fundada en nuevos criterios de apreciación del interés público, surgirá entonces el derecho a compensación (15). Ahora bien, se ha de tener en cuenta, asimismo, que como ha sostenido en alguna ocasión el TS —en este caso en la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 4 de noviembre de 1997—, «la utilización por el Derecho Administrativo de la cláusula de precario supone un intento de evasión, como muchos otros, a los controles y especialmente a la obligación de indemnizar. Así, cuando la duración de la habilitación se corresponde con un plazo relativamente amplio, la Administración carece de facultades para atribuirse por medio de dichas cláusulas el poder de revocar o modificar, a libre voluntad y sin compensación económica, el uso anormal concedido o autorizado. Esto es, la Administración no puede crear situaciones en precario similares a las que se dan en Derecho Civil. Habrá que estar, pues, a la determinación de la validez y eficacia de la revocación teniendo en cuenta el fin del acto habilitante y las razones de oportunidad, con el objetivo

(14) En relación con ello, afirma el TS, en Sentencia (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 4 de noviembre de 1997, que *no existe un contenido homogéneo y unívoco ni de las autorizaciones ni de las concesiones*. No obstante, a pesar de la esta borrosa distinción de estos títulos habilitantes en la normativa sectorial, la LPAP, en su art. 86, ha intentado distinguir claramente ambos títulos en relación con el uso del dominio público, estableciendo lo siguiente: *1. El uso común de los bienes de dominio público podrá realizarse libremente, sin más limitaciones que las derivadas de su naturaleza, lo establecido en los actos de afectación o adscripción, y en las disposiciones que sean de aplicación. 2. El aprovechamiento especial de los bienes de dominio público, así como su uso privativo, cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, estarán sujetos a autorización o, si la duración del aprovechamiento o uso excede de cuatro años, a concesión. 3. El uso privativo de los bienes de dominio público que determine su ocupación con obras o instalaciones fijas deberá estar amparado por la correspondiente concesión administrativa.*

Un interesante estudio ilustrador de esta polémica puede encontrarse en GARCÍA PÉREZ, 2007: pp. 337-352 y GARCÍA PÉREZ, 1995. Asimismo, de obligada consulta resulta RANELETTI, 1894.

(15) Vid. CORRAL GARCÍA y LÓPEZ PELLICER, 2001: pp. 217 a 219. Cfr. MARTÍN MATEO, 1968: pp. 93-121.

de determinar si su ejercicio responde o no a la protección y salvaguarda del destino del bien demanial» (16) (17).

En efecto, debe tenerse presente que la concesión demanial, a diferencia de la autorización, genera una situación jurídica dotada de cierta estabilidad y firmeza, que no obstante puede extinguirse anticipadamente (revocación), siempre que concorra un interés público prevalente y que se proceda a la tutela del derecho del concesionario mediante la correspondiente indemnización (18). En otro caso, esto es, cuando la revocación no tenga como finalidad la protección y salvaguarda del principal destino del bien de dominio público en cuestión sobre el que recae la concesión —precariedad de segundo grado—, no habrá derecho a indemnización.

(16) *Vid.* MESTRE DELGADO, 2004: pp. 491-520. En este sentido, el art. 78 de la Ley catalana 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña prevé la revocación de las autorizaciones concedidas por la Administración portuaria sin derecho a indemnización, cuando sean incompatibles con obras, planes o normativas aprobados posteriormente, cuando obstaculicen la explotación portuaria o cuando impidan la utilización del espacio portuario en actividades de mayor interés. Asimismo, la Orden catalana de 4 de abril de 1995 por la que se regula la Extracción de Organismos Marinos Vivos con finalidades científicas, educativas, culturales y acuariológicas en las aguas del litoral catalán prevé la potestad de revocar unilateralmente y sin derecho a indemnización las autorizaciones concedidas antes de su vencimiento, por razones de interés público, de preservación del medio natural o de conservación de los recursos (art. 8).

(17) Ya la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 29 de septiembre de 1980 afirmó que las autorizaciones y concesiones otorgadas en las que se inserta la cláusula de precario sólo pueden revocarse y ejercitar la correspondiente acción cuando sobrevenga otro interés público incompatible con el que motivó su otorgamiento y que sea preferente al primero. Interesantes también resultan los planteamientos sostenidos en la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 4 de noviembre de 1997 considera que, a pesar de la presencia de la cláusula de precario, no aparece necesaria la revocación de la concesión para la protección de algún bien o interés público. *Vid.* f. j. 8º.

(18) FERNÁNDEZ ACEBEDO descarta la hipótesis de revocaciones de concesiones de dominio público no indemnizables, asimilando en consecuencia la revocación y el rescate (FERNÁNDEZ ACEBEDO, 2007: p. 414). En contra, en cambio, se encuentran algunas normas autonómicas como la Ley catalana 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña (art. 78) que prevé la revocación de las autorizaciones concedidas por la Administración portuaria sin derecho a indemnización, cuando sean incompatibles con obras, planes o normativas aprobados posteriormente, cuando obstaculicen la explotación portuaria o cuando impidan la utilización del espacio portuario en actividades de mayor interés. Asimismo, la Orden catalana de 4 de abril de 1995 por la que se regula la Extracción de Organismos Marinos Vivos con finalidades científicas, educativas, culturales y acuariológicas en las aguas del litoral catalán prevé la potestad de revocar unilateralmente y sin derecho a indemnización las autorizaciones concedidas antes de su vencimiento, por razones de interés público, de preservación del medio natural o de conservación de los recursos (art. 8).

III. LA REVOCACIÓN Y REVISIÓN DE AUTORIZACIONES POR MOTIVOS DE LEGALIDAD U OPORTUNIDAD AMBIENTAL EN EL TRLA ¿SON INDEMNIZABLES?

Antes de abordar el análisis de la revisión de concesiones de uso privativo de aguas cuando ésta última trae causa en su adaptación al contenido de los Planes hidrológicos por motivos ambientales, conviene que nos detengamos en el estudio de la regulación conferida por nuestro ordenamiento jurídico a la revocación de autorizaciones como títulos habilitantes previstos también en el TRLA, en la medida en que dicho análisis puede ayudar a comprender la distinta naturaleza de los motivos de revisión de concesiones de uso privativo de aguas y, en consecuencia, facilitar la formulación de una más rigurosa respuesta a los interrogantes que se plantea la doctrina en torno a la indemnizabilidad o no del rescate y de la revisión de las concesiones de uso de dominio público hidráulico.

Debe advertirse, en primer lugar y con carácter previo, que superado el tracto único de los títulos habilitantes propio de las primeras normas ambientales, el más moderno Derecho Ambiental viene a configurarlos como títulos de tracto sucesivo. Y si no es así, la administración otorgante, dentro del margen de discrecionalidad que entonces le otorga la norma, viene a incluir entre su condicionado la obligación de ajustarse, en todo momento, a las exigencias de interés público. Dichas exigencias de interés público, a su vez, se encontrarán o no cristalizadas en la normativa sobrevenida, por lo que si éstos requerimientos cambian, los títulos habilitantes habrán de adaptarse a los mismos (19). Así, que la norma reguladora o el propio condicionado del título habilitante supedita su vigencia a la adecuación de la actividad amparada a estos eventuales cambios de circunstancias, vengan o no constituidos por un cambio normativo, en ambos casos dichas variaciones encontrarán su fundamento, bien en motivos de legalidad ambiental, o bien en motivos de oportunidad ambiental (20). Cuando se trate de licencias o autorizaciones condicionadas a su permanente adecuación al estado normativo de cada momento, su revocación, en caso de no adaptación, no deparará derecho a indemnización, pues existirá el deber jurídico de soportar las inversiones que exijan las nuevas medidas normativas o bien la revocación-sanción. Así se deriva del art. 92.4 de la LPAP. Sobre este extremo, CUCHILLO FOIX ya advirtió cómo las normas ambientales que prevén la adecuación a la normativa futura no prevén derecho a indemnización porque considera que no encajan en el supuesto de privaciones singulares de derechos

(19) Vid. STS (Sala de Contencioso-administrativo) de 22 de septiembre de 1999, f. j. 2º.

(20) LÓPEZ PELLICER y LUISET BORREL, 2002: p. 119.

que sí deparan derecho a indemnización (21). En nuestra opinión, además, la razón de la omisión de cualquier referencia normativa o en el clausulado del título habilitante a la indemnización se debe, más bien, al hecho de que el motivo de la revocación no puede ser calificado como un cambio de apreciación del interés público, habida cuenta de que dicha mutación se encuentra prevista por norma o por la Administración, de suerte que el beneficiario del título habilitante conoce de modo previo la precariedad a que se encuentra sometido el título habilitante. Esto es, el propio carácter de tracto sucesivo del título implica la vinculación de su validez a su adecuación permanente a los condicionantes que se deriven de la normativa sobrevenida (22). La precariedad propia de toda autorización, pero sobre todo la previsibilidad de estas modificaciones normativas sobrevenidas, que hacen que el beneficiario conozca la probabilidad de modificación del título habilitante, justifican que, en estos casos, el ordenamiento jurídico excluya el derecho a indemnización. De este modo, puede decirse que la ambientalización del Derecho de aguas, por lo que se refiere a las autorizaciones, refuerza el precario presente en toda autorización (23). Recuérdese que la LPAP contempla con carácter general

(21) Es cierto que la adecuación a la normativa vigente, cuando se trata de ajustar el plazo de la concesión, no comporta derecho a indemnización. Así lo ha entendido el TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) en Sentencia de 22 diciembre 2003, al considerar que *la adecuación del plazo de duración de la concesión a los plazos establecidos en la LC no implica una revocación de aquélla, en los términos expresados en el apartado 2 de la misma Disposición Transitoria y la revisión de las cláusulas concesionales conforme a lo expuesto en su apartado 4, no es aplicable a la reducción de los plazos de las concesiones establecidas por más de treinta años que puede imponerse sin que, por ese solo hecho, surja derecho a indemnización*. Recuérdese que conforme a lo establecido en la Disposición Transitoria Sexta, apartado primero de la LC, ni siquiera las concesiones prorrogables conforme a lo señalado en el título concesional pueden serlo por plazo superior a treinta años, razón por la que es conforme al criterio legal limitar temporalmente las concesiones para ocupar terrenos pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre, preceptuado en la Disposición Transitoria decimocuarta, apartado tercero, del Reglamento de Costas, en la que se fija un plazo de treinta años, a contar de la entrada en vigor de la Ley, para aquéllas concesiones no sujetas a él, plazo fijado en la resolución impugnada. Esta doctrina citada en texto ha sido acogida por la AN en SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 10 septiembre 2009.

(22) CUCHILLO I FOIX, 1995: p. 514. Advierte la autora que *dichas normas suelen establecer expresamente, y en atención a que dichas modificaciones operan de forma generalizada y para la totalidad de los ciudadanos afectados, que tales revocaciones no darán derecho a indemnización. Puesto que mal podrían incluirse en la categoría de privaciones imperativas y singulares de derechos, en las que el instituto de la Responsabilidad se fundamenta en último término*. Cfr. GARCÍA MACHO, 1988: pp. 599 y ss. SALA ARQUER se refiere al carácter general de la limitación producida por el cambio de normativa para justificar la inexistencia de derecho a indemnización, conexiando esta cuestión con la prohibición de retroactividad de las disposiciones administrativas generales (SALA ARQUER, 1974: p. 161).

(23) En un completísimo estudio sobre las concesiones de dominio público, FERNÁNDEZ ACEBEDO habla de la «previsibilidad» del cambio de circunstancias, la cual provoca que se

la revocación de las autorizaciones de modo unilateral por la Administración concedente y en cualquier momento, por razones de interés público y sin generar derecho a indemnización, *cuando resulten incompatibles con las condiciones generales aprobadas con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso general* (art. 92.4 LPAP). Se trata, en este caso, de un título precario *ex lege*, la autorización de uso de bienes de dominio público, que habilita a la revocación por motivos de legalidad o por motivos de oportunidad sin indemnización (art. 92.4 LPAP). Como puede colegirse, dicha regulación flexibiliza y facilita la gestión del dominio público, garantiza que el destino del bien nunca sea contrario al interés público prevalente y, por último, evita la obligación de indemnizar (24).

A nivel jurisprudencial, la conocida STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 22 de septiembre de 1999 hizo eco de este tipo de licencias que nacen «a precario», y que habilitan a la Administración otorgante a su retirada cuando razones de interés público lo aconsejen, sin generar derechos adquiridos y, en consecuencia, sin implicar derecho a indemnización, pues consentida la precariedad del título habilitante —autorización o licencia— estipulada en su condicionado o derivada de la norma reguladora, dicha precariedad prevalece o se impone al derecho a indemnización (25).

Si esta es la doctrina general, deviene necesario ahora descender a la regulación especial que se deriva del TRLA y que en virtud del art. 84.3 de la LPAP debe regir en primer lugar. Pues bien, debe señalarse que las autorizaciones de vertido al dominio público hidráulico se configuran como títulos temporales o perentorios, al estar supeditada su vigencia a un plazo concreto determinado en la norma, al tiempo que son renovables sucesivamente siempre que se cumplan las normas de calidad y objetivos ambientales exigibles en cada momento (art. 101.3 TRLA) (26). Si transcurrido el plazo de su vigencia

considere más que probable que la autorización se va a revocar o modificar. FERNÁNDEZ ACEBEDO, 2007: p. 305.

(24) Vid. FERNÁNDEZ ACEBEDO, 2007: p. 301, MARTÍN MATEO, 1968: pp. 93-121 y MARTÍN RETORTILLO, 1997: p. 226.

(25) Vid. STS de 22 de septiembre de 1999. El Tribunal considera que [...] es la aceptación por la entidad interesada, voluntariamente y sin ninguna protesta, de una cláusula explícita de precariedad en las licencias la que impide la indemnización [...] Son razones de seguridad jurídica (art. 9.3 de la CE), de buena fe en el ejercicio de derechos (artículo 7.1 del Código Civil), y de respeto al principio de los actos propios [...] las que impiden la concesión de una indemnización a la que la interesada renunció en su día. Acto de renuncia que se sobrepone a lo que establece el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales [...] la indemnización es procedente en los casos en que la licencia no contenga tal cláusula de precariedad [...].

(26) Así se derivaba del art. 93.2 de la LA de 1985 y del art. 101.2 del TRLA.

no se cumplieren dichos requisitos, podrán ser unilateralmente modificadas o revocadas, de acuerdo con los arts. 104 y 105 TRLA (27), sin que ello comporte derecho a indemnización (art. 105.3) (28). De todos los supuestos previstos en el art. 105 TRLA, el único que se refiere a esta cuestión a que aludimos es el que vincula la revocación al incumplimiento de alguna de las condiciones de la autorización. Se trata de una revocación por motivos de legalidad —revocación sanción—, que no da derecho a indemnización en ningún caso (29). Esta solución es acogida sin ambages por el TS, pues incumplidas estas condiciones, no resulta relevante que acontezca un cambio de planeamiento que, en otro caso, habría motivado una revocación por cambio en los criterios de apreciación (30).

(27) El art. 104 del TRLA, sobre Revisión de las autorizaciones de vertido dispone lo siguiente: *1. El Organismo de cuenca podrá revisar las autorizaciones de vertido en los siguientes casos: a) Cuando sobrevengan circunstancias que, de haber existido anteriormente, habrían justificado su denegación o el otorgamiento en términos distintos. b) Cuando se produzca una mejora en las características del vertido y así lo solicite el interesado. c) Para adecuar el vertido a las normas y objetivos de calidad de las aguas que sean aplicables en cada momento y, en particular, a las que para cada río, tramo de río, acuífero o masa de agua dispongan los Planes Hidrológicos de cuenca. 2. En casos excepcionales, por razones de sequía o en situaciones hidrológicas extremas, los Organismos de cuenca podrán modificar, con carácter general, las condiciones de vertido a fin de garantizar los objetivos de calidad.* Por su parte, el art. 105 del TRLA establece: *1. Comprobada la existencia de un vertido no autorizado, o que no cumpla las condiciones de la autorización, el Organismo de cuenca realizará las siguientes actuaciones: a) Incoar un procedimiento sancionador y de determinación del daño causado a la calidad de las aguas. b) Liquidará el canon de control de vertido, de conformidad con lo establecido en el artículo 113. 2. Complementariamente, el Organismo de cuenca podrá acordar la iniciación de los siguientes procedimientos: a) De revocación de la autorización de vertido, cuando la hubiera, para el caso de incumplimiento de alguna de sus condiciones. Cuando la autorización de vertido en cuencas intercomunitarias se hubiera integrado en la autorización ambiental integrada, el organismo de cuenca comunicará la revocación mediante la emisión de un informe preceptivo y vinculante a la Comunidad Autónoma competente, a efectos de su cumplimiento. b) De autorización del vertido, si no la hubiera, cuando éste sea susceptible de legalización. c) De declaración de caducidad de la concesión de aguas en los casos especialmente cualificados de incumplimiento de las condiciones o de inexistencia de autorización, de los que resulten daños muy graves en el dominio público hidráulico. 3. Las revocaciones y declaraciones de caducidad acordadas conforme al apartado anterior no darán derecho a indemnización.*

(28) Téngase en cuenta que la disp. final segunda de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrado de la contaminación, modificó el art. 105 referido en el Texto legal, al tratar de la revocación de licencias de vertidos, añadiendo un nuevo párrafo al art. 105.2.a del TRLA del siguiente tenor: *Cuando la autorización de vertido en cuencas intercomunitarias se hubiera integrado en la autorización ambiental integrada, el organismo de cuenca comunicará la revocación mediante emisión de un informe preceptivo y vinculante a la Comunidad Autónoma competente, a efectos de su cumplimiento.*

(29) Con idéntico sentido, *vid.* art. 16 del RSCL.

(30) La STS (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 15 de enero de 2000 advierte que, suponiendo que la licencia no haga referencia expresa a dicha pérdida de efectos, el

Por otra parte, como hemos advertido, el TRLA también prevé la revisión de las autorizaciones de vertido *cuando sobrevengan circunstancias que, de haber existido anteriormente, habrían justificado su denegación u otorgamiento en términos distintos* (art. 104.1 a), *cuando se produzca una mejora en las características del vertido, y así lo solicite el interesado* (art. 104.1 b), y, por último, *para adecuar el vertido a las normas y objetivos de calidad de las aguas que sean aplicables en cada momento y, en particular, a las que para cada río, cada tramo de río, acuífero o masa de agua dispongan los Planes Hidrológicos de Cuenca* (art. 104.1. c). (31) Los dos primeros supuestos vinculan la posibilidad de revocación a la modificación de las circunstancias de hecho que motivaron la licencia en las condiciones en que se otorgó. Mas el tercer y último supuesto se refiere simultáneamente a la mutación normativa o al cambio en la apreciación del interés público por otras circunstancias objetivas como la modificación de la planificación hidrológica o aparición de una planificación sobrevenida. Pues bien, la Ley guarda silencio sobre la procedencia de indemnización en este caso, a diferencia del art. 16 del RSCL y, como veremos, del art. 65 TRLA en relación a las concesiones. Podría plantearse, no obstante, la aplicación del art. 102 de la Ley 30/1992, de 26

art. 16 RSCL, a mayor abundamiento, dispone que quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieran subordinadas (f.j. 3º). La STS (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 27 de enero de 1999 enjuicia un supuesto de revocación de licencia por vía indirecta, sin sujeción a las garantías pertinentes derivadas de la Ley de Procedimiento de 1958, estimando procedente la indemnización conforme al art. 16 del RSCL y 36 y ss. del RAMINP. Vid. f. j. 2º.

(31) Se ha de tener en cuenta, además, el art. 261.1 del RDPH, tal y como dispone el art. 101.3 del TRLA, según el cual El Organismo de cuenca podrá revisar las autorizaciones de vertido en los siguientes casos: a) *Cuando sobrevengan circunstancias que, de haber existido anteriormente, habrían justificado su denegación o el otorgamiento en términos distintos.* b) *Cuando se produzca una mejora en las características del vertido o una variación en su volumen y así lo solicite el interesado.* c) *Para adecuar el vertido a las normas de calidad ambiental correspondientes al medio receptor, contemplados en el respectivo plan hidrológico de cuenca o, en su defecto, a las normas de emisión y de calidad ambiental que se dicten con carácter general.* En casos excepcionales, por razones de sequía o en situaciones hidrológicas extremas, los Organismos de cuenca podrán modificar, las condiciones de vertido a fin de garantizar los objetivos de calidad, de acuerdo con lo previsto en el art. 104 del TRLA.

En contra del contenido expropiatorio de las limitaciones temporales de caudales en situaciones de sequía, se encuentra la STS (Sala de lo contencioso-administrativo), de 25 de octubre de 2004, en la que el alto Tribunal, ante una solicitud de indemnización de la Comunidad de Regantes del Valle Inferior del Guadalquivir por limitación temporal de caudales regulados por el embalse de La Breña, según lo establecido en el Real Decreto 59/1992, de 22 de mayo, sobre Medidas administrativas especiales para la gestión de los recursos hidráulicos ante un período de sequía, repite su decisión tomada en la STS de 14 de junio de 2003. En ambas sentencias, el TS considera adecuadas las medidas adoptadas por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y niega que tengan carácter expropiatorio, condenando en costas a la Comunidad de Regantes en la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 25 de octubre de 2004.

de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) —ahora 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento Administrativo Común (LPAC)—, según el cual, *las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los arts 139.2 y 141.1 de la misma (art. 102.2 LRJPAC) (32).*

Por lo demás, como hemos visto *supra*, si acudimos a la regulación general albergada por el art. 92.4 de la LPAP respecto de las autorizaciones demaniales, se establece que *Las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración concedente en cualquier momento por razones de interés público, sin generar derecho a indemnización, cuando resulten incompatibles con las condiciones generales aprobadas con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso general.*

Como puede observarse, ni la regulación especial contenida en el art. 104 y concordantes del TRLA, ni la regulación general contemplada en el art. 92.4 de la LPAP reconocen el derecho a indemnización por revocación o revisión de autorizaciones demaniales basada en razones de interés público, independien-

(32) El precepto citado, cuya regulación ha dejado intacta la reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 106), dispone lo siguiente: 1. *Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1.* 2. *Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2.* 3. *El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.* 4. *Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley; sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.* 5. *Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo.* la remisión que efectúa el precepto al régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, debe entenderse efectuado ahora a los arts. 32.2 y 34.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

temente de que se encuentren previstas en una norma o supongan el ejercicio de la discrecionalidad del planificador dentro de su margen de apreciación del interés público.

4. LA REVOCACIÓN Y REVISIÓN DE CONCESIONES DE USO PRIVATIVO DEL AGUA COMO CONSECUENCIA DE SU ADAPTACIÓN A LAS EXIGENCIAS AMBIENTALES DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS ¿SON INDEMNIZABLES?

1. La revocación de concesiones de uso privativo de aguas por exigencias ambientales es indemnizable

Una vez expuesta *supra* la opción del legislador respecto de la revocación y revisión de autorizaciones demaniales, procede entonces que nos preguntemos si existe derecho a indemnización cuando se reconsidera una concesión de uso privativo de aguas. La concesión de uso privativo de aguas es un título jurídico administrativo de carácter temporal que habilita a su titular al uso privativo, consuntivo o no, del agua. Estas concesiones deben moverse en el marco de los Planes hidrológicos, debiendo otorgarse de conformidad con el orden de preferencia de usos fijado en el Plan. Su otorgamiento será discrecional, siempre observando dicho orden de preferencia, pero toda resolución será motivada y adoptada en función del interés público.

Una vez otorgada la concesión de uso privativo del agua, ésta no puede identificarse, sin más, como derecho absoluto, por lo que nuevos criterios de apreciación del interés público justificarían su revocación o revisión. Estos nuevos criterios pueden derivar precisamente de la ambientalización del Derecho de aguas a la que asistimos en la actualidad, que en este punto supone la necesaria observancia por parte de los Planes hidrológicos de las exigencias del Derecho comunitario, especialmente de la Directiva 2000/60/CE Marco de Aguas, pero también como hemos dicho del régimen comunitario de la responsabilidad ambiental, de la evaluación ambiental y de protección de espacios y especies, que se impone, como una limitación más, y condiciona estas concesiones demaniales. El problema, como es sabido, se plantea cuando estas exigencias ambientales son sobrevenidas y afectan a concesiones de uso privativo de aguas previamente concedidas.

Para el caso del rescate o revocación de concesiones de uso privativo de agua, ya hemos señalado que, en aplicación el art. 100 de la LPAP, se reconoce en todo caso derecho a indemnización (33). No obstante, se habrá de

(33) El Consejo de Estado, en Dictamen núm. 622/2010, de 30 de septiembre declara conforme a derecho la caducidad de la concesión por incumplimiento de las obligaciones

estar, ex art. 84.3 de la LPAP, a lo que disponga el TRLA, al establecer dicho precepto que *Las concesiones y autorizaciones sobre bienes de dominio público*

relativas a la escala de peces y al caudal ecológico. Por su relevancia, y relación con la temática tratada en el texto, extractamos su argumentación: «Y es que la necesidad de asegurar la conectividad de la biodiversidad del río y la protección de la única especie formalmente declarada como “amenazada” por el ordenamiento, obedecen a un modelo de gestión derivado de la transposición al derecho español de la directiva hábitats y de la declaración del espacio como lic de la red natura 2000, lo que como obligación jurídica es posterior en su implantación a la existencia de la concesión ... es más, el propio clausulado concesional pareció prever que podría ser irremediable tener que extinguir antes la concesión. Efectivamente, el último párrafo de la condición decimocuarta señala: “la administración podrá, una vez transcurridos 25 años, y mediante resolución motivada, declarar extinguida la concesión, cuando el aprovechamiento no se adecúe al plan hidrológico o en el caso en que la continuación de la explotación no conviniere al interés público, sin que el concesionario tenga derecho a indemnización alguna por aplicación del artículo 63 de la Ley de aguas, ni por ninguna otra razón, revirtiendo al estado, en este caso el rescate anticipado, gratuitamente y libre de cargas, las obras que hubiesen sido construidas dentro del dominio público hidráulico para explotación del aprovechamiento”. Por tanto, era hasta cierto punto previsible ese cambio legislativo, hasta el grado de que se previeron explícitamente sus efectos, con unas consecuencias radicalmente distintas a las de la caducidad o el rescate de la concesión que en principio tiene un término mucho más extenso (hasta 2067 y no hasta 2019). Sin embargo, aunque esta cláusula podría haber dado lugar a plantear de manera distinta el expediente, lo cierto es que no ha habido variación alguna en dicha legislación ni en la legalidad que rige la concesión ya que el clausulado concesional contribuía a mitigar todo posible efecto ambiental si se cumplía. Y respecto de éste, no ha habido cambio sino, como mucho, distinta valoración del peso que dichas normas tienen; pero ello, es decir, ajustarse a ellas, era obligación del concesionario como lo viene siendo de la administración. Que el funcionamiento “ordinario” de una minicentral como la que es objeto del expediente, puede en la actualidad resultar imposible o muy improbable, debido al cambio en el régimen ecológico del río que intrínsecamente supone la mera existencia de la minicentral en ese lugar concreto, no implica que por ello haya quedado el concesionario legitimado para desentenderse de sus obligaciones para que las condiciones del clausulado concesional alcanzasen el resultado para el que fueron previstas, máxime cuando esos resultados son valorados de manera objetiva por el ordenamiento como un bien jurídico de mayor intensidad. A su vez, el que, como resultado del expediente, la solución definitiva más idónea conforme al ordenamiento sea la desaparición del azud y la restauración ecológica del río [es decir, la casi constatación de que hoy un proyecto semejante no pasaría los estándares que la praxis de la evaluación de impacto ambiental y la gestión de las especies y lics de la red natura 2000 imponen] no implica que la mera existencia de esta hipótesis o posibilidad pueda ser utilizada como excusa para argumentar que ha declaración de caducidad implica desviación de poder. Objetivamente, el clausulado concesional no se ha cumplido y ello basta para aplicar el párrafo primero de la cláusula decimocuarta que por ello prevé la caducidad de la concesión: “el derecho al uso de las aguas que por esta concesión se otorga se extinguirá por: (...) Por caducidad debido al incumplimiento de una cualquiera de las condiciones...”, lo que no requiere intencionalidad ni negligencia [a diferencia de otros supuestos de extinción, que si la exigen expresamente según este mismo párrafo primer de esta misma cláusula decimocuarta], sino determinación de a quién es imputable el que el clausulado concesional no se cumpla. Y en el presente supuesto las consecuencias deben recaer sobre quien asumió primariamente la obligación de que el sistema se ajustara a dicho clausulado: el concesionario (y su arrendatario)».

se regirán en primer término por la legislación especial reguladora de aquéllas y, a falta de normas especiales o en caso de insuficiencia de éstas, por las disposiciones de esta ley. En consecuencia, al silenciar el TRLA la regulación del rescate de la concesión, devendrá aplicable, en todo caso, el art. 100 de la LPAP. En cambio, como se verá a continuación, en relación con la revisión se habrá de estar a lo que establece el art. 65 del TRLA.

2. La insuficiente regulación de la revisión de concesiones de uso privativo de agua en el TRLA

Ya se ha tenido ocasión de advertir que el TRLA establece taxativamente en su art. 65 los distintos motivos de revisión de las concesiones de uso privativo de aguas. Así, en primer lugar se refiere a aquellos casos en que *de forma comprobada se hayan modificado los supuestos determinantes de su otorgamiento* [art. 65.1. a) TRLA]. En segundo término, a aquellos supuestos en que *la revisión se derive de fuerza mayor, a petición del concesionario* [art. 65. 1 b) TRLA]. Y, en tercer y último lugar *cuando lo exija su adecuación a los Planes Hidrológicos* [art. 65.1 c) TRLA]. Pues bien, sólo en el caso albergado por el apartado c) del art. 65.1, esto es, cuando lo exija su adecuación a los Planes Hidrológicos, a tenor del TRLA el concesionario perjudicado tendrá derecho a indemnización, de conformidad con lo dispuesto en la legislación general de expropiación forzosa (art. 65.3 TRLA).

A la vista de este precepto, debemos poner de relieve que el art. 65 del TRLA no agota la regulación de la cuestión que venimos tratando, en la medida en que no contempla, de modo expreso, la modificación o revisión de las concesiones de uso privativo de aguas basadas en la incompatibilidad de las mismas con los requerimientos ambientales derivados de la normativa sobrevenida, aunque es verdad que, por supuesto, ésta puede estar contenida en un Plan hidrológico, pero también puede derivarse directamente de otras normas. Tampoco contempla el TRLA separadamente la revocación por motivos de oportunidad, aunque es cierto que pueden ser motivos de oportunidad los que hayan llevado al planificador a modificar el Plan hidrológico a cuyos postulados debe adaptarse la concesión de uso privativo previamente otorgada.

Así las cosas, cuando acontezca un cambio normativo, que suponga la ilegalidad sobrevenida de la concesión previamente otorgada, la Administración hidráulica concedente deberá volver sobre la misma y revisarla. Dicha operación debe realizarse en ejercicio de una obligación, pues dicha eventual revocación o revisión —según los casos—, por lo demás, no constituye una facultad de la Administración hidráulica. En cambio, cuando la Administración tiene atribuidas potestades discrecionales, puede revocar entonces las concesiones previamente otorgadas como consecuencia de un cambio en los

criterios de apreciación del interés público, precisamente en ejercicio de dicha discrecionalidad. Tanto en un caso como en otro, cambio normativo o cambio en los criterios de apreciación del interés público, siempre que la finalidad de protección del destino principal del bien esté presente, debería estar justificado el derecho a indemnización. Como vimos, así se deriva del art. 100 de la LPAP, a pesar del silencio del TRLA sobre este extremo.

No obstante, se observa un frecuente intento, por parte del legislador, de evitar a toda costa el derecho a indemnización cuando acontecen cambios normativos. Así, la normativa ambiental hace uso de disposiciones transitorias para retrotraer la aplicación de nuevas medidas a las concesiones de uso privativo de agua, sin fijar compensación alguna. Se trata, por lo demás, de una tendencia generalizada y a nuestro juicio adecuada en un Estado ecológico de Derecho, al que debemos caminar (34), a pesar de que fuera denunciante en fechas pasadas, cuando MARTÍN MATEO acusaba a la Administración de desnaturalizar la cláusula de precario, para amparar una libertad de movimientos incompatible con el principio de legalidad, el propio sentido de la demanialidad y los imperativos de la economía (35). Y, con la misma finalidad, otras normas introducen la cláusula de adecuación progresiva a la mejor tecnología disponible, que se convierten en una nueva condición implícita, por ejemplo, de las autorizaciones de vertido, así como la referencia a la necesaria adecuación a la legislación ambiental aplicable en cada momento, sin reconocer en ninguno de estos dos supuestos derecho a indemnización (36).

3. El general reconocimiento de indemnización derivado de la revisión de concesiones cuando lo exija su adecuación a los Planes Hidrológicos. La necesaria reformulación de esta solución legal en función de la distinta naturaleza de las exigencias de los Planes hidrológicos

Nuestro ordenamiento jurídico contempla expresamente la revisión de concesiones, a diferencia de la revocación de concesiones (art. 65 TRLA). Además, ya hemos señalado que el art. 65. 1 c) del TRLA contempla como

(34) El profesor LÓPEZ RAMÓN abundaba sobre la imposición de esta cláusula del Estado en su Conferencia inaugural en el Congreso «Derecho Ambiental para una economía verde», organizado por la Red Ecover: medio ambiente y mercado, celebrado en A Coruña durante los días 19 y 20 de noviembre de 2015.

(35) MARTÍN MATEO, 1968: p. 121.

(36) Sobre este extremo, resulta fundamental el profundo estudio que se efectúa por FORTES MARTÍN, 2013: pp. 361 y ss. El autor atisba una mayor funcionalidad futura de las MTD, que también podría resultar de aplicación a las concesiones de uso privativo de aguas cuando el Plan hidrológico, o bien la propia concesión, condicionara la vigencia de la concesión a su adecuación a la MTD (p. 370).

uno de los motivos de revisión de estos títulos habilitantes la necesaria adaptación a los Planes hidrológicos, contemplando en todo caso la indemnización (art. 65.3 TRLA).

En orden a determinar si, en todo caso, en estos supuestos existe y en puridad debe existir derecho a indemnización, debemos prestar especial atención a la naturaleza de las nuevas exigencias ambientales contenidas en los Planes hidrológicos, a las cuales deben adaptarse las concesiones previamente otorgadas (37). En orden a la justificación o no de la eventual indemnización deben distinguirse distintos supuestos.

Por un lado, debe recordarse que los Planes hidrológicos albergan disposiciones de contenido normativo y no normativo. Las primeras, a su vez, pueden responder al ejercicio de la competencia normativa estatal en materia de aguas (art. 149.1. 22º CE) o al ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23º CE). Y, en este último caso, puede tratarse de exigencias ambientales derivadas del Derecho comunitario, en cuyo caso supondrán una transposición del mismo, o no. Las segundas, de contenido no normativo, podrán suponer la materialización de la discrecionalidad planificadora en materia de aguas, que habrá de basarse en motivos de oportunidad.

Así las cosas, por un lado, cuando la modificación del Plan hidrológico, que obliga a revisar una concesión de uso privativo del agua previamente concedida, supone el ejercicio de las competencias que la Constitución atribuye al Estado en materia de aguas ex art. 149.1 22º CE, nos encontraríamos en presencia de una modificación de la Planificación hidrológica basada, bien en motivos de legalidad —si se trata de una disposición de carácter normativo— o de oportunidad —si el planificador se mueve en el marco de la discrecionalidad que le otorga la normativa estatal en materia de gestión de las aguas— (38).

En segundo lugar, cuando la modificación de la Planificación hidrológica, que va a exigir una reconsideración de las concesiones de uso privativo del agua previamente otorgadas, trae causa en la incorporación de condicionantes ambientales al Plan hidrológico, podría entenderse que dichos condicionantes gozan de carácter normativo ex art. 149.1 23º CE —se trate o no de exigencias derivadas del Derecho comunitario— por lo que la concesión que debiera ajustarse a dichos postulados lo sería en todo caso por motivos de legalidad.

(37) Debe tenerse en cuenta que los planes hidrológicos son públicos y vinculantes, sin perjuicio de su actualización o revisión, «y no crearán por sí solos derechos a favor de particulares o entidades, por lo que su modificación no dará lugar a indemnización, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 65» (art. 40.4 TRLA)» (f. j. 4º).

(38) Sobre el contenido normativo de los planes, *vid.* FANLO LORAS, 2006: p. 63; EMBID RUJO, 1990: pp. 115-152; CARO-PATÓN CARMONA, 2006: pp. 37 y ss.

En este grupo de causas, habría que considerar tanto el establecimiento de nuevos caudales ecológicos, como otros condicionantes ambientales que pudieran resultar de obligada observancia como lo son las medidas resultado de la evaluación ambiental o de la aplicación de la normativa reguladora de la responsabilidad ambiental o bien de la prevalencia de la planificación de los recursos naturales en los términos del art. 19 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB) y en el marco de la Directiva Hábitat, entre otras (39).

Pues bien, el art. 65.1.c) del TRLA se refiere indistintamente a cualquier exigencia que se derive de un Plan hidrológico, aparejando en todo caso la correspondiente indemnización cuando la revisión de una concesión de uso privativo de aguas traiga causa en su adaptación al mismo.

A nuestro juicio, se deben considerar de modo separado las consecuencias jurídicas derivadas de la revisión de concesiones de uso privativo del agua, cuando dicha reconsideración o modificación responda a nuevas exigencias derivadas de la discrecionalidad del planificador en materia de aguas, respecto de aquellas que pudieran derivarse del ejercicio de competencias normativas en materia de aguas o de medio ambiente, como lo es por ejemplo el establecimiento de caudales ecológicos y otros requerimientos ambientales a los que ya se ha hecho alusión (40).

(39) Dispone el art. 19 LPNB, tras la reforma operada Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que *1. Los efectos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales tendrán el alcance que establezcan sus propias normas de aprobación. 2. Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos. 3. Asimismo, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica. Las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública. 4. Los Ayuntamientos, en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrán proponer excepciones para garantizar la prestación de los servicios mínimos previstos en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Estas excepciones deberán estar suficientemente motivadas y someterse a la aprobación del órgano competente de la comunidad autónoma.*

(40) Recuérdese que además, en este segundo caso, precisamente razones imperiosas de interés público de primer orden, entre las que se encuentran motivos económicos, además del interés público ambiental, la seguridad pública y la salud pública, pueden justificar una excepción a la limitación debida que se exige incorporar a los planes hidrológicos (condicionantes ambientales), salvo que las limitaciones deriven de la presencia de un LIC, ZEC o ZEPA en la que se encuentren hábitat prioritarios, como ha entendido la jurisprudencia del

Entendemos que cuando la modificación del Plan hidrológico trae causa en la incorporación de condicionantes ambientales, por gozar siempre de carácter normativo, la concesión que debiera ajustarse a dichos postulados lo sería por motivos de legalidad, debiendo reconocerse en todo caso derecho a indemnización, de conformidad con la LEF y tal y como se deriva de la genérica solución que confiere a todos los supuesto de adaptación a los Planes hidrológicos el art. 65.1. c) y, en relación con éste, el art. 65.3 del TRLA. Esto es, cuando la modificación del Plan hidrológico en que se fundamenta la modificación de la concesión de uso privativo de agua supone la incorporación de exigencias ambientales derivadas de la normativa comunitaria ambiental o bien supone el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases sobre protección del medio ambiente ex art. 149.1 23ª CE. Recuérdese que estas exigencias pueden derivarse, como ya se anunció, de toda la normativa ambiental, en especial, en sede de responsabilidad y evaluación ambiental y espacios y especies protegidos.

Asimismo, cuando la modificación del Plan hidrológico se base en *nuevos criterios de apreciación del interés público ambiental*, por consistir la formulación de dicha modificación en una materialización de la discrecionalidad de la que goza el planificador hidráulico dirigida a la protección del medio ambiente, en base a la función socio-ambiental del agua, nos encontraríamos ante supuestos que, a todas luces, merecen indemnización. En este caso, la función socio-ambiental del agua debe jugar a favor del reconocimiento de indemnización, al poderse considerar que los nuevos criterios de apreciación pasan por reforzar el principal destino del bien agua como bien ambiental. Sólo se excluiría el derecho a indemnización cuando los nuevos criterios de apreciación tuvieran una finalidad distinta a la protección del principal destino del bien. Por ello, puede afirmarse que sí procederá dicho derecho, si devinieran circunstancias sobrevenidas de interés público ambiental, incluido el cambio normativo (41).

Ahora bien, en sentido contrario, y por ello no consideramos adecuado que los arts. 65.1.c) y 65.3 TRLA no hayan precisado una solución distinta para estos supuestos, debe advertirse que cuando la modificación del Plan hidroló-

TJCE, en cuyo caso quedarían excluidas las razones económicas. Se observa, pues, cómo en el ámbito de los espacios integrados en la Red Natura 2000 podrían admitirse revocaciones por motivos de oportunidad que tuvieran una finalidad distinta a la protección del principal destino del bien, lo cual, como ya señalamos, no genera derecho a indemnización.

(41) Así, por ejemplo, cuando se trata de adaptar las características de los aprovechamientos de aguas privadas inscritos, se entiende que ello supone una adaptación a los planes hidrológicos, resultando entonces aplicable el art. 65.3 del TRLA, procediendo, en consecuencia, indemnización (SsTSJ de Andalucía, núm. 1595/2012, de 31 de mayo y núm. 1562/2012, de 28 de mayo).

gico al que debe ajustarse una concesión demanial se encontrara motivada en el interés público ambiental como prevalente sobre otros intereses tenidos en cuenta al otorgar la concesión, o en otros intereses que se consideraren prevalentes en un momento posterior a su otorgamiento, no debería proceder la indemnización, en la medida en que en este caso sí existe el deber jurídico de soportar los eventuales perjuicios derivados del ejercicio de la potestad de revisión por motivos de oportunidad.

En esta línea, parte de la doctrina ha sostenido que cuando la revisión de la concesión de uso privativo de aguas se base nuevas exigencias derivadas del caudal ecológico, no existe derecho a indemnización porque la Administración hidráulica no garantiza la disponibilidad de los caudales concedidos, esto es, se considera que se da el supuesto previsto en el art. 65.1.a) del TRLA y que al existir menor disponibilidad se han modificado los supuestos determinantes de su otorgamiento, no resultando de aplicación por ende el art. 65.3 del TRLA (42). Recuérdese que el art. 59.7 del TRLA establece que los caudales ecológicos se fijarán en el correspondiente Plan hidrológico. Y en el mismo sentido, la jurisprudencia más reciente ya se ha pronunciado acerca de la indemnizabilidad de la revisión de las concesiones por razón de los caudales ecológicos, entendiéndose que no existe derecho a indemnización (43).

No obstante, es cierto que el TS no termina de decantarse por una u otra solución indemnizatoria en relación con las limitaciones derivadas del establecimiento de los caudales ecológicos en los Planes hidrológicos. Así, la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 25 de octubre de 2013, resulta un claro exponente de lo que venimos señalando, al vincular la variable ambiental a la propia naturaleza y existencia de los caudales de mantenimiento o ecológicos (f. j. 6º). En este sentido, el TS explica el hecho de que el mencionado art. 59.7 del TRLA establezca una limitación al uso privativo de las aguas mediante concesión administrativa, excluyendo a los caudales ecológicos de su consideración como uso a efectos de las concesiones e imponiéndolos como una restricción de carácter general a los sistemas de explotación, sólo sometida a la supremacía del uso del agua para abastecimiento de poblaciones. Considera el Tribunal que la lucha de intereses, ambiental y por la calidad y seguridad en el suministro de energía eléctrica, ha de resolverse «mediante la ponderación y valoración, en cada caso, de sus repercusiones concretas» (f. j. 8º). Sin embargo, el TS ha llegado a dejar a salvo dicha posibilidad indemnizatoria.

(42) SASTRE BECERRA considera que en la medida en que los caudales ecológicos no tienen la consideración de usos, sino más bien de restricciones a los sistemas de explotación, no existe por ello derecho a indemnización (SASTRE BECERRA, 2010: p. 13). En el mismo sentido, BRUFAO CURIEL, 2008. En contra, DELGADO PIQUERAS, 1992 y CARO PATÓN, 2002: pp. 115 y 116.

(43) STS (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 23 de septiembre de 2014 y SAN (Sala de lo Contencioso-administrativo) núm. 34, de 28 de enero de 2015.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), aun cuando no se pronuncia con carácter general y abstracto sobre los casos en los que ha de indemnizarse a los concesionarios por la modificación de los caudales ecológicos, admite que en algunos casos pueda haber indemnización, al establecer que «Esta cuestión ha de suscitarse y resolverse, a tenor de los artículos 65.3 y 65.1.c) del TR de la Ley de Aguas, cuando se impugne la revisión de cada concesión administrativa», aunque recordando que la indemnización es una excepción a la regla general (44). En efecto, la jurisprudencia vertida sobre las impugnaciones ambientales de los planes hidrológicos del denominado «segundo ciclo de la planificación hidrológica (2010/2014)» ha hecho eco de esta problemática, entendiendo el TS que no es el Plan el que debe establecer la indemnización, en su caso, sino que la indemnización procederá cuando se revise la concesión (45).

Debe concluirse que la precariedad propia de las autorizaciones como títulos habilitantes, pero sobre todo la previsibilidad de las modificaciones normativas sobrevenidas, que hacen que el beneficiario de aquélla conozca la probabilidad de modificación de su título habilitante, justifica que, en estos casos, el ordenamiento jurídico excluya el derecho a indemnización. En cambio, cuando se trata de concesiones, al habilitar éstas a un uso de mayor intensidad, y para las que el legislador no ha contemplado expresamente su extinción anticipada por razones de interés público, y sobre las que tampoco se positiva su carácter precario a diferencia de las autorizaciones ex art. 92.4 LPAP, no puede afirmarse que en todo caso deba excluirse la indemnización, pero tampoco que deba reconocerse siempre ex art. 65.3 del TRLA. De este modo, la ambientalización del derecho de aguas y su función socio-ambiental como finalidad prevalente ex art. 33.2 CE, está provocando que la precariedad propia de las concesiones, en estos casos se acerque más a la que se ha venido en denominar *precariedad de segundo grado*, al convertir en en previsibles modificaciones de concesiones basadas en la protección ambiental y del caudal ecológico, sin que estos supuestos se considere que encajan en el art. 65.1 c), por mucho que estén contemplados en el plan, por lo que no procedería indemnización

A la luz de todo lo dicho, y a la vista de la regulación que a esta cuestión ofrece el art. 65 del TRLA, no nos queda más que operar caso por caso, atendiendo al fundamento y finalidad de la modificación de la concesión,

(44) Vid. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 11 de julio de 2014 de CASADO CASADO, 2014.

(45) Vid. STS (sala de lo Contencioso-administrativo), de 5 de diciembre de 2014. Un detenido análisis de la reciente jurisprudencia sobre indemnización de los daños derivados de las limitaciones ambientales contenidas en los planes hidrológicos, puede consultarse en ÁLVAREZ CARREÑO y PÉREZ DE LOS COBOS, 2014: pp. 169-232.

así como a su previsibilidad (46). El Derecho de aguas debería, pues, en el sentido propuesto en el presente trabajo, distinguir los efectos de la revisión anticipada de las concesiones de uso privativo del agua, en función del fundamento, finalidad y previsibilidad de la modificación del Plan hidrológico al que se pretenden adaptar éstas.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago Manuel y PÉREZ DE LOS COBOS, Elisa (2014): «Aspectos ambientales de la nueva planificación hidrológica. Consideración singular sobre la determinación de caudales ecológicos en el Plan Hidrológico de la Demarcación del Ebro», EMBID IRUJO, Antonio (coord.), *El segundo ciclo de la planificación hidrológica en España (2010-2014)*, Aranzadi, pp. 169-232.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (2004): «La ambientalización del dominio público: incidencias en la propiedad privada», en ARGULLOL I MURGADAS, Enric (coord.), *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales: un reto para la protección efectiva del medio natural*, Tirant lo blanch, Barcelona, pp. 87-96.
- BRUFAO CURIEL, Pedro (2008): *La revisión ambiental de las concesiones y autorizaciones de aguas*, Fundación Nueva Cultura del Agua, BAKEAZ, 88 pp.
- (1995): «Las concesiones de aguas en el Derecho español», en *Poder Judicial*, núm. 37, pp. 23-54.
- CARO-PATÓN CARMONA, Isabel (2006): «La Directiva marco de aguas y su transposición al Derecho español: análisis jurídico general», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 9, pp. 37-57.
- CARO-PATÓN CARMONA, Isabel y MACERA TIRAGALLO, Bernard-Frank (2002): *El reparto de competencias entre el Estado y las CCAA en materia de protección del medio ambiente y del agua*, Universidad de Valladolid, 176 pp.
- CASADO CASADO, Lucía (2014): «Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, Ponente: María del Pilar Teso Gamella)», en <http://www.actualidadjuri dicaambiental.com>.
- CORRAL GARCÍA, Esteban y LÓPEZ PELLICER, Jose Antonio (2001): *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales*, 2ª edición, El Consultor, Madrid, 646 pp.

(46) DELGADO PIQUERAS, 2014: pp. 377-396, en especial, p. 396. Sobre el contenido esencial del derecho de propiedad, *vid. entre otras*, las SsTC 227/1988, de 29 de noviembre y 204/2004, de 18 de noviembre.

- CUCHILLO I FOIX, Montserrat (1995): «Nulidad y revocación de licencias por motivos relacionados con la protección del medio ambiente», en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del medio ambiente y Administración Local*, Civitas, Madrid, pp. 491-518.
- DELGADO PIQUERAS, FRANCISCO (2015): «La situación de Castilla la Mancha en los nuevos Planes Hidrológicos», EMBID IRUJO, Antonio (coord.), *El segundo ciclo de la planificación hidrológica en España (2010-2014)*, Aranzadi, 528 pp.
- *Derecho de aguas y medio ambiente: el paradigma de la protección de los humedales*, Tecnos, 1992, 348 pp.
- DESDENTADO DAROCA, Eva (2006): *El precario administrativo*, 2ª edic., Aranzadi, 212 pp.
- EMBID IRUJO, Antonio (coord) (2013): *Usos del agua* (Concesiones, autorizaciones y mercados del agua), Aranzadi, 506 pp.
- (2015) (coord.): *El segundo ciclo de la planificación hidrológica en España (2010-2014)*, Aranzadi, 528 pp.
- (2008): «La política de aguas y su marco jurídico», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 14, pp. 13-27.
- (2007): «Planificación Hidrológica», en EMBID IRUJO, A. (coord.), *Diccionario de Derecho de Aguas*, Iustel, Madrid, pp. 767-790.
- (1990): «La Planificación Hidrológica», en *Revista de Administración Pública*, núm. 123, 1990, pp. 115-152.
- ESTEVE PARDO, José (2015): *Lecciones de Derecho administrativo*, 4ª edic., Marcial Pons, Barcelona, 575 pp.
- FANLO LORAS, Antonio (2006): «Los planes de gestión y los programas de medidas en la Directiva Marco del Agua. Su confusa transposición al Derecho Español», en *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja*, núm. 4, pp. 51-63.
- FERNÁNDEZ ACEBEDO, Rafael (2007): *Las concesiones administrativas de dominio público*, Civitas, Madrid, 2007, 450 pp.
- FORTES MARTÍN, Antonio (2013): «La autorización de vertidos y el empleo de las mejores técnicas disponibles: retos e incertidumbres», en EMBID IRUJO, A., *Usos del agua* (Concesiones, autorizaciones y mercados del agua, Aranzadi, pp. 343-374.
- GARCÍA MACHO, Ricardo Jesús (1987): «Contenido y límites del principio de confianza legítima», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 56, 1987, pp. 557-572.
- GARCÍA PÉREZ, Marta (1997): «La naturaleza jurídica de la autorización y la concesión, a propósito de la utilización del dominio público», en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 1, pp. 337-352.

- (1995): *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, Marcial Pons.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, Jose Antonio (1995): «Caducidad de concesiones hidráulicas», en *Revista de Administración Pública*, núm. 16, pp. 261-271.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1987): *Comentarios a la Ley de Aguas*, Civitas, Madrid, 1.300 pp.
- Gordillo, Jose Luis (1999): «Del derecho ambiental a la ecologización del derecho», en *Estudios de derecho judicial*, núm. 16, en CAPELLA, J.R., *Transformaciones del derecho en la mundialización*, pp. 309, 339.
- HERRÁEZ VILLAS, Pablo (1999): «Régimen jurídico de los caudales ecológicos», en *I Congreso sobre caudales ecológicos*, Tererasa, 30 de septiembre de 1999.
- HOYOS RAMÍREZ, Luis Miguel (2011): «La digitalización como ecologización y agilización de los procedimientos administrativos», *Revista Digital de Derecho Administrativo* núm. 6, pp. 47-64.
- IZCARA PALACIOS, Simón Pedro (2001), «La ecologización de la PAC», en *Revista de estudios europeos*, núm. 27, pp. 3-24.
- JORDANO FRAGA, Jesús (2007): «La Administración en el Estado ambiental de Derecho», *Revista de Administración Pública*, núm. 173, pp. 101-141.
- (2002): «La aplicación del Derecho Ambiental de la Unión Europea en España: perspectivas de evolución y desafíos del ius commune ambiental europeo», en *Noticias de la Unión Europea* núm. 207, pp. 45-65.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2014): «En la polémica del Fracking», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord), *Observatorio de políticas ambientales 2014*, Aranzadi, pp. 49-60.
- (1981): «Consideraciones sobre el régimen jurídico de las marismas», *Revista Administración Pública*, núm. 98, pp. 33-70.
- LOZANO CUTANDA, Blanca (2002): «La ecologización de los derechos fundamentales: la doctrina López Ostra c. España, Guerra y otros c. Italia y Hatton y otros c. Reino Unido del TEDH y su recepción por nuestro TC», en *Revista española de derecho europeo*, núm. 1, pp. 175-205.
- MARTÍN MATEO, Ramón (1968): «La cláusula de precario en las concesiones de dominio público», *Revista de Administración Pública*, núm. 56, pp. 93-121
- MARTÍN RETORTILLO, Sebastián (1997): *Derecho de aguas*, Civitas, 736 pp.
- MESTRE DELGADO, JUAN FRANCISCO (2004): «La extinción de las autorizaciones y concesiones demaniales», en CHINCHILLA MARÍN, María Carmen (coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Thomson-Civitas, pp. 491-520.
- PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, Elisa (2015): *La incorporación de la variable ambiental al Derecho de Aguas Argentino*, Atelier, 303 pp.

- PUIG VENTOSA, Ignasi (2008): «La ambientalización de las ordenanzas fiscales», en *Crónica tributaria*, núm. 127, pp. 109-130.
- RANELETTI, Oreste (1894): «Concetto e natura delle autorizzazione e concessioni amministrative», *Giurisprudenza italiana*, XLVI, 1894 (IV) pp. 7-83.
- RODRÍGUEZ-ARANA, Xaime (1994): «La caducidad de las concesiones y autorizaciones aguas», en *Actualidad Administrativa*, núm. 1, pp. 1-10.
- SALA ARQUER, Jose Manuel (1974): *La revocación de los actos administrativos en el Derecho español*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 320 pp.
- SASTRE BECEIRO Mónica (2010) «Proceso de concertación de caudales ecológicos», *XII Congreso Nacional de Comunidades de Regantes de España*, Tarragona, pp. 1-27.
- TEJEIRO LILLO, María Eugenia (2011): «La ecologización del transporte marítimo: una perspectiva normativa en el marco de las políticas comunitarias», en HUGUET MONFORT, José, PUETZ ACHIM Y MARTÍNEZ SANZ, Fernando y PETIT LAVALL, María Victoria (dirs.), *Régimen del transporte en un entorno económico incierto*, Barcelona, Marcial Pons, pp. 895-908.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (1996): *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Madrid, Tecnos, 360 pp.