

Irene Mataró Villacampa

LA ELIMINACIÓN DE OBRAS HIDRÁULICAS INEFICACES

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

Dirigido por la Dra. Anna Pallarès Serrano

Tarragona

2019

Resumen: Este trabajo se centra en la problemática de la eliminación de obras hidráulicas ineficaces. Cuando una obra hidráulica ya no tiene utilidad puede ser recomendable su eliminación en aras de la restauración fluvial. En España se han producido pocas eliminaciones de este tipo de obras en contraposición con las que deberían haberse llevado a cabo por motivos ambientales. Con el fin de determinar qué deficiencias tiene el ordenamiento jurídico que expliquen por qué no se producen dichas eliminaciones, este trabajo estudia en su primera parte el impacto ambiental de las obras hidráulicas ineficaces, para seguir viendo, en su segunda parte, el fenómeno de la restauración fluvial y su repercusión en España. En esta segunda parte se realiza también un análisis de los pocos casos en los que se ha producido ya la eliminación de una obra hidráulica con el objetivo de estudiar qué patrón han seguido estos casos y poder proseguir de manera más clara con el estudio de la normativa relacionada con la eliminación de obras hidráulicas, que se realiza en la tercera parte del trabajo. A la vista de las deficiencias que el ordenamiento jurídico aplicable a esta problemática pueda padecer, en la cuarta parte del trabajo se estudian algunas normativas, que no son de aplicación a la eliminación de obras hidráulicas, pero que sirven como base inspiradora de la formulación de propuestas normativas de mejora que este trabajo finalmente propone.

Resum: Aquest treball es centra en la problemàtica de l'eliminació d'obres hidràuliques ineficaces. Quan una obra hidràulica ja no té utilitat pot ser recomanable la seva eliminació per tal d'afavorir la restauració fluvial. A Espanya s'han produït poques eliminacions d'aquest tipus d'obres en contraposició amb les que s'haurien d'haver dut a terme per motius ambientals. Per tal de determinar quines deficiències té l'ordenament jurídic que expliquin per què no es produeixen aquestes eliminacions, aquest treball estudia en la seva primera part l'impacte ambiental de les obres hidràuliques ineficaces, per seguir veient, en la seva segona part, el fenomen de la restauració fluvial i la seva repercussió a Espanya. En aquesta segona part es realitza també una anàlisi dels pocs casos en què s'ha produït ja l'eliminació d'una obra hidràulica amb l'objectiu de estudiar quin patró han seguit aquests casos i poder prosseguir de manera més clara amb l'estudi de la normativa relacionada amb l'eliminació d'obres hidràuliques, que es realitza en la tercera part del treball. A la vista de les deficiències que l'ordenament jurídic aplicable a aquesta problemàtica pugui presentar, en la quarta part del treball s'estudien algunes normatives, que no són d'aplicació a l'eliminació d'obres hidràuliques, però que serveixen com a base inspiradora de la formulació de propostes normatives de millora que aquest treball finalment proposa.

Abstract: This study focuses on the problem of the elimination of inefficient hydraulic structures. When a hydraulic structure is no longer useful, it may be necessary to eliminate it to achieve the goals of river restoration. In Spain there have been few eliminations of this type of structures in contrast to the number of those that should have been removed for environmental reasons. In order to determine what deficiencies there is in the legal order causing not to occur these eliminations, this work studies in its first part the environmental impact of inefficient hydraulic structures, to continue seeing, in its second part, the phenomenon of river restoration and its repercussion in Spain. In this second part there is also an analysis of the few cases in which there has already been the elimination of a hydraulic structures to analyse what pattern these cases have followed and to be able to proceed more clearly with the examination of the legislation related to the elimination of hydraulic structures, which is carried out in the third part of this work. In view of the deficiencies that the legal system applicable to this problem may suffer, in the fourth part of the study some regulations are presented. These regulations are not applicable to the elimination of hydraulic structures but serve as an inspiring base for the formulation of regulatory proposals that are suggested at the end of this work.

ÍNDICE

Abreviaturas	1
Introducción	5
PARTE I: Aproximación a las obras hidráulicas ineficaces y su impacto en el medio ambiente	8
1. Introducción al concepto de obra hidráulica: obstáculos en la dinámica fluvial..	8
2. Las obras hidráulicas ineficaces	10
3. La situación actual en España.....	13
4. Tipología de obras hidráulicas ineficaces.....	17
5. El impacto ambiental de las obras hidráulicas ineficaces.....	21
PARTE II: La restauración fluvial y los proyectos de eliminación de obras hidráulicas ineficaces.....	25
1. El concepto de restauración fluvial	25
2. Actuaciones técnicas en el proceso de restauración fluvial.....	27
3. Evolución de la restauración fluvial en España.....	28
4. Estudio de algunos casos de restauración fluvial con eliminación de obra hidráulica ineficaz.....	31
4.1. <i>La demolición de la presa de Robledo de Chavela</i>	32
4.2. <i>La demolición de la presa de Retuerta</i>	35
4.3. <i>La demolición de la presa de la Gotera</i>	36
4.4. <i>La demolición de la ataguía de Jánovas</i>	38
4.5. <i>La demolición de la presa del Salto de San Juan en Folgoso</i>	41
4.6. <i>La demolición del azud de El Tranco</i>	42
4.7. <i>La demolición de la presa de la Plata</i>	43
4.8. <i>Reversiones tras la caducidad de la concesión. El salto del Pueyo de Jaca en el río Caldarés</i>	43

4.9. Demolición de obras hidráulicas menores en desuso en el río Bidasoa	44
4.10. Otros casos de demolición de obras hidráulicas menores ineficaces.....	45
PARTE III: Análisis jurídico de la eliminación de obras hidráulicas ineficaces ...	48
1. Análisis competencial y actores legitimados para la eliminación de obras hidráulicas ineficaces	48
1.1. Análisis competencial por materias	48
A) Competencias en materia de aguas continentales.....	49
B) Competencias en materia de medio ambiente	52
C) Competencias en materia de bienes de la Administración	52
1.2. La Administración hidráulica como organismo competente para la eliminación de obras hidráulicas ineficaces.....	54
2. Estudio del marco normativo relacionado con la obligación de eliminar las obras hidráulicas ineficaces	55
2.1. La normativa en relación con la restauración fluvial	55
A) Normativa de la UE.....	56
a) La Directiva Aves y la Directiva Hábitats.....	56
b) La DMA	58
B) Normativa estatal.....	60
a) La CE.....	60
b) Legislación en materia de aguas continentales	61
c) Legislación en materia de espacios naturales.....	62
d) Legislación en materia de evaluaciones de impacto ambiental.....	66
e) Legislación en materia de patrimonio histórico y cultural	67
f) Otras normativas sectoriales estudiadas en relación con la restauración fluvial con eliminación de obras hidráulicas ineficaces	67
2.2. Las técnicas de defensa y protección del dominio público hidráulico y el régimen concesional para el aprovechamiento del DPH	70
A) La regulación del DPH	70

B) Las técnicas de defensa y protección del DPH.....	72
C) El régimen concesional para uso privativo del DPH en relación con la eliminación de obras hidráulicas ineficaces	76
2.3. <i>La planificación hidrológica y los caudales ecológicos</i>	81
A) Referencias a la continuidad fluvial y a la eliminación de obstáculos en la normativa básica de planificación hidrológica	82
B) Referencias a la continuidad fluvial y a la eliminación de obstáculos en los PPHHC	85
a) PPHHC intercomunitarios	85
b) PPHHC intracomunitarios.....	89
C) El régimen de caudales ecológicos	91
2.4. <i>Normativa sobre seguridad en materia de presas y protección civil ante riesgo de inundaciones</i>	93
A) Normativa en materia de seguridad de presas	93
B) La puesta fuera de servicio de presas	97
C) La Norma Técnica de Seguridad para la explotación, revisiones de seguridad y puesta fuera de servicio de presas y embalses	100
D) Normativa sobre prevención de inundaciones.....	102
a) Prevención de inundaciones desde la perspectiva de la protección civil .	102
b) Prevención de inundaciones desde una perspectiva ambiental	103
2.5. <i>Regímenes de responsabilidad</i>	105
A) La responsabilidad patrimonial de la administración.....	106
B) La responsabilidad civil extracontractual del concesionario.....	110
PARTE IV: Normativa sectorial que puede ayudar a encontrar soluciones legislativas a los problemas planteados en este trabajo	114
1. La regulación del estado de ruina en el Derecho Urbanístico	114
2. La regulación de la restauración minera en la normativa sectorial en materia de minas	118
Conclusiones.....	121

Bibliografía.....	139
Webgrafía.....	146
Legislación analizada	151
Jurisprudencia	155

Abreviaturas

AN	Audiencia Nacional
Art.	Artículo
Arts.	Artículos
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil
CE	Constitución Española
CCHH	Confederaciones Hidrográficas
CH	Confederación Hidrográfica
Coord.	Coordinaor/a
Dir.	Director/ra
Directiva Aves	Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres
Directiva de Inundaciones	Directiva 2007/60 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación
Directiva Hábitats	Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres
Directriz de 1995	Resolución de 31 de enero de 1995, de la Secretaría de Estado de interior, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones
DMA	Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece

	un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas
DPH	Dominio Público Hidráulico
Ed.	Edición
ENRR	Estrategia Nacional de Restauración de Ríos
Etc.	Etcétera
FJ	Fundamento Jurídico
Instrucción de 1967	Orden de 31 de marzo de 1967 por la que se aprueba la «Instrucción para proyecto, construcción y explotación de grandes presas
IPH	Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica
LEA	Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental
LM	Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes
LPNB	Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LRM	Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental
RLRM	Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental
Núm.	Número
P.	Página
p. ej.	Por ejemplo

PH	Plan Hidrológico
PHC	Plan Hidrológico de Cuenca
PORNA	Planes de Ordenación de los Recursos Naturales
PHN	Plan Hidrológico Nacional
Pp.	Páginas
PPHH	Planes Hidrológicos
PPHHC	Planes Hidrológicos de Cuenca
PRUG	Planes Rectores de Uso y Gestión
RD	Real Decreto
RD 903/2010	Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación
RD 975/2009	Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras
RDPH	Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas
RPH	Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica
Reglamento de 1996	Orden de 12 de marzo de 1996 por la que se aprueba el Reglamento Técnico sobre Seguridad de Presas y Embalses
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
Ss.	Siguientes
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional

STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TRLA	Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas
TRLS	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana
TS	Tribunal Supremo
UE	Unión Europea
<i>Vid.</i>	Véase
Vol.	Volumen

Introducción

La construcción de obras hidráulicas no es algo reciente en la Península Ibérica ni en los territorios insulares del Estado español. Debido a la climatología y a las características del terreno, se han construido estas infraestructuras desde que el Imperio Romano ocupaba este territorio.

Durante el siglo XX hubo un despunte en la construcción de obras hidráulicas y embalses. La construcción de estas infraestructuras con el fin de domesticar el agua de los ríos se vio como una modernización y como una tarea de interés público.

Sin embargo, en la actualidad algunas de estas obras hidráulicas ya no cumplen con la función para la que fueron construidas o han quedado fuera de uso y se han ido degradando a lo largo de los años de abandono. Como el resto de obras hidráulicas, estas obras hidráulicas ineficaces causan un impacto ambiental considerable, pero, a diferencia de las que sí son eficaces, el elevado impacto ambiental de éstas no se encuentra justificado.

Tras ver de primera mano algunas obras hidráulicas ineficaces y ambientalmente insostenibles, y tras conocer algunas cifras acerca de la situación en España de esta problemática, constatamos que estamos delante de una cuestión ambiental poco conocida.

En los últimos años se ha ido extendiendo en España la cultura de la restauración fluvial y la convicción de que es necesario recuperar el estado natural de los ríos cuyo ecosistema ha sido alterado por la acción humana. Con esta tendencia a la restauración fluvial, y con la idea de recuperar la continuidad y la conectividad entre hábitats fluviales fragmentados, se ha comenzado a potenciar también la idea de eliminar aquellas obras hidráulicas ineficaces que están causando un impacto ambiental injustificado.

Pese a la cada vez mayor conciencia ambiental en este sentido, evidenciamos una falta de iniciativa en cuanto a la eliminación de obras hidráulicas ineficaces. Se han eliminado en España algunas obras hidráulicas ineficaces que, básicamente, albergaban riesgo de causar un potencial accidente en forma de inundación por su estado ruinoso. Sin embargo, existen muchas obras hidráulicas ineficaces que todavía no se han eliminado, que en un futuro podrían también resultar peligrosas y que están generando un impacto ambiental

negativo. Esta problemática es un fenómeno poco conocido y subestimado por la opinión pública en general, sin perjuicio de que los beneficios ambientales de eliminar las obras hidráulicas ineficaces y desfragmentar el hábitat fluvial se encuentran científicamente demostrados. Es poca la difusión mediática que estas eliminaciones han tenido y todavía menos popular es la idea de la necesidad de eliminar los obstáculos a la continuidad fluvial cuando éstos no tienen una función social suficientemente justificada.

La hipótesis con la que iniciamos este trabajo es que la eliminación de obras hidráulicas ineficaces no se produce con tanta frecuencia como debería a causa de una regulación desordenada e inconcreta que constituye, a fin de cuentas, una mala regulación de la materia. Como suele pasar, en este caso el derecho va por detrás de la realidad y de los cambios que se van sucediendo en la sociedad.

Para demostrar si esta hipótesis es correcta, tras determinar que realmente existe una necesidad de eliminación de aquellas obras hidráulicas que ya no son eficaces, conviene comprobar qué establece el ordenamiento jurídico español al respecto. En este análisis se ha tenido en cuenta, también, la jurisprudencia, la literatura científica y los conocimientos de otras ramas como la ecología y las ciencias ambientales.

En consecuencia, este trabajo se estructurará mediante cuatro partes diferenciadas. En la primera parte realizaremos una aproximación a las obras hidráulicas ineficaces y su impacto ambiental. En la segunda parte estudiaremos el papel que tiene la restauración fluvial en la eliminación de obras hidráulicas ineficaces y cómo es la situación en el Estado español, en concreto, cómo se ha implantado la idea de la restauración fluvial y cómo se han llevado a cabo los casos de eliminación que se ha producido hasta el momento. En la tercera parte, realizaremos un análisis del ordenamiento jurídico español centrándonos en la eliminación de obras hidráulicas ineficaces. El objetivo en esta parte del trabajo es ver cómo es la regulación que existe actualmente y si es suficiente en relación con todo lo analizado en las partes previas del trabajo o si, por el contrario, es cierto que es deficiente hasta el punto de tener que considerarse que existe una laguna jurídica en dicha regulación. Finalmente, en la cuarta parte de este trabajo se exponen algunas normativas que, pese a no ser de aplicación a la eliminación de obras hidráulicas, interesan como fuente de inspiración para la elaboración de propuestas normativas que sirvan como solución a la problemática que concierne a este trabajo.

En definitiva, este es un trabajo necesario debido a la evidente falta de estudios en relación con esta temática, pues los pocos trabajos y artículos realizados al respecto, se publicaron hace una década, por lo que conviene analizar nuevamente esta materia con profundidad. Tanto es así que este trabajo puede ser útil como herramienta para arrojar luz en este olvidado ámbito del derecho, de forma que sea más evidente la necesidad de disponer de una adecuada regulación sobre el tema. En los próximos años, si no existe una correcta regulación de la eliminación de obras hidráulicas ineficaces, es probable que nos encontremos ante una problemática mayor que la que tenemos actualmente, pues cada vez será más el impacto ambiental que este tipo de obras ejercerá sobre las masas de agua continentales del Estado español.

PARTE I: Aproximación a las obras hidráulicas ineficaces y su impacto en el medio ambiente

1. Introducción al concepto de obra hidráulica: obstáculos en la dinámica fluvial

En los ríos del Estado español actualmente existen más de 1.230 grandes presas, así como otros varios miles de azudes¹, motas², diques³, ataguías⁴, represas⁵, presas de tamaño menor, muros de contención o desviación, entre otros.

Las obras hidráulicas existentes fueron construidas, en principio, con la finalidad de servir al desarrollo económico de la sociedad, y permiten, o en su día debían permitir, explotar el agua en nuestro beneficio, ya sea para riego, para uso industrial, para abastecimiento a las poblaciones, para producir energía, para hacer funcionar molinos, ferrerías, etc.

De acuerdo con el preámbulo de la derogada Ley de Aguas de 1985, el agua es “indispensable para la vida y para el ejercicio de la inmensa mayoría de las actividades económicas”⁶. Esta dependencia ha condicionado nuestra sociedad, nuestro modo de vida y el uso que hacemos de nuestros ríos desde el principio. Tanto es así que podría decirse que la necesidad de disponer de agua para nuestro propio abastecimiento, en una tierra tradicionalmente falta de agua, fue lo que inició la localización de obras hidráulicas en los ríos del Estado español.

Esta dinámica prosiguió y continuamos necesitando el agua para otros fines más elaborados como el abastecimiento de agua a poblaciones o la producción energética. Es cierto que la necesidad de disponibilidad de agua no cesa con los años, y todavía hoy en

¹ Un azud es una barrera hecha en los ríos con el fin de facilitar el desvío de parte del caudal para riego y otros usos. (Real Academia Española, 2014, 23° ed.).

² Las motas son pellas de tierra con las que se cierra o ataja el paso del agua en una acequia. También puede interpretarse el término mota en el sentido de ribazo o linde de tierra con que se detiene el agua o se cierra un campo. (Real Academia Española, 2014, 23° ed.).

³ Por dique nos referimos a cualquier muro o construcción que sirve para contener las aguas. (Real Academia Española, 2014, 23° ed.).

⁴ Las ataguías son macizos de tierra arcillosa u otro material impermeable, para atajar el paso del agua durante la construcción de una obra hidráulica. (Real Academia Española, 2014, 23° ed.).

⁵ Una represa es una obra, generalmente de hormigón armado, para contener o regular el curso de las aguas. También puede interpretarse el concepto de represa como el lugar donde las aguas están detenidas o almacenadas, natural o artificialmente. (Real Academia Española, 2014, 23° ed.).

⁶ En referencia al preámbulo de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas que fue vigente hasta el 25 de Julio de 2001 y que actualmente se encuentra derogada.

día usamos la obra hidráulica para almacenar agua y disponer de ella a nuestra voluntad, como consecuencia de los rigores de un clima seco y los episodios de sequía peninsulares.

La constante dependencia del agua ha generado, a lo largo de la historia, distintas versiones del elemento clave en este trabajo, la obra hidráulica⁷.

De acuerdo con EMBID IRUJO, con carácter previo a la aprobación del TRLA, el concepto de obra hidráulica no se encontraba correctamente delimitado por el ordenamiento jurídico. La derogada Ley de Aguas de 1985 no ofrecía una definición al respecto y cada normativa sectorial ofrecía una calificación de la obra hidráulica inconcreta y sesgada según su temática. Así, este autor concluyó que la forma más correcta de definir el concepto de obra hidráulica era mediante un concepto amplio de obra hidráulica basado en el elemento finalista último que representa la obra hidráulica: el aprovechamiento del recurso hídrico para cubrir las necesidades de nuestra sociedad⁸.

Pocos años después, el TRLA ofreció finalmente, en su art. 122, una definición del concepto de obra hidráulica:

“A los efectos de esta Ley, se entiende por obra hidráulica la construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble destinada a la captación, extracción, desalación, almacenamiento, regulación, conducción, control y aprovechamiento de las aguas, así como el saneamiento, depuración, tratamiento y reutilización de las aprovechadas y las que tengan como objeto la recarga artificial de acuíferos, la actuación sobre cauces, corrección del régimen de corrientes y la protección frente avenidas, tales como presas, embalses, canales de acequias, azudes, conducciones, y depósitos de abastecimiento a poblaciones, instalaciones de desalación, captación y bombeo, alcantarillado, colectores de aguas pluviales y residuales, instalaciones de saneamiento, depuración y tratamiento, estaciones de aforo, piezómetros, redes de control de calidad, diques y obras de encauzamiento y defensa contra avenidas, así como aquellas actuaciones necesarias para la protección del dominio público hidráulico.”⁹

⁷ Para conocer más sobre la historia de las obras hidráulicas fluviales en España y sobre la planificación hidrológica a lo largo de la historia, *vid.* LÓPEZ MARTOS (2007) y la bibliografía que se relaciona en esta obra.

⁸ (EMBID IRUJO, 1995), Pp. 62-76.

⁹ La cursiva es nuestra.

En el contexto del curso natural de un río, definimos el concepto de obra hidráulica fluvial, a los efectos de este trabajo, como cualquier infraestructura construida por el ser humano que convierta el flujo libre natural del agua de un río en flujo domesticado al servicio de las necesidades humanas propias del antropoceno.

2. Las obras hidráulicas ineficaces

La obra hidráulica fluvial¹⁰ situada en el DPH debe entenderse como un elemento caracterizado por tener una doble vertiente: su función basada en el interés público y el impacto ambiental que innegablemente tienen este tipo de obras en el ecosistema fluvial, ya sean de gran envergadura como de tamaño menor. Es evidente que la obra hidráulica en buen estado es útil para nuestra sociedad actual, pues hemos basado nuestro modelo económico y social en la ‘domesticación’ del agua, y, en consecuencia, cabría considerar este tipo de obras como de interés público, es decir, obras necesarias para nuestra sociedad. Sin embargo, hay evidencia científica de que las presas y los azudes, como principales obras que encontramos en los ríos, sean de la dimensión que sean, fragmentan la fluidez del río y pueden llegar a tener diversos efectos negativos sobre la flora y la fauna y, en conjunto, sobre el ecosistema fluvial y sus características ecológicas. Se abordará más adelante en el presente trabajo una aproximación al impacto en el medio ambiente de las obras hidráulicas fluviales.

Esta doble vertiente conduce inevitablemente a una ponderación de estos dos aspectos, que no deja de ser la misma ponderación que se hace habitualmente entre protección ambiental y desarrollo sostenible, entre conservación ambiental e infraestructuras de utilidad pública, entre preservación de los recursos naturales y libre comercio, etc. En lo que nos atañe en este trabajo, se plantea una inevitable ponderación entre protección ambiental e interés público. Es decir, de acuerdo con el concepto actual de desarrollo sostenible, mientras el beneficio que genera la obra hidráulica a la sociedad sea suficientemente valioso estará justificada una cierta alteración ambiental si ésta no pone

¹⁰ En adelante se hace referencia sólo a obra hidráulica sin hacer referencia al término ‘fluvial’, con el fin de simplificar la redacción. Sin embargo, se está haciendo referencia a aquellas obras hidráulicas que se encuentran en los ríos que conforman el dominio público hidráulico fluvial del Estado español. En consecuencia, toda referencia futura a la obra hidráulica en este trabajo lo es a la obra hidráulica pública situada en el cauce del DPH. Las obras hidráulicas privadas, no son objeto de análisis en este trabajo por cuanto su vinculación física con el curso fluvial es relativa y, en la mayoría de casos, irrelevante, del mismo modo que su importancia en cuanto a tamaño e impacto ambiental es mucho menor.

en riesgo la posibilidad de que generaciones futuras puedan disfrutar del recurso natural. En cambio, cuando, p. ej., una obra hidráulica deja de tener una función pública imprescindible, o nunca la tuvo, o deja de tener toda la utilidad que tuvo en su día o deja de cumplir con la función con la que se proyectó, la balanza debe decantarse hacia la protección ambiental pues en tal situación no tenemos una utilidad pública a tener en cuenta y ponderar.

Para evitar que se produzcan situaciones como la anterior, en las que existe una obra hidráulica que altera un ecosistema, que no tiene ninguna utilidad pública y que genera un riesgo de accidente -pues una presa que deja de estar en uso también puede llegar a plantear problemas a la larga por falta de mantenimiento-, nuestra sociedad debe avanzar y, apoyándose en el conocimiento científico y los avances de la técnica¹¹, llevar a cabo una buena gestión que conduzca a actuaciones favorables a la preservación del medio ambiente fluvial. ¿Qué hacemos con aquellas infraestructuras existentes y que, o bien han dejado de prestar un servicio a la sociedad o bien nunca se utilizaron? Es necesario replantearse la situación respecto a aquellas obras hidráulicas que han devenido inútiles, o sea, ineficaces en el sentido de que ya no sirven a la sociedad, ya no cumplen con el fin con el que fueron proyectadas, ya no permiten tener un aprovechamiento hidráulico con suficiente entidad como para que quede justificado seguir alterando el curso natural de los ríos¹². Son estas obras inútiles o ineficaces las que, en el marco de la protección del medio ambiente, deberían poder retirarse, siempre que sea posible y el coste ambiental de retirarlas no sea superior al coste que ya están generando, devolviendo así a su estado natural el ecosistema fluvial alterado.

¹¹ Actualmente existen otras técnicas que antaño no se aplicaban en la construcción de obras hidráulicas. Haciendo uso del conocimiento actual, se deben adoptar las medidas pertinentes para mitigar los efectos negativos de las obras hidráulicas que alteran el curso fluvial, ya sean efectos sobre la fauna, la flora, los hábitats, la hidrología y la morfología fluvial en general. Estas medidas correctoras pueden consistir en dispositivos de paso para peces, mayor control en el mantenimiento de regímenes de caudales ecológicos, oberturas para permeabilizar gradualmente el azud o mota, etc. No obstante, al final de la vida útil de la presa, p. ej., las medidas de mitigación pueden ser insuficientes y puede ser de todos modos necesaria la eliminación de dicho obstáculo al río.

¹² De acuerdo con las reflexiones de AGUDO GONZÁLEZ (2008), aquellas obras hidráulicas que con el transcurso del tiempo se han demostrado ineficaces o, simplemente, han devenido inútiles, innecesarias o en desuso tras cumplir con su período de vida, no deben suponer un escollo a la recuperación y restauración de los parajes afectados por éstas cuando sea ambientalmente pertinente (P. 80). Asimismo, este autor entiende que la eliminación de estas obras hidráulicas, cuando sea necesario, responde a una doble funcionalidad: supone “un instrumento determinante para la incorporación de la variable paisajística en la gestión hídrica” y, a su vez, “constituye un mecanismo adecuado para poder cumplir con los objetivos medioambientales de la DMA, fundamentalmente en zonas protegidas” (P. 81).

La forma más habitual de retirar estas obras es su demolición total. Sin embargo, esta no es la única alternativa y también ha habido algunos casos en los que se han abierto pasos en la presa u obstáculo para permitir que el agua fluya sin llegar a demoler la obra por completo. La opción de permeabilizar sin demoler se lleva a cabo en casos muy concretos, p. ej., cuando el coste ambiental de demoler toda la obra hidráulica es demasiado elevado o cuando la obra hidráulica tiene interés histórico-cultural.

Por demolición de obras hidráulicas, debemos entender el desmantelamiento total o parcial de las mismas. Este desmantelamiento por lo general, previo estudio técnico y ambiental de su viabilidad, garantiza la recuperación de la continuidad longitudinal del río y una restauración a su estado natural. De hecho, las demoliciones, ya sean totales o parciales, suelen llevarse a cabo en el marco de un proyecto de restauración fluvial cuando el coste ambiental de mantener la obra hidráulica es superior al coste ambiental de eliminarla.

La problemática a la hora de intentar devolver su continuidad longitudinal a los ríos mediante la demolición de estas obras hidráulicas ineficaces es que eliminar así este tipo de infraestructuras es costoso, tanto a nivel económico como técnico, pues fueron construidas sin perspectiva de que en un determinado momento de su vida quizás debieran demolerse. La frenética construcción de estas obras, sobre todo a lo largo del siglo XX en España, en un contexto histórico de industrialización y de desarrollo económico que necesitaba de la dominación del agua, no previó que, quizás en un futuro, estas infraestructuras deberían eliminarse, por dejar éstas de ser útiles o no cumplir con su acometido, y mucho menos que ello debería hacerse por motivos de conservación ambiental, pues apenas se empezaba a gestar la idea del desarrollo sostenible en algún lugar remoto del mundo.

Al fin y al cabo, esta falta de previsión es, en parte, el germen de este trabajo, ya que ahora conviene encontrar formas de devolver la continuidad y conectividad a los ríos españoles en un contexto de restauración fluvial en auge en España. La restauración de ríos a su estado natural ha comenzado a ser una realidad y la administración debe tener un papel primordial, de acuerdo con sus competencias en materia de ríos y de restauración ambiental, como se tratará más adelante en este trabajo.

3. La situación actual en España

Según el ‘Inventario Nacional de Presas y Embalses’ de la Administración del Estado¹³, actualmente hay en España 1.225 grandes presas y, aproximadamente, unos 7.300 obstáculos menores como, p. ej., azudes y diques, entre otros¹⁴. En total se contabilizan en los ríos españoles cerca de 8.500 obras hidráulicas, contando grandes presas y otras obras hidráulicas de menor tamaño.

De acuerdo con el referido Inventario Nacional, hoy en día, más de la mitad de estas grandes obras hidráulicas tienen una altura superior a 15 metros (y tienen categoría de grandes presas¹⁵). El 60% de los embalses actuales se construyeron en los años cincuenta, durante el denominado ‘boom’ de los pantanos. España es el noveno país del mundo con mayor número de grandes presas y el primero de Europa¹⁶.

El Informe de 2009, ‘Liberando ríos: propuestas de WWF para el desmantelamiento de presas en España’, editado por la entidad sin ánimo de lucro WWF, detectó que se encontraban 514 grandes presas en espacios naturales protegidos, además de 133 presas en áreas consideradas libres de impactos o de presiones por su respectivo organismo de cuenca. El 46% de las grandes presas, de acuerdo con el referido informe de WWF España, se encuentran en tramos de interés ecológico del río. El 25% de las presas incluidas en el Inventario Nacional tienen más de 50 años. De estas presas de más de 50 años, hay 157 que se encuentran en espacios naturales con un alto valor ambiental.

¹³ El ‘Inventario Nacional de Presas y Embalses’ es un instrumento elaborado por el Ministerio para la Transición Ecológica, el cual muestra, a través de un visor de cartografía, un inventariado de las presas y embalses existentes actualmente en el Estado español. Puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/seguridad-de-presas-y-embalses/inventario-presas-y-embalses/> (consultado 26.02.2019). En adelante nos referimos a este documento como: Inventario Nacional.

¹⁴ Información extraída del ‘Inventario Nacional de Presas y Embalses’ y complementada con la recopilación de información llevada a cabo por Ecologistas en Acción y por WWF España en sus respectivos informes ‘Grandes Fracazos Hidráulicos. Embalses carentes de utilidad’ (2018) y ‘Liberando ríos Propuestas de WWF para el desmantelamiento de presas en España’ (2009).

¹⁵ De acuerdo con el Reglamento de 1996, si la presa tiene altura superior a 15 metros debe considerarse grande y si tiene altura inferior pero la longitud de coronación es mayor de 500 metros, o la capacidad de su embalse es mayor de 1 Hm³ o su capacidad de desagüe es superior a los 2.000 m³, también se clasifica como grande.

¹⁶ Vid. International Commission on Large Dams (CIGB-ICOLD). General Synthesis. Number of Dams by Country Members (2017). https://www.icold-cigb.org/article/GB/world_register/general_synthesis/number-of-dams-by-country-members (consultado 04.06.2019)

Asimismo, de las 7.300 obras hidráulicas de menor tamaño contabilizadas, aproximadamente, el 20% de éstas se encuentran en zonas naturales protegidas¹⁷.

Dado que la mayoría de estas obras hidráulicas fueron construidas antes de la aprobación de la legislación ambiental, muchas de ellas fueron proyectadas y construidas sin pasar los suficientes controles, ya sea ambientales como de cálculo de costes económico-sociales. En la actualidad, existe un elevado número de ellas que no llegaron a cumplir con el objetivo para el que fueron proyectadas y el coste ambiental que supusieron -y suponen- es excesivo en comparación con su utilidad para la sociedad.

De acuerdo con el informe de 2018 de Ecologistas en Acción, ‘Grandes Fracasos Hidráulicos. Embalses carentes de utilidad’, *se detectan quince embalses como inútiles, y como perfectos candidatos a la demolición por su grave impacto ambiental*¹⁸, o bien porque siempre lo fueron, o bien porque a lo largo de su vida se han convertido en ineficaces. Esta ineficacia se debe a su falta de capacidad de almacenar agua o a la inexistencia de una función concreta, o bien porque no se encuentran en funcionamiento, tienen daño estructural e incluso grietas, o bien porque fueron construidos en una localización errónea para cumplir con la función para la que se proyectaron. Los casos encontrados se distribuyen de forma bastante igualitaria en la mayoría de las cuencas de la Península Ibérica, pero se pueden encontrar casos con mayor abundancia en la demarcación hidrográfica del Tago y del Ebro. En la mayoría de los casos se trata de obras hidráulicas que tienen más de 30 años, pero también hay algún caso en una obra construida hace pocos años. Las obras detectadas como ineficaces fueron principalmente planeadas para usos de regadío y para la regulación de avenidas.

En suma, las principales causas para considerarlas inútiles actualmente son una elección errónea de su geolocalización, la construcción en un sustrato muy permeable y su situación en un río con escaso caudal, además de escasez de precipitaciones. Otra de las causas han sido los defectos en la construcción y falta de reparación y mantenimiento por escaso presupuesto asignado. La mayoría de estas obras hidráulicas ineficaces almacenan sólo entre el 15 y el 50 % de la capacidad para la que fueron ideadas¹⁹.

¹⁷ De acuerdo con lo establecido en el informe ‘Liberando ríos: propuestas de WWF para el desmantelamiento de presas en España’, Pp. 18 y 19.

¹⁸ Según se establece en el informe ‘Grandes Fracasos Hidráulicos. Embalses carentes de utilidad’, P. 16.

¹⁹ *Vid.* Informe ‘Grandes Fracasos Hidráulicos. Embalses carentes de utilidad’, Pp. 56 y 57.

En cuanto a las obras hidráulicas menores que pueden considerarse ineficaces en España, lo cierto es que, debido al gran número de estas infraestructuras, es bastante difícil conocer la cifra real de infraestructuras inútiles que obstaculizan los ríos españoles. Debido a la heterogeneidad en la información que refiere a este tipo de obras hidráulicas, es muy complicado realizar una aproximación con cifras exactas sobre esta cuestión en España. No obstante, sí que es cierto que algunas administraciones han realizado un inventario de obras hidráulicas²⁰. El problema es que estos inventarios suelen recoger únicamente las grandes obras hidráulicas y cuesta encontrar información sobre las presas más pequeñas u otros obstáculos en forma de obra hidráulica de tipo menor. Además, estos inventarios, han sido elaborados por distintas administraciones -algunas comunidades autónomas y organismos de cuenca o administración en materia de aguas- por lo que se han usado criterios distintos para crear cada uno y por ello la información que hay en ellos es muy dispar con diferencias en su precisión.

Según se puede apreciar en el informe de 2009 de WWF España, la información que se ofrece en cuanto al número de obstáculos en forma de obras en los ríos es muy dispar, siendo la información más completa la de Cataluña, Galicia, Extremadura, Navarra y el País Vasco, más deficiente en Cantabria, Asturias, Castilla La Mancha, Murcia o Madrid e inexistente en el resto de las comunidades autónomas. De acuerdo con estos datos ofrecidos, el informe de WWF España, antes referenciado, realiza un análisis de cuantas de estas obras menores convendría eliminar por ser ineficaces y por ser el coste ambiental que supone dejarlas superior al coste ambiental de eliminarlas, y concluye que tanto grandes presas como otras obras hidráulicas de menor tamaño tienen una importante presencia en lugares protegidos ambientalmente. El informe de WWF España detecta un total de 84 obstáculos que son totalmente ineficaces y en relación con los cuales debería procederse a su demolición en pro de la recuperación del medio ambiente en la zona fluvial. Dieciocho de estos obstáculos se encuentran en lugares protegidos medioambientalmente²¹.

²⁰ Un ejemplo de otro tipo de inventario elaborado por la Administración es el 'Catálogo de presas españolas anteriores a 1926 asociadas a procesos industriales'. Es posible consultarlo en el enlace siguiente: <http://www.culturaydeporte.gob.es/planes-nacionales/dam/jcr:3be674a7-fa63-4b9b-8e8f-567bc321b3ee/tomo-1-1-comprimido.pdf> (consultado 05.03.2019).

²¹ *Vid.* informe de WWF 'Liberando ríos: propuestas de WWF para el desmantelamiento de presas en España', Pp. 18 y 19.

Por lo general, la información disponible sobre obras hidráulicas ineficaces es escasa, siendo el mayor número de ésta la facilitada por los informes editados por Ecologistas en Acción y WWF España y por otros organismos internacionales no gubernamentales como el movimiento ‘Dam Removal Europe’²² o ERN (‘European Rivers Network’)²³, entre otros. Si bien la administración pública facilita información sobre las obras hidráulicas no detalla ni ha hecho un estudio para informar sobre cuáles de éstas son ineficaces y deberían eliminarse o permeabilizarse de algún modo. Es decir, los esfuerzos llevados a cabo por la administración, tanto autonómica como central, se centran en contabilizar el total de obras hidráulicas de mayor envergadura, por lo general presas y sus embalses y azudes de mediana dimensión, sin tomar en consideración si son útiles o no y, en muchos casos, sin tener en cuenta tampoco otro tipo de obras hidráulicas de menor calado, pero igualmente con impacto ambiental en los ecosistemas.

No obstante, sí aporta información la Administración del Estado acerca de las obras que ya se han demolido por encontrarse obsoletas, sin concesión vigente. Más adelante veremos las cifras que aporta la administración en este sentido. También el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio dispone de información acerca de las centrales hidroeléctricas, generalmente presas, que llevan más de 3 años inactivas pese a tener una concesión vigente, con el objetivo de hacer un seguimiento de las ayudas económicas que perciben sus titulares. Esta información es útil, en el ámbito de las obras hidráulicas ineficaces, pues muestra cuántas de ellas hay paradas actualmente. Esta información indicaba, p. ej., que en 2006 había por lo menos 31 centrales que contaban ya con más de 3 años paradas²⁴. Evidentemente, estos recuentos no contabilizan los casos en los que la concesión se extinguió hace años y no se ha demolido la obra hidráulica.

En definitiva, no son pocos los casos de obras hidráulicas ineficaces sin demoler que encontramos hoy en día en España. Sin embargo, no es menos cierto que debemos mantener una mentalidad pragmática e intentar no incurrir en una deriva del demoler por demoler, por el simple hecho de que una obra hidráulica no sea operativa. Además, debemos asumir que estas obras forman parte de nuestro vigente modelo económico-

²² Para conocer más sobre esta organización puede consultarse su página web en: <https://www.damremoval.eu/about/> (consultado 10.05.2019).

²³ Es posible consultar la página web de ERN para saber más sobre esta organización, en: <https://www.ern.org/en/ern-2/> (consultado 09.05.2019).

²⁴ *Vid.* Informe ‘Liberando ríos: propuestas de WWF para el desmantelamiento de presas en España’, P. 13.

social y que no es viable en términos de utilidad pública eliminarlas cuando sí son eficaces pese a que causen un impacto ambiental negativo. En otras palabras, aquellas obras hidráulicas que causen un impacto pero que sigan funcionando eficazmente o aquellas que, aún y estar sin actividad o no cumplir su función, su demolición tenga un coste ambiental negativo, deberán seguir existiendo de acuerdo con nuestro modelo de sociedad actual²⁵.

Lo que no podemos tolerar es permitir que subsistan aquellas obras que causan un grave impacto ambiental, cuyo funcionamiento no es eficaz si el coste de eliminarlas no es superior al daño ambiental que supone dejarlas²⁶. Entonces la eliminación de dicha obra deberá formar parte del proceso de recuperación fluvial y para ello debe existir una fórmula jurídica en el ordenamiento jurídico que exija a la administración o al titular de la concesión eliminar dicha obra tras una adecuada ponderación en cada caso, pues es una tarea que implica tanto inversión económica como de tiempo.

4. Tipología de obras hidráulicas ineficaces

Es evidente que no todas las infraestructuras que queden englobadas en el concepto de obra hidráulica fluvial son iguales, pues las hay de muchos tipos y pueden clasificarse siguiendo distintos criterios.

De hecho, y como ya ha sido apuntado en las páginas anteriores, la distinción básica entre obras hidráulicas menores y obras hidráulicas mayores, que diferencia en función de su envergadura, es esencial a la hora de poder determinar el grado de impacto ambiental que pueden llegar a causar al ecosistema fluvial.

Cuando hacemos referencia a obras hidráulicas menores estamos hablando de barreras transversales en el río como azudes, pequeñas presas o represas, motas o diques que impiden la continuidad y conectividad del ecosistema fluvial y que, al igual que todas las obras hidráulicas, son obra del ser humano. En cambio, cuando nos referimos a obras

²⁵ *Vid.* el artículo en línea (AEMS-RÍOS CON VIDA, 2019)

²⁶ Aunque siempre encontraremos la problemática de cómo cuantificar el daño ambiental. Es decir, el coste económico es fácilmente cuantificable, pero una típica dificultad que marca el derecho ambiental en general es cómo calcular el coste que tiene el daño ambiental. En estos casos, puede optarse por determinar que siempre será adecuado y por tanto 'saldrá a cuenta' proceder a la eliminación de una obra hidráulica ineficaz cuando eliminarla no cause tantas consecuencias negativas a nivel medio ambiental como se producirían si la presa, p. ej., no se retirara en un futuro próximo.

hidráulicas de gran tamaño o mayores, hacemos referencia a presas que contienen mayor cantidad de agua y que, en consecuencia, son de dimensiones considerables, tomando como referencia la clasificación de las presas y embalses que lleva a cabo el art. 358 del RDPH²⁷. Este tipo de obras hidráulicas de gran envergadura son las que sostienen los embalses españoles por antonomasia, verdaderos lagos artificiales que pueden llegar a almacenar hasta 3,21 billones de litros de agua, como es el caso del embalse de la Serena, el más grande de la Península Ibérica detrás del embalse de Alqueva, en Portugal.

En relación con esta principal categoría, obras hidráulicas menores y mayores, conviene señalar que ambos grupos son objeto de análisis en este trabajo y que ambos tipos de obra hidráulica pueden llegar a ser ineficaces, quedando sin función eficiente por no cumplir con el objetivo para el que se proyectaron.

Por un lado, las obras hidráulicas menores son más numerosas en España, se han construido más a lo largo de la historia por ser más sencilla su construcción, por requerir menos inversión, menos planificación para erigirlas y por responder su disposición a necesidades algo más concretas y puntuales que las obras mayores, como obtener regadío para un cultivo determinado, evitar el desbordamiento del río sobre unos terrenos concretos, obtener agua para ser utilizada en una vivienda o pedanía, etc. Por otro lado, las obras hidráulicas de gran envergadura pueden acabar siendo igualmente ineficaces, pero sucede con menos frecuencia debido a su gran tamaño. En algunos casos tienen grietas que es más ponderado reparar antes que invertir en una demolición muy costosa o, debido a su gran tamaño, pueden seguir cumpliendo con la función de almacenaje de agua más años, aunque no se encuentren operativas al cien por cien. Es necesaria una ponderación muy meticulosa para decidir si conviene eliminar una presa de gran tamaño,

²⁷ El RDPH clasifica las presas en función de su tamaño y peligrosidad de la siguiente forma:

“a) En función de sus dimensiones se considera gran presa aquella cuya altura es superior a 15 metros y la que, teniendo una altura comprendida entre 10 y 15 metros, tenga una capacidad de embalse superior a 1 hectómetro cúbico. Se considera pequeña presa aquella que no cumple las condiciones de gran presa.

b) En función del riesgo potencial que pueda derivarse de su posible rotura o funcionamiento incorrecto, se clasificarán en una de las tres categorías siguientes: 1.º Categoría A: Presas cuya rotura o funcionamiento incorrecto pueden afectar gravemente a núcleos urbanos o a servicios esenciales, o producir daños materiales o medioambientales muy importantes. 2.º Categoría B: Presas cuya rotura o funcionamiento incorrecto puede ocasionar daños materiales o medioambientales importantes o afectar a un número reducido de viviendas. 3.º Categoría C: Presas cuya rotura o funcionamiento incorrecto puede producir daños materiales de moderada importancia y sólo incidentalmente pérdidas de vidas humanas. En todo caso, a esta categoría pertenecerán todas las presas no incluidas en las categorías A o B.”

es decir, el coste ambiental de dejarla debe ser superior al de eliminarla²⁸, p. ej., en casos de ineficiencia e inseguridad extrema de una presa.

Otras formas de clasificar las obras hidráulicas podrían ser:

- En función de su importancia histórica. En España podemos encontrar presas y otras obras hidráulicas con muchísimos años de historia. A modo de ejemplo, existen muchas presas de origen romano, la mayoría sin estar en funcionamiento, pero hay algunos casos en los que las presas romanas, que han tenido un mantenimiento a lo largo de la historia, se siguen usando para lo que fueron proyectadas, como es el caso de la de Proserpina y la de Cornalbo en la cuenca del río Guadiana. También hay casos en España de presas medievales o presas de los siglos XV a XVIII. No fue hasta el siglo XX que se comenzaron a construir la mayoría de las presas que hoy en día se siguen utilizando, denominadas por algunos autores como presas ‘racionales’, quedando estas antiguas presas históricas en su gran parte en desuso. Es evidente que algunas presas españolas forman parte del patrimonio histórico y cultural, de una cultura basada en la escasez de agua y en la necesidad de dominar la poca agua de la que se dispone. Es por ello por lo que en la ponderación para poder determinar si una presa u obra hidráulica menor merece seguir existiendo o es necesaria su demolición, por el bien de la conservación ambiental, siempre debemos tener en cuenta en dicha ecuación el interés histórico y cultural²⁹. En la totalidad de casos suele predominar el interés histórico por encima de la posibilidad de mejorar el ecosistema fluvial concreto, pues siempre existen muchas otras obras hidráulicas sin interés histórico y sin funcionamiento operativo que producen mayor daño al medio ambiente. En el caso de obras hidráulicas con valor histórico-cultural, conviene dar un paso más allá en la conservación de estas presas y azudes de menor tamaño, sacándolas del

²⁸ Conviene tener en cuenta que, en relación con las presas de mayor tamaño, en ocasiones su eliminación podría incluso llegar a deteriorar aún más el medio ambiente de lo que lo haría la presa en pie a lo largo de los años. Por ello, es muy importante que el proyecto de eliminación que se plantee en relación con una gran presa se someta adecuadamente a una evaluación de impacto ambiental y se actúe consecuentemente en función del resultado de dicha evaluación. En algunos casos en los que una presa de gran tamaño es ineficaz y muy insegura debido a su deterioro, sale más económica su eliminación que su reparación, debido a sus enormes dimensiones, pero hay que realizar un análisis casuístico para cada situación.

²⁹ *Vid.* (LÓPEZ MARTOS, 2007), P. 21.

olvido y dándoles el reconocimiento que merecen, p. ej., mediante su restauración o permeabilización³⁰.

- En función del motivo por el cual las obras hidráulicas ya no son eficaces, o dejaron de ser útiles para cumplir su función. Entre muchas, pueden observarse, en los distintos informes e inventarios consultados, entre las posibles causas más habituales: obras hidráulicas ineficaces por error en su geolocalización, obras hidráulicas ineficaces por falta de mantenimiento y mal estado por ser muy antiguas, obras hidráulicas ineficaces por exceso de sedimentación en el embalse o por falta de capacidad para almacenar agua por estar sobre un suelo muy permeable.
- En función del impacto ambiental que han generado o pueden generar o en función de su estado en cuanto a seguridad. Es evidente que la afectación al ecosistema fluvial que pueda tener cada obra hidráulica será de mayor o menor grado en función de las características y de las circunstancias concretas del entorno.
- En función de su situación geográfica, la cuenca donde se encuentran, si se trata de una cuenca intercomunitaria o intracomunitaria, si se encuentran en la cabecera de la cuenca o más cerca de la desembocadura, si se encuentran las obras hidráulicas en un espacio protegido medioambientalmente, etc.
- También, entre muchas otras clasificaciones que podrían elaborarse, en base a la función para la que fueron proyectadas las obras, los materiales o la técnica de construcción con la que se construyeron, en función del estado del título de aprovechamiento hidráulico, si tienen o no concesión administrativa, en función del titular de la concesión que las construyó o si se trata de un titular en activo o se trata de una persona jurídica ya extinta, etc.

³⁰ P. ej., el caso de la Presa Vieja del Río Aulencia, una presa antigua en relación con la cual, por razones de conservación (pues estaba protegida como patrimonio importante para el municipio de Colmenarejo), no se propuso su demolición pese a que causa un fuerte impacto ambiental en el río. En vez de su demolición, se optó por abrir un paso en medio para dejar fluir las aguas del río de nuevo y conservar así la estructura con valor histórico. Se trata todavía de una propuesta y todavía no se ha decidido si se llevará a cabo la actuación.

5. El impacto ambiental de las obras hidráulicas ineficaces

Las obras hidráulicas, en función de su tipología concreta y sus distintas características, pueden generar efectos diversos en el medio ambiente. Es evidente que los obstáculos en forma de obra hidráulica más aparatosos y/o la frecuencia en la que éstos se encuentran en un mismo río son factores que influyen en la alteración del ecosistema fluvial y en las zonas ribereñas próximas, pudiendo llegar a modificar de forma global muchos otros ecosistemas cuya estructura y funcionamiento se basa en el ecosistema fluvial principal.

Pese a que son varias las consecuencias ambientales que tienen las obras hidráulicas que obstaculizan los ríos, a continuación, realizamos una pequeña síntesis de su impacto ambiental más frecuente:

- La existencia de una obra obstaculizando el continuo fluvial altera el proceso de erosión del cauce³¹ y el transporte inherente de sedimentos, lo cual conlleva una modificación en la dinámica geomorfológica del río. En la mayoría de las presas y obstáculos menores, más modernos o contruidos con un planteamiento más enfocado a la conservación del ecosistema fluvial, este posible impacto ambiental se solventa o mitiga considerablemente con distintos sistemas como, p. ej., la liberación de aguas, mecanismos de desedimentación del fondo, etc. En cambio, en muchas otras obras hidráulicas, ya sea por no encontrarse en funcionamiento o por no tener ningún mecanismo que lo permita, lo anterior no se lleva a cabo siendo, en consecuencia, su impacto ambiental muchísimo más elevado.

- El estancamiento en las aguas genera alteraciones en los parámetros normales de oxígeno disuelto que las aguas en movimiento tienen. También puede generar variaciones en la temperatura de las aguas y los nutrientes que éstas albergan. Esta alteración de la calidad de agua se ha demostrado que puede tener repercusiones importantes sobre los ecosistemas³².

³¹ Entendido 'cauce' como el terreno por el cual discurren las aguas en el curso de un río con flujo de agua normal. Referido también como cauce fluvial o lecho fluvial.

³² *Vid.* (PALAU IBARS, 2003), Pp. 10-12.

- Las obras hidráulicas implican barreras en el movimiento no sólo del agua en su curso por el río, sino también en el movimiento de especies animales y vegetales que necesitan de una continuidad fluvial para llevar a cabo su ciclo vital. En las presas y obstáculos menores más modernos o proyectados con más sensibilidad ambiental y técnica, se suelen situar escalas piscícolas adaptadas a las características de la ictiofauna autóctona de cada río para mitigar en parte esta problemática. El problema es que las presas u obstáculos menores ineficaces, por lo general, no tienen este tipo de infraestructuras y, por tanto, su impacto ambiental en este sentido es total. En casos de interrupción de vías de movimiento natural de fauna y flora más extremos como, p. ej., en el caso de grandes embalses, especies terrestres que habitan en los ecosistemas colindantes con el del embalse también ven afectado su ciclo vital pues tienen un impedimento para desplazarse en busca de alimento, migrar, etc.

- Evidentemente, la instalación de obras hidráulicas en los ríos genera una alteración de su régimen de caudales lo cual puede tener consecuencias graves para las especies de flora y fauna que habitan el ecosistema fluvial e incluso puede derivar en problemas de escasez de caudales en las zonas más bajas de la cuenca. Es cierto que en las obras hidráulicas en funcionamiento esto se controla y se fija un caudal ecológico sobre la base de lo que exige la fauna y flora fluvial para gozar de un buen estado. Sin embargo, en las obras hidráulicas ineficaces, lo anterior no es fácil de controlar y en muchas ocasiones, cuando están en desuso totalmente, no existe control de ningún tipo. Aunque esto suceda sólo en pequeñas presas u obstáculos menores, a la larga, la acumulación de falta de control en diversas obras a lo largo de la cuenca fluvial va causando un desajuste que produce un indeseado impacto ambiental³³.

- La obstaculización de los ríos con obras hidráulicas va generando una sedimentación que en muchas ocasiones no es posible regular, porque pese a tenerse la opción, no se hace tal desedimentación en el caso de algunas presas abandonadas. Esta sedimentación altera los procesos de erosión normales y ello

³³ Vid. (GARCÍA DE JALÓN, 2007), Pp. 14-17.

puede llegar a tener repercusiones notables en la misma cuenca fluvial; claro ejemplo es el de los deltas que van retrocediendo. Estas alteraciones en el paisaje pueden ser de tipo estético o tener también implicaciones en el ecosistema de la cuenca fluvial e incluso de la costa.

- Las alteraciones provocadas en el ecosistema fluvial por la obstaculización de los ríos pueden llevar a crear hábitats mucho más propicios para que especies exóticas consideradas ‘invasivas’ puedan subsistir. Así, la modificación de las condiciones del ecosistema afecta negativamente el ciclo vital de las especies autóctonas y favorece la proliferación de especies no autóctonas, con más capacidad adaptativa o con unas necesidades en cuanto a hábitat más próximas al nuevo ecosistema creado a raíz de la obstaculización.

- Algunas obras hidráulicas, entre las que podemos encontrar varias presas de grandes dimensiones, se sitúan en zonas protegidas o en el límite de estas. Ello no representa en sí un impacto ambiental añadido al que se produciría si la obra se encontrara en otra zona, pero sí tiene un componente de gravedad, pues muchas de estas obras son ineficaces e incluso algunas se encuentran en desuso además de no ser útiles por no cumplir con su función y, en consecuencia, no llevan a cabo medidas mitigadoras de su impacto ambiental en una zona protegida.

Los obstáculos en el flujo fluvial tienen un impacto ambiental evidente, mayor o menor en función de la tipología y de las medidas que se tomen para mitigar su impacto, y siempre tendrán como resultado una realidad ecológica distinta de la que se partió antes de construirlos en el río. Y ello es así porque un ecosistema fluvial en sí tiene unas funciones ambientales concretas -distribución de agua, biodiversidad, paisaje, recreo, laminación de avenidas, renovación de nutrientes y de oxígeno, transporte de materia orgánica y de algunas especies, etc.-, que quedan alteradas por la existencia de una obra hidráulica.

En resumen, toda obra hidráulica situada en un río que impida, retenga o disminuya el flujo continuo de sus aguas genera impacto ambiental, pues supone una transformación del régimen fluvial y del resto de elementos que están ligados a dicho ecosistema. Un ejemplo es la pérdida de deltas, la pérdida de biodiversidad, la creación de microclimas

desligados de la climatología de la zona, etc. Por ello, por norma general, las obras hidráulicas más actuales y que se encuentran en funcionamiento disponen de sistemas para mitigar este impacto, con mayor o menor éxito³⁴.

³⁴ *Vid.* (OLLERO, 2014), Pp. 68.

PARTE II: La restauración fluvial y los proyectos de eliminación de obras hidráulicas ineficaces

1. El concepto de restauración fluvial

Vistas las consecuencias que puede tener en los ríos la actividad humana en forma de obras hidráulicas, conviene pensar en cómo podemos volver atrás, justo antes del impacto ambiental. La restauración de ecosistemas se centra en esto, recuperar la salud y el valor ambiental del río mediante planificación y gestión previamente definidas.

La mayor parte de las obras hidráulicas ineficaces objeto de este trabajo se edificaron en un momento en la que la sociedad y las políticas públicas de los estados no tenían especial sensibilidad ambiental y en el que ni tan sólo se había planteado la posibilidad de devolver a los ríos a un estado natural óptimo para tener un medio ambiente saludable una vez terminada la explotación del recurso natural. Sin embargo, actualmente en los últimos años ha surgido una verdadera conciencia ambiental en Europa y la percepción actual de la degradación de nuestros ecosistemas acuáticos ha dado paso a un interés por los proyectos de restauración fluvial, centrados en devolver su estado natural al río.

El concepto de restauración ecológica podría definirse, de acuerdo con las más ampliamente aceptadas definiciones, como la actividad llevada a cabo deliberadamente por algunos actores en la que se inicia o acelera la recuperación de un ecosistema concreto en relación con su salud ecológica y su sostenibilidad³⁵. Y en concreto, debe entenderse por restauración fluvial, el conjunto de actividades encaminadas a devolver al río su estructura y funcionamiento como ecosistema, de acuerdo con unos procesos y una dinámica equivalentes a las condiciones naturales, que establecemos como referencia del buen estado ecológico³⁶.

La restauración fluvial es una tarea que debe llevarse a cabo de forma muy meditada y estudiada para conseguir los objetivos de eficiencia ambiental necesarios para el ecosistema que se está restaurando. Por ello, el proceso de restauración debe siempre respetar las características naturales de la zona a restaurar, sobre todo en relación con la

³⁵ *Vid.* (Society for Ecological Restoration (SER) International, Grupo de trabajo sobre ciencia y políticas, 2004), P. 3.

³⁶ *Vid.* (BARREIRA LÓPEZ, 2009), Pp. introductorias.

biodiversidad y las funciones ecológicas del área del río en la que se está actuando. Además, una correcta restauración fluvial también tendrá que atender las características históricas de la zona y las características socioculturales del río, como ahora las actividades tradicionales sostenibles.

La restauración ecológica de ríos ideal sería un proceso natural sin intervención humana. Un proceso natural en el que la naturaleza ‘recupera lo que es suyo’, pues se estaría produciendo una recuperación natural del entorno sin correr el riesgo de dañar el medio ambiente de nuevo eventualmente con la actuación restauradora y se estaría asegurando que el proceso de restauración es correcto pues el ecosistema, libre de más presiones por parte de la acción humana, no se puede equivocar en volver a su estado natural. No obstante, en la mayoría de los procesos de restauración fluvial es absolutamente necesaria la intervención humana, que lleva a la práctica actuaciones técnicas, ambientales y sociales en la zona, pues sin dicha actuación la restauración deviene imposible³⁷.

De acuerdo con la cultura de la restauración ecológica se entiende el ecosistema fluvial como un sistema con dimensiones acuáticas y terrestres, pudiendo ser estas longitudinales, transversales y verticales³⁸. Siendo así, se entiende por dimensión longitudinal del río aquella que está constituida por el eje central a través del cual fluye y se mantiene la continuidad de sus aguas. Por dimensión transversal aquella que comprende la capacidad de ensanchamiento del río y de ocupar terrenos del valle fluvial de forma perpendicular a su continuidad longitudinal. Y por dimensión vertical todo aquello comprendido entre la superficie de las aguas y el suelo y desde el suelo hasta los substratos más abajo, ya sea en el agua como en las zonas de ribera que forma parte del ecosistema.

El eje o dimensión longitudinal, que es realmente la característica del ecosistema fluvial a restaurar que incumbe a este trabajo, determina la energía potencial de las aguas y la fluidez de estas a lo largo de la cuenca y, en definitiva, comprende la continuidad del río y su caudal. Esta dimensión, influye muy directamente en las comunidades biológicas del ecosistema pues éstas adaptan su ciclo de vida a ella, en función de la fluidez del agua y

³⁷ Para estudiar con más profundidad el movimiento de la restauración fluvial es recomendable la lectura de (DÍEZ, 2018) y (MAGDALENO, 2011).

³⁸ *Vid.* (BARREIRA LÓPEZ, 2009), Pp. introductorias.

de las dimensiones de la cuenca vertiente, entre muchos otros factores. Como veremos más adelante, el concepto de dimensión longitudinal sirve de nexo entre la necesidad de eliminación de algunas obras hidráulicas ineficaces y la restauración fluvial.

2. Actuaciones técnicas en el proceso de restauración fluvial

De acuerdo con la ‘Guía metodológica para la elaboración de proyectos’ editada por el Ministerio de Medio Ambiente en 2007, las diferentes actuaciones que, en el marco de la restauración fluvial, pueden contribuir a hacer mejor el estado ecológico del ecosistema fluvial tienen relación con la recuperación de las condiciones hidromorfológicas originales y, sin ánimo de exhaustividad, pueden consistir en:

- Creación de espacio de movilidad fluvial mediante la recuperación de los terrenos que antes eran del río y que fueron ganándose a lo largo del tiempo por la actividad humana.
- Mejora del régimen de caudales del río dando continuidad al flujo de agua conectando los espacios fluviales que, debido al proceso de degradación fruto de la acción humana, dejaron de estar comunicados y, por tanto, de tener la dimensión longitudinal propia del río.
- Recuperación de la integridad de las funciones hidrológicas y ecológicas del ecosistema mediante la regeneración natural de su vegetación. Esta actuación puede también comprender la recuperación de las bandas protectoras naturales del río, que de forma natural suelen estar formadas por vegetación riparia o ribereña que ayuda a filtrar el agua y a mantenerla libre de contaminación procedente de aguas externas que desembocan en el río.
- Rehabilitación del río en los tramos urbanizados o cercanos a poblaciones donde en un pasado se pudieran haber llevado a cabo dragados o modificación del cauce fluvial natural.
- Trabajos de mantenimiento fluviales de tipo más puntual como, p. ej., seguimiento de la capacidad hidráulica de los cauces, modificación de usos del suelo en las áreas de los márgenes, renaturalización de zonas de inundación natural,

eliminación o control de especies exóticas, colocación de infraestructuras mitigadoras del impacto ambiental, como escalas para ictiofauna, etc.

- La actuación de restauración que más relevancia tiene en lo que respecta a este trabajo es, por supuesto, la eliminación de obstáculos a la continuidad fluvial. La eliminación, ya sea en forma de demolición o en forma de permeabilización de los obstáculos -mediante obertura de pasos en la pared de la obra hidráulica o mediante la colocación de rampas- supone recuperar la continuidad del flujo de agua y la conectividad entre hábitats de un mismo curso fluvial.

Por consiguiente, mediante la eliminación o permeabilización de las barreras del río se consigue una parte esencial del proceso de restauración fluvial, la recuperación tanto de la dimensión espacial longitudinal como también las dimensiones transversal y vertical. De aquí que sea prácticamente imposible imaginar un proceso de restauración fluvial que no contemple la eliminación y/o permeabilización de las obras hidráulicas ineficaces que pueda haber y estén causando impacto negativo en el ecosistema fluvial.

3. Evolución de la restauración fluvial en España

En España, las iniciativas de restauración fluvial son un fenómeno relativamente nuevo. Pese a que en el resto de Europa se realizan este tipo de proyectos desde los años 60 y en los últimos 10 años ha habido un gran auge -destaca, por ejemplo, el caso de la presa de Vezins en Francia³⁹-, en España no se comenzó a tener inquietud por la restauración hasta años después de la entrada en la entonces Comunidad Económica Europea. Este es uno de los factores por los que, en nuestro país, este fenómeno parece estar, todavía hoy, en una fase inicial y no muy extendido.

En España, hasta los años 90 no se comenzaron a hacer las primeras actuaciones de restauración fluvial propiamente dichas, sin que ello implique que estas actuaciones

³⁹ El desmantelamiento de la presa de Vezins en Normandía supone un reciente avance en esta materia. La presa, que retenía el río Sélune, se demostró insostenible por la imposibilidad de garantizar el paso para los peces en el muro de la presa, de 36 metros de altura. Debido a esta situación el Gobierno francés decidió no renovar la concesión al titular de la explotación hidroeléctrica y proceder a la demolición de la obra en cumplimiento de la DMA. Para conocer más al respecto *vid.* European Rivers Network (ERN). *Large dam removal for a living Sélune river*. Recuperado el 29.08.2019 de: <https://www.ern.org/en/selune-libre/>

llevaran asociada una demolición de obra hidráulica ineficaz, pues ello es algo todavía más reciente.

A partir del 2000 las actuaciones de restauración fueron aumentando y se realizaron muchos más proyectos. En esta época destaca un proyecto global de restauración de los ríos y de restauración hidrológica forestal implementado por el Gobierno de Navarra en esta comunidad o los proyectos que se llevaron a cabo en el Parque de Doñana y en el río Guadamar para restaurarlos de la contaminación causada por el ‘desastre de Aznalcóllar’⁴⁰.

A partir de los años 2010 y siguientes se fueron ejecutando más intervenciones de restauración fluvial, esta vez ya con actuación de eliminación de obra hidráulica en los casos de obstáculos de menor tamaño. En la primera mitad de los años 2010 se comienza a valorar la opción de demolición en casos de obras hidráulicas de mayor envergadura y comienza a haber algunos casos de demolición de azudes o pequeñas presas.

En estos últimos años destaca, a nivel estatal la ENRR⁴¹, un proyecto desarrollado por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente en colaboración con las CCHH y Comunidades Autónomas, iniciado en 2006⁴², que favoreció algunas actuaciones de eliminación en los primeros años de esta década de 2010⁴³. También, algunas Comunidades Autónomas y CCHH han llevado a cabo proyectos en las cuencas de su competencia, destacan los casos de Cataluña, Navarra y la CH del Duero.

⁴⁰ Se conoce como ‘desastre de Aznalcóllar’ el trágico suceso ocurrido el 25 de abril de 1998 cuando se produjo un vertido de lodos tóxicos en el territorio del Parque Nacional y Natural de Doñana (Andalucía) provenientes de la rotura de la Balsa Minera de Aznalcóllar situada en la cabecera del cauce que regaba las marismas del Guadalquivir.

⁴¹ Abreviatura para referirnos a la ‘Estrategia Nacional de Restauración de Ríos’.

⁴² La ENRR constituye un conjunto de actuaciones, llevadas a cabo por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, con el fin de conservar y recuperar el buen estado de los ríos, minimizar los riesgos de inundación, potenciar su patrimonio cultural, fomentar el uso racional del espacio fluvial e impulsar el desarrollo sostenible del medio rural. Puede obtenerse más información al respecto en el portal web del Ministerio: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/delimitacion-y-restauracion-del-dominio-publico-hidraulico/estrategia-nacional-restauracion-rios/> (consultado 17.03.2019).

⁴³ Puede encontrarse más información sobre las actuaciones llevadas a cabo en el marco de la ENRR, en el ‘Informe de situación de la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos’, accesible en el portal web del Ministerio: https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/delimitacion-y-restauracion-del-dominio-publico-hidraulico/Informe%20semestral%20ENRR%20noviembre%202012_tcm30-81905.pdf (consultado 27.04.2019).

Es importante destacar que los proyectos de restauración que se llevan a cabo con demolición son ejecutados normalmente por las Confederaciones, en caso de cuencas intercomunitarias, o por la Comunidad Autónoma, en caso de cuencas intracomunitarias, pues como veremos más adelante está incluida en sus competencias la iniciación de proyectos de restauración fluvial y la eliminación de infraestructuras sin uso asociado en el DPH.

Como veremos más adelante en este trabajo, pese a que la administración pública debería emprender, cuando sea necesario, los proyectos de restauración fluvial con demolición de la obra ineficaz, lo cierto es que su actuación es selectiva y no en todos los casos se produce. Por ello, en los últimos años la sociedad civil se organiza para emprender proyectos de restauración con eliminación de barreras, a la que posteriormente se suele unir la administración tras habersele reclamado reiteradamente su actuación en cuanto a la eliminación. Entre estas entidades privadas impulsoras, encontramos principalmente asociaciones ecologistas, otras asociaciones conservacionistas de la zona y vecinos de los alrededores que quieren recuperar la vida del río. Destaca, en este sentido, la labor llevada a cabo por parte de entidades como AEMS-Ríos con Vida⁴⁴, la Asociación Centro Ibérico de Restauración Fluvial⁴⁵, WWF/Adena⁴⁶, y la Asociación catalana Hàbitats de Catalunya que ya en 1997 impulsó el novedoso Projecte Rius⁴⁷.

Como resultado de lo anterior, son todavía pocos los casos de demolición en el marco de la restauración fluvial que ha habido hasta el momento en el Estado español. A pesar de la necesidad de proceder a la eliminación de obras ineficaces en algunos ríos del Estado, los proyectos de restauración fluvial son todavía hoy en día pocos respecto a los que debería haber. La legislación que podría aplicarse en materia de restauración fluvial, como veremos más adelante, todavía es escasa e inconcreta por lo que los actores privados no lo tienen fácil para iniciar proyectos por su cuenta ante la falta de colaboración por parte de la administración pública en muchos casos.

⁴⁴ Vid. Página web de la Asociación AEMS-Ríos con Vida: <http://riosconvida.es/wordpress/> (consultado 24.03.2019)

⁴⁵ Vid. Página web del Centro Ibérico de Restauración Fluvial: <http://www.cirefluvial.com/presentacion.php> (consultado 24.03.2019)

⁴⁶ Vid. Página web WWF/Adena: https://www.wwf.es/nuestro_trabajo_agua/rios_vivos/ (consultado 24.03.2019)

⁴⁷ Vid. Página web del Projecte Rius: <http://www.projecterius.cat/> (consultado 24.03.2019)

4. Estudio de algunos casos de restauración fluvial con eliminación de obra hidráulica ineficaz

Pese a que es difícil encontrar información lo suficientemente detallada sobre los procesos de eliminación de obras hidráulicas ineficaces que ha habido hasta el momento en el Estado español, es cierto que, p. ej., aporta información útil la Administración del Estado -acerca de las obras que ya se han demolido-. También aportan información útil al respecto algunos actores privados. Asimismo, algunas administraciones hidráulicas han elaborado materiales informativos sobre algunos de estos proyectos.

Analizar estos datos ofrecidos permite ver que es poco lo que se ha avanzado. Viendo los datos aportados por la Administración del Estado en el Geoportal del IDE⁴⁸, sobre las demoliciones llevadas a cabo en el marco de la ENRR, puede comprobarse que se han demolido sólo cinco presas de más de 10 metros de altura y cuatro de entre 5 a 10 metros de altura, el resto de las demoliciones se han llevado a cabo en relación con pequeños azudes.

En la mayoría de casos en los que hubo demolición ésta se hizo a cargo del organismo de cuenca, ya sea la administración autonómica o la Administración del Estado a través de las confederaciones, es decir, a cargo del contribuyente. La iniciativa en muchos casos ya se venía solicitando por parte de otros actores, sobre todo entidades ecologistas impulsoras de la restauración fluvial, otras administraciones y otros colectivos de vecinos implicados en la conservación ambiental.

Con el fin de ver cómo se han producido algunos de los procesos de eliminación de obras hidráulicas, a continuación, se hace un breve repaso de algunos casos significativos y de las circunstancias concretas de cada supuesto. El objetivo es ver cómo se han llevado a cabo en España algunas demoliciones de presas, las circunstancias de dicha eliminación, cómo fue la implicación de la administración o en qué situación concesional se encontraba el aprovechamiento hidráulico. Además, podremos ver cómo influyen otros factores,

⁴⁸ Pueden consultarse estos datos en el Geoportal del IDE en esta dirección web: <https://www.mapama.gob.es/ide/metadatos/geoportal/index.html?service=Azudes%20y%20peque%C3%B1as%20presas%20obsoletas%20demolidas&URL=http://wms.mapama.es/sig/agua/PresasDemolidas/wms.aspx&layer=Azudes%20y%20peque%C3%B1as%20presas%20obsoletas%20demolidas> (consultado 03.04.2019).

como su antigüedad, si tenían una concesión vigente, la fecha en la que se produce la pérdida de utilidad respecto a cuándo se produce la demolición o, incluso, si había presiones por parte de otros colectivos para que se procediera a la eliminación.

Viendo el patrón que cumplen algunas de las demoliciones que ha habido hasta el momento, podremos quizás comenzar a ver cuáles son las deficiencias del sistema y hasta donde llega la obligación de demolición por parte de la administración y del titular de la concesión y las exigencias que impone la normativa actual.

4.1. *La demolición de la presa de Robledo de Chavela*

La presa de Robledo de Chavela se encuentra en el río Cofio al oeste de la Comunidad de Madrid y se construyó en 1968 para poder suministrar agua al municipio de Robledo de Chavela⁴⁹. La presa, de 22,70 metros de altura, 60 metros de coronación y 9.000 m³ de hormigón, fue diseñada para crear 220.000 m³ de embalse y desde 1990 se encontraba fuera de funcionamiento por haberse comenzado a utilizar el Canal de Isabel II, en su sustitución para abastecer de agua al municipio.

Desde 1990 la presa presentó diversas averías en los mecanismos de desagüe de la obra hidráulica, llegándose a producir en 2012 una liberación descontrolada de sedimentos al cauce del río generando ello graves problemas ambientales. Al producirse estas averías, el organismo de cuenca, la CH del Tajo, llevó a cabo trabajos de emergencia en la presa colocando un sistema de barreras para evitar que más sedimentos se arrastraran aguas abajo del río y llegaran a un embalse situado más abajo en el mismo curso fluvial.

En febrero de 2004 el organismo de cuenca declaró extinguida la concesión de uso de agua que tenía el Ayuntamiento de Robledo de Chavela por motivo del abandono de la presa desde hacía años. De hecho, la construcción de la presa se llevó a cabo originariamente por la Diputación de Madrid, administración inicialmente concesionaria, pero en los años ochenta, dicha concesión pasó a manos del Ayuntamiento, a quien se le

⁴⁹ Información obtenida en la página web de la entidad sin ánimo de lucro Dam Removal: <https://damremoval.eu/portfolio/robledo-de-chavela/> (consultado 03.04.2019).

dejaría extinta en 2004, por no servir para el abastecimiento de agua ya en los años 90⁵⁰.

Los años continuaron transcurriendo sin implementar ninguna medida en la presa, ni de seguridad, ni de demolición, y en 2012 se detecta una nueva fuga de agua en el aliviadero, en la base de la presa. No fue posible reparar el mecanismo de la compuerta que generaba dichas fugas⁵¹.

Esta sucesión de averías generó, tanto a nivel de entidades ecologistas como a nivel de algunos ciudadanos, demandas entorno a la necesidad de demolición de la presa al no tener ya utilidad alguna y presentar una serie de problemas irreparables susceptibles de causar grave impacto ambiental en la zona y, eventualmente, daños a personas y bienes.

Así, finalmente en septiembre de 2014 la CH del Tajo procedió a la demolición de la presa de Robledo de Chavela utilizando la técnica de voladura controlada, demoliendo el muro de la presa previo vaciado del embalse de forma controlada e intentando capturar y liberar río abajo el mayor número posible de peces autóctonos⁵².

También, para completar la restauración del ecosistema fluvial, clasificado por la administración autonómica como Zona de Especial Conservación, se realizaron tareas de mejora de los márgenes fluviales y de renaturalización de los sedimentos acumulados por el embalse a lo largo de los años. En suma, el proyecto de restauración tuvo un presupuesto aproximado de 1,5 millones de euros⁵³.

La demolición de esta presa, el primer caso en España de demolición de una presa de estas dimensiones permitió completar un proceso de restauración fluvial en el río Cofio

⁵⁰ Vid. AUNION, J. A. (10 de febrero de 2014). *La presa de Robledo se borrará del mapa*. El País: https://elpais.com/ccaa/2014/02/09/madrid/1391967968_595758.htm (consultado 27.03.2019).

⁵¹ Vid. Vídeo en Youtube, 'Demolición presa de Robledo de Chavela (Madrid)', en el canal WWFTV: https://www.youtube.com/watch?v=o_2FYWiNAXU (consultado 10.03.2019).

⁵² Vid. Resolución de 3 de diciembre de 2013, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, sobre la evaluación de impacto ambiental del proyecto Eliminación del muro de la presa de Robledo de Chavela (Madrid) y restauración del cauce y las márgenes del río Cofio. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. BOE» núm. 307, de 24 de diciembre de 2013, páginas 104508 a 104516. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13584 (consultado 16.03.2019).

⁵³ Vid. Ponencia de Alberto Fernández Lop. Documento auxiliar explicativo del Programa de Aguas y Agricultura WWF España, "El ciclo de vida de las presas". La restauración del río Cofio: http://www.chtajo.es/Servicios/Biodiversidad/JornadasTécnicas/Documents/RestauraR%C3%ADoCofio/140527_WWF.pdf (consultado 10.03.2019)

que favoreció la recuperación del ecosistema fluvial y sus procesos, alterados durante años por la construcción, explotación y abandono de una presa que había quedado sin utilidad ninguna⁵⁴.

En este caso participó activamente la administración pública, en concreto la administración autonómica y la administración local, que fueron coordinadas a través de la CH del Tajo, colaborando a su vez con entidades ecologistas, entre las que destacó la labor de WWF, AEMS-Ríos con Vida y el Centro Ibérico de Restauración Fluvial, iniciándose así un proceso de restauración fluvial participativo y llevado a cabo tanto por actores públicos como por actores privados⁵⁵.

Esta actuación de demolición se llevó a cabo mediante un proyecto muy estudiado y planteado de forma eficiente. A pesar de ello, tuvieron que pasar 24 años desde que la presa perdiera su utilidad por completo para que se pudiera recuperar el ecosistema y frenar así el impacto ambiental negativo que estaba teniendo y que tendría en un futuro. Asimismo, tuvieron que pasar 14 años desde que se declaró extinguida la concesión hasta que se produjo la retirada de la presa⁵⁶. Lo anterior, es una representación clara del problema actual: pese a que la administración actúa, lo hace tarde y cuando ya se ha dañado el ecosistema fluvial por las obras hidráulicas sin utilidad pública. Esta posposición de la actuación de restauración, de prevención y de reparación del daño ambiental, no deja más que entrever las deficiencias de nuestro ordenamiento jurídico. La CH se movilizó con demasiada tardanza, y el titular de la concesión, esta vez también una administración, no fue requerido en ningún caso para colaborar, financiar o proyectar el proceso de eliminación de la presa.

⁵⁴ Información facilitada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente sobre los trabajos de restauración del vaso del embalse de la Presa de Robledo de Chavela en el río Cofio (Madrid): http://www.chtajo.es/Servicios/Biodiversidad/JornadasTecnicas/Documents/RestauraR%C3%ADoCofio/140527_lorenzoAguilera.pdf (consultado 10.03.2019)

⁵⁵ Vid. Ponencia de Lidia Arenillas Girola. Documento auxiliar explicativo sobre el Proyecto de eliminación de barreras en el río Cofio llevado a cabo por Demarcación Hidrográfica del Tajo: http://www.chtajo.es/Servicios/Biodiversidad/JornadasTecnicas/Documents/RestauraR%C3%ADoCofio/140527_lidiaArenillas.pdf (consultado 11.03.2019)

⁵⁶ Vid. Blog Patrimonio, urbanismo y medio ambiente. del aula a la red, UPM: <http://blogs.upm.es/puma/2018/06/01/la-demolicion-de-la-presa-de-robledo-de-chavela-en-el-rio-cofio/> (consultado 11.03.2019)

Este caso muestra la necesidad de que haya en el ordenamiento jurídico una regulación concreta y exhaustiva de la restauración fluvial y de las actuaciones más básicas inherentes a ésta, como la eliminación de obras hidráulicas ineficaces.

4.2. La demolición de la presa de Retuerta

En el marco de la ENRR y de acuerdo con la DMA, se produjo en 2013 una demolición de un importante obstáculo transversal, la demolición de la presa de Retuerta, una presa en el río Aravalle⁵⁷, que se encontraba en estado de abandono y que suponía un gran impacto a la conectividad del río.

La presa de Retuerta fue una obra hidráulica construida en los años 70 con el fin de abastecer de agua un núcleo de población proyectado en el planeamiento urbanístico y que nunca llegó a existir. El tramo de río donde se construyó se encuentra en una zona protegida por el Parque Nacional de la Sierra de Gredos y el río que retenía constituye uno de los sistemas piscícolas ambientalmente más ricos en todo el sistema del Río Tormes. Su tamaño era de 14 metros de altura aproximadamente y de 55 metros de coronación y constituía una verdadera barrera al río. En enero de 2013 la CH del Duero declaró caducada la concesión, la cual se había concedido, en los años 70, al Ayuntamiento, para un aprovechamiento que nunca se materializó.

También en 2013, una vez ya no hubo título concesional vigente, la comisaría de aguas de la CH autorizó las obras de demolición de la presa, dando cumplimiento a una medida compensatoria que estaba establecida en una declaración de impacto ambiental de la presa, que había sido emitida el año 2006 por el Ministerio de Medio Ambiente. Esta medida tuvo carácter pionero, pues hasta la fecha nunca se había utilizado una medida compensatoria introducida en una declaración de impacto ambiental para proceder a la demolición de una presa.

Previo al inicio de las obras, se procedió al desmantelamiento de las compuertas de fondo permitiéndose así la libre circulación agua y, finalmente, en febrero de 2013 se iniciaron

⁵⁷ La presa de Retuerta se situaba en el río Aravalle, en la cuenca del Duero, en el término municipal de Umbrías, provincia de Ávila.

las obras de demolición de la presa⁵⁸. El residuo generado de la demolición se trasladó a una planta de tratamiento y el sedimento acumulado a lo largo de los años por la presa se dejó para que el río lo redistribuyera de forma natural por el cauce, práctica habitual en proyectos de demolición de obstáculos. El 1 de marzo de 2013 se dieron por concluidos los trabajos. Terminada la demolición se realizó un estudio con seguimiento del estado ecológico del río con posterioridad a la recuperación de su continuidad. En dicho estudio, se detecta un cambio rápido en la composición del ecosistema fluvial en el sentido de recuperarse las condiciones originales del mismo⁵⁹.

En el caso de la demolición de la presa de Retuerta, a lo largo de los años, y a la vista de que nunca se llegó a usar la obra para lo que se había proyectado hubo muchas opiniones en favor de que se demoliera el obstáculo, pero también hubo algunas opiniones en contra. En este caso, la demolición se hizo a iniciativa de la administración, la CH del Duero, pero tras casi 50 años desde que se construyó una obra hidráulica que desde sus inicios ya era inútil y sólo después de extinguirse la concesión que la amparaba.

Lo anterior muestra como la iniciativa tardía de la administración no es suficiente, pues el daño ambiental ya se había producido en la zona y, en consecuencia, todavía es necesario que transcurra cierto tiempo para que el ecosistema vuelva a su normalidad. A la luz de este caso, es posible concluir que la iniciativa tardía y discrecional de la administración no parece una estrategia adecuada para alcanzar una completa restauración fluvial ni para aplicar suficientemente los principios ambientales de prevención y precaución que deben acompañar las políticas públicas ambientales.

4.3. La demolición de la presa de la Gotera

La presa de la Gotera se construyó en el río Bernesga, provincia de León, en el año 1922 con el fin de dar servicio energético a un pequeño aprovechamiento hidroeléctrico⁶⁰. La presa de la Gotera fue inicialmente titularidad de la compañía Hidroeléctrica Legionense en 1943, pasando la concesión en 1950 a manos de Iberduero y en 1991 a manos de

⁵⁸ Vid. Vídeo en Youtube, ‘Demolición de la Presa de Retuerta en el Río Aravalle. Umbrías, Ávila’, en el canal de la CH del Duero: https://www.youtube.com/watch?v=3_Fn1yZkqco (consultado 11.03.2019)

⁵⁹ Información obtenida a través de la página web de la entidad sin ánimo de lucro Dam Removal: <https://damremoval.eu/portfolio/retuerta-dam/> (consultado 11.03.2019).

⁶⁰ Este tipo de aprovechamientos hidroeléctricos de pequeño tamaño popularmente se denominan minicentrales o fábricas de luz.

Iberdrola, quien la conservó hasta el momento de la extinción concesional. La presa tenía una altura máxima de 8 metros y una coronación de 24,5 metros de longitud, por lo que no podría considerarse una presa de grandes dimensiones.

La presa se situaba en una zona protegida como reserva de la biosfera y en un río con alto valor ambiental por muchos motivos, pero sobre todo por su diversa fauna piscícola. La estructura de la presa constituía un muro infranqueable para las especies piscícolas y contaba con un sistema de compuertas en desuso desde antes de los años 90 que llevan a un canal de derivación. En los últimos años, la presa, además de mostrar varios síntomas de deterioro, estaba parcialmente colmatada, incluso en las inmediaciones del propio muro, con sedimentos acumulados a lo largo de los años desde que se construyó⁶¹.

En 2011, una vez caducada la concesión por haber terminado el período concesional, y, por tanto, extinguido el derecho de la concesionaria, la comisaría de aguas de la CH del Duero procedió a la demolición de la presa y de la parte del canal que se encontraba en el DPH. En este caso la demolición se produjo como en los casos anteriores, sin exigirse ni requerirse para que procediera a la demolición al actor que había ostentado la concesión hasta 2011, Iberdrola. Cabe recordar que Iberdrola S.A., constituye un grupo empresarial español dedicado a la distribución, producción y comercialización de energía y es una de las grandes empresas eléctricas a nivel internacional, a la cabeza del sector eólico mundial, por lo que no se trataba de un concesionario cuya personalidad jurídica se hubiera extinguido o no tuviera suficiente capacidad económica⁶².

Esta demolición, llevada a cabo en solitario por la CH del Duero, se enmarca en el Programa de conservación y mantenimiento de cauces impulsado por la misma CH y que, a su vez, se encuadra en la ENRR. Cabe decir que la CH del Duero es pionera en este tipo de actuaciones, pues con su innovador Programa de conservación y mantenimiento ya ha eliminado casi 300 barreras al río, aunque la mayoría de menores dimensiones que la presa de la Gotera.

⁶¹ Información obtenida en la página web de la entidad sin ánimo de lucro Dam Removal: <https://damremoval.eu/portfolio/la-gotera-dam-spain/> (consultado 14.03.2019).

⁶² Vid. ABC economía. (1 de junio de 2015). *Iberdrola se convierte en el operador eólico líder en Reino Unido*. ABC. <https://www.abc.es/economia/20150106/abci-iberdrola-convierte-operador-eolico-201501061631.html> (consultado 16.03.2019).

El verano de 2011, después de los estudios previos pertinentes, se iniciaron las obras de demolición de la Gotera. Tras el desmantelamiento de las compuertas, y la retirada de la maquinaria, se rescató la fauna acuática de la zona, capturando los especímenes para liberarlos en el mismo río en una zona segura alejada de la intervención. Posteriormente se procedió al vaciado controlado del agua del embalse y luego a la demolición de la presa⁶³.

El caso de la Gotera, pese a ser una presa de menor tamaño, fue uno de los primeros casos en que se demolió una infraestructura de este tipo en el marco de un proyecto de restauración fluvial y es, quizás, uno de los casos en los que la presa era más antigua, casi 90 años de antigüedad. En este caso, se produce una demolición llevada a cabo por la administración hidrológica, pero, como en el resto de los casos analizados, se produce tarde y sólo cuando ya ha caducado la concesión, sin exigirse absolutamente nada al concesionario, que mientras duró la concesión dejó que la presa y el ecosistema se degradasen hasta el punto de tener que demolerse para evitar daños ambientales mayores.

4.4. La demolición de la ataguía de Jánovas

Jánovas es una población situada en la comarca aragonesa del Sobrarbe, en el Pirineo aragonés, a los pies del río Ara. En los años 60 contaba con más de 200 habitantes y constituía uno de los núcleos de población más prósperos del Valle del Ara. Esta población fue víctima del fenómeno denominado coloquialmente ‘pantanos de papel’⁶⁴, por desgracia una situación bastante común en los años de la dictadura en la que se proyectaba la construcción de un pantano en un valle concreto y sobre unos pueblos que se desalojaban y expropiaban y, finalmente, no se llevaba a cabo la obra proyectada.

A principios de los años 50 el pueblo se vio afectado por el proyecto de un embalse en el río Ara, el cual inundaría el mismo pueblo y otras pedanías cercanas como Lacort y Lavelilla. El proyecto lo planteó la compañía hidroeléctrica Iberduero⁶⁵ juntamente con

⁶³ Vid. Vídeo en Youtube, ‘Demolición del azud de la Gotera, río Bernesga’, en el canal de la CH del Duero: <https://www.youtube.com/watch?v=iZeJ28uDIW4> (consultado 14.03.2019).

⁶⁴ Para profundizar más sobre el caso de Jánovas y otros casos de ‘pantanos de papel’ es muy recomendable la lectura de (MENJÓN RUIZ, 2006) y (HERRANZ LONCÁN, 1995).

⁶⁵ En 1992 Iberduero se fusionó con Hidroeléctrica Española y pasó a denominarse Iberdrola. En 1993 Iberdrola transmitió a Eléctricas Reunidas de Zaragoza sus concesiones en la zona de Jánovas. Posteriormente, en 1986, Eléctricas Reunidas de Zaragoza fue absorbida por la actual Endesa.

el gobierno franquista, de forma que la presa quedaba justo aguas abajo de Jánovas por lo que el pueblo en su totalidad debía quedar bajo las aguas del pantano.

La situación fue avanzando y el proyecto se comenzó a implantar llevándose a término la expropiación de todas las viviendas del lugar, pese a la resistencia y tenacidad de las familias que se negaban a abandonar su hogar. Finalmente, la misma Iberduero optó por dinamitar las casas de aquellos que se negaban a irse y a finales de 1965 sólo quedaba una familia en el pueblo que todavía no se había ido. Los años siguieron pasando y el proyecto de construcción del pantano pasó del Ministerio de Obras Públicas de la dictadura, al Ministerio de Fomento y, finalmente, en 1984 se produce el último desalojo de Jánovas⁶⁶.

Pese a todo lo anterior, en el año 2001 se publica la declaración negativa de impacto ambiental del proyecto del pantano. Ya era seguro que el pantano, y en consecuencia la presa de Jánovas, no se van a realizar. En 2003, la AN emite una sentencia en la que insta a la tramitación del expediente de caducidad de las concesiones de Iberduero en los ríos Cinca y Ara. Así, la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, dispuso la desestimación de la construcción del pantano de Jánovas⁶⁷. A su vez, los vecinos expropiados iniciaron su periplo de reclamación contra el Estado. En 2008, una vez ya declarada extinta la concesión a la vista de la imposibilidad de construir el pantano, se inició un proceso de reversión de las expropiaciones, que no terminará hasta 2013, cuando muchos de los vecinos que podrían recuperar su casa, ahora unas ruinas, ya habían fallecido.

Pese a que la presa nunca se construyó, sí se habían construido entre los años 50 y 60, sin evaluación ambiental, una ataguía de considerables dimensiones y un túnel de desvío del río de forma que el curso natural del río había quedado modificado artificialmente. Con la concesión extinguida, en 2008 la CH del Ebro, en colaboración con el Ayuntamiento de Fiscal, inició el ‘Proyecto Restauración del Río Ara en la ubicación de la presa de Jánovas (término municipal de Fiscal, Huesca)’⁶⁸ con la finalidad de restaurar las áreas

⁶⁶ La historia de Jánovas y sus habitantes en relación con el proyecto del pantano se encuentra recopilada cronológicamente en el portal web: <https://janovas.org/sucesos/movil> (consultado 15.03.2019).

⁶⁷ Vid. DA octava de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

⁶⁸ Vid. Informe de viabilidad estrategia nacional de restauración de ríos en la cuenca del Ebro - Restauración del río Ara en la ubicación de la presa de Jánovas en el término municipal de Fiscal (Huesca) (Documento

afectadas, directa o indirectamente, por la construcción de obras auxiliares de la fallida presa de Jánovas, propiciando o potenciando, según los casos, las condiciones necesarias para recrear la morfología y biota natural de dichos terrenos reduciendo así el riesgo de erosión fluvial del entorno ribereño⁶⁹. De acuerdo con este proyecto, se procedió a la demolición de las obras hidráulicas erigidas entre los años 50 y 60 y que no tenían uso alguno. Se eliminó, así pues, la ataguía que desviaba el curso natural del río Ara y que incrementaba el riesgo de inundación, así como se movieron tierras para devolver el río a su cauce natural. Una vez hecha la demolición, en 2010, el Ayuntamiento de Fiscal aprobó el ‘Plan Especial de rehabilitación de Jánovas’ que, con el fin de contribuir al desarrollo sostenible del municipio tal y como disponía la citada Ley 11/2005⁷⁰, contenía más medidas destinadas a la restauración fluvial de la zona.

La demolición fue a cargo de la CH del Ebro y el Ayuntamiento de Fiscal y se llevó a cabo con medios propios de la CH, con las máquinas de su Unidad de Parque de Maquinaria. La empresa concesionaria, que en su día fue Iberduero y actualmente sería Endesa, no participó en el proyecto de restauración fluvial ni tampoco consta que fuera requerida para ello.

El caso de Jánovas, aparte de ser un caso que transcurrió un tanto diferente que el resto, sigue el mismo patrón en cuanto a la restauración fluvial mediante eliminación de obras que modifican el curso fluvial. La recuperación del estado natural del río se produjo tarde y únicamente una vez se hubo extinguido la concesión y, además, sin rendir cuentas de ningún tipo con el concesionario. En el caso de Jánovas fuimos de nuevo todos los contribuyentes los que, a través de la administración hidráulica, asumimos el coste de la restauración fluvial mediante la demolición de la obra hidráulica ineficaz, quedando el concesionario sin responsabilidad alguna. De hecho, lejos de asumir el coste de la demolición, Endesa recibió las indemnizaciones por la reversión de la expropiación, que fueron asumidas tanto por los vecinos expropiados o sus familiares como por la propia

facilitado por el Ministerio para la Transición Ecológica). https://www.miteco.gob.es/fr/agua/planes-y-estrategias/informes-de-viabilidad-de-obras-hidraulicas/janovas_tcm36-82722.pdf (consultado 17.03.2019).

⁶⁹ Vid. GRUPO INCLAM. (20 de abril de 2017). *Desmontaje de una ataguía, el renacer de Jánovas*. Iagua. <https://www.iagua.es/noticias/espana/grupo-inclam/17/04/20/desmontaje-ataguia-renacer-janovas> (consultado 17.03.2019).

⁷⁰ Documento de aprobación inicial del Pan Especial de rehabilitación de Jánovas (diciembre de 2010). <http://www.aytofiscal.es/pub/documentos/1.%20MEMORIA%20Y%20ANEXO.pdf> (consultado 17.03.2019).

administración que también pagó para recuperar terrenos urbanos y terrenos cercanos a la ribera del río, como la escuela, las calles, la plaza, el puente colgante, entre otros.

4.5. La demolición de la presa del Salto de San Juan en Folgoso

En verano de 2018, tras años de insistencia por parte de actores privados como AEMS-Ríos con Vida y WWF, y una vez extinguida la concesión, la CH del Miño-Sil dictó una Resolución (publicada en el BOE en fecha 22 de noviembre de 2018) por la cual acordaba requerir a Endesa para que procediese a la demolición de todas las infraestructuras, instalaciones y obras afectas al aprovechamiento hidroeléctrico de San Juan de Boeza (término municipal de Folgoso, León). La presa, tiene más de 100 años de historia y algunos vecinos, juntas vecinales y el propio Ayuntamiento argumentan que tiene un valor histórico y cultural para el municipio y que no hace ningún mal al ecosistema. Sin embargo, había dejado de funcionar en la década de los 70 por baja rentabilidad de su producción y su falta de mantenimiento genera un fuerte impacto ambiental, sobre todo en relación con la ictiofauna aguas abajo pues no dispone de ningún tipo de medida técnica mitigadora permeabilizante.

A tal fin, la Confederación otorgó a Endesa, mediante la citada Resolución de 22 de noviembre, un plazo de 3 meses para que presentara un “Proyecto de demolición de todas las infraestructuras e instalaciones adscritas a la explotación del aprovechamiento (excluyendo el transformador de potencia y líneas eléctricas), suscrito por técnico competente, que incluya la restauración ambiental del tramo del río Boeza y de su entorno afectado por dichos trabajos, así como, un Estudio de los potenciales efectos ambientales significativos que puedan causar dichas actuaciones, de acuerdo a lo previsto en el art. 45.1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, y un Plan de ejecución de los trabajos, acorde a la vigente normativa de aguas, medio ambiental y de seguridad de presas”.

De momento no se ha procedido a la demolición pues todavía queda pendiente la aprobación del Proyecto, pero esta decisión de la Confederación sienta un precedente en cuanto a la exigencia al concesionario de realizar las actuaciones que conducen a la demolición, pues habitualmente ni siquiera se efectúa este requerimiento al concesionario por parte de la administración hidráulica. En 2018 el Ayuntamiento de Folgoso de la Ribera declaró esta presa y la de Corvera, también en su término municipal, como bienes

de interés municipal con el objetivo de evitar su demolición pues el Consistorio se ha opuesto abiertamente a que se lleve a término la demolición exigida a Endesa⁷¹.

4.6. La demolición del azud de El Tranco

El azud de El Tranco, también conocido como la presa de la Camorza, es un azud situado en el río Manzanares, el cual se demolió en 2007 con la finalidad de conseguir la recuperación natural del caudal del río en el tramo que transcurre cerca del municipio de Manzanares la Real, pues el azud había acumulado tanto sedimento que perjudicaba el caudal ecológico de dicho tramo fluvial. El azud de El Tranco data del año 1945 y se construyó, en pleno Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, con el fin de que abasteciera el municipio antes mencionado.

Dado que el azud se encontraba en desuso -pues ya hacía años que el municipio no se abastecía del embalse, que estaba completamente colmatado de sedimentos-, y ante la posibilidad de que se produjeran desprendimientos de rocas que podían causar graves accidentes -se trata de un lugar muy concurrido por visitantes-, la CH del Tajo inició las obras de eliminación de la obra para restaurar el ecosistema fluvial de la zona.

El proyecto de demolición, enmarcado en el proyecto global de ‘Acondicionamiento hidrológico ambiental, conservación y mantenimiento del dominio público hidráulico en la cuenca del Tajo’, se financió por la propia Confederación junto con la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, sin llegar, tampoco en este caso, a exigirse nada al concesionario, que no asumió ninguna responsabilidad en la demolición⁷². Cabe apuntar que en esta misma cuenca hidrográfica existen, sin embargo, otras obras hidráulicas en desuso que siguen castigando el caudal del río Manzanares y que todavía no han sido tratadas en ningún sentido.

Siendo este uno de los primeros proyectos de demolición llevados a cabo en España en el marco de la nueva corriente de restauración de ríos que comenzó a surgir en aquel

⁷¹ Vid. Diario de León - Ponferrada. (30 de junio de 2018). *Folgozo declara bien de interés las centrales de San Juan y Corvera para evitar su derribo*. Diario de León https://www.diariodeleon.es/noticias/bierzo/folgoso-declara-bien-interes-centrales-san-juan-corvera-evitar-derribo_1260252.html (consultado 28.06.2019).

⁷² Vid. MDO/EFE. (18 de julio de 2007). *Demolida la antigua presa de Manzanares el Real para acondicionar el río*. Madridiario <https://www.madriario.es/noticia/29714/municipios/demolida-la-antigua-presa-de-manzanares-el-real-para-acondicionar-el-rio.html> (consultado 02.04.2019).

entonces, es cierto que hubo muchas voces críticas que no veían con buenos ojos cómo se llevó a cabo la demolición. En concreto, se denunciaron malas prácticas en el proceso de demolición en base a un abuso de la voladura con dinamita que, por descontado, debió causar un impacto ambiental negativo en el ecosistema fluvial que ya estaba altamente dañado por el azud (arrastre de sedimentos tras roturas en la obra y grietas, desajustes de caudales, etc.)⁷³.

4.7. La demolición de la presa de la Plata

El caso de la Presa de La Plata en el río Bornova es un caso más singular pues se trata de una demolición de un azud o pequeña presa por medios manuales, utilizando únicamente maquinaria de mano.

En este caso, se implicó mucho un actor privado, la Asociación de Pescadores por la Conservación de los Ríos, y colaboró con la CH del Tajo, durante el año 2012 y bajo el paraguas del Programa de Voluntariado en Ríos del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, para demoler pequeños obstáculos en forma de obra hidráulica y la presa de La Plata y devolver así la fluidez al río Bornova.

Este proceso de restauración se llevó a cabo por haberse detectado que este tramo de río tenía muchos obstáculos obsoletos, la mayoría pequeños azudes sin ningún tipo de concesión, que se construyeron para uso humano del agua y actualmente ya no tenían ninguna utilidad⁷⁴.

4.8. Reversiones tras la caducidad de la concesión. El salto del Pueyo de Jaca en el río Caldarés

El Salto de El Pueyo de Jaca, en Panticosa, Huesca, tiene una potencia de 15.000 kw (kilovatios) y una producción eléctrica media estimada de 63 millones de kwh/año. Fue construido en 1929 por capital privado y, en 2013, tras transcurrir el plazo de 75 años de

⁷³ Vid. Desnivel. (25 de enero de 2007). *Destrozo en El Tranco*. Desnivel.com: <https://www.desnivel.com/cultura/ecologia/destrozo-en-el-tranco/> (consultado 02.04.2019).

⁷⁴ Vid. Material elaborado por la Asociación de Pescadores por la Conservación de los Ríos, facilitado en el portal web de la entidad Dam Removal, sobre la Demolición de la Presa de la Plata: [https://damremoval.eu/wp-content/uploads/2018/04/13.Demolicion-manual-de-una-presa Nacho-Rojo.pdf](https://damremoval.eu/wp-content/uploads/2018/04/13.Demolicion-manual-de-una-presa_Nacho-Rojo.pdf) (consultado 03.04.2019).

duración de la concesión que ostentaba en aquel entonces Endesa, se declaró caducada la concesión por la CH del Ebro y la obra fue revertida a esta misma AP.

Desde el 1 de enero de 2013 la CH del Ebro gestiona la central eléctrica de El Pueyo de Jaca y, mediante un convenio con los Ayuntamientos de los municipios de la zona, se ha logrado ofrecer a sus habitantes energía más barata⁷⁵.

En este caso la CH del Ebro estimó que no era conveniente proceder a la eliminación de la infraestructura revertida y que eran más útil continuar con una explotación pública de la obra hidráulica.

Sin embargo, existen muchas otras obras hidráulicas de montaña de características similares a la de El Pueyo cuyas concesiones caducan en un futuro próximo o han caducado ya (como por ejemplo el caso de central hidroeléctrica Lafortunada-Cinqueta, que cumplió su caducidad en 2007 pero todavía no se ha revertido por parte de la AP). Faltará ver si en el futuro el organismo de cuenca competente para declarar la caducidad de estas obras hidráulicas cumple con los plazos de caducidad fijados en las concesiones y si, tras su reversión procede a la eliminación, de aquellas que ya no cumplan una función o hayan dejado de ser útiles.

4.9. Demolición de obras hidráulicas menores en desuso en el río Bidasoa

Otro ejemplo de restauración significativa con demolición de pequeñas obras hidráulicas en desuso es el caso del río Bidasoa, en el que se han llevado a cabo por la CH del Cantábrico y el Gobierno de Navarra varias eliminaciones de obstáculos al río⁷⁶. En este proceso de restauración que se empezó en 2016, y que no sólo abarca el río Bidasoa si no también otros de sus afluentes, se han producido ya varias demoliciones de obras hidráulicas de pequeño tamaño. En el marco de este gran proceso de restauración, desde 2018, se está estudiando la eliminación de la Presa Artikutza, situada al suroeste del Bidasoa, en el curso de sus afluentes, de 43 metros de altura y de gran tamaño. Esta presa,

⁷⁵ Vid. Nota de prensa de la CH del Ebro: <http://oph.chebro.es/Notasprensa/> (consultado 01.09.2019).

⁷⁶ Vid. Material elaborado por el Gobierno de Navarra sobre Experiencias de eliminación de presas en Navarra: https://www.spancold.org/wp-content/uploads/2017/08/JT_PFS_20170622_08_Cesar_Perez.pdf (consultado 03.04.2019).

todavía en pie, se encuentra en desuso desde 1992 y la titularidad de la concesión es del Ayuntamiento de San Sebastián⁷⁷.

4.10. Otros casos de demolición de obras hidráulicas menores ineficaces

Otros casos interesantes de demoliciones de pequeñas obras hidráulicas en desuso, por lo general azudes, son los llevados a cabo por la CH del Júcar, en el marco de sus trabajos de eliminación de barreras transversales obsoletas en la cuenca alta del río Júcar, en Cuenca, llevados a cabo desde el año 2016⁷⁸. Otras administraciones hidráulicas, como la CH del Segura o incluso gobiernos autonómicos en calidad de administración hidráulica de cuencas intracomunitarias, también han llevado a cabo algunas actuaciones en los últimos años para eliminar pequeñas obras hidráulicas obsoletas⁷⁹.

Por lo general, la administración hidráulica está llevando a cabo una tarea relevante⁸⁰ en cuanto a la eliminación y/o mitigación de los pequeños obstáculos que apelmazan los ríos de la Península Ibérica. Se producen algunas demoliciones de presas de tamaño más significativo, pero es algo mucho menos frecuente. De todos modos, un rasgo común en

⁷⁷ En relación con esta presa de gran tamaño, la CH del Cantábrico hace años que reclama al concesionario municipal que haga algo en cuanto a su mal estado, pues los problemas de seguridad que sufre la presa son altamente conocidos. En concreto, el Ayuntamiento de San Sebastián ha valorado varias opciones desde la demolición hasta la reparación de la presa para continuar con su uso. A nivel medioambiental y económico ha llegado a la conclusión que la mejor opción será el vaciado, la reparación de las compuertas y, posteriormente, la obertura de un boquete en sus muros para garantizar la continuidad del río. Queda por ver cómo avanzará la restauración de este tramo de la cuenca hidrográfica cantábrica. El caso de Artikutza, al ser uno de los casos, de producirse, de vaciado de un embalse en desuso más grande que se ha hecho nunca en España (43 m), se está estudiando con detenimiento y se están haciendo estudios con el fin de valorar qué puede ser más conveniente para el ecosistema. *Vid.* Rodella, F. (18 de julio de 2018). *Borrar un embalse para resucitar un río*. El País: https://elpais.com/elpais/2018/07/11/ciencia/1531324061_233603.html (consultado 02.04.2019).

⁷⁸ Información obtenida en la página web de la CH del Júcar, ‘La Confederación Hidrográfica del Júcar acomete trabajos de eliminación de barreras transversales en la cuenca alta del río Júcar, en la provincia de Cuenca’: <https://www.chj.es/es-es/ciudadano/salaprensa/Paginas/LaConfederaci%C3%B3nHidrogr%C3%A1ficadelJ%C3%BAcaracomete%20trabajosdeeliminaci%C3%B3ndebarrerastransversalesenlacuencaaltadelr%C3%ADoJ%C3%BAcar,enla%20provinc.aspx> (consultado 04.04.2019).

⁷⁹ *Vid.* Vídeo en Youtube, ‘Demolición Azud Río Moratalla’, en el canal LIFE SEGURA RIVERLINK: <https://www.youtube.com/watch?v=ic9G9Ca3Ors> (consultado 04.04.2019). Europa Press. (20 de julio de 2017). *Comienza la demolición de tres azudes sin uso en el río Bernesga a su paso por León*. Europapress: <https://www.europapress.es/castilla-y-leon/noticia-comienza-demolicion-tres-azudes-uso-rio-bernesga-paso-leon-20170720133844.html> (consultado 04.04.2019).

⁸⁰ Para ver otro caso sobre demolición de presas es recomendable ver el caso de la Presa de Yecla de Yeltes. Puede obtenerse más información en: https://damremoval.eu/portfolio/yecla-de-yeltes-dam-spain/?fbclid=IwAR3vVf9kEx2Fzx7MnVq_qvbjFKLuTDmeiR7uetsLcPd-af-XpVjyLZ31ig (consultado 04.04.2019).

la mayoría de estas actuaciones es que se está actuando sólo cuando la obra hidráulica en cuestión se encuentra sin concesión vigente.

Existen todavía, tal y como recalcan algunos informes y estudios analizados durante este trabajo, una infinidad de obras hidráulicas, menores o mayores ineficaces y produciendo grave impacto ambiental en relación con las cuales no se ha actuado por no tener la concesión extinguida pese a las peticiones reiteradas de algunos actores privados⁸¹.

Los informes editados respectivamente por WWF España y Ecologistas en Acción, además de los datos que ofrece cada administración acerca de los procesos de eliminación de obras llevados a cabo hasta el momento, evidencian deficiencias.

Existen muchas presas y otras obras hidráulicas de menor tamaño que no cumplen ninguna función, que causan un impacto ambiental negativo y cuyas concesiones actualmente están caducadas de facto, pero no de derecho pues siguen vigentes, aunque sin actividad ni explotación. Respecto a estas obras ineficaces, no se ha producido todavía ninguna iniciativa al respecto, en algunos casos por dejadez, en otros por falta de recursos económicos y técnicos y en otros por puro desconocimiento y descuido pues hasta hace relativamente poco no se llevaba a cabo ningún inventariado con criterios de obsolescencia e ineficacia.

De hecho suele ser necesario, para que la administración hidráulica se plantee la necesidad de demoler una obra hidráulica, que entidades sin ánimo de lucro como la asociación AEMS-Ríos con Vida presenten alegaciones solicitando reiteradamente la declaración de la caducidad de aquellas concesiones que llevan años sin actividad -cuando esto es algo que debería hacer de oficio la administración- y solicitando que, posteriormente, se proceda a la demolición del obstáculo una vez declarada la caducidad.

Por lo general, hasta que la administración no recibe varias alegaciones al respecto, no revisa ni extingue concesiones y, en consecuencia, la demolición o las actuaciones que

⁸¹ Además, encontramos también otras realidades, p. ej., casos en los que el titular de la presa, debido al mal estado de esta y debido a que no puede asumir el coste de la reparación o el acondicionamiento de la obra hidráulica para mitigar su impacto ambiental, opta por ceder la titularidad de la concesión a la misma administración que se la otorgó, para no tener que financiar el plan de emergencia y la rehabilitación integral de la zona. *Vid.* (WWF España, 2009), P. 31.

sean pertinentes para recuperar la continuidad fluvial se pueden llegar a posponer varios años⁸².

⁸² En la página web de la asociación AEMS-Ríos con Vida, pueden verse algunas de las muchas alegaciones presentadas en relación con muchísimos casos de concesión sin actividad durante más de tres años: <http://riosconvida.es/wordpress/alegaciones-impacto-ambiental-rio/> (consultado 10.04.2019).

PARTE III: Análisis jurídico de la eliminación de obras hidráulicas ineficaces

El objetivo de los apartados que siguen es estudiar la normativa existente sobre la eliminación de obras hidráulicas ineficaces con el fin de detectar qué deficiencias tiene el sistema jurídico español en este ámbito y así poder proponer mejoras para que las tenga en cuenta el legislador.

A la vista de la cantidad de obras hidráulicas ineficaces que hay todavía hoy en día en el Estado español y viendo las circunstancias en las que se produce la eliminación en los casos en los que ya se ha actuado, conviene detenernos a analizar cómo regula el ordenamiento jurídico español la eliminación de la obra hidráulica ineficaz.

A priori, es evidente que la administración pública debe tener un papel clave y, por tanto, una clara obligación de actuar por cuanto es la garante de la protección ambiental y del buen uso del DPH. Asimismo, también debe suponerse esta obligación en relación con el concesionario pues es debido a su concesión que la obra hidráulica en cuestión se construyó y, en consecuencia, en base a los principios ambientales de preservación y quien contamina paga, debería existir una fórmula que le obligue a asumir la reparación de las consecuencias ambientales de sus actos como operador.

1. Análisis competencial y actores legitimados para la eliminación de obras hidráulicas ineficaces

1.1. *Análisis competencial por materias*

Con carácter previo al estudio de la regulación sobre la eliminación de obras hidráulicas ineficaces, es conveniente analizar el marco competencial aplicable en materia de aguas continentales para así poder comprender mejor a qué administración le corresponde esta obligación.

De conformidad con la CE y con los principios de autonomía y descentralización territorial, el Estado, las Comunidades Autónomas, y los Entes Locales, tienen competencias distintas en función de la materia. Así, los citados entes podrán tener competencias de tipo legislativo, reglamentario y/o ejecutivo en función del tipo de materia. Según cómo se distribuyen las competencias entre ellos hablamos de competencia exclusiva, competencia compartida o competencia concurrente. A

continuación, se analizará el reparto competencial que puede influir sobre la eliminación de obras hidráulicas ineficaces, comenzando por las competencias en materia de aguas y, posteriormente, siguiendo con las competencias en materia de medio ambiente y en materia de bienes de titularidad de la Administración.

A) Competencias en materia de aguas continentales

En materia de aguas continentales existe un reparto competencial distribuido en algunos ámbitos de forma exclusiva o compartida, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo establecido en la CE y en los respectivos Estatutos de Autonomía.

En lo que respecta a la gestión del agua, la CE regula que el estado tendrá competencias exclusivas -legislación básica, desarrollo y ejecución- en materia de “legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial” (art 149.1.22 CE).

En ejercicio de esta competencia, el art. 1 TRLA, establece que es objeto de la ley “la regulación del dominio público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio en el marco de las competencias delimitadas en el art. 149 de la Constitución” y “el establecimiento de las normas básicas de protección de las aguas continentales, costeras y de transición”. Además, de acuerdo con el apartado 4 de este art. 1 TRLA, le corresponde a la Administración del Estado “la planificación hidrológica a la que deberá someterse toda actuación sobre el dominio público hidráulico”.

Asimismo, con arreglo al art. 17 TRLA, el Estado tendrá, en relación con el DPH, las funciones de:

- planificación hidrológica,
- elaboración de planes de infraestructuras hidráulicas⁸³,

⁸³ Pese a que hace ya algunos años que algunos actores lo reclaman, actualmente el Estado español no ha aprobado ningún Plan Nacional de Infraestructuras Hidráulicas.

- adopción de medidas para el cumplimiento de acuerdos y tratados internacionales en materia de aguas,
- otorgamiento de concesiones en relación con el DPH en cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma
- y otorgamiento de otras autorizaciones referentes al DPH y a la tutela de este, en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma.

Por otro lado, de acuerdo con el art. 148.1.10 CE, las Comunidades Autónomas, en relación con sus cuencas intracomunitarias, pueden asumir competencias de proyecto, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la Comunidad Autónoma, aunque previa autorización a la administración del Estado dirigiéndose a la administración hidráulica de cuenca competente. También pueden asumir competencias las Comunidades Autónomas en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, caza y pesca fluvial (art. 148.1.11 CE).

Por norma general, todas las Comunidades Autónomas han asumido por medio de sus Estatutos de Autonomía la competencia exclusiva en materia de ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos en lo que respecta a las aguas que discurren íntegramente por el ámbito territorial de la comunidad autónoma⁸⁴.

Así, en materia de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en las aguas que fluyen exclusivamente por el territorio de una comunidad autónoma (cuencas intracomunitarias), de acuerdo con el art. 18 TRLA. En tal caso, la Comunidad Autónoma tendrá las competencias que la TRLA atribuye a la Administración hidráulica competente y que han sido comentados en la página anterior.

Las competencias en materia de aguas que tienen las diferentes Administraciones en función del tipo de cuenca fluvial se ejercen a través de la administración hidráulica que corresponda. En el caso de la Administración del Estado los cometidos se llevan a cabo a través de las CCHH. En el caso de la Administración autonómica la función ejecutiva la

⁸⁴ A excepción de los casos de Ceuta y Melilla que han asumido únicamente una parte de estas competencias.

realiza, generalmente, un órgano administrativo creado a tal fin. En el caso de Catalunya, p. ej., se ha dispuesto que la ‘Agència Catalana de l’Aigua’, será el órgano administrativo autonómico competente en materia de aguas y DPH en cuencas intracomunitarias. Tanto las CCHH como la Administración hidráulica autonómica se pueden denominar, también, en la normativa española, administración hidráulica competente u organismo de cuenca.

En definitiva, el criterio para el reparto competencial es distinto en el caso de la Administración del Estado y en el caso de las Comunidades Autónomas. En el primer caso el criterio es territorial, es decir, si las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma el Estado debe asumir la competencia necesariamente. En cambio, en el caso autonómico, el criterio es de interés, pues cada Comunidad Autónoma puede optar por asumir, o no, las competencias que el art. 148 CE en relación con las cuencas intracomunitarias que tenga en su territorio.

En la práctica sucede que la línea divisoria entre las competencias de la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas es más difusa y, en consecuencia, a veces una Comunidad Autónoma asume competencias más allá de las que dispone el art. 148 CE, siempre dentro de su ámbito competencial (según lo recogido en su Estatuto o previa reforma estatutaria) y de modo complementario a las que el Estado tenga ya sobre dicho territorio autonómico⁸⁵. En este sentido, entiende el TC⁸⁶ que las Comunidades Autónomas pueden tener competencia en las cuencas intercomunitarias por tener otras competencias que inciden en las aguas continentales y que no entienden de si la cuenca abarca más de un territorio autonómico. En sentido inverso, el TC⁸⁷ entiende también que la Administración del Estado puede tener competencias en cuencas intracomunitarias cuando se trate de una cuestión de ‘interés general’ para la Nación, un concepto indeterminado difícil de compartimentar pero que permite a la Administración del Estado también poder tener competencias en las cuencas internas de una Comunidad Autónoma en algunos casos especiales.

⁸⁵ *Vid.* STC 227/1988 de 29 de noviembre, FJ 13.

⁸⁶ *Vid.* STC 161/1996 de 17 de octubre, FJ 5.

⁸⁷ *Vid.* STC 227/1988 de 29 de noviembre, FJ 20.

B) Competencias en materia de medio ambiente

Dada la evidente vinculación entre la materia de medio ambiente y la eliminación de obras hidráulicas ineficaces, es necesario hacer mención del reparto competencial en materia de medio ambiente.

En materia medioambiental, el Estado tiene competencias exclusivas en lo que respecta a la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23). De acuerdo con el art. 148.1.9 CE, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en la gestión en materia de protección del medio ambiente.

Tanto la Administración del Estado como las Comunidades Autónomas tienen competencias compartidas en materia de medio ambiente, de forma que el Estado tiene competencia para generar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, y las Comunidades pueden establecer medidas adicionales de protección.

C) Competencias en materia de bienes de la Administración

En materia de obras hidráulicas ineficaces también son relevantes las competencias relativas a los bienes titularidad de la Administración, pues éstas se encuentran, por lo general, ubicadas sobre masas de agua continentales integrantes del DPH.

En materia de bienes de titularidad de la Administración, forman parte del patrimonio estatal y, en consecuencia, la Administración del Estado tendrá competencia sobre ellos: los bienes de dominio público estatal que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental (art. 132.2 CE). Además, de acuerdo con el art. 149.1.18 CE el Estado tiene competencia exclusiva sobre “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”. Todavía en relación con el patrimonio titularidad de la Administración del Estado, de acuerdo con el art. 149.1.24 CE, el Estado tiene competencia exclusiva en todo aquello que tenga relación con obras

públicas de interés general u obras públicas cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

En España, la LPAP es la norma encargada de regular lo establecido por el art. 132 CE, incluyendo, en consecuencia, en el patrimonio de las Administraciones públicas los bienes y derechos de dominio público (arts. 3.1 y 5.1 LPAP).

En esta materia, es necesario volver a hacer mención de la STC 227/1988, por cuanto realiza una consideración importante: únicamente es el Estado quien puede declarar, por ley, el dominio público hidráulico sobre las aguas continentales -y excluir así un bien del tráfico jurídico privado-, pues éstas son un género de bienes naturales o un recurso natural unitario (FJ 14). Es decir, con este pronunciamiento el TC negó a las Comunidades Autónomas la capacidad de ‘demanializar’ bienes mediante el ejercicio de su potestad legislativa. En esta misma Sentencia, el TC estableció que las reglas relativas a la protección del DPH son en todo caso competencia de la Administración del Estado, a diferencia del aprovechamiento que sí puede ser competencia de las Comunidades Autónomas si su Estatuto así lo recoge (FJ 18).

Por último, también es de mencionar la STC 149/1991 por cuanto establece que la titularidad estatal sobre el dominio público no implica la atribución general de competencias sobre el bien, pero sí, por vía del art. 132.2 CE, reconoce como competencia propia del Estado la de definir el dominio público estatal y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran y, como parte de este régimen, las medidas destinadas a su protección (FJ Preliminar, en relación con el Título III de la Ley 22/1988, de 18 de Julio, de Costas). Pese a lo anterior, el TC reconoce también en el mismo fundamento de la misma Sentencia que, ya que la protección del dominio público se materializa con la imposición de límites que pueden entrar en confrontación con competencias autonómicas⁸⁸, la titularidad estatal del dominio público no puede “condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas, en particular la de ordenación del territorio propia de las Comunidades Autónomas”. Es decir, pese a tener el Estado la competencia exclusiva en materia de bases de régimen jurídico del DPH y su defensa, se debe permitir a las Comunidades Autónomas el ejercicio de otro tipo de competencias igualmente relacionadas con el DPH cuando éstas permitan también la defensa y

⁸⁸ Sobre todo, en materia de ordenación del territorio (art. 148.1.3 CE).

conservación de los elementos de DPH, como lo son las masas de agua continentales sobre las que se encuentra una obra hidráulica ineficaz.

1.2. La Administración hidráulica como organismo competente para la eliminación de obras hidráulicas ineficaces

De acuerdo con las competencias de la administración hidráulica analizadas, ésta debe ser responsable de la eliminación de obras hidráulicas ineficaces que supongan un daño ambiental. También debería ser responsable el titular de la concesión pues a este operador le es de aplicación el consagrado principio ambiental de quien contamina paga, ligado a la nueva concepción de la responsabilidad medioambiental de los operadores económicos de la UE⁸⁹.

Usualmente la administración colabora en la ejecución del proyecto de eliminación de una obra hidráulica ineficaz con actores privados distintos al concesionario, es decir, ONGs, asociaciones vecinales, etc. Por lo general los proyectos de eliminación se inician por parte de la administración hidráulica, pues es la administración competente para acordarlos y autorizarlos. Pero en muchos casos la restauración fluvial ya se había iniciado a pequeña escala por los actores privados -p. ej., tareas de limpieza o eliminación de especies invasivas mediante captura-. Asimismo, es habitual que la administración hidráulica colabore con otras administraciones en forma de consorcio, lo cual le permite actuar de forma más transversal y coordinada sin tener que disponer de otras autorizaciones competencia de otras administraciones.

Pese a lo anterior, son muchos los casos en los que la administración no emprende la iniciativa del proyecto y tampoco el titular de la concesión es requerido para ello. Para los actores privados sin ánimo de lucro es muy difícil combinar y coordinar la solicitud de tantas autorizaciones administrativas ante diferentes niveles de actores públicos. Debido a esto y a otros motivos, como ahora la falta de recursos económicos o la falta de estructura, muchas eliminaciones de una obra hidráulica ineficaz no se llevan a cabo por faltar la iniciativa de la administración hidráulica, que tiene la competencia básica para

⁸⁹ La Directiva 2004/35 del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, recogió el principio de quien contamina paga e hizo que los Estados miembros lo trasladaran a su ordenamiento jurídico, como es el caso del Estado español, mediante la LRM.

proceder a la eliminación de obras hidráulicas ineficaces situadas en el DPH y construidas previo otorgamiento de un título concesional.

La tarea emprendida únicamente por actores privados es ardua, larga y costosa. No parece la opción más justa y más eficiente a nivel económico y ambiental. Debe ser la administración hidráulica quien actúe de oficio para eliminar la obra hidráulica ineficaz y perjudicial para el medio ambiente y para exigir al concesionario también dicha eliminación -de acuerdo con sus competencias, con la aplicación directa de los principios básicos del derecho ambiental, con la noción básica de justicia ambiental y de acuerdo con la normativa vigente, la cual analizaremos a continuación-.

2. Estudio del marco normativo relacionado con la obligación de eliminar las obras hidráulicas ineficaces

A continuación, se detalla toda referencia, directa o indirecta, a la obligación o mandato de eliminación o demolición de obras hidráulicas detectada en la normativa del ordenamiento jurídico español.

Las distintas normativas analizadas se han estructurado en función de las distintas materias que tienen relación con dicha eliminación. Así, se analiza, primeramente, la normativa aplicable en materia de restauración fluvial y, posteriormente, la normativa aplicable en materia de DPH y régimen concesional, la normativa aplicable en materia de planificación hidrológica y regulación de caudales ecológicos, la normativa que hace referencia a la seguridad de presas y al riesgo de inundaciones y, finalmente, la normativa referente al régimen de responsabilidad por daños.

2.1. *La normativa en relación con la restauración fluvial*

Como ya hemos visto en las páginas anteriores, la eliminación de obras hidráulica ineficaces es un tipo de actuación técnica de restauración fluvial de gran importancia cuando la obra hidráulica está causando un daño ambiental al ecosistema fluvial. Conviene pues, en este apartado, entender la normativa que tiene relación con la restauración fluvial en busca de referencias concretas relativas a la eliminación.

Actualmente no existe en el ordenamiento jurídico español ninguna normativa sectorial específica que regule la restauración fluvial de forma expresa. Debido a esta

circunstancia, la regulación de los proyectos de restauración fluvial se encuentra repartida en las distintas normativas sectorial que tienen relación con los mismos. Así, los proyectos de restauración fluvial deben tener en cuenta toda aquella normativa les afecta por tener relación con las aguas continentales, su buen estado ecológico y su recuperación en caso de daño ambiental. A continuación, analizaremos la referida normativa sectorial, viendo primeramente la normativa de la UE y, en segundo lugar, la normativa estatal.

A) Normativa de la UE

Es preciso hacer una primera referencia a la normativa de la UE, pues España es un Estado miembro y aplica, en consecuencia, el principio de primacía del Derecho Comunitario.

En concreto, en materia de Derecho de la UE, son relevantes en cuanto a la restauración fluvial: la DMA, la Directiva Aves, la Directiva Hábitats, la Directiva de inundaciones, la cual, esta última, se comentará más adelante en el capítulo relativo a seguridad de presas⁹⁰.

a) La Directiva Aves y la Directiva Hábitats

La Directiva Aves y la Directiva Hábitats constituyen el principal bloque de la normativa europea dedicado a la conservación de la naturaleza y de la vida silvestre. La Directiva Aves se promulgó previamente a la Directiva Hábitats, que la terminó de completar y de fijar los fundamentos de la política de conservación de la naturaleza de la UE. El propósito de estas normas es proteger las especies silvestres y sus hábitats mediante la designación de zonas de especial protección (ZEPA, instauradas mediante la Directiva Aves) y zonas

⁹⁰ También es relevante, en cuanto a la financiación de algunos proyectos de restauración fluvial que conllevan una eliminación de obra hidráulica ineficaz, la normativa europea sobre Desarrollo Rural y Fondos Estructurales, pero esta normativa no contiene ninguna referencia directa a la eliminación. En ocasiones se utiliza la financiación pública proveniente de la UE por parte de nuestra administración pública para subvencionar los proyectos de restauración. Para ello, se utilizan habitualmente los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, entre los cuales los más utilizados para financiación de restauraciones, son: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP). El FEADER suele ser el fondo más utilizado en estos casos, implementado mediante el Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo. Para más información al respecto, es recomendable visitar el portal web de la Comisión Europea: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_es (consultado 03.05.2009).

de especial conservación (ZEC, instauradas por parte de la Directiva Hábitats). Ambas figuras de protección forman en su conjunto la llamada Red Natura 2000, una red de áreas de conservación de la biodiversidad cuya finalidad es asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies europeas y de sus hábitats amenazados por el impacto negativo de algunas actividades humanas.

La Directiva Hábitats exige a los estados miembros de la UE que velen por la conservación de los espacios incluidos en la Red Natura 2000 (art. 6 Directiva Hábitats)⁹¹. De acuerdo con esta Directiva la conservación es el conjunto de medidas que son necesarias para restablecer o mantener los hábitats naturales y sus poblaciones de especies de fauna y flora en un estado favorable y, según la misma Directiva, debe entenderse que el ‘estado de conservación’ es favorable cuando “los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indiquen que la misma sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenezca, y”, “el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible” y “exista y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo”. La Directiva Aves también fija en su art. 4 la obligación de los Estados de la UE de disponer medidas de conservación para luchar contra la contaminación o el deterioro de los hábitats, así como las perturbaciones que afecten a las aves⁹².

La Directiva Hábitats dedica su art. 10 a los corredores ecológicos, aunque no los denomine así, y establece que las políticas de los Estados miembros deberán esforzarse “por fomentar la gestión de los elementos del paisaje que revistan primordial importancia

⁹¹ El art. 6 de la Directiva Hábitats fija en sus apartados primero y segundo lo siguiente: “1. Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares. 2. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva”.

⁹² De acuerdo con el art. 4.4 de la Directiva Aves, “Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar, dentro de las zonas de protección mencionadas en los apartados 1 y 2, la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente art. Fuera de dichas zonas de protección los Estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats”.

para la fauna y la flora silvestres”. Seguidamente, la Directiva puntualiza que estos elementos de paisaje con primordial importancia para las especies (corredores ecológicos), por “su estructura lineal y continua (como los ríos con sus correspondientes riberas o los sistemas tradicionales de deslinde de los campos), o por su papel de puntos de enlace (como los estanques o los sotos) resultan esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres”. Es evidente que los ríos, en buen estado de continuidad fluvial, constituyen verdaderos corredores ecológicos, esenciales para contrarrestar la fragmentación de los hábitats que perjudican los ecosistemas.

b) La DMA

La DMA⁹³, constituye una norma europea aprobada por el Parlamento Europeo con el fin de unificar la normativa europea en cuanto a la protección de las aguas en Europa, la promoción de su uso sostenible y la preservación del agua como un recurso natural a largo plazo. El objetivo principal de esta norma es detener el deterioro del estado de las masas de aguas que se encuentran en la UE consiguiendo un ‘buen estado’ de lagos, ríos y aguas subterráneas. La misma DMA fija el año 2015, como fecha en la que el propósito de que todas las masas de agua tengan dicho ‘buen estado’ se materialice. De acuerdo con la Directiva, para lograr dicho objetivo debe protegerse todas las formas de agua, superficiales, subterráneas, continentales y de transición, deben regenerarse todos los ecosistemas que afecten a dichas masas y a sus alrededores, debe reducirse la contaminación en estas masas de agua y debe garantizarse un uso sostenible del agua por parte de los particulares y las empresas.

Los objetivos generales que fija la DMA incluyen la necesidad de prevenir el deterioro adicional de las masas de agua y proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos. Ello significará, de acuerdo con la DMA, respetar en todo caso las ‘necesidades de agua’ que los ecosistemas tanto terrestres, como de humedales, tengan por ser directamente ecosistemas dependientes del ecosistema fluvial⁹⁴.

⁹³ La DMA fue transpuesta en España mediante el art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre de 2003, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, el cual modificó el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el TRLA que será objeto de análisis más adelante en este mismo apartado.

⁹⁴ Según el art. 1 DMA, el objeto de la Directiva es “establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas que: a)

En el art. 4, la DMA fija sus objetivos medioambientales, que constituyen a su vez medios para conseguir los objetivos generales mencionados en su art. 1. Así, uno de los objetivos medioambientales fijados en el art. 4 es poner en práctica programas de medidas específicas en los PPHHC para las aguas superficiales y para las zonas protegidas. Estos programas habrán de aplicar las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial y habrán de proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficiales, y deberán intentar que las masas de agua artificiales muy modificadas logren un buen potencial ecológico y un buen estado químico⁹⁵.

prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos; b) promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles; c) tenga por objeto una mayor protección y mejora del medio acuático, entre otras formas mediante medidas específicas de reducción progresiva de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias, y mediante la interrupción o la supresión gradual de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias; d) garantice la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea y evite nuevas contaminaciones; y e) contribuya a paliar los efectos de las inundaciones y sequías”. Según el mismo art. 1, también es un objetivo de la Directiva que el marco de protección a las aguas superficiales continentales, “contribuya de esta forma a: - garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, tal como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo, - reducir de forma significativa la contaminación de las aguas subterráneas, - proteger las aguas territoriales y marinas, y - lograr los objetivos de los acuerdos internacionales pertinentes, incluidos aquellos cuya finalidad es prevenir y erradicar la contaminación del medio ambiente marino, mediante medidas comunitarias previstas en el apartado 3 del art. 16, a efectos de interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias, con el objetivo último de conseguir concentraciones en el medio marino cercanas a los valores básicos por lo que se refiere a las sustancias de origen natural y próximas a cero por lo que respecta a las sustancias sintéticas artificiales”.

⁹⁵ El art. 4.1.a) DMA establece, en relación con los programas de medidas especificados en los PHC para las aguas superficiales, que “i) los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial, sin perjuicio de los apartados 6 y 7 y no obstante lo dispuesto en el apartado 8, ii) los Estados miembros habrán de proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial, sin perjuicio de la aplicación del inciso iii) por lo que respecta a las masas de agua artificiales y muy modificadas, con objeto de alcanzar un buen estado de las aguas superficiales a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, de conformidad con lo dispuesto en el anexo V, sin perjuicio de la aplicación de las prórrogas establecidas de conformidad con el apartado 3, de la aplicación de los apartados 4, 5 y 6 y no obstante lo dispuesto en el apartado 7, iii) los Estados miembros protegerán y mejorarán todas las masas de agua artificiales y muy modificadas, con objeto de lograr un buen potencial ecológico y un buen estado químico de las aguas superficiales a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, de conformidad con lo dispuesto en el anexo V, sin perjuicio de la aplicación de las prórrogas establecidas de conformidad con el apartado 4 y de la aplicación de los apartados 5, 6 y 7 y no obstante lo dispuesto en el apartado 8, iv) los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias con arreglo a los apartados 1 y 8 del art. 16 con objeto de reducir progresivamente la contaminación procedente de sustancias prioritarias e interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias, sin perjuicio de los acuerdos internacionales pertinentes mencionados en el art. 1 que afecten a las partes implicadas;” y en relación con los programas de medidas especificados en los PHC para las zonas protegidas, que “los Estados miembros habrán de lograr el cumplimiento de todas las normas y objetivos a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, a menos que se especifique otra cosa en el acto legislativo comunitario en virtud del cual haya sido establecida cada una de las zonas protegidas”.

Como nexo entre la DMA y la Red Natura 2000, el art. 6 de la DMA exige a los Estados miembros que sigan un registro de las zonas protegidas incluidas en cada demarcación hidrológica que se hayan declarado de protección especial en base a la normativa comunitaria relativa a la conservación de hábitats y especies, en definitiva, en base a las Directivas Hábitats y Aves (Anexo IV DMA).

El Anexo 5.1.1.1 de la DMA, incluye entre los indicadores de calidad del estado ecológico de los ríos, la estructura de la zona ribereña como un indicador hidromorfológico que afecta a los indicadores biológicos. En adición, el mismo Anexo 5.1.1.1 de la DMA establece que la continuidad del río es un factor que debe tenerse en cuenta también como un indicador hidromorfológico de calidad del buen estado ecológico de las aguas continentales. Es decir, la DMA entiende que la estructura de la zona ribereña y la conectividad fluvial debe ser un elemento intrínseco del curso y, en consecuencia, un componente ecológico que debe restaurarse y/o preservar para conseguir un ‘buen estado’ de la masa fluvial.

De acuerdo con la DMA, el estado del ecosistema fluvial, es decir, su estructura y continuidad, es de gran importancia a la hora de determinar el buen estado ecológico de las masas de agua superficiales en España. Fija así esta Directiva un principio que deberá regir las políticas ambientales del conjunto de estados miembros: el principio de consecución del buen estado ecológico del ecosistema fluvial⁹⁶.

B) Normativa estatal

a) La CE

En un plano normativo estatal, la primera referencia la encontramos, evidentemente, en el art. 45 de la CE, según el cual todos tenemos derecho a un medio ambiente adecuado para nuestro propio desarrollo y el deber de conservarlo. La CE fija también el reparto competencial sobre la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como ya ha sido analizado en el apartado anterior.

⁹⁶ Vid. (BRUFAO, 2010), P. 326

El art. 132 de la CE menciona los bienes de dominio público y anuncia que éstos deberán ser objeto de defensa y conservación. Los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas terminan de fijar sus competencias en materia de aguas, en materia ambiental y en materia de patrimonio de las administraciones públicas, estableciendo también, en muchos casos, regulación en materia ambiental⁹⁷.

Más allá del plano constitucional, los proyectos de restauración fluvial encuentran normativa del ordenamiento jurídico español que les es aplicable tanto en el ámbito del Derecho Privado como en el Derecho Público, debido a que su ámbito de actuación abarca no sólo el cauce fluvial, que forma parte del DPH, sino también las riberas del río, que habitualmente son de propiedad privada⁹⁸. No obstante, conviene destacar que en este epígrafe sobre la restauración fluvial con actuación de eliminación de obras el Derecho Privado no tiene demasiado que decir.

A continuación, se hará referencia a la normativa estatal sectorial que tiene especial relación con la restauración fluvial -la legislación en materia de aguas, espacios protegidos, urbanismo, agricultura y montes-, con el fin de detectar qué disposiciones tienen relación con la eliminación de obras hidráulicas ineficaces.

b) Legislación en materia de aguas continentales

El actual TRLA supuso la transposición de la DMA al ordenamiento jurídico español y, por tanto, es una ley sectorial que regula las masas de agua continentales -superficiales y subterráneas-. Los principales aspectos regulados por el TRLA son la utilización y protección del dominio público hidráulico, la planificación hidrológica de las aguas, y los

⁹⁷ P. ej., el Estatuto de Autonomía de Catalunya, regula en sus arts. 27, 46 y 144 aspectos relevantes en materia ambiental, respectivamente, derechos y obligaciones de los ciudadanos en el ámbito de medio ambiente, la obligación de los poderes públicos de velar por la protección ambiental y la preservación de los recursos naturales y, finalmente, el régimen competencial de la Generalitat en materia ambiental.

⁹⁸ En la esfera del Derecho Privado encontramos primeramente la regulación del CC, y de los respectivos códigos civiles de derecho foral, en caso de ser de aplicación. En la legislación civil podemos encontrar regulación de aspectos relevantes en la restauración como, p. ej., la titularidad de terrenos o los derechos de servidumbre. También puede afectar a la restauración fluvial la Ley Hipotecaria⁹⁸ por cuanto en ella se regula el Registro de la Propiedad, altamente relevante a la hora de conocer qué terrenos se encuentran afectos a una finca de titularidad privada colindante con el terreno ribereño, el sujeto que ostenta la titularidad de unos terrenos de propiedad privada, entre otros.

En los proyectos de restauración fluvial que comprendan la restauración de los terrenos ribereños y no sólo de estrictamente el cauce fluvial, puede llegar a ser necesario ocupar y modificar terrenos de propiedad privada. En tales casos, será necesario hacer uso de figuras del derecho civil como los derechos reales mediante la constitución de servidumbres, la cesión de terrenos, etc.

organismos de cuenca, como administración encargada de la gestión y planificación del agua, de la elaboración de los PPHHC y las obras hidráulicas.

En concreto, en relación con la cuestión de la restauración fluvial y la eliminación de obras hidráulicas como una actuación más de dicha restauración, en primer lugar, se establece en el art. 14 TRLA que la *restauración de la naturaleza debe ser un principio rector* de la administración pública del agua. El art. 92 TRLA establece como objetivos de protección de la misma TRLA y entre dichos objetivos recoge como objetivos “prevenir el deterioro, proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos, así como de los ecosistemas terrestres y humedales que dependan de modo directo de los acuáticos en relación con sus necesidades de agua”, “promover el uso sostenible del agua protegiendo los recursos hídricos disponibles y garantizando un suministro suficiente en buen estado” y “paliar los efectos de las inundaciones y sequías”.

Las normas de planificación hidrológica, pese a que no hacen mención específica a la restauración fluvial, contienen, en otros ámbitos, algunas referencias a la eliminación de obras hidráulicas ineficaces. Sin embargo, se analizarán más adelante en el epígrafe especialmente dedicado a la planificación hidrológica.

c) Legislación en materia de espacios naturales

Siguiendo con la normativa sectorial con incidencia en la restauración fluvial, es relevante también la normativa relativa a la protección de la naturaleza y los espacios protegidos. Es posible que algunos proyectos de restauración fluvial queden englobados en las actuaciones realizadas en el ámbito de un espacio protegido. Por ello, hay que tener en cuenta la regulación establecida en la LPNB⁹⁹.

La LPNB establece el régimen jurídico general de la conservación, mejora, uso sostenible y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad en el Estado español. La Ley se basa en la necesidad de preservación de la diversidad biológica, genética y de especies, así como de conservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas y su diversidad geológica y paisajística. En base a la LPNB se instauraron en España una serie

⁹⁹ La LPNB vehiculó la transposición al ordenamiento jurídico español de las Directivas Hábitats y Aves y estableció las disposiciones legales básicas de ámbito estatal que regulan el establecimiento y la gestión de la Red Natura 2000 en España.

de instrumentos destinados a la planificación y conocimiento del patrimonio natural y la biodiversidad. Destacan, p. ej., el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (arts. 9 a 11 LPNB), el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (arts. 12 a 14 LPNB), cuyos objetivos comprenden la restauración del patrimonio natural, la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas (art. 15 LPNB), que comprende la “restauración de ecosistemas degradados” y, finalmente, las directrices para la ordenación de los recursos naturales, mediante la figura de los PORNA (arts. 16 a 24 LPNB), los cuales tienen entre sus objetivos “prever y promover la aplicación de medidas de conservación y restauración de los recursos naturales y los componentes de la biodiversidad y geodiversidad que lo precisen”. El art. 27 LPNB prevé las Estrategias y planes de conservación y restauración que se centrarán en la “restauración de los hábitats en peligro de desaparición”.

Como ya ha sido mencionado, la LPNB, como parte del deber de conservar y del objetivo de garantizar los derechos de las personas a un medio ambiente adecuado para su bienestar, salud y desarrollo, regula el marco general de la mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española. Así, entre los objetivos de la LPNB, fijado en su art. 2, tenemos “*la conservación y restauración de la biodiversidad y de la geodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres*¹⁰⁰” y el art. 3 LPNB define la restauración de ecosistemas como el “*conjunto de actividades orientadas a reestablecer la funcionalidad y capacidad de evolución de los ecosistemas hacia un estado maduro*¹⁰¹”.

Según el art. 4.3 LPNB las obras necesarias para la restauración de espacios protegidos podrán declararse por el Estado como de interés general, mediante ley estatal¹⁰². Además, establece el art. 42¹⁰³, en relación con los espacios comprendidos en la Red Natura 2000,

¹⁰⁰ La cursiva es nuestra.

¹⁰¹ La cursiva también es nuestra.

¹⁰² El apartado 3 del art. 4 LPNB establece literalmente: “Las obras necesarias para la conservación y restauración de los espacios protegidos, para la conservación de especies amenazadas, o para la conservación de hábitats en peligro de desaparición, especialmente las que tengan por objeto hacer frente a fenómenos catastróficos o excepcionales, podrán ser declaradas por parte del Estado como de interés general, en el ámbito de sus competencias, previo informe de las comunidades autónomas afectadas. Dicha declaración se realizará mediante ley estatal”.

¹⁰³ El apartado 4 del art. 42 LPNB cita: “Con el fin de promocionar la realización de actividades, coherentes con los valores que justifican la declaración de los espacios Red Natura 2000, que contribuyan al bienestar de las poblaciones locales y a la creación de empleo, se dará prioridad a estas actividades, en especial a aquéllas dirigidas a la conservación o restauración de los valores naturales del lugar, en el acceso a

que en el acceso a las subvenciones se deberá promocionar actividades “dirigidas a la conservación o restauración de los valores naturales del lugar”.

En un sentido más general, la LPNB hace referencia a la eliminación de “los incentivos contrarios a la conservación” del patrimonio natural y la biodiversidad¹⁰⁴, lo cual puede llegarse a equiparar a la eliminación de obras hidráulicas ineficaces en el marco de una restauración fluvial por ser éstas incentivos contrarios a la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad. También establece el art. 24 LPNB¹⁰⁵ que cuando una zona bien conservada se encuentre amenazada por un factor de perturbación que altere su estado, la administración pública deberá tomar las medidas necesarias para eliminar o reducir dicho factor. Lo anterior es significativo, pues encaja perfectamente con la obligación de eliminar una obra hidráulica ineficaz que amenaza un espacio protegido que se encuentra, hasta el momento, en buen estado de conservación. El art. 78 LPNB incluye como objetivos a alcanzar con el Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad los siguientes: “apoyar las acciones de eliminación de otros impactos graves para el patrimonio natural y la biodiversidad, en especial el control y erradicación de especies exóticas invasoras y la fragmentación de los hábitats”.

La LPNB, en su art. 21, que regula los corredores ecológicos y las áreas de montaña, vuelve a reconocer a los ríos como objeto de conservación primordial por tener un papel prioritario en la conectividad ecológica del territorio.

Por último, en materia de espacios naturales y sus normas de protección ambiental es preciso tener en cuenta lo que puedan establecer, en relación con la eliminación de obras hidráulicas ineficaces, los PORNA y los PRUG de un espacio natural determinado pues, de acuerdo con las normas de prevalencia, éstos prevalecen en algunos casos sobre lo que

subvenciones, cuando así lo prevean las correspondientes bases reguladoras. De igual manera, se analizará, en el marco de las competencias de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas, la posible implantación de bonificaciones en tasas, gastos de inscripción registral, o cuotas patronales de la Seguridad Social agraria, en las actividades que sean en general tanto coherentes como compatibles con los valores que justifican la declaración como espacios Red Natura 2000 y contribuyan al bienestar de las poblaciones locales y a la creación de empleo”.

¹⁰⁴ En concreto, el art. 5.2.b) LPNB entiende que es un deber de los poderes públicos desarrollar y aplicar “incentivos positivos para la conservación y uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad e identificarán y, en la medida de lo posible, eliminarán los incentivos contrarios a su conservación”.

¹⁰⁵ De acuerdo con el art. 24.1 LPNB: “Cuando de las informaciones obtenidas por la comunidad autónoma se dedujera la existencia de una zona bien conservada, amenazada de forma significativa por un factor de perturbación que alterará tal estado, las administraciones públicas competentes tomarán las medidas necesarias para eliminar o reducir el factor de perturbación”.

dispongan otros instrumentos de ordenación territorial existentes como, p. ej., los PPHHC, que se analizarán más adelante en este trabajo.

En lo que respecta a la prevalencia de los PORN y los PRUG, esta es una doctrina planteada por PALLARÈS¹⁰⁶, y refrendada en los años posteriores por el mismo TC, en las STC 154/2014, de 25 de septiembre y STC 182/2014, de 6 de noviembre¹⁰⁷. Esta doctrina establece que los PORN deben ser obligatorios y ejecutivos en aquellas materias reguladas por Ley, de forma que sus disposiciones constituyen un límite para los instrumentos de ordenación territorial o física que les sean contradictorios, pues no pueden estos instrumentos de ordenación modificar o alterar las disposiciones de protección ambiental¹⁰⁸. En caso de que los instrumentos de ordenación sean contradictorios con los PORN deberán adaptarse a éstos últimos, ya que si no los respetan no se pueden aprobar, y mientras no se modifiquen los instrumentos de ordenación, los PORN se aplicaran de forma prevaleciente. En definitiva, y de acuerdo con las SSTC, esta doctrina implica que los PORN son vinculantes para la planificación hidrológica, en el sentido de que pueden fijar límites para estos instrumentos de

¹⁰⁶ *Vid.* (PALLARÈS, 2007), Pp. 152 y 153.

¹⁰⁷ La STC 154/2014 entendió que: “el Estado, y en concreto la planificación hidrológica en las cuencas supracomunitarias, que son las afectadas en este caso, está vinculada por la regulación de los usos del espacio natural protegido, sin que ello impida que, en aquellos casos en que, dándose las condiciones excepcionales previstas en la legislación básica, y mediando resolución motivada, el Estado quede desvinculado, en el ejercicio de las concretas facultades que comprenden sus competencias, de la regulación de usos incompatibles que contiene la Ley impugnada” (FJ 6). La STC 182/2014 se remite a la STC 154/2014 al establecer en su FJ 2.e): “Las mismas razones llevan a rechazar la vulneración de la competencia estatal en materia de obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24 CE). Se trata de una impugnación preventiva, en la medida en que el Estado no ha acreditado que la regulación de este uso incompatible haya impedido la realización de una obra pública de su competencia. Pero, incluso en el caso en que hubiera ocurrido así, la aplicación de la regla de prevalencia de la Ley 42/2007 exige que la obra en cuestión reúna los requisitos establecidos para que una actuación, plan o programa, del Estado o la Comunidad Autónoma, pueda prevalecer sobre el régimen de los usos contemplados en los instrumentos de ordenación de los recursos naturales. En este caso, por aplicación de la legislación básica, tal ordenación quedaría desplazada en lo relativo a esa concreta obra (STC 154/2014, FJ 6)”.

¹⁰⁸ De acuerdo con la LPNB, “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” y “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”. Asimismo, establece esta misma Ley que “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” y que “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”. El art. 43.2 TRLA fija que los PHC recogerán las disposiciones de protección especial que existan en su ámbito territorial establecidas por la legislación ambiental y de protección de la naturaleza.

ordenación, pero no regular materialmente lo que éstos regulan, sin perjuicio de que el Estado decida motivadamente exceptuar su aplicación, autorizando cualquiera de las actuaciones sobre el dominio público hidráulico previamente prohibidas¹⁰⁹.

Si bien analizaremos posteriormente aquello que establecen la planificación hidrológica al respecto de la eliminación de obras hidráulicas ineficaces, es interesante ver en cada caso concreto qué establece el PORNA o PRUG del espacio natural en el que, eventualmente, se encuentre una obra hidráulica ineficaz¹¹⁰, pues podrían contener limitaciones que los PPHHC deberán contemplar cómo, p. ej., en el sentido de no permitirse la permanencia de aquellas obras hidráulicas ineficaces que perjudiquen ambientalmente el espacio protegido¹¹¹.

d) Legislación en materia de evaluaciones de impacto ambiental

La normativa sectorial referente a la evaluación ambiental de proyectos, la LEA, tendrá especial relevancia en relación con la eliminación de obras hidráulicas, no por que disponga una obligación de eliminar, sino porque los proyectos de restauración fluvial que conlleven una eliminación de obra hidráulica ineficaz deben someterse a evaluación de impacto ambiental. De acuerdo con el art. 5.3.b) LEA cualquier actuación prevista que implique la demolición o desmantelamiento de una obra, una construcción, o instalación

¹⁰⁹ *Vid.* (PALLARÈS, 2016), P. 250.

¹¹⁰ Evidentemente no todas las obras hidráulicas ineficaces se encuentran en espacios protegidos ambientalmente por lo que la buena práctica de acudir primero a ver las previsiones del PORNA u otra normativa semejante no siempre será posible y habrá que acudir primero necesariamente a la normativa de planificación hidrológica correspondiente a la cuenca en la que dicha obra se encuentre.

¹¹¹ Dado el gran número de PORNA y de otros instrumentos normativos que permiten la gestión, protección y conservación de los valores de las zonas naturales protegidas no se han analizado todos ellos en busca de las referencias que puedan hacer a la eliminación de obras hidráulicas ineficaces ambientalmente insostenibles. Algunos PORNA, de especial relevancia o entidad, sí han sido objeto de análisis a lo largo del transcurso de nuestra investigación, pero no han dado frutos en el sentido comentado. En concreto, muchos instrumentos normativos de este tipo no hacen referencia a las obras hidráulicas ni a los aprovechamientos hidroeléctricos -estrechamente relacionados con la obra hidráulica-. Otros instrumentos hacen referencia a obstáculos ilegales en los cauces (p. ej. Decreto 238/2011, de 12 de julio, por el que se establece la ordenación y gestión de Sierra Nevada), otros a la necesidad de realizar estudios ambientales de los aprovechamientos hidroeléctricos existentes (p. ej. Decreto 167/2014, de 21 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Los Valles Occidentales), y otros a la prohibición de ubicar aprovechamientos hidroeléctricos en el espacio natural protegido (p. ej. Decreto 49/2015, de 8 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido), claro está que se trata de espacios naturales en los que no existe ni hay previsión de ubicar este tipo de obras hidráulicas. Pero no encontramos ninguna referencia concreta a las obras hidráulicas ineficaces.

requerirá de un proyecto que, como tal, se deberá someter a evaluación de impacto ambiental de acuerdo con esta ley¹¹².

e) Legislación en materia de patrimonio histórico y cultural

En el mismo sentido que la LEA, también puede tener relevancia en materia de restauración fluvial, aunque ya de forma más indirecta, la legislación en materia de patrimonio histórico¹¹³. Pensamos en los casos en los que la restauración fluvial pretenda afectar a monumentos o infraestructuras declaradas de interés cultural como, p. ej., los casos de obras hidráulicas ineficaces que tienen valor histórico y/o cultural. En estos casos no encontraremos una obligación de eliminar la obra hidráulica ineficaz, sino que, al contrario, encontraremos normativa destinada a hacer prevalecer la obra con interés histórico o cultural, obligando así de algún modo a compatibilizar la labor de eliminación con la preservación del valor histórico o cultural¹¹⁴.

f) Otras normativas sectoriales estudiadas en relación con la restauración fluvial con eliminación de obras hidráulicas ineficaces

Durante la elaboración de este trabajo se han analizado otras normativas sectoriales relacionadas con la restauración fluvial pero la búsqueda en ellas de referencias a la eliminación de obras hidráulicas ineficaces no ha dado frutos. A continuación, realizamos un breve repaso de la normativa analizada y los motivos por los cuales no contiene referencias a la eliminación de obras hidráulicas ineficaces ni sus disposiciones son de aplicación directa a los proyectos de restauración con eliminación de obra hidráulica ineficaz.

La LM, es una normativa sectorial que puede tener aplicación en el marco de algunos proyectos de restauración de ríos que transcurran por el ámbito territorial forestal de la misma. La Ley tiene por objeto (art. 1 LM) “*garantizar la conservación y protección de los montes españoles, promoviendo su restauración, mejora, sostenibilidad y*

¹¹² Vid. (BRUFAO, 2010), P. 327

¹¹³ Sobre todo, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y la normativa autonómica que sea de aplicación.

¹¹⁴ Como ya ha sido mencionado en las páginas anteriores, en algunos casos se ha procedido a una eliminación parcial de la obra hidráulica de modo que se permeabiliza totalmente para que no suponga un impedimento a la continuidad fluvial, pero se mantiene la estructura con valor histórico-cultural por encima del nivel del agua.

*aprovechamiento racional [...]»*¹¹⁵. De acuerdo con el art. 7 LM, la administración del Estado debe definir la política forestal española mediante documentos, como ahora, la Estrategia Forestal Española, el Plan Forestal Español, el Programa de Acción Nacional contra la Desertificación, el Plan Nacional de Actuaciones Prioritarias de Restauración hidrológico-forestal, o el Plan Nacional de Control de la Legalidad de la Madera Comercializada. Destaca entre esta planificación el Plan Nacional de Actuaciones Prioritarias de Restauración hidrológico-forestal pues es un instrumento que se centra, entre otros, en la restauración de riberas, materia estrechamente relacionada con la restauración fluvial en sentido extensivo, pero no tan directamente, en concreto, con la eliminación de obras hidráulicas ineficaces. De hecho, el objetivo¹¹⁶ de la planificación hidrológico- forestal es disponer de una masa forestal en buen estado para facilitar el buen estado de las aguas continentales, por lo que este tipo de normativa se centra en el estado de conservación de la masa forestal antes que, en el buen estado del ecosistema fluvial, su continuidad, etc.

Otra normativa sectorial que puede tener incidencia en los proyectos de restauración es la que hace referencia al urbanismo¹¹⁷. El régimen jurídico urbanístico se cimienta en el TRLS y en las leyes de suelo y ordenación del territorio autonómicas. En materia de suelo también pueden tener incidencia en la restauración fluvial el planeamiento urbanístico como, p. ej., el Plan de Ordenación Urbanística Municipal del municipio en cuyo término

¹¹⁵ Es un principio inspirador de la Ley (art. 3 LM) “*la conservación, mejora y restauración de la biodiversidad de los ecosistemas y especies forestales*”. Asimismo, según el art. 4, los recursos y las externalidades positivas que ofrecen los montes exigen a la Administración pública que vele por su “*conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento*”, entendiendo el término ‘monte’ como el ecosistema en conjunto, que puede contener un río o ser, p. ej., el inicio de una cuenca hidrográfica.

¹¹⁶ Vid. p. ej. el art. 65 LM, pues entiende “*la conservación, restauración y mejora de la biodiversidad en ecosistemas y especies forestales y del paisaje en función de las medidas específicamente adoptadas para tal fin*” como un incentivo para fomentar una externalidad ambiental positiva de los montes ordenados.

¹¹⁷ El art. 12 y ss. TRLS establece que deben quedar necesariamente clasificados como suelo rural los terrenos preservados como tales por la ordenación territorial y urbanística, los terrenos excluidos de transformación por la legislación de protección del dominio público, por la legislación de protección de la naturaleza o del patrimonio cultural y los terrenos que deben quedar sujetos a protección por tener especiales valores ambientales, forestales, agroganaderos, paisajísticos o por tener asociados riesgos naturales como, la inundación. De acuerdo con lo anterior, la clasificación como suelo rural de terrenos, sobre los que se está llevando a cabo una actuación de restauración fluvial y que no estén ya incluidos en el DPH, es muy probable pues, p. ej., los terrenos inundables no urbanizados actualmente deben considerarse suelo rural, y ello puede ayudar a facilitar la eliminación de construcciones que se encuentren en dicho lugar y que perturben la restauración del ecosistema. Si bien esta normativa puede ser relevante en caso de que un proyecto de restauración, por lo general no suele aplicar en los casos concretos que precisen de eliminación de obras hidráulicas ineficaces pues éstas están habitualmente sobre el DPH, pero fueron edificadas con concesión administrativa otorgada por la administración hidráulica para ello.

tenga lugar la actuación de restauración. Pese a la relación que esta normativa tiene con el proyecto de restauración fluvial en sentido amplio cuando este abarca terrenos colindantes a la ribera del río, lo cierto es que no tiene tan estrecha relación con la eliminación de obras hidráulicas ineficaces en el marco de la restauración fluvial y en esta normativa no se encuentran referencias expresas a la continuidad fluvial ni a la eliminación de obras hidráulicas ineficaces.

Otra normativa sectorial que, aunque de forma no directa, también puede llegar a tener relevancia en los proyectos de restauración es la normativa que une aspectos agrarios y ambientales, entre la que destaca la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Esta Ley tiene por objeto la regulación y el establecimiento de medidas para favorecer el desarrollo sostenible del medio rural mediante la determinación de políticas de desarrollo rural que sean sostenibles con la protección y el uso sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas (art. 1 Ley 45/2007). La Ley 45/2007 prevé instrumentos para el planeamiento del desarrollo rural sostenible, entre los cuales destacan los instrumentos de planificación ambiental para el desarrollo rural sostenible¹¹⁸. Sin embargo, esta normativa no da frutos en cuanto a la localización de referencias normativas a la eliminación de obras hidráulicas ineficaces pues centra sus esfuerzos de conservación en mantener las masas de agua continentales libres de contaminantes y en un buen estado para que sirvan al desarrollo agrícola, sin tomar en cuenta la continuidad fluvial de los ríos.

Terminando con la normativa sectorial en materia de aguas que tiene relación con la restauración fluvial también es relevante la normativa relativa a inundaciones, que se analizará más adelante en el capítulo relativo a la seguridad de presas y otra normativa relacionada con protección civil y riesgo de inundaciones.

¹¹⁸ De acuerdo con el art. 21.b) de la Ley 45/2007 estos planes pueden incluir medidas para preservar y mejorar la calidad ambiental del medio rural, con el fin de llevar una gestión sostenible de los recursos naturales, especialmente el agua, las masas forestales, etc. Entre estas medidas, los planes pueden contener medidas encaminadas a la protección y el buen uso de los recursos hídricos, entre las que destacan la protección del DPH y su recuperación, la restauración hidrológica-forestal, medidas encaminadas al cumplimiento de los caudales ecológicos, y al cumplimiento de las exigencias de buen estado de las masas de agua que introdujo la DMA (art. 25 Ley 45/2007).

2.2. Las técnicas de defensa y protección del dominio público hidráulico y el régimen concesional para el aprovechamiento del DPH

El deber de proteger y recuperar el DPH que tiene la Administración juega un papel muy relevante en la restauración fluvial y en la eliminación de obras hidráulicas. Es por ello por lo que, en este apartado, analizaremos la normativa que hace referencia al DPH, a las técnicas de defensa y protección de este y al régimen concesional de aprovechamientos del DPH, con el objetivo de ver las referencias a la eliminación de obras hidráulicas que contiene, ya sea de forma directa o indirecta. El estudio de esta regulación es de fundamental importancia porque las obras hidráulicas generalmente se encuentran sobre el DPH y, en algunos casos, también sobre la zona de servidumbre, de uso igualmente público.

A) La regulación del DPH

El Dominio Público natural estatal está constituido por aquellos bienes que son de titularidad del Estado, se encuentran afectados al uso general, a un servicio público o al fomento de la riqueza nacional. Este tipo de bienes son declarados por la CE en su art. 132 o bien por una norma estatal con rango de Ley.

De acuerdo con el art. 2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, forman parte del DPH las aguas continentales, tanto superficiales como subterráneas, los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas, los lechos de los lagos, lagunas, embalses superficiales en cauces públicos, las aguas procedentes de la desalación del agua del mar y los acuíferos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hídricos. En el caso de los ríos, de acuerdo con el art. 4 TRLA y el art. 4 RDPH, el terreno que sus aguas cubren en las máximas crecidas ordinarias¹¹⁹ constituye su álveo o cauce natural. Por lo que todo el terreno que se deba considerar cauce natural de un río forma parte del DPH.

¹¹⁹ La máxima crecida ordinaria es un concepto utilizado para determinar el cauce fluvial de un río y puede definirse como el valor medio de los máximos caudales anuales en su régimen natural, observado en 10 años consecutivos, que sean representativos del comportamiento hidráulico de la corriente. Los niveles alcanzados por la crecida ordinaria máxima delimitan, al menos primariamente, los límites del dominio público hidráulico y de la zona de servidumbre y policía inherentes al mismo.

Únicamente se consideran de dominio privado (art. 5 TRLA) “los cauces por los que ocasionalmente discurran aguas pluviales en tanto atraviesen, desde su origen, únicamente fincas de dominio particular”, por lo que los ríos, propiamente dichos, siempre formaran parte del DPH al no ser cauces que discurran ocasionalmente en episodios pluviales. El art. 5 del RDPH establece exactamente la misma distinción.

De acuerdo con los arts. 6 TRLA y 6 RDPH las riberas son las fajas laterales de los cauces públicos situadas por encima del nivel de sus aguas y los márgenes son aquellos terrenos que lindan con los cauces los cuales tienen, en toda su extensión longitudinal, una zona de servidumbre de cinco metros de anchura y una zona de policía de 100 metros de anchura. La zona de servidumbre permite el uso público del suelo, y responde a la necesidad de evitar que se practiquen en ella actividades que puedan dañar el dominio público que constituye el río. La zona de policía sirve para condicionar los usos y actividades que se desarrollen en el suelo afectado por ella. Los arts. 7 y 9 RDPH¹²⁰, regulan la zona de servidumbre y la de policía, respectivamente. El art. 9.4 prevé la posibilidad de que se ejecuten en la zona de policía obras o trabajos como, p. ej., una restauración fluvial, estableciendo también que precisaran autorización administrativa previa del organismo de cuenca.

¹²⁰ El art. 7 RDPH establece: “1. La zona de servidumbre para uso público definida en el art. anterior tendrá los fines siguientes: a) Protección del ecosistema fluvial y del dominio público hidráulico. b) Paso público peatonal y para el desarrollo de los servicios de vigilancia, conservación y salvamento, salvo que por razones ambientales o de seguridad el organismo de cuenca considere conveniente su limitación. c) Varado y amarre de embarcaciones de forma ocasional y en caso de necesidad. 2. Los propietarios de estas zonas de servidumbre podrán libremente sembrar y plantar especies no arbóreas, siempre que no deterioren el ecosistema fluvial o impidan el paso señalado en el apartado anterior. Las talas o plantaciones de especies arbóreas requerirán autorización del organismo de cuenca. 3. Con carácter general no se podrá realizar ningún tipo de construcción en esta zona salvo que resulte conveniente o necesaria para el uso del dominio público hidráulico o para su conservación y restauración. Solo podrán autorizarse edificaciones en zona de servidumbre en casos muy justificados. Las edificaciones que se autoricen se ejecutarán en las condiciones menos desfavorables para la propia servidumbre y con la mínima ocupación de la misma, tanto en su suelo como en su vuelo. Deberá garantizarse la efectividad de la servidumbre, procurando su continuidad o su ubicación alternativa y la comunicación entre las áreas de su trazado que queden limitadas o cercenadas por aquélla.” El art. 9 RDPH dispone: “1. En la zona de policía de 100 metros de anchura medidos horizontalmente a partir del cauce quedan sometidos a lo dispuesto en este Reglamento las siguientes actividades y usos del suelo: a) Las alteraciones sustanciales del relieve natural del terreno. b) Las extracciones de áridos. c) Las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o provisional. d) Cualquier otro uso o actividad que suponga un obstáculo para la corriente en régimen de avenidas o que pueda ser causa de degradación o deterioro del estado de la masa de agua, del ecosistema acuático, y en general, del dominio público hidráulico. [...]”.

B) Las técnicas de defensa y protección del DPH

Las técnicas de defensa y protección del DPH permiten a la Administración hidráulica custodiar y asegurar (arts. 28 y 29 LPAP¹²¹) el DPH de acuerdo con sus características inherentes: inalienabilidad¹²², imprescriptibilidad¹²³ e inembargabilidad¹²⁴ (art. 30 LPAP). Este deber de custodia se une a la obligación establecida por la LPAP por la cual la administración pública titular de los bienes de dominio público debe inventariarlos e inscribirlos en el correspondiente registro (arts. 32 a 40 LPAP) por tal de protegerlos y asegurarlos.

Las técnicas jurídicas para la defensa de los bienes de dominio público de titularidad de la administración, que como ya hemos visto debe proteger, se concretan en el art. 41 LPAP y consisten en: “a) Investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente pertenezcan a su patrimonio. b) Deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad. c) Recuperar de oficio la posesión indebidamente perdida sobre sus bienes y derechos. d) Desahuciar en vía administrativa a los poseedores de los inmuebles demaniales, una vez extinguido el título que amparaba la tenencia.”

Así, de acuerdo con lo anterior, la administración hidráulica competente, tiene la obligación de defender los ríos ante cualquier amenaza, ya sea de apropiación o de deterioro, y para ello debe auspiciar procesos de restauración y de regeneración siempre que sea necesario para mantenerlos en buen estado y restaurarlos, utilizando si es necesario las técnicas de defensa y protección del dominio público de las que dispone.

Aplicando todo lo anterior a la eliminación de obras hidráulicas ineficaces tenemos que *la administración debe inventariar de forma adecuada y exhaustiva todos los usos que*

¹²¹ De acuerdo con los arts. 28 y 29 LPAP: “Las Administraciones públicas están obligadas a proteger y defender su patrimonio. A tal fin, protegerán adecuadamente los bienes y derechos que lo integran, procurarán su inscripción registral, y ejercerán las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello” y “1. Los titulares de los órganos competentes que tengan a su cargo bienes o derechos del Patrimonio del Estado están obligados a velar por su custodia y defensa, en los términos establecidos en este título. 2. Iguales obligaciones competen a los titulares de concesiones y otros derechos sobre los bienes de dominio público”.

¹²² De acuerdo con la inalienabilidad, la administración no puede vender el DPH ni los ciudadanos pueden comprarlo mientras los bienes de dominio público sigan afectados al uso o servicio público.

¹²³ El principio de imprescriptibilidad implica que nadie puede adquirir en propiedad los bienes de dominio público mediante la figura de la prescripción.

¹²⁴ La inembargabilidad implica que los bienes de dominio público nunca pueden ser enajenados forzosamente de la administración, p. ej., por un embargo judicial.

*permite en su DPH, sólo así puede ver qué títulos están caducados, cuales no se utilizan qué obras hidráulicas ya no tienen dueño, e incluso qué usos del agua no se encuentran inscritos*¹²⁵.

El reintegro o recuperación posesoria de oficio del bien situado en el dominio público implica que la administración recupere en su dominio obras hidráulicas ineficaces que fueron construidas sin el título habilitante pertinente o que están siendo explotadas mediante una concesión extinguida o caduca¹²⁶. En cuanto al desahucio administrativo, ello es la manifestación concreta de la facultad de recuperar la posesión del DPH que tiene la administración, sin embargo, esta se puede utilizar por la administración cuando la pérdida de su posesión sobre el bien de DPH se produjo como consecuencia de que el particular que tenía un título habitante para ocuparlo dejó de tener vigente dicha concesión. Este sería el caso típico en el que un título concesional llega a término y el dominio público, es decir, la obra hidráulica, no es devuelto a la administración por el titular.

La referida figura del desahucio administrativo es significativa, pues en los casos de obras hidráulicas ineficaces en los que la concesión se ha extinguido, la administración dispone del desahucio administrativo para recuperar la posesión sobre el DPH, aunque esta situación es difícil que se dé porque normalmente las obras hidráulicas ineficaces están abandonadas y sobre ellas nadie disfruta de la posesión.

¹²⁵ Si tras la investigación se descubre un bien inmueble situado en el dominio público pero que no dispone de dueño, estaríamos ante un ‘inmueble vacante’. De acuerdo con el art. 17 LPAP: “1. Pertenecen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño. 2. La adquisición de estos bienes se producirá por ministerio de la ley, sin necesidad de que medie acto o declaración alguna por parte de la Administración General del Estado. No obstante, de esta atribución no se derivarán obligaciones tributarias o responsabilidades para la Administración General del Estado por razón de la propiedad de estos bienes, en tanto no se produzca la efectiva incorporación de los mismos al patrimonio de aquélla a través de los trámites prevenidos en el párrafo d) del art. 47 de esta ley. 3. La Administración General del Estado podrá tomar posesión de los bienes así adquiridos en vía administrativa, siempre que no estuvieren siendo poseídos por nadie a título de dueño, y sin perjuicio de los derechos de tercero. 4. Si existiese un poseedor en concepto de dueño, la Administración General del Estado habrá de entablar la acción que corresponda ante los órganos del orden jurisdiccional civil”.

¹²⁶ El artículo 55 LPAP dispone: “1. Las Administraciones públicas podrán recuperar por sí mismas la posesión indebidamente perdida sobre los bienes y derechos de su patrimonio. 2. Si los bienes y derechos cuya posesión se trata de recuperar tienen la condición de demaniales, la potestad de recuperación podrá ejercitarse en cualquier tiempo. 3. Si se trata de bienes y derechos patrimoniales la recuperación de la posesión en vía administrativa requiere que la iniciación del procedimiento haya sido notificada antes de que transcurra el plazo de un año, contado desde el día siguiente al de la usurpación. Pasado dicho plazo, para recuperar la posesión de estos bienes deberán ejercitarse las acciones correspondientes ante los órganos del orden jurisdiccional civil”.

El RDPH regula, en su Título II, la utilización del DPH y, en el Capítulo III de este mismo título, hace referencia a las autorizaciones y las concesiones, que veremos más adelante en este capítulo.

La Sección 5, del Capítulo III, hace referencia a la tramitación de concesiones de obras e instalaciones en el DPH siendo relevantes, en lo que respecta a la protección del DPH, los arts. 126 y 126 bis RDPH. El art. 126 RDPH hace referencia a las obras dentro y sobre el DPH, estableciendo que para realizar este tipo de obras será necesaria autorización con algunas salvedades o concreciones específicas en cuanto a la documentación a presentar para obtener la autorización o en cuanto a la información pública previa a la concesión como, p. ej., en el caso de las obras para la estabilización de márgenes o las labores de conservación y mantenimiento de cauces. Nada concreta este art. acerca de las obras para proceder a la eliminación de una obra hidráulica existente situada en el DPH, el art. 126 bis RDPH sí dispone una regulación interesante.

El art. 126 bis RDPH, como pieza clave de la regulación que nos concierne en este trabajo, considera que *el organismo de cuenca debe promover el respeto a la continuidad longitudinal y lateral de los cauces a la vez que se atienden los usos actuales del agua y las obras hidráulicas previstos por el planeamiento hidrológico* (art. 126 bis.1 RDPH).

También prevé este art. que cuando se otorgue una nueva concesión que prevea la construcción de una obra transversal el organismo de cuenca debe asegurar que el concesionario colocara todos los dispositivos necesarios para mitigar su impacto y permitir su franqueabilidad por parte de la ictiofauna del ecosistema fluvial (art. 126 bis.2 RDPH). Además, de acuerdo con el mismo apartado segundo del art. 126 bis, lo anterior también deberá exigirse por parte del organismo de cuenca a las obras que ya existan, cuando estén vinculadas a concesiones que contemplen ya la implantación de las mencionadas medidas mitigadoras en sus condiciones o si la normativa vigente les exige su implementación. Sin embargo, el párrafo segundo del art. 126 bis.2 RDPH prevé que la exigencia de instalar los referidos dispositivos puede no aplicarse por motivos medioambientales o por imposibilidad técnica, siempre y cuando se justifiquen adecuadamente tales circunstancias. Pese a la existencia de esta exención, continua este segundo párrafo, si posteriormente el organismo de cuenca observa que las condiciones ambientales de la cuenca han evolucionado negativamente debido a la falta de instalación de medidas de mitigación podrá asimismo exigir su instalación posteriormente.

El apartado tercero del art. 126 bis RDPH realiza algunas consideraciones en materia de inundaciones, las cuales veremos más adelante.

El apartado cuarto del art. 126 bis RDPH establece una verdadera obligación de eliminar obras hidráulicas pues textualmente establece que “*el Organismo de cuenca promoverá la eliminación de infraestructuras que, dentro del dominio público hidráulico, se encuentren abandonadas sin cumplir función alguna ligada al aprovechamiento de las aguas, teniendo en consideración la seguridad de las personas y los bienes y valorando el efecto ambiental y económico de cada actuación*”¹²⁷.

Por último, el apartado quinto del mismo art. regula el otorgamiento de nuevas autorizaciones o concesiones que comporten la construcción de obras transversales en el cauce y que puedan afectar de forma significativa el transporte de sedimentos, estableciendo que será exigible una evaluación del impacto de dichas obras sobre el régimen de transporte de sedimentos del cauce y que en la explotación de las obras en cuestión se deberán aplicar también medidas mitigadoras de su impacto¹²⁸.

¹²⁷ El subrayado es nuestro.

¹²⁸ La redacción textual del art. 126 bis RDPH, de gran importancia, se transcribe a continuación: “1. El Organismo de cuenca promoverá el respeto a la continuidad longitudinal y lateral de los cauces compatibilizándolo con los usos actuales del agua y las infraestructuras hidráulicas recogidas en la planificación hidrológica. 2. En los condicionados de las nuevas concesiones y autorizaciones o de la modificación o revisión de las existentes, que incluyan obras transversales en el cauce el Organismo de cuenca exigirá la instalación y adecuada conservación de dispositivos que garanticen su franqueabilidad por la ictiofauna autóctona. Igual exigencia tendrá lugar para las obras de este tipo existentes, vinculadas a concesiones y autorizaciones que incluyan esta obligación en su condicionado o que deban incorporar tales dispositivos en aplicación de la legalidad vigente. Se podrá prescindir temporalmente de estos dispositivos por criterios ambientales o por inviabilidad técnica, a justificar adecuadamente en cada caso. En función de la evolución ambiental del tramo o de la mejora de las técnicas, el Organismo de cuenca podrá exigir su instalación cuando las condiciones así lo aconsejen. 3. En las obras y en la tramitación de expedientes de autorizaciones y concesiones que correspondan a obras de defensa frente a inundaciones, el Organismo de cuenca tendrá en cuenta los posibles efectos sobre el estado de las masas de agua Salvo casos excepcionales, solo podrán construirse obras de defensa sobreelevadas lateralmente a los cauces en la zona de flujo preferente cuando protejan poblaciones e infraestructuras públicas existentes. 4. El Organismo de cuenca promoverá la eliminación de infraestructuras que, dentro del dominio público hidráulico, se encuentren abandonadas sin cumplir función alguna ligada al aprovechamiento de las aguas, teniendo en consideración la seguridad de las personas y los bienes y valorando el efecto ambiental y económico de cada actuación. 5. Para el otorgamiento de nuevas autorizaciones o concesiones de obras transversales al cauce, que por su naturaleza y dimensiones puedan afectar significativamente al transporte de sedimentos, será exigible una evaluación del impacto de dichas obras sobre el régimen de transporte de sedimentos del cauce. En la explotación de dichas obras se adoptarán medidas para minimizar dicho impacto.”.

C) El régimen concesional para uso privativo del DPH en relación con la eliminación de obras hidráulicas ineficaces

Otra herramienta de la que puede hacer uso la administración para la defensa y protección del DPH, y con especial incidencia en la eliminación de obras hidráulicas ineficaces, es llevar a cabo un uso adecuado del régimen de títulos habilitantes para el uso privativo del dominio público.

De acuerdo con el art. 86 LPAP¹²⁹, el uso común de los bienes de dominio público podrá realizarse de forma libre sin necesidad de obtener título habilitante pero el aprovechamiento especial de los bienes de dominio público o su uso privativo sólo podrá hacerse mediante autorización o concesión administrativa en función de si se hace con instalaciones desmontables o bienes muebles o bien si se hace mediante obras fijas.

El TRLA regula el régimen concesional en relación con el DPH, de aplicación en el caso de obras hidráulicas construidas sobre el DPH por constituir obras fijas situadas sobre él. De acuerdo con el art. 52 TRLA “el derecho al uso privativo, sea o no consuntivo, del dominio público hidráulico se adquiere por disposición legal o por concesión administrativa”. De hecho, según el art. 59 TRLA¹³⁰ “todo uso privativo de las aguas no incluido en el art. 54 del texto refundido de la Ley de Aguas requiere concesión administrativa”. Y dado que una obra hidráulica no forma parte del uso privativo por disposición legal, según prevé el art. 54 TRLA¹³¹, la instalación y explotación de una obra hidráulica supone un uso privativo del DPH que debe someterse a concesión y, en

¹²⁹ El art. 86 LPAP dispone: “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”.

¹³⁰ También el art. 93 RDPH lo establece.

¹³¹ El art. 54 TRLA regula los usos privativos del DPH por disposición legal: “1. El propietario de una finca puede aprovechar las aguas pluviales que discurran por ella y las estancadas, dentro de sus linderos, sin más limitaciones que las establecidas en la presente Ley y las que se deriven del respeto a los derechos de tercero y de la prohibición del abuso del derecho. 2. En las condiciones que reglamentariamente se establezcan, se podrán utilizar en un predio aguas procedentes de manantiales situados en su interior y aprovechar en él aguas subterráneas, cuando el volumen total anual no sobrepase los 7.000 metros cúbicos. En los acuíferos que hayan sido declarados como sobreexplotados, o en riesgo de estarlo, no podrán realizarse nuevas obras de las amparadas por este apartado sin la correspondiente autorización.”

consecuencia, al régimen relativo a las concesiones que establece el TRLA. El régimen de autorizaciones y concesiones demaniales que estipula la LPAP, de carácter menos específico que el del TRLA, establece que el acuerdo de autorización de uso de bienes y derechos demaniales incluirá debe incluir necesariamente “La asunción de los gastos de conservación y mantenimiento, impuestos, tasas y demás tributos, así como el compromiso de utilizar el bien según su naturaleza y de entregarlo en el estado en que se recibe” (art. 92.7.d LPAP). Esta previsión es significativa en cuanto a la consideración de que el bien demanial, el río, debe entregarse en las mismas condiciones en las que se recibió. Ello puede servir como fundamento jurídico para favorecer la demolición de la obra hidráulica ineficaz.

A continuación, analizamos el régimen de extinción de los títulos concesionales habilitantes y la realidad jurídica que sucede tras dicha extinción, pues es posible localizar así otras vías para fundamentar jurídicamente la eliminación de obras hidráulicas ineficaces.

El art. 53.1 TRLA hace referencia a la extinción del derecho al uso privativo y dispone que este derecho, cualquiera que sea el título de su adquisición, se extingue “a) Por término del plazo de su concesión. b) Por caducidad de la concesión en los términos previstos en el art. 66. c) Por expropiación forzosa. d) Por renuncia expresa del concesionario”.

De acuerdo con el citado art. 59 TRLA, las concesiones deben concederse con carácter temporal, por un tiempo no superior a 75 años¹³². Pasado el período de tiempo por el que se concedieron quedan extinguidas. Como veremos, las concesiones también pueden ser objeto de revisión, de forma que sus condiciones quedan modificadas, pero continúan en

¹³² Pese a que la legislación actual es clara en cuanto al período de concesión, existen, lamentablemente, variedad de casos en los que la concesión debería haberse extinguido por el transcurso de los años por los que fue concedida, pero sigue vigente. El caso de la presa de Ricobayo (Zamora) es quizás uno de los más aparatosos pues la concesión debió haberse extinguido en 2010 y la presa debió pasar a manos del Estado, que pudo haberla explotado directamente, sacarla de nuevo a concurso o plantearse su demolición si tras un estudio ambiental resultase un impacto ambiental insostenible. Actualmente la concesión sigue vigente, en manos de Iberdrola, que plantea incluso ampliar la construcción y con ello, la ampliación de la explotación del recurso hídrico. Para conocer más sobre este caso *vid.* MÉNDEZ, Rafael. (23 de agosto de 2019). *El eterno negocio eléctrico del río: Iberdrola explotará esta presa en Zamora 114 años*. El Confidencial: https://www.elconfidencial.com/empresas/2019-07-07/iberdrola-ricobayo-concesiones-hidroelectricas-114-anos_2109399/ (consultado 25.08.2019).

vigor, y pueden ser objeto de extinción por caducidad, de acuerdo con lo establecido en el art. 66 TRLA.

Así, el art. 65 TRLA regula la revisión de las concesiones, estableciendo que éstas pueden revisarse “a) Cuando de forma comprobada se hayan modificado los supuestos determinantes de su otorgamiento”, “b) En casos de fuerza mayor, a petición del concesionario” o “c) Cuando lo exija su adecuación a los Planes Hidrológicos”¹³³. Sin embargo, esta figura no tiene especial utilidad en lo que respecta a la eliminación de obras hidráulicas ineficaces pues, tras una revisión, la concesión continuará vigente sin que pueda eliminarse la obra. Si que permite la revisión de concesiones, en algunos casos, modificar las condiciones del título concesional de modo que se obligue al concesionario, p. ej., a reparar un sistema de compuertas inoperativo o a instalar medidas que permitan la franqueabilidad del obstáculo, como es el caso de escaleras para la ictiofauna.

En cambio, la figura de la caducidad de la concesión parece más provechosa para facilitar la restauración fluvial y la eliminación de obras hidráulicas ineficaces. De acuerdo con el art. 66 TRLA, la administración puede declarar caducada una concesión si ya no se explota el derecho de uso privativo de forma imputable al titular de la concesión por un período de al menos tres años¹³⁴.

El artículo 100 LPAP regula, en sentido más genérico que el TRLA, la extinción de las concesiones demaniales. Este artículo, en el mismo sentido que el TRLA establece que las concesiones se extinguirán por causa de “caducidad por vencimiento del plazo” (art. 100.c) LPAP). Dado su sentido generalista, a diferencia del TRLA, este artículo no establece un plazo de caducidad concreto ni el abandono de la explotación como una causa de caducidad. Sí es relevante, en cambio, que este artículo introduce la figura del rescate de la concesión. De acuerdo con este artículo, la concesión podrá ser rescatada por la administración previa indemnización a su titular (art. 100.d) LPAP). El art. 101.3 LPAP establece que “en caso de rescate anticipado de la concesión conforme a lo previsto en el párrafo d) del artículo anterior, el titular será indemnizado del perjuicio material

¹³³ El artículo 156 RDPH regula en términos semejantes la revisión.

¹³⁴ El art. 66 TRLA establece: “1. Las concesiones podrán declararse caducadas por incumplimiento de cualquiera de condiciones esenciales o plazos en ella previstos. 2. Asimismo el derecho al uso privativo de las aguas, cualquiera que sea el título de su adquisición, podrá declararse caducado por la interrupción permanente de la explotación durante tres años consecutivos siempre que aquella sea imputable al titular.”

surgido de la extinción anticipada”. Llegado el momento, y en caso de necesidad en aras a recuperar un ecosistema dañado, la figura del rescate podría servir para que la administración hidráulica extinga la concesión que no le es posible extinguir por caducidad y proceda a la eliminación de la obra hidráulica ineficaz. No obstante, hay que tener presente que el rescate, por norma general, requiere el pago de una indemnización al titular si la administración no se reservó en el título concesional la opción de libre rescate, siendo esta reserva de libre rescate, poco habitual en el caso de presas y otras obras hidráulicas.

Es necesario mencionar por último los artículos del TRLA y del RDPH que hacen referencia a lo que sucede una vez se ha producido la extinción del derecho concesional. Estos son los arts. 53.4 TRLA y 89.4 RDPH, que tienen una redacción muy parecida, pero con la diferencia que el último contiene un párrafo adicional que es de especial relevancia¹³⁵. De acuerdo con la redacción compartida por ambos arts., *una vez extinguido el derecho concesional, revertirán a la administración competente de forma gratuita y libres de cargas cuantas obras se hubieran construido dentro del DPH vinculadas a la explotación del aprovechamiento que fue objeto de concesión, sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones estipuladas en el documento concesional.*

El significativo matiz que añade el segundo párrafo del art. 89.4 RDPH establece que en el momento en que se produzca la extinción, la administración hidráulica considerará si conviene continuar con el aprovechamiento y, si entiende que sí, *exigirá al concesionario la entrega de los bienes objeto de reversión en las condiciones estipuladas en los arts.*

¹³⁵ La redacción literal de los apartados 4 de los arts. 53 TRLA y 89 RDPH establece respectivamente: “4. Al extinguirse el derecho concesional, revertirán a la Administración competente gratuitamente y libres de cargas cuantas obras hubieran sido construidas dentro del dominio público hidráulico para la explotación del aprovechamiento, sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones estipuladas en el documento concesional”.

“4. Al extinguirse el derecho concesional revertirán al Estado gratuitamente y libres de cargas cuantas obras hubieran sido construidas dentro del dominio público hidráulico para la explotación del aprovechamiento, sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones estipuladas en el documento concesional y, en su caso, las relativas a la reversión de otros elementos situados fuera del demanio. Si en dicho momento, la Administración hidráulica considerase posible y conveniente la continuidad del aprovechamiento, podrá exigir del concesionario la entrega de los bienes objeto de reversión en condiciones de explotación tal como prevén los arts. 164.3, 165.3 y 167.3 y 4. Si por el contrario lo considerase inviable, o su mantenimiento resultase contrario al interés público, podrá exigir la demolición de lo construido en dominio público de conformidad con el art. 101 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas”.

164.3, 165.3 y 167.3 y 4 RDPH¹³⁶. Además, el segundo párrafo del art. 89.4 RDPH establece que si, en cambio, la administración considera que es inviable continuar con el aprovechamiento podrá exigir la demolición de todo lo construido en el DPH de acuerdo con el art. 101 LPAP.

Podría parecer que existe una contradicción entre los arts. 53.4 TRLA y 89.4 RDPH, pues uno hace referencia a la exigencia de demolición al concesionario y el otro no. No obstante, no resulta razonable hacer referencia a una contradicción pues simplemente se trata de una mayor concreción del RDPH respecto al TRLA, diferencia que queda resuelta satisfactoriamente mediante la aplicación del principio de aplicación preferente de la norma especial sobre la norma general. En aplicación de este principio, es de aplicación preferente el art. 89.4 RDPH pues se trata de una norma más específica que el TRLA, una norma que regula las obras hidráulicas ineficaces de forma menos concreta.

El art. 101 LPAP que se menciona en el art. 89.4 RDPH, constituye una referencia normativa relevante en cuanto a la eliminación de obras hidráulicas una vez extinguida la concesión que las ampara. En concreto, este art., que forma parte del Capítulo I del Título IV de la LPAP, relativo a la utilización de los bienes y derechos de dominio público, establece en lo relativo a las *obras existentes tras la extinción de un título concesional demanial, que dichas obras deberán ser demolidas por el titular de la concesión o por la administración, mediante ejecución subsidiaria y a costa del concesionario, -a excepción de que el mantenimiento de las obras se hubiera previsto en el título concesional o que la administración que otorgó la concesión decida su mantenimiento*¹³⁷.

¹³⁶ Estos últimos arts. hacen referencia a cómo debe llevarse a cabo la reversión, sobre todo en relación a que el concesionario debe informar a la administración sobre qué reparaciones necesitan las obras que ésta obtiene en reversión y también hacen referencia a que se debe levantar acta del estado de las obras en el momento en que pasen a la administración.

¹³⁷ La redacción literal del art. 101 LPAP, dada su relevancia, se transcribe a continuación: “1. Cuando se extinga la concesión, las obras, construcciones e instalaciones fijas existentes sobre el bien demanial *deberán ser demolidas* por el titular de la concesión o, por ejecución subsidiaria, por la Administración a costa del concesionario, a menos que su mantenimiento hubiera sido previsto expresamente en el título concesional o que la autoridad competente para otorgar la concesión así lo decida. 2. En tal caso, las obras, construcciones e instalaciones serán adquiridas gratuitamente y libres de cargas y gravámenes por la Administración General del Estado o el organismo público que hubiera otorgado la concesión. 3. En caso de rescate anticipado de la concesión conforme a lo previsto en el párrafo d) del art. anterior, el titular será indemnizado del perjuicio material surgido de la extinción anticipada. (...)” La cursiva es nuestra.

Finalmente, es de mencionar el art. 115.2 RDPH, por cuanto este artículo hace referencia al contenido mínimo de las concesiones de DPH. De acuerdo con este artículo es posible, aunque no preceptivo, incluir en el título administrativo una condición por la cual a la fecha de su extinción deba procederse a la demolición de la obra hidráulica. Ello es así por cuanto la letra m) del art. 115.2 RDPH prevé que el organismo de cuenca pueda incluir en el título concesional las condiciones especial que “*estime pertinentes, de acuerdo con los informes emitidos y la naturaleza del aprovechamiento objeto de la concesión, especialmente aquellas que procedan, cuando haya vertido de aguas residuales*”. En sentido parecido, de acuerdo con el art. 162.2 RDPH la extinción de un derecho concesional no debe suponer nunca una carga o perjuicio para un tercero o para el interés público, por lo que, en caso de que sea necesario, la AP puede “imponer las condiciones que considere convenientes para evitar dichos perjuicios”. Lo anterior supone que el titular del derecho extinguido deba cumplir la condición que se haya establecido por la AP, como ahora demoler la obra hidráulica ineficaz y en desuso que causa impacto ambiental grave, y que se le pueda compeler para ello de acuerdo con los procedimientos administrativos que sean pertinentes¹³⁸.

2.3. La planificación hidrológica y los caudales ecológicos

La planificación hidrológica se puede definir como la gestión de los recursos hídricos llevada a cabo a través de instrumentos de planeamiento que permiten ordenar las masas de agua con el fin de que se haga un aprovechamiento racional y sostenible de las mismas. Esta planificación tiene especial relevancia en materia de restauración fluvial y, en concreto, en relación con la eliminación de obras hidráulicas sin función, pues comprende las obras hidráulicas que se encuentran sobre el DPH y su régimen de explotación, así como la gestión de las cuencas mediante el establecimiento de un régimen de caudales ecológicos. Es por ello por lo que, en este apartado, se analizan los diferentes instrumentos de planificación hidrológica con el fin de ver qué previsiones contienen acerca de la eliminación de obras hidráulicas ineficaces.

¹³⁸ En 2008 AGUDO GONZÁLEZ (2008), escribió sobre las figuras de la revisión, modificación y caducidad de concesiones como mecanismos jurídicos existentes en el ordenamiento jurídico español que permitían fundamentar la demolición de obras hidráulicas ineficaces. Su conclusión fue que, si bien es posible vehicular la demolición a cargo del titular de la concesión tras la extinción de ésta, lo cierto es que ello solo tiene viabilidad en los casos en que concurran circunstancias de grave y reiterado incumplimiento de las obligaciones concesionales (Pp. 89-104).

La planificación hidrológica se conforma de toda aquella normativa centrada en establecer criterios técnicos que permitan la homogeneización y sistematización de los trabajos de elaboración de los PPHHC. Así, el RPH y la IPH, son normas encargadas de esta regulación, junto con las normas de los distintos PPHHC aprobados.

A) Referencias a la continuidad fluvial y a la eliminación de obstáculos en la normativa básica de planificación hidrológica

El RPH establece en su artículo primero los objetivos y criterios generales que deben guiar la planificación hidrológica en España. Estos objetivos son “conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio” y satisfacer “las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando también las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales”. Sigue el art. 1 del RPH que, para conseguir dichos objetivos generales, deberá guiarse la planificación hidrológica por criterios de sostenibilidad en el uso del recurso hídrico mediante una gestión integrada y dotada de protección a largo plazo de dicho recurso, además de velar por “prevención del deterioro del estado de las aguas, protección y mejora del medio acuático y de los ecosistemas acuáticos y reducción de la contaminación”, contribuyendo también a paliar los efectos de sequías e inundaciones.

El Título I del RPH regula el contenido de los PPHHC, y en su art. 27, relativo a los elementos de calidad para la clasificación del estado ecológico de los ríos que debe contener la evaluación del estado de las aguas que los distintos PPHHC deben incluir, se establece que el estado ecológicos de las masas de agua de los ríos se tendrá que evaluar en base a las condiciones de referencia y límites de cambios de estado de los indicadores de elementos de calidad, como “los elementos de calidad biológicos, químicos y fisicoquímicos e hidromorfológicos de soporte aplicables a cada tipo de masa de agua que se definen en el art. 10 del Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre”.

Si acudimos por un momento al art. 10 del Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental, veremos que se considera “la continuidad

del río” como un elemento de calidad hidromorfológico de soporte a los elementos de calidad biológicos del estado ecológico de las aguas de los ríos. De momento, hemos podido ver cómo, de acuerdo con el RPH, *los PPHHC deberán considerar la continuidad fluvial como un activo ecológico del agua del río en buen estado.*

La Sección VI del Título I del RPH hace referencia a los objetivos medioambientales que deben contener los PPHHC. Al respecto, en el art. 35 de esta sección se determina que los planes deben fijar como objetivos medioambientales para las aguas superficiales -pero sin hacer especial mención a la continuidad fluvial, la eliminación de obstáculos o su puesta fuera de servicio-, los siguientes: “a’) Prevenir el deterioro del estado de las masas de agua superficiales. b’) Proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial con el objeto de alcanzar un buen estado de las mismas. c’) Reducir progresivamente la contaminación procedente de sustancias prioritarias y eliminar o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias.”

El art. 43.1 RPH establece que “para cada demarcación hidrográfica se establecerá un programa de medidas en el que se tendrán en cuenta los resultados de los estudios realizados para determinar las características de la demarcación, las repercusiones de la actividad humana en sus aguas, en particular en lo relativo a la identificación de masas en riesgo, así como el estudio económico del uso del agua en la misma”, estableciendo también el art. 43.4 RPH que dichas medidas pueden ser básicas o complementarias o con carácter adicional. Seguidamente, el art. 44 RPH regula cuáles pueden ser las medidas básicas que pueden establecer los planes como, p. ej., entre otras, “medidas para fomentar un uso eficiente y sostenible del agua con el fin de contribuir a la consecución de los objetivos medioambientales”. Sin embargo, ninguna de estas medidas hace referencia, ni directa ni explícitamente, a la eliminación o demolición de presas u otras obras hidráulicas.

El art. 55 RPH se centra en las medidas complementarias estableciendo que éstas serán las que se apliquen con carácter adicional para la consecución de los fines medioambientales o para dotar de una protección mayor a las aguas. Además, establece el mismo art. qué medidas pueden formar parte de esta categoría, listando medidas como “instrumentos legislativos, administrativos, económicos o fiscales, acuerdos negociados en materia de medio ambiente, códigos de buenas prácticas, creación y restauración de humedales, medidas de gestión de la demanda, reutilización y desalación, proyectos de

construcción y rehabilitación, así como proyectos educativos, de investigación, desarrollo y demostración”.

De entre todas las medidas complementarias que se expresan en el art. 55 RPH, no se hace referencia a ninguna que, de forma directa, pueda englobar proyectos de demolición o eliminación de infraestructuras en desuso, pero sí se hace referencia a los proyectos de construcción.

La IPH, completa en sentido técnico el RPH estableciendo criterios de forma más especializada para contribuir así a la homogeneización en la elaboración de los PPHHC y, a diferencia del RPH que es más inconcreto, reconoce en su Anexo VI, como medida complementaria del art. 55 RPH, medida número 66, la eliminación de infraestructuras en DPH.

Por otro lado, la PHN hace una única mención a la eliminación de obras hidráulicas al hacer referencia a la eliminación de construcciones situadas en el DPH. En concreto, en su art. 28, relativo a la protección del DPH y a las actuaciones en zonas inundables, en el marco de las normas complementarias a la planificación hidrológica, establece que en el DPH se deben adoptar todas las medidas necesarias para corregir situaciones que amenacen su protección, y ello incluye la “eliminación de construcciones y demás instalaciones situadas en el mismo”. El art. prosigue con otras consideraciones, estableciendo que las zonas inundables se deberán delimitar y se deberán promover convenios de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y las administraciones autonómicas y locales para proceder a la eliminación de aquellas instalaciones o construcciones que se sitúen en el DPH y en zonas inundables y, por lo tanto, generen un grave riesgo para las personas, bienes y el propio DPH¹³⁹.

¹³⁹ El art. 28 PHN dispone de forma literal: “1. En el dominio público hidráulico se adoptarán las medidas necesarias para corregir las situaciones que afecten a su protección, incluyendo la eliminación de construcciones y demás instalaciones situadas en el mismo. El Ministerio de Medio Ambiente impulsará la tramitación de los expedientes de deslinde del dominio público hidráulico en aquellos tramos de ríos, arroyos y ramblas que se considere necesario para prevenir, controlar y proteger dicho dominio. 2. Las Administraciones competentes delimitarán las zonas inundables teniendo en cuenta los estudios y datos disponibles que los Organismos de cuenca deben trasladar a las mismas, de acuerdo con lo previsto en el art. 11.2 de la Ley de Aguas. Para ello contarán con el apoyo técnico de estos Organismos y, en particular, con la información relativa a caudales máximos en la red fluvial, que la Administración hidráulica deberá facilitar. 3. El Ministerio de Medio Ambiente promoverá convenios de colaboración con las Administraciones Autonómicas y Locales que tengan por finalidad eliminar las construcciones y demás instalaciones situadas en dominio público hidráulico y en zonas inundables que pudieran implicar un grave riesgo para las personas y los bienes y la protección del mencionado dominio. 4. Las actuaciones en cauces

B) Referencias a la continuidad fluvial y a la eliminación de obstáculos en los PPHHC

a) PPHHC intercomunitarios

Fijado lo anterior, conviene mencionar que algunos de los PPHHC¹⁴⁰ también hacen referencia, ya sea de forma directa o indirecta, a la eliminación o demolición de infraestructuras, tal y como exponemos a continuación.

En el PH de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental (2015-2021)¹⁴¹, encontramos el art. 30 que regula la extinción de las concesiones. Este art. hace primeramente incidencia en que toda explotación de concesión no será firme hasta que no se apruebe el acta de reconocimiento final de las obras que le correspondan y quedará condicionada a las condiciones del título concesional, de modo que el incumplimiento de este condicionado supondrá la obertura de un expediente de extinción del título. El art. 30¹⁴² continúa, en su apartado segundo, regulando que, cuando se produzca la extinción de un título concesional, sea cual sea la causa, deberán revertir a la Administración competente, de forma gratuita y libre de cargas, cuantas obras se hubieran construido

públicos situados en zonas urbanas corresponderán a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sin perjuicio de las competencias de la Administración hidráulica sobre el dominio público hidráulico. El Ministerio de Medio Ambiente y las Administraciones Autonómicas y Locales podrán suscribir convenios para la financiación de estas actuaciones.”

¹⁴⁰ Los PHC son aprobados por cada CH o Administración autonómica hidráulica en función del tipo de cuenca.

¹⁴¹ El PH de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental (2015-2021) fue aprobado por el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

¹⁴² El art. 30 del PH de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental (2015-2021), establece lo siguiente: “1. De acuerdo con el art. 115.4 del RDPH la explotación de toda concesión quedará supeditada a la aprobación del acta de reconocimiento final de las obras correspondientes y, en general, al cumplimiento íntegro de su condicionado en los plazos otorgados al efecto. El incumplimiento de las condiciones esenciales de este condicionado supondrá la inmediata incoación del correspondiente expediente de extinción del derecho al uso privativo del agua de conformidad con el art. 53 en relación con el art. 66, ambos del TRLA. 2. De conformidad con el art. 89.4 del RDPH, cualquiera que sea la causa, al extinguirse el derecho concesional, revertirán a la Administración competente, gratuitamente y libres de cargas, cuantas obras hubieran sido construidas dentro del dominio público hidráulico para la explotación del aprovechamiento, sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones estipuladas en el documento concesional. Si en dicho momento, la Administración considerase posible y conveniente la continuidad del aprovechamiento, podrá exigir del concesionario la entrega de los bienes objeto de reversión en condiciones de explotación en aplicación de los arts. 164.3, 165.3 y 167.3 y 4 del RDPH. Si por el contrario lo considerase inviable, o su mantenimiento resultase contrario al interés público, y a los efectos previstos en el art. 126 bis.4 del citado Reglamento, se podrá exigir la demolición de lo construido en el dominio público hidráulico de conformidad con el art. 101 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.”

sobre el DPH al amparo de la explotación del aprovechamiento cuya concesión se extingue. El mismo apartado segundo continúa disponiendo que la Administración podrá elegir entre continuar con el aprovechamiento o no hacerlo, en función de si lo considera viable o si es contrario al interés público su mantenimiento. En *caso de considerar la administración que no es viable la continuidad del aprovechamiento, podrá exigir la demolición de todo lo construido en el DPH de acuerdo con el art. 101 LPAP*. Se trata, pues, de una redacción prácticamente idéntica a la del art. 89.4 RDPH.

Del mismo modo que en algunos arts. comentados en los capítulos anteriores, esta obligación contenida en este PH no abarcaría aquellas obras hidráulicas ineficaces y ambientalmente insostenibles cuya concesión no se encuentre extinta pues únicamente se hace referencia a las obras hidráulicas cuya concesión se haya ya extinguido. Idéntico art. puede encontrarse en el PH de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico oriental (art. 30).

En el PH de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Duero, el art. 22 hace referencia a la ‘demolición de infraestructuras’ al establecer que la continuidad longitudinal y la conectividad lateral de los cauces son un valor ecológico a preservar, que dicha continuidad y conectividad no se pueden limitar si ello supone deteriorar la masa de agua, que todo aprovechamiento sobre el cauce deberá disponer de medidas mitigadoras que permitan su franqueabilidad, en la medida de lo posible, y que la CH del Duero podrá “impulsar la demolición de las infraestructuras que no cumplan ninguna función ligada al aprovechamiento de las aguas contando con la correspondiente autorización o concesión y, por tanto, se encuentren abandonadas, previa tramitación del expediente de extinción o modificación de características iniciado de oficio”¹⁴³.

¹⁴³ El art. 22 del PH de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Duero dispone: “1. La continuidad longitudinal y la conectividad lateral de los cauces es un valor que debe ser protegido. En particular, no podrá ser limitada cuando ello suponga el deterioro del estado de la masa de agua implicada; sin perjuicio de lo establecido en el art. 21, en relación a nuevas modificaciones o alteraciones. 2. De conformidad con el art. 126 bis del RDPH, cualquier aprovechamiento que se realice sobre el cauce, independientemente de cuál sea su finalidad, bien se trate de azudes, captaciones, derivaciones, instalaciones de medida o cualquier otra actuación, deberá llevarse a cabo garantizando su franqueabilidad, tanto en ascenso como en descenso, por la ictiofauna autóctona presente en el tramo afectado o por la que potencialmente corresponde que pueble el mismo. A tal efecto, las citadas obras e instalaciones contarán con los correspondientes pasos por los que deberá circular un caudal de agua y sedimentos adecuado al propósito perseguido, y que figurarán en los condicionados de las nuevas concesiones, o en las que sean revisadas o modificadas. 3. La franqueabilidad de las nuevas infraestructuras se incorporará en los condicionados de las nuevas concesiones así como en las que sean revisadas o modificadas. Las infraestructuras restantes con altura sobre cauce menor de 10 m, que no resulten franqueables, deberán

Con este art. el PH del Duero reconoce la continuidad longitudinal y la conectividad lateral como un activo ecológico del río, exige que toda obra de nueva construcción respete la franqueabilidad del río e implemente todas las medidas posibles para mantener todo lo posible su continuidad y conectividad, y establece que la misma administración podrá impulsar la demolición de infraestructuras cuando sea necesario por no cumplir estas con su función, eso sí, previa tramitación de oficio de un expediente de extinción o modificación de la concesión vigente. Además, establece este art., en su apartado 5, que la administración, tras un estudio de viabilidad, podrá eliminar, retranquear o suavizar motas y demás obstáculos a la movilidad del río.

En el PH de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil, encontramos una regulación semejante a la anterior. El art. 26, que hace referencia a las medidas relativas a la alteración de las condiciones morfológicas de las masas de agua, dispone también que la continuidad longitudinal y lateral de los cauces son un valor natural que conservar, aunque debe compatibilizarse con los usos existentes, y que las obras deben incorporar medidas mitigadoras de su impacto en la continuidad fluvial corriendo sus costes a cargo del concesionario. Además, también contempla este art. que podrá ser motivo de revisión de la concesión la causación de daños ambientales que provoquen un empeoramiento irreversible. Finalmente, entre otras cuestiones de menor relevancia, el art. 26 de este PH establece que “la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil promoverá la recuperación funcional de las zonas inundables, así como la eliminación de infraestructuras que, dentro del dominio público hidráulico, se encuentren abandonadas sin cumplir función alguna ligada al aprovechamiento de las aguas, teniendo en

adecuarse para garantizar la continuidad de los cauces. Tendrán prioridad las actuaciones en aquellas infraestructuras cuya modificación permita mejorar el estado de la masa de agua en uno o más niveles. 4. La Confederación Hidrográfica del Duero, de conformidad con el art. 28 del Plan Hidrológico Nacional y el art. 126 bis.4 del RDPH, valorando el efecto ambiental y económico de cada caso, podrá impulsar la demolición de las infraestructuras que no cumplan ninguna función ligada al aprovechamiento de las aguas contando con la correspondiente autorización o concesión y, por tanto, se encuentren abandonadas, previa tramitación del expediente de extinción o modificación de características iniciado de oficio. 5. La evaluación de la franqueabilidad se llevará a cabo conforme a los indicadores hidromorfológicos de continuidad para la valoración del estado de las masas de agua de la categoría río que aparecen en el apéndice 3. 6. La continuidad lateral entre el cauce y la zona de inundación, fuera de tramos urbanos, deberá ser respetada. En particular, no podrán desarrollarse defensas sobre elevadas (motas) que aislen el cauce de su llanura de inundación sin la previa evaluación de su incidencia ambiental. La Confederación Hidrográfica del Duero estudiará con las debidas garantías de seguridad para personas y bienes, la viabilidad de eliminar, retranquear o suavizar las motas y demás defensas sobre elevadas existentes que limiten la movilidad natural del cauce. Tendrán prioridad las actuaciones en aquellas infraestructuras cuya modificación permita mejorar el estado de la masa de agua en uno o más niveles.”

consideración la seguridad de las personas y los bienes y valorando el efecto ambiental y económico de cada actuación, evitando las alteraciones del trazado de los cauce” y que “la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, con las debidas garantías de seguridad para personas y bienes, estudiará la viabilidad de eliminar o suavizar las motas y demás defensas sobreelevadas existentes”¹⁴⁴.

¹⁴⁴ El art. 26 del PH de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil establece: “1. A los efectos de lo recogido en este Plan Hidrológico, se considerarán incorporados e integrados en las masas de agua de las que son cuenca vertiente, todos los cauces de la red hidrográfica de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil, conforme al apartado 2.2.1.1 de la Instrucción de Planificación Hidrológica. 2. La continuidad longitudinal y lateral de los cauces es un valor natural de los mismos que debe ser conservada, compatibilizándola con los usos actuales del agua y las infraestructuras hidráulicas recogidas en el presente Plan Hidrológico, en los términos previstos en el art. 126 bis del RDPH. 3. En los condicionados de las nuevas concesiones y autorizaciones o de la modificación o revisión de las existentes, que incluyan obras transversales en el cauce, la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil exigirá la instalación y adecuada conservación de dispositivos que garanticen su franqueabilidad por la ictiofauna autóctona. Para tal fin y para la evaluación de la correcta ejecución de estos dispositivos, se exigirá a los solicitantes de nuevos aprovechamientos y a los de modificaciones y revisiones de los existentes que supongan obstáculos transversales, un estudio de su franqueabilidad, conforme a los criterios marcados en el apéndice 13. 4. Las infraestructuras restantes, con altura sobre cauce menor de 10 m, que no cuenten con evaluación favorable de su impacto ambiental y que no resulten franqueables, deberán adecuarse para garantizar la continuidad de los cauces, en cualquier caso, antes del 1 de enero de 2022. 5. Las actuaciones señaladas en los apartados 3 y 4 correrán a cargo de la persona física o jurídica titular de la infraestructura, con independencia de que el coste de la adecuación se pueda repercutir a los beneficiarios de la infraestructura en la forma que legalmente corresponda. 6. Será motivo de revisión de concesiones la inferencia de alteraciones morfológicas significativas en las condiciones del cauce o del estado ecológico, siempre y cuando no esté previsto en la concesión y provoquen un empeoramiento irreversible. 7. La Confederación Hidrográfica del Miño-Sil promoverá la recuperación funcional de las zonas inundables, así como la eliminación de infraestructuras que, dentro del dominio público hidráulico, se encuentren abandonadas sin cumplir función alguna ligada al aprovechamiento de las aguas, teniendo en consideración la seguridad de las personas y los bienes y valorando el efecto ambiental y económico de cada actuación, evitando las alteraciones del trazado de los cauces. 8. La continuidad lateral entre el cauce y la zona de inundación, fuera de tramos urbanos, deberá ser respetada. En las obras y en la tramitación de expedientes de autorizaciones y concesiones que correspondan a obras de defensa frente a inundaciones, la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil tendrá en cuenta los posibles efectos sobre el estado de los ecosistemas acuáticos, así como de los ecosistemas terrestres que de ellos dependan. Salvo casos excepcionales, sólo podrán construirse obras de defensa sobreelevadas lateralmente a los cauces en la zona de flujo preferente, cuando protejan poblaciones e infraestructuras públicas existentes. 9. La evaluación de la franqueabilidad, se llevará a cabo conforme a los indicadores hidromorfológicos de continuidad para la valoración del estado de las masas de agua de la categoría río establecidos en el art. 5 y en los apéndices 3 y 13, pudiéndose utilizar otros indicadores específicos de estas presiones en el medio fluvial, para cuya definición se podrá recabar el asesoramiento pertinente de expertos en la materia. 10. La Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, con las debidas garantías de seguridad para personas y bienes, estudiará la viabilidad de eliminar o suavizar las motas y demás defensas sobreelevadas existentes. 11. El transporte de material sólido, mediante suspensión, saltación o rodamiento, se reconoce como parte integrante del caudal natural de los ríos, esencial para su evolución y desarrollo morfológico. El otorgamiento de nuevas autorizaciones o concesiones de obras transversales al cauce deberá permitir el paso del caudal sólido en situación de normalidad o prealerta definida de acuerdo con el sistema de indicadores adoptado por el Plan Especial de actuación en situaciones de alerta y eventual Sequía en la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil, aprobado por la Orden MAM/698/2007. 12. Las normas de explotación de los nuevos aprovechamientos deberán prever la descarga periódica de sedimentos, garantizando el cumplimiento de los objetivos medioambientales y normas de calidad ambiental aguas abajo de los mismos. 13. Para el caso de nuevos aprovechamientos, los órganos de desagüe deberán permitir el flujo de sedimentos. En caso contrario, deberá aplicarse cualquier otra solución técnica que permita el citado flujo. 14. En las actividades realizadas en zona de dominio público hidráulico, zona de servidumbre o de policía

Este artículo supone quizás la regulación de la continuidad fluvial más exhaustiva hasta el momento. De hecho, tiene básicamente un contenido semejante al del art. 22 del PH del Duero, pero concreta más medidas para preservar la continuidad fluvial, p. ej., en lo que respecta a la franqueabilidad de los obstáculos y además, no incluye el matiz del art. 22 en la obligación de la administración de eliminar las infraestructuras sin función sobre el DPH: el art. 26 del PH del Miño-Sil reconoce igualmente esta obligación de la administración pero no la condiciona al estado en que se encuentra la concesión en cuestión, pues no hace mención alguna a la necesidad de iniciar previamente un expediente de extinción o modificación de la concesión.

b) PPHHC intracomunitarios

En cuanto a los PPHH de cuencas intracomunitarias, en el PH de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, el PH de la Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras y el PH de la Demarcación Hidrográfica del Guadalete-Barbate, encontramos el mismo art. 21 con exacta redacción en los tres Planes¹⁴⁵.

de aguas con riesgo de introducción de especies exóticas invasoras debe garantizarse el cumplimiento de actuaciones, medidas de prevención y buenas prácticas para la no introducción de estas especies, sin perjuicio de las competencias autonómicas en la materia. En caso de que se lleven a cabo trasvases o transferencias entre cuencas deberán establecerse los mecanismos de control necesarios para evitar la dispersión de las especies invasoras. Las plantaciones que se autoricen a realizar con especies autóctonas se llevarán a cabo de acuerdo con las especificaciones dispuestas en el Real Decreto 289/2003, de 7 de marzo, sobre comercialización de los materiales forestales de reproducción y la normativa autonómica. 15. Conforme a lo dispuesto en el art. 9.4 del RDPH, las obras, construcciones e infraestructuras necesarias para la explotación forestal que estén situadas o que afecten a la zona de policía de aguas o al dominio público hidráulico como, p. ej., la apertura de vías de saca, la creación de cargaderos de madera, la construcción de puentes o la instalación de pasarelas sobre los cauces, deberán ser autorizadas previamente por el Organismo de cuenca.”

¹⁴⁵ La redacción del art. 21 de los planes de cuencas intercomunitarias referidos es la siguiente: “1. La continuidad longitudinal y lateral de los cauces es un valor natural que debe ser conservado. Queda prohibida la construcción de nuevos azudes u otras obras de interceptación y regulación en las masas de agua superficiales, salvo que debidamente se justifique que son necesarias por el interés general o la mejora ambiental de la masa de agua afectada. En estos casos, será indispensable acondicionar ambientalmente las obras realizadas en los cauces y garantizar la conectividad fluvial del mismo 2. De conformidad con el art. 26.4 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía se aprobará un Plan Andaluz de Restauración de Ríos, cuyas prioridades, entre otras, son asegurar la continuidad ecológica de los ríos y eliminar obstáculos, construcciones e instalaciones que tengan una incidencia negativa en las características ecológicas, hidráulicas o geomorfológicas de los ríos. 3. Cualquier actuación sobre las masas de agua superficiales garantizará su franqueabilidad, tanto en ascenso como en descenso, por la ictiofauna autóctona presente en el tramo afectado o por la que potencialmente corresponde poblar el mismo. A tal efecto, las citadas obras contarán con los correspondientes pasos por los que deberá circular un caudal de agua y sedimentos adecuado al propósito perseguido. 4. Las infraestructuras existentes cuando se apruebe el Plan Andaluz de Restauración de Ríos, con altura sobre cauce menor de 10 metros y que no resulten franqueables, deberán adecuarse para garantizar la continuidad de los cauces. 5. La Consejería competente

De acuerdo con esta redacción, la Comunidad Autónoma de Andalucía reconoce, para el conjunto de sus demarcaciones hidrográficas, *la continuidad fluvial como un activo ecológico de los ríos, y entiende que lo anterior debe poder conseguirse mediante la eliminación de “obstáculos, construcciones e instalaciones que tengan una incidencia negativa en las características ecológicas, hidráulicas o geomorfológicas de los ríos”*¹⁴⁶. En este sentido, el art. regula que “la Consejería competente en materia de agua, valorando el efecto ambiental y económico de cada caso, podrá promover la caducidad de la concesión o autorización e *impulsar la demolición de las infraestructuras que contando con la correspondiente autorización o concesión se encuentren abandonadas o no cumplan la función ligada al aprovechamiento de las aguas para la que fue autorizada*”¹⁴⁷. También, este art. 21 exige la aplicación de medidas encaminadas a propiciar la franqueabilidad de los obstáculos en el río, ya sea en las infraestructuras existentes o en infraestructuras de nueva construcción¹⁴⁸.

Al respecto de estos PPHHC de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los que se encuentra el art. 21 mencionado, es de señalar que el 25 de marzo de 2019 la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del TS declaró la nulidad del Real Decreto 11/2016 de 8 de enero por el que se aprueban el Plan Hidrológico de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras al considerar que existía un defecto formal, no material, en su aprobación. En concreto, el TS consideró que en el proceso de aprobación del RD no se llevó a cabo la preceptiva aprobación del Informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Se trata pues de un defecto formal que ha llevado a la derogación de estos planes intracomunitarios que, pese a dicho error, suponían un gran avance en cuanto a la restauración fluvial. Habrá que esperar para ver cómo serán los nuevos PPHHC que deberá aprobar de nuevo la Junta de Andalucía en un futuro.

en materia de agua, valorando el efecto ambiental y económico de cada caso, podrá promover la caducidad de la concesión o autorización e impulsar la demolición de las infraestructuras que contando con la correspondiente autorización o concesión se encuentren abandonadas o no cumplan la función ligada al aprovechamiento de las aguas para la que fue autorizada. 6. Salvo por razones de interés público, en las nuevas actuaciones se deberá respetar la continuidad lateral entre el cauce y la zona de inundación. 7. Para la nueva construcción o remodelación de obras transversales de cruce y de control de inundaciones deberán garantizar el cumplimiento de la continuidad ecológica, hidráulica y geomorfológica del cauce.”

¹⁴⁶ La cursiva es nuestra.

¹⁴⁷ La cursiva también es nuestra.

¹⁴⁸ De hecho, la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía previó la formulación de una Estrategia de Restauración de Ríos de Andalucía, la cual se encuentra implementada desde 2010.

El resto de Planificación Hidrológica intracomunitaria -la correspondiente a Baleares, a Catalunya, a Galicia, y a cada una de las Islas Canarias-, no realiza mención alguna a la eliminación de infraestructuras u obras hidráulicas en desuso o ineficaces que causen un impacto ambiental negativo.

C) El régimen de caudales ecológicos

Finalmente, es necesario analizar el régimen de caudales ecológicos¹⁴⁹ que el planeamiento hidrológico establece para poder llevar a cabo la gestión sostenible de las cuencas fluviales, porque, dado que las obras hidráulicas funcionan como estructuras retenedoras del flujo fluvial y reguladoras de su caudal o volumen hidráulico, la eliminación de obras hidráulicas ineficaces tendrá especial incidencia en el régimen de caudales ecológicos.

En concreto, es necesario hacer mención de los arts. 49 ter, 49 quáter y 49 quinquies del RDPH. Estos arts., forman parte de las disposiciones generales del Capítulo II del RDPH, relativo a los usos comunes y privativos en el DPH, y regulan respectivamente el régimen de caudales ecológicos, su mantenimiento y su control y seguimiento.

De acuerdo con el art. 49 ter RDPH, el régimen de caudales ecológico se establece con el objetivo de “contribuir a la conservación o recuperación del medio natural y mantener como mínimo la vida piscícola que, de manera natural, habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera y a alcanzar el buen estado o buen potencial ecológicos en las masas de agua, así como a evitar su deterioro”. Además, establece el art. 49 ter, apartado primero, que el caudal ecológico deberá ser el suficiente como para que no se ponga en riesgo la supervivencia de la fauna piscícola ni de la vegetación del ecosistema fluvial. El artículo 49 ter RDPH continúa estableciendo que los caudales ecológicos constituirán una restricción a los sistemas de explotación del recurso hídrico de forma que condicionarán las disponibilidades hídricas asignadas a cada explotación.

El art. 49 quáter regula el mantenimiento del régimen de caudales ecológicos y cómo debe procederse a dicho mantenimiento mediante la imposición de limitaciones de uso del

¹⁴⁹ El caudal ecológico es el caudal necesario para la preservación de un buen estado ecológico de la masa de agua.

recurso hídrico a los distintos aprovechamientos y el libramiento puntual de caudal de desembalse en el caso de existir presas en el cauce. Como regulación relevante, aunque de forma indirecta, en relación con la eliminación de obras hidráulicas ineficaces, el art. 49 quáter regula en su apartado cuarto que “*en los ríos que cuenten o puedan contar con reservas artificiales de agua embalsada, se exigirá el mantenimiento del régimen de caudales ecológicos aguas abajo de las presas conforme a lo previsto en la disposición transitoria quinta y cuando la disponibilidad natural lo permita*”¹⁵⁰.

Esta exigencia de mantenimiento del régimen de caudales del art. 49 quáter.4 -en el caso de una obra hidráulica ineficaz en la que, p. ej., está obsoleto su sistema de obertura de compuertas y liberación de caudal por falta de mantenimiento desde hace años-, si bien no es exactamente una obligación de demolición, sí puede llegar a ser un claro incentivo, aunque de forma muy indirecta, para que la administración o el concesionario procedan a la eliminación ya que de no hacerlo estarían incumpliendo esta normativa relativa a los caudales ecológicos.

Por último, el art. 49 quinquies RDPH establece que el organismo de cuenca deberá velar por el cumplimiento de los regímenes de caudales ecológicos y, ocasionalmente, podrán “valorar el cumplimiento de los regímenes de caudales ecológicos mediante campañas de aforo específicas u otros procedimientos”¹⁵¹. En este caso, *cuando exista una obra hidráulica ineficaz que impida dar cumplimiento al régimen de caudales, el organismo de cuenca deberá velar por remover los obstáculos que impidan el cumplimiento del régimen de caudales*. En casos extremos de obsolescencia de la infraestructura podría conseguirse únicamente mediante su eliminación o demolición.

Para asegurar el cumplimiento del régimen de caudales ecológicos es de aplicación el apartado tercero del art. 49 quinquies RDPH que establece que “los titulares de aprovechamientos de aguas que incorporen en el mismo una presa con embalse están obligados a instalar y mantener los sistemas de medición que garanticen la información precisa sobre el mantenimiento de los caudales ecológicos”. Es evidente que los titulares

¹⁵⁰ La cursiva es nuestra.

¹⁵¹ El apartado 2 del art. 49 quinquies RDPH, que hacía referencia a cuándo debe considerarse incumplido el régimen de caudales ecológicos permitiendo su contenido reducciones generalizadas en su aplicación, fue declarado nulo por la STS 1460/2018 de 3 de octubre de 2018, al considerarlo un retroceso en materia de protección ambiental de los ríos y humedales y por considerar que suponía desnaturalizar la institución de los caudales ecológicos (FJ Quinto).

de aprovechamientos sin actividad y en estado de deterioro durante años, es difícil que puedan dar cumplimiento en según qué casos a lo que establece este art. y lo única forma de hacerlo sea probablemente proceder a la eliminación de la obra hidráulica.

Los artículos analizados del RDPH, en relación con el régimen de caudales ecológicos, se introdujeron por el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el R.D. 849/1986, de 11 de abril, el Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado por el R.D. 907/2007, de 6 de julio, y otros reglamentos en materia de gestión de riesgos de inundación, caudales ecológicos, reservas hidrológicas y vertidos de aguas residuales. De manera que los artículos comentados son de aplicación a partir del 30 de diciembre de 2016.

Es necesaria una última mención en relación a los caudales ecológicos. En concreto, el art. 89 TRLA regula las limitaciones medioambientales a las autorizaciones y concesiones, estableciendo que “los Organismos de cuenca, en las concesiones y autorizaciones que otorguen, adoptarán las medidas necesarias para hacer compatible el aprovechamiento con el respeto del medio ambiente y garantizar los caudales ecológicos o demandas ambientales previstas en la planificación hidrológica”. Es pertinente comentar esta regulación por cuanto hace referencia a las concesiones y autorizaciones que se vaya a otorgar. Sin embargo, lo anterior no hace mención alguna a las concesiones ya otorgadas en relación con el cumplimiento a los caudales ecológicos.

Lamentablemente, cuando hace referencia a la declaración de caducidad de las concesiones, el TRLA tampoco regula que éstas caduquen por provocar o generar el incumplimiento de los caudales ecológicos. No obstante, sí hace referencia a que las concesiones se deberán revisar cuando contradigan las previsiones del planeamiento hidrológico, que es donde se fijaran los regímenes de caudales ecológicos concretos para cada cuenca (art. 65 TRLA).

2.4. Normativa sobre seguridad en materia de presas y protección civil ante riesgo de inundaciones

A) Normativa en materia de seguridad de presas

Las obras hidráulicas ineficaces en mal estado de mantenimiento suponen un riesgo tanto para la seguridad de personas y bienes como para el buen estado del medio ambiente.

Asimismo, su mal estado de conservación puede llegar a generar riesgo de inundación y en algunos casos, por desgracia, accidentes que pueden llegar a ser verdaderos sucesos catastróficos de inundación y riadas. La normativa que regula estos riesgos tiene especial relación con la necesidad de eliminar las obras hidráulicas que implican grave riesgo y que no pueden repararse para depurar dicho riesgo. Es por ello por lo que, a continuación, se analiza esta normativa en busca de referencias a la eliminación o demolición de obras hidráulicas ineficaces.

El TRLA hace referencia a la seguridad de presas y embalses, estableciendo en su art. 123 bis¹⁵², relativo a la seguridad de presas y embalses, que con el fin de proteger a las personas, al medio ambiente y a las propiedades, el Gobierno deberá regular mediante RD las condiciones de seguridad que deberán cumplir la presas y embalses y establecer obligaciones en esta materia para sus titulares, así como establecer qué funciones corresponden a la administración en cuanto a seguridad de presas¹⁵³.

El mandato que estableció el art. 123 bis TRLA para el Gobierno, “regulará mediante Real Decreto [...]”, ocasionó que se aprobara el Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril. Este RD introdujo un nuevo Título en el RDPH, el Título VII, en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico¹⁵⁴. Así, el RDPH destina su Título VII (arts. 356 a 368 RDPH), introducido por el mencionado RD, al desarrollo del art. 123 bis del TRLA relativo a la seguridad de presas, embalses y balsas.

Es de destacar, el régimen de seguridad de presas del Título VII constituye un régimen de seguridad sólo de aplicación a las grandes presas, grandes embalses, balsas de gran tamaño y a las pequeñas y medianas pero que se encuentran clasificadas con cierto riesgo potencial. Quedan excluidos, pues, de dicho régimen “los depósitos de agua, las cámaras de carga, las chimeneas de equilibrio, los diques de encauzamiento de ríos y canales y

¹⁵² El art. 123 bis fue introducido en el TRLA por la disposición final primera de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

¹⁵³ El art. 123 bis TRLA cita literalmente: “Con la finalidad de proteger a las personas, al medio ambiente y a las propiedades, el Gobierno regulará mediante Real Decreto las condiciones esenciales de seguridad que deben cumplir las presas y embalses, estableciendo las obligaciones y responsabilidades de sus titulares, los procedimientos de control de la seguridad, y las funciones que corresponden a la Administración pública.”

¹⁵⁴ El apartado siete del art. único del RD 9/2008 introdujo en el RDPH el Título VII relativo a seguridad de presas, embalses y balsas.

otras estructuras hidráulicas que, tanto por su tipología como por su función, difieran sustancialmente de las presas y embalses de agua” (arts. 356 y ss. RDPH).

El Título VII del RDPH regula las competencias administrativas en materia de seguridad, estableciendo, en su art. 360 RDPH, que la Administración General del Estado será competente en materia de seguridad de presas situadas en el DPH de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias y del resto de demarcaciones cuando la infraestructura sea de interés general del Estado, cuando sea al Estado a quien le corresponda su explotación. Sigue el art. 360 precisando que, por su parte, las comunidades autónomas deberán designar un órgano competente en materia de seguridad de presas para aquellas infraestructuras situadas en el DPH, cuando les corresponda su gestión o cuando éstas se sitúen fuera del DPH. Además, el art. 360.3 RDPH establece que la Administración General del Estado y las comunidades autónomas pueden celebrar convenios de colaboración en relación con la seguridad de presas, balsas y embalses. Lo establecido en este art. es relevante a los efectos de poder ver qué administración podría ser titular de la obligación de eliminar una presa ineficaz que, además, pudiera considerarse una amenaza para la seguridad. Sin embargo, el citado art. no fija nada concreto en cuanto a la eliminación por motivos de seguridad, ni un mandato expreso en este sentido.

En relación con la gestión administrativa en materia de seguridad de presas, el art. 361 RDPH regula la creación de una Comisión Técnica de Seguridad de Presas, que debe ser el órgano técnico administrativo que decida cuestiones burocráticas sobre la seguridad de presas, p. ej., cuando una presa tiene que cambiar de fase en su ciclo de vida, ha llegado al final de su ciclo de vida, o si las nuevas presas que se construyen cumplen con los requisitos de seguridad necesarios.

El art. 364 RDPH regula las Normas Técnicas de Seguridad de Presas y Embalses, disponiendo que se aprobaran mediante RD y que, entre otras consideraciones, las exigencias de seguridad se definen como aquellas condiciones que deben cumplir las presas y embalses en todas sus fases. De acuerdo con el art. 364.3.c) las Normas Técnicas deben incluir, en concreto, una “Norma Técnica de Seguridad para la explotación, revisiones de seguridad y puesta fuera de servicio de presas”. Como veremos más adelante, estas Normas Técnicas todavía no se han aprobado, pese a existir un mandato legal para su aprobación desde 2008.

Tampoco hace especial referencia a la eliminación de presas el art. 366 RDPH relativo a los sujetos obligados en materia de seguridad de presas y embalses, lo cual es bastante significativo a los efectos de ver cuán olvidada se encuentra la cuestión de la eliminación de obras hidráulicas en el RDPH. De hecho, el mencionado art. 366 RDPH, si bien establece que el titular de la presa será el responsable de su seguridad quedando éste sujeto a las Normas Técnicas de Seguridad correspondientes y establece qué sujeto público será el responsable de la seguridad en el ámbito de la Administración General del Estado, no hace ninguna referencia concreta a qué sujeto tiene la responsabilidad de proceder a la eliminación de la obra cuando ésta amenace la seguridad de personas, bienes o el medio ambiente.

Finalmente, el art. 367 RDPH regula las obligaciones del titular de la obra hidráulica en relación con la seguridad. De acuerdo con el apartado primero de este art. los titulares tienen la obligación de información, es decir, con el fin de que la administración pueda inventariar todas las obras hidráulicas en principio los titulares de éstas sean públicos o privados, tienen el deber de inscribir en el registro su presa, según si la presa tiene entidad suficiente, es decir, si tiene una altura superior a 5 metros o una capacidad de embalse mayor de 100.000 m³. Ello implica que las obras hidráulicas que no lleguen a las dimensiones anteriores no generaran la obligación de inscripción. Es por ello por lo que su recuento, inventariado y determinación de su estado y peligrosidad, devienen una tarea mucho más compleja.

De acuerdo con el apartado núm. 2 del mismo art. 367 RDPH, el titular debe elaborar y disponer para que la administración los apruebe “las normas de explotación y los planes de emergencia de la presa y embalse en el caso de que sea de aplicación” y además deberá “disponer de los medios humanos y materiales necesarios para garantizar el cumplimiento de lo establecido en estos documentos y otras obligaciones en materia de seguridad”¹⁵⁵. De acuerdo con este párrafo, el titular de la concesión debe tener los recursos humanos y materiales pertinentes para poder dar cumplimiento a la normativa aplicable. Se trata de una forma de asegurar que el titular no actúe sin tener en cuenta las consecuencias de sus

¹⁵⁵ Esta consideración fue introducida en 2016 mediante el RD 638/2016, de 9 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, el Reglamento de Planificación Hidrológica y otros reglamentos en materia de gestión de riesgos de inundación, caudales ecológicos, reservas hidrológicas y vertidos de aguas residuales.

actos pues deberá asumir su coste. Lo anterior traducido al plano ambiental generará que los titulares, a partir de 2016 -fecha en la que se introdujo esta consideración en el ordenamiento jurídico-, asumen 'el cost recovery' de sus acciones y no pueden alargar la puesta fuera de servicio de la presa hasta un momento en el que su coste, tanto económico como ambiental, ya no les es soportable. Ello es relevante para ver que hasta 2016 lo anterior no fue exigido a los titulares de la obra hidráulica y, en consecuencia, existirán en España muchas obras hidráulicas sin normas de explotación y/o planes de emergencia que demuestren la suficiencia de medios humanos y materiales para garantizar su cumplimiento. En relación con los planes de emergencia a los que el art. 367 hace referencia, el RDPH ni el resto de normas aplicables no especifican qué debe contener este plan, ni si debe hacer referencias a la eliminación de la obra hidráulica en determinados casos concretos. De hecho, el contenido de los planes de emergencia, de acuerdo con el RDPH, debe desarrollarse en la Norma Técnica de Seguridad para la clasificación de las Grandes Presas y para la elaboración e implantación de los planes de emergencia de las Grandes Presas y sus embalses (art. 364.3.a), que todavía no ha sido aprobada.

En virtud del art. 367.3 RDPH el titular de la obra está obligado a cumplir con las Normas Técnicas de Seguridad, disponer de suficiente solvencia económica como para hacer frente a las exigencias de la seguridad de presas y embalses, asumir las condiciones que se le impongan, adoptar cuantas medidas de seguridad considere la administración competente que son precisas en cada fase de la vida de la presa, facilitar a la administración, cuando se le requiera, toda la información de la que disponga en relación a la seguridad de la presa, permitir el acceso a la administración o a las entidades colaboradoras para que puedan ejercer sus funciones en materia de seguridad y comunicar a la administración cualquier situación que pueda comprometer los niveles de seguridad en la infraestructura.

B) La puesta fuera de servicio de presas

Los primeros artículos del Título VII hacen referencia a su régimen de aplicación, a las definiciones, a la clasificación de las presas y los embalses y a sus fases vitales. En relación con las fases del ciclo de vida de una presa y su puesta fuera de servicio, conviene hacer mención del art. 359 RDPH pues establece cuales son los distintos estadios por los

que puede pasar una presa desde su construcción hasta que se produce su puesta fuera de servicio.

De acuerdo con este artículo, las fases de la vida de una presa son las distintas situaciones por las que va pasando y que se diferencian por las circunstancias concretas de su uso y desarrollo, es decir, en función de aquello que realiza en cada período. En concreto, el artículo distingue las fases de proyecto, construcción, puesta en carga, explotación y puesta fuera de servicio y establece que los criterios para determinar y establecer cuándo debe inferirse cada una de estas frases se fijaran en las, anteriormente comentadas, Normas Técnicas de Seguridad a las que hace referencia el art. 364 RDPH¹⁵⁶.

El art. 359 RDPH es relevante porque introduce una fase que hace directa referencia a la cuestión principal de este trabajo, la fase de ‘fuera de servicio’. Sin embargo, este art. no concreta qué debe entenderse por ‘fuera de servicio’, es decir, no delimita cuándo una presa deberá considerarse que está en esta fase de su vida. Sí establece este art. 359 RDPH que las distintas fases se delimitaran con más concreción en las Normas Técnicas de Seguridad, pero, como veremos más adelante, estas Normas todavía no han sido objeto de aprobación.

En cambio, sí se menciona con más detalle la puesta fuera de servicio en normas vigentes más antiguas. Por un lado, esta referencia al concepto de fuera de servicio la encontramos, de una forma más directa y concreta, en la Instrucción de 1967. Esta norma, a pesar de su longevidad, se encuentra todavía hoy en día en vigor, y, aunque sólo es de aplicación a aquellas obras hidráulicas consideradas ‘grandes presas’, contiene la mayor parte de la regulación existente actualmente acerca de la fase de puesta fuera de servicio de grandes presas.

La Instrucción de 1967 habla del ‘ciclo de vida’ de las presas, pero dedica, en proporción, poco a la fase última de puesta fuera de servicio de la presa pues únicamente dedica dos

¹⁵⁶ La redacción del art. 359 RDPH dispone: “1. Se entiende por fases en la vida de la presa las distintas situaciones que se diferencian en el desarrollo y utilización de las presas y los embalses. En función de la actividad principal desarrollada durante el período correspondiente, las fases de la presa se denominan: proyecto, construcción, puesta en carga, explotación y puesta fuera de servicio. 2. Los criterios para delimitar cada una de las mencionadas fases se fijarán en las Normas Técnicas de Seguridad a que se refiere el art. 364.”

párrafos de un art. a esta materia. Concretamente, el art. 100¹⁵⁷ de esta norma hace referencia al ‘abandono y demolición de presas’ y dispone que cuando sea necesario proceder a abandonar o demoler una presa, la Dirección General de Obras Hidráulicas tendrá que aprobar un plan con las obras a realizar de forma que el río quede ‘en condiciones de discurrir sin peligro para la zona de aguas abajo’. Asimismo, de acuerdo con el mismo art. 100, en ningún caso la administración deberá permitir que el abandono de una presa se produzca sin tomar medidas adecuadas que garanticen la seguridad en el área.

Por otro lado, hace también mención de la puesta fuera de servicio el Reglamento de 1996, una norma de 1996 vigente todavía hoy en día. Este Reglamento hace referencia a la seguridad en materia de obras hidráulicas, pero, al igual que la Instrucción de 1967, su ámbito de aplicación es restringido a sólo algunas obras hidráulicas. En concreto, su ámbito de aplicación comprende únicamente las presas de titularidad de la Administración General del Estado o las que operen bajo una concesión otorgada por esta administración, y que sean ‘grandes presas’ o tengan asociado un riesgo potencial significativo si falla su seguridad.

El art. 35 Reglamento de 1996 regula la puesta fuera de servicio de las presas de modo que cuando se produzca la ‘eventualidad del abandono’ de una presa o embalse, el titular deberá redactar un proyecto en el cual se defina qué trabajos se realizarán para disponer su puesta fuera de servicio, sin perder de vista las condiciones en las que deberá quedar la zona afectada por dicha obra hidráulica. Es decir, el titular deberá asegurar que la presa que se va a abandonar experimente las ‘adaptaciones necesarias’ para que no perjudique de forma nociva su zona de influencia y que las posibles roturas que experimente en un futuro no puedan causar daños graves. Además, en virtud del último apartado de este art., si el titular de la presa es desconocido o se ha declarado insolvente es responsabilidad de la Administración hidráulica la puesta fuera de servicio de la presa¹⁵⁸.

¹⁵⁷ El art. 100 de la Instrucción de 1967 regula: “190.1. Cuando sea necesario proceder al abandono o demolición de una presa, la Dirección General de Obras Hidráulicas deberá aprobar el plan de obras a realizar para dejar el río en condiciones de discurrir sin peligro para la zona de aguas abajo. En ningún caso la Administración permitirá el abandono de una presa sin tomar las medidas adecuadas para garantizar la seguridad de dicha zona.”

¹⁵⁸ El texto literal del art. 35 Reglamento de 1996 es como sigue: “35.1 Ante la eventualidad del abandono de una presa o embalse, el titular encargará la redacción de un proyecto que defina los trabajos a realizar para su puesta fuera de servicio, estudiándose, asimismo, las condiciones en que ha de quedar su zona de influencia. La presa a abandonar deberá sufrir las adaptaciones necesarias para que no perturbe nocivamente

C) La Norma Técnica de Seguridad para la explotación, revisiones de seguridad y puesta fuera de servicio de presas y embalses

Como hemos visto anteriormente, el art. 364 RDPH introducía un mandato por el cual debía aprobarse una serie de normas técnicas para seguridad de presas, entre la que se encuentra la Norma Técnica de Seguridad para la explotación, revisiones de seguridad y puesta fuera de servicio. Es en esta Norma Técnica donde, de acuerdo con el art. 364 RDPH, debería concretarse con precisión la puesta fuera de servicio de la presa y, por tanto, cuáles son las obligaciones para el concesionario en esta fase en el que deja de explotarse la obra hidráulica.

Sin embargo, esta Norma Técnica todavía no ha sido aprobada por el Gobierno mediante RD, pese a que está en proceso de formulación desde el año 2010¹⁵⁹. En 2018 se hizo una primera propuesta de RD¹⁶⁰ recogiendo varias normas técnicas en materia de seguridad: la Norma Técnica de Seguridad para la clasificación de las Grandes Presas y para la elaboración e implantación de los planes de emergencia de las Grandes Presas y sus embalses, la Norma Técnica de Seguridad para el proyecto, construcción y puesta en carga de Grandes Presas y llenado de embalses y la Norma Técnica de Seguridad para la explotación, revisiones de seguridad y puesta fuera de servicio de las Grandes Presas y sus embalses. Este proyecto de RD únicamente contendría las Normas Técnicas para grandes presas y sus embalses. En principio la idea del Gobierno ha venido siendo diferenciar entre este tipo de obras hidráulicas y las restantes presas y balsas, es decir, aprobar posteriormente otro RD con las normas técnicas de seguridad para las obras

la circulación del agua y para que su rotura, en el caso que llegara a producirse, no pueda ocasionar daños graves. 35.2 Para iniciar los trabajos de puesta fuera de servicio de una presa o embalse, se requiere que el correspondiente proyecto sea aprobado por la Administración. Una vez finalizadas las obras, se realizará una inspección de las mismas. En el caso que ésta fuera favorable, la Administración autorizará la puesta fuera de servicio de la presa o embalse. El proyecto de puesta fuera de servicio, junto con el resultado de la inspección final, se incorporarán al Archivo Técnico de la presa que pasará, en su conjunto, a disposición del Organismo de cuenca correspondiente. 35.3 Las presas abandonadas cuyo titular sea desconocido o insolvente serán reconocidas por el organismo de cuenca, quien lo comunicará al órgano que realice las funciones de vigilancia e inspección de seguridad de presas; este órgano, una vez recibida dicha comunicación, propondrá al organismo de cuenca los trabajos necesarios para su puesta fuera de servicio. El organismo de cuenca realizará el proyecto y ejecutará las obras a que se refieren los apartados anteriores”.

¹⁵⁹ Vid. Portal web del Ministerio para la Transición Ecológica, información sobre las Normas técnicas de seguridad de presas y embalses: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/seguridad-de-presas-y-embalses/normas-tecnicas/> (consultado 07.06.2019).

¹⁶⁰ Vid. Proyecto de Real Decreto xx/2018 por el que se aprueban las Normas Técnicas de Seguridad para las Grandes Presas y sus Embalses: https://www.miteco.gob.es/images/es/pp-proyecto-rd-normas-tecnicas-seguridad-grandes-presas-y-sus-embalses_tcm30-452740.pdf (consultado 07.06.2019).

hidráulicas de menor tamaño¹⁶¹. Así pues, esta primera fase, en la que se tiene que aprobar el primer RD para las grandes presas, se inició ya en 2018 y el texto de la norma se sometió a información pública hasta julio de este 2018.

El proyecto de RD sometido a información pública en 2018 contenía un primer borrador de la Norma técnica de seguridad para la explotación, revisiones de seguridad y puesta fuera de servicio de presas y embalses, que ya había sido publicado en 2011. En la página web del Ministerio puede encontrarse este borrador y hemos podido constatar que su redacción provisional no establece ningún mandato expreso para la eliminación de las presas que se encuentren en situación de fuera de servicio, aunque sí hace referencia a que su demolición deberá hacerse sin causar impactos significativos en las aguas (art. 3.27 del borrador). Este borrador establece, simplemente, que en caso de puesta fuera de servicio de una presa, “la presa a poner fuera de servicio deberá sufrir las adaptaciones necesarias para que no perturbe nocivamente la circulación del agua y permanezca en condiciones de seguridad” (art. 34.4 del borrador) y “las estructuras e instalaciones que pudieran permanecer después de la puesta fuera de servicio deben ser estables en todos sus aspectos y no deben suponer riesgos para la seguridad pública” (art. 37.4 del borrador).

De todos modos, se trata de un borrador elaborado en 2011 que no ha visto la luz todavía, por lo que nada garantiza que, si en algún momento se aprueba la Norma, su redacción sea la misma que la de este borrador de 2011¹⁶².

Hasta que no se apruebe el RD siguen siendo de aplicación la Instrucción de 1967 y el Reglamento de 1996. El régimen transitorio que propone el proyecto de RD establece que, una vez producida la entrada en vigor del RD, quedarían derogadas estas normas de 1967 y de 1996.

¹⁶¹ Vid. Portal web del Ministerio para la Transición Ecológica, información sobre el Real Decreto xx/2018 por el que se aprueban las Normas Técnicas de Seguridad para las Grandes Presas y sus Embalses: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/participacion-publica/PP-Proyecto-RD-Normas-Tecnicas-Seguridad-Grandes-Presas.aspx> (consultado 07.06.2019).

¹⁶² Vid. Borrador de la Norma técnica de seguridad para la explotación, revisiones de seguridad y puesta fuera de servicio de presas y embalses: https://www.miteco.gob.es/images/es/pp-proyecto-rd-normas-tecnicas-seguridad-grandes-presas-y-sus-embalses-3-explotacion_tcm30-452744.pdf (consultado 01.05.2019)

D) Normativa sobre prevención de inundaciones

Muchas obras hidráulicas fueron construidas con la finalidad de laminar las avenidas fluviales. No obstante, en muchos otros casos, la obra hidráulica supone una barrera al avance normal del río por su cauce y éste puede llegar a desbordarse provocando inundaciones o, incluso, accidentes por rotura de presas y otros obstáculos en mal estado. Además, es necesario que la prevención de las inundaciones sea compatible con la acción de eliminación de una obra hidráulica ineficaz con el objetivo de devolver un río a su estado natural. Debido a lo anterior, la normativa referente a inundaciones puede tener una estrecha relación con la restauración fluvial y, particularmente, con la eliminación de obstáculos a la continuidad fluvial del cauce.

Desde una perspectiva jurídica el Derecho de la UE, como ya hemos avanzado en las páginas anteriores, ha regulado esta cuestión desde una doble perspectiva, por un lado, la protección civil y, por otro lado, la protección ambiental y la ordenación territorial.

a) Prevención de inundaciones desde la perspectiva de la protección civil

En relación con la protección civil, la Directiva de Inundaciones, pretende establecer un marco para evaluar, cartografiar y planificar el riesgo de inundación y así planificar y gestionar su mitigación. Esta norma, tiene una estrecha vinculación con la DMA y en su considerando núm. 14 reconoce la necesidad de ‘dar más espacio a los ríos’, así como una manifiesta preocupación por mantener y/o restaurar las llanuras aluviales como zonas de retención naturales.

Entre otras obligaciones que la Directiva impone, los Estados de la UE deben establecer planes de gestión de inundaciones coordinados a escala de cuenca hidrográfica y que, para alcanzar el objetivo de reducción del riesgo de inundación, se centren en la prevención, la protección y la preparación informando a la población en riesgos de inundación (arts. 7 y 8 Directiva de Inundaciones). Las medidas de protección, p. ej., evitar la construcción en zonas inundables, y las medidas de prevención, como ahora, garantizar la fluidez fluvial y regular los caudales ecológicos para evitar inundaciones ocasionadas por desbordamientos, son medidas que tienen relación con la necesidad de restauración fluvial y de preservar la continuidad longitudinal de los ríos eliminando así obstáculos innecesarios. Puede decirse que, aunque de forma indirecta, esta Directiva

refuerza la obligación de que los Estados procedan a una restauración fluvial adecuada y tomen precauciones en relación al riesgo de inundaciones, tales como eliminar obstáculos innecesarios a la continuidad fluvial.

Las inundaciones en relación con la protección civil también son objeto de regulación en el Derecho español. De hecho, inicialmente, la normativa interna sobre gestión de zonas inundables se focalizaba principalmente en la protección civil sin tomar en consideración la protección ambiental.

La Directriz de 1995, contempla la elaboración de Planes de Emergencia de Presas, que deberán establecer criterios de organización para el control de los factores de riesgo en materia de seguridad de presas respecto a las inundaciones. Además, la Directriz de 1995 prevé una clasificación en función del riesgo potencial o funcionamiento incorrecto, regulación que se prevé que funcione de forma coordinada con el coetáneo Reglamento Técnico sobre Seguridad de Presas y Embalses. La Directriz de 1995 establece que una medida para la protección de personas y bienes a tener en cuenta en la planificación de la protección civil ante el riesgo de inundaciones debe ser la “eliminación de obstáculos y obstrucciones en puntos críticos de los cauces o apertura de vías alternativas de desagües”. Parece algo evidente que, para luchar contra las inundaciones causadas por riadas, sea recomendable eliminar obstáculos, pero no se concreta a qué tipo de obstáculos se está haciendo referencia, si son simples sedimentos, p. ej., u obras hidráulicas, azudes o incluso obras hidráulicas de gran tamaño, como presas, que se encuentren en situación de ineficiencia.

b) Prevención de inundaciones desde una perspectiva ambiental

Desde un punto de vista de gestión de las inundaciones ambiental, existe regulación al respecto en diversa normativa estatal. Como ya hemos visto en capítulos anteriores, p. ej., el TRLA, el RDPH y el PHN hacen referencias al respecto sin mayor incidencia en la eliminación de obras hidráulicas ineficaces¹⁶³. Como ya ha sido comentado, el art. 28 del

¹⁶³ P. ej., el apartado tercero del art. 126 bis RDPH hace referencia a las obras de defensa frente a inundaciones, estableciendo que cuando las autorice, u otorgue una concesión al respecto, el organismo de cuenca deberá prestar atención al estado de las masas de agua y, salvo situaciones excepcionales, sólo podrán construirse estas obras sobreelevadas lateralmente a los cauces en la zona de flujo preferente cuando protejan poblaciones e infraestructuras públicas existentes.

PHN hace una importante referencia a la eliminación de obras hidráulicas en relación con la prevención de las inundaciones. También TRLS hace una referencia importante al respecto en su art. 12, el cual ya ha sido también analizado en este trabajo.

La transposición de la Directiva de Inundaciones finalmente reguló la gestión de las inundaciones desde una perspectiva más centrada en la protección ambiental y en la ordenación territorial. Esto es, el RD 903/2010, que supuso la transposición de la Directiva al ordenamiento jurídico español mediante una norma de rango reglamentario. Este RD establece que los, ya introducidos por la Directiva, planes de gestión del riesgo de inundación deberán incluir medidas de restauración fluvial, medidas de mejora del drenaje de infraestructuras lineales y medidas de prevención de avenidas. Entre estas medidas, destacan “la recuperación del comportamiento natural de la zona inundable” y la recuperación fluvial de los valores ambientales asociados al comportamiento natural de las zonas inundables y la adaptación de infraestructuras que supongan un grave obstáculo al flujo del río, entre otras¹⁶⁴. Lo anterior tiene relación, aunque indirecta, con la obligación de eliminar obras hidráulicas ineficaces cuando éstas están generando mayor riesgo de inundación por constituir un impedimento a la continuidad del flujo del río y, en definitiva, un impedimento a la consecución de una adecuada restauración fluvial encarada a la eliminación del riesgo de inundaciones, objetivo del analizado RD.

Existe también normativa autonómica, que regula las inundaciones, pero por lo general no tiene en consideración la ocupación del espacio fluvial por obras hidráulicas y no considera la eliminación para gestionar mejor la prevención contra inundaciones.

¹⁶⁴ De acuerdo con la Parte A.I.h) del Anexo del RD 903/2010, relativo al contenido de los planes de gestión del riesgo de inundación, “El conjunto de programas de medidas, formadas estas por medidas preventivas y paliativas, estructurales o no estructurales, deberán contemplar, en lo posible, las siguientes:

1. Medidas de restauración fluvial, conducentes a la recuperación del comportamiento natural de la zona inundable, así como de sus valores ambientales asociados y las medidas para la restauración hidrológico-agroforestal de las cuencas con objeto de reducir la carga sólida arrastrada por la corriente, así como de favorecer la infiltración de la precipitación. 2. Medidas de mejora del drenaje de infraestructuras lineales, que incluirán la descripción de los posibles tramos con un insuficiente drenaje transversal, así como de otras infraestructuras que supongan un grave obstáculo al flujo, y las medidas previstas para su adaptación. 3. Medidas de predicción de avenidas, que incluirán al menos: Las medidas adoptadas para el desarrollo o mejora de herramientas para predicción o de ayuda a las decisiones relativas a avenidas, temporales marítimos o erosión costera. Las normas de gestión de los embalses durante las avenidas. 4. Medidas de protección civil, que incluirán al menos: Las medidas de coordinación con los planes de protección civil, y los protocolos de comunicación de la información y predicciones hidrológicas de los organismos de cuenca a las autoridades de protección civil. Las medidas planteadas para la elaboración de los planes de protección civil en caso de que éstos no estén redactados [...]”.

P. ej., en Cataluña se encuentran en tramitación, todavía en fase de revisión y pendientes de aprobación definitiva, el Pla de gestió del risc d'inundació del districte de conca fluvial de Catalunya¹⁶⁵ y el Programa de mesures de l'àmbit hidrològic del Pla de gestió del risc d'inundació del districte de conca fluvial de Catalunya¹⁶⁶. Pese a que esta normativa autonómica todavía no está en vigor, es posible ver a través del portal de web de la Agència Catalana de l'Aigua su redacción provisional. El proyecto de Pla de gestió reconoce que es una medida de prevención necesaria la eliminación y recolocación de las ocupaciones situadas en zonas inundables para disminuir el riesgo de daños. El Programa de mesures hace la misma consideración en relación con la eliminación de 'ocupacions urbanístiques'. Sin embargo, estas ocupaciones urbanísticas parece que hacen más referencia a edificios e infraestructuras situadas en zonas inundables que a las obras hidráulicas como tales que en ocasiones generan el incremento del riesgo de inundación.

2.5. Regímenes de responsabilidad

Los regímenes de responsabilidad pueden tener incidencia en la eliminación de obras hidráulicas ineficaces de forma indirecta, ya que, pese a no contener una obligación explícita de eliminarlas, sí pueden constituir un incentivo para que quienes pueden resultar responsables de los daños que puedan causar las obras actúen con el fin de evitar que éstos se materialicen.

Para ver cómo estos regímenes de responsabilidad pueden favorecer la eliminación de obras hidráulicas ineficaces, en este capítulo analizaremos el régimen de responsabilidad patrimonial de la administración y los regímenes de responsabilidad civil extracontractual por daños al medio ambiente y por daños a terceros.

¹⁶⁵ En la página web de la Agència Catalana de l'Aigua puede consultarse el proyecto de Pla de gestió del risc d'inundació del districte de conca fluvial de Catalunya: http://aca.gencat.cat/web/.content/30_Plans_i_programes/20_Gestio_del_risc_inundacions/1er-cicle-de-planificacio/bloc1/101_1_Proposta_PGRI_ca.pdf (consultado 09.05.2019).

¹⁶⁶ En la página web de la Agència Catalana de l'Aigua puede consultarse el proyecto de Programa de mesures de l'àmbit hidrològic del Pla de gestió del risc d'inundació del districte de conca fluvial de Catalunya: http://aca.gencat.cat/web/.content/30_Plans_i_programes/20_Gestio_del_risc_inundacions/1er-cicle-de-planificacio/bloc2/201_1_Progrma_mesures-PMH_Catalunya.pdf (consultado 09.05.2019).

A) La responsabilidad patrimonial de la administración

De acuerdo con el art. 106.2 CE los ciudadanos tienen derecho a ser resarcidos por aquellas lesiones producidas por la actuación de los servicios públicos, salvo fuerza mayor¹⁶⁷ y siempre que se den los requisitos que contempla la institución de la responsabilidad patrimonial administrativa en la normativa estatal. Así, de acuerdo con el art. 32.1 de la LRJSP¹⁶⁸, “los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”. El art. 32.2 LRJSP establece además que “en todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

El régimen de responsabilidad patrimonial de la administración puede tener un papel determinante en la eliminación de obras hidráulicas ineficaces por cuanto la administración querrá evitar asumir responsabilidades por accidentes causados por este tipo de obras y, en consecuencia, procederá a eliminarlas cuando sea necesario. En otras palabras, en coherencia con el principio de responsabilidad patrimonial, la administración querrá proceder a la demolición de obras hidráulicas cuando sea necesario por motivos de seguridad para evitar ocasionar daños a terceros de los que deba responsabilizarse.

Pese a lo anterior, en algunos casos de obras hidráulicas ineficaces que afectan al ecosistema, pero que no comportan un riesgo de inundación o no son susceptibles de causar daños a las personas o a sus bienes, la administración se mostrará reticente a la eliminación o demolición, pues existe el riesgo de que la eliminación no se lleve a cabo correctamente o exista un error en la evaluación de impacto ambiental y tal actuación termine por causar un daño a terceros o un mayor daño ambiental que la administración

¹⁶⁷ De acuerdo con JORDANO FRAGA (2000), la jurisprudencia del TS ha utilizado tradicionalmente tres elementos definitorios en relación con el concepto de fuerza mayor: lo insólito en cuanto a la periodicidad histórica, lo cuantitativo y lo cualitativo (torrencialidad de unas lluvias, magnitud del accidente, duración, la afectación en los bienes, etc.). Debido a lo anterior, según escribe este autor, la fuerza mayor constituye un estándar o concepto jurídico indeterminado que debe ser delimitado para que su uso se normalice.

¹⁶⁸ A lo largo de los años, numerosa jurisprudencia ha desarrollado el régimen de responsabilidad patrimonial de la administración pública y ha ido modulando y fijando los requisitos necesarios para que se dé esta responsabilidad. Como muestra de la configuración de estos principios más actualizada, p. ej., *vid.* STS de 17 de febrero de 2015 (núm. recurso 2335/2012).

deberá igualmente reparar. Es decir, en estos casos, la responsabilidad ya no actuaría como un incentivo para que la administración actúe en la eliminación de una obra hidráulica ineficaz y se convertiría en un escollo a la restauración fluvial.

En consecuencia, si en una obra hidráulica ineficaz se produce un accidente que causa daños a terceros, podría ser responsable la administración pública, con independencia de que haya una concesión vigente. Las obras hidráulicas ineficaces, por lo general, se caracterizan por encontrarse en mal estado de conservación, debido a su abandono, por lo que es mucho más probable que ocurra un accidente que genere daños a terceros y, en tal caso, con bastante certeza se consideraría que la administración no actuó adecuadamente y sería declarada responsable de los daños causados.

El caso de la presa de Tous¹⁶⁹ es un suceso que, tristemente, ilustra a la perfección lo anterior. Los hechos ocurridos se juzgaron tanto en la vía penal como en la vía contencioso-administrativa. En la vía penal únicamente se condenó a un ingeniero funcionario de la administración hidráulica. El concesionario de la presa no fue declarado responsable, por los daños causados por la rotura, al considerarse, de forma unánime, que no había actuado mal al haberse ceñido al cumplimiento de las condiciones del título concesional.

En cambio, sí se consideró, en la vía judicial contencioso-administrativa, que concurría responsabilidad patrimonial de la administración hidráulica. En la STS de 20 de octubre de 1997 (núm. recurso 455/1997), el Tribunal declaró la responsabilidad patrimonial de la administración por omisión, pues entendió que la administración del Estado tuvo una actitud negligente previa al accidente al no llevar a cabo todas las medidas de inspección, gestión y conservación que habrían sido necesarias para evitar la catástrofe. La mencionada sentencia cita:

“En la STS de 25 de enero de 1997 (Sala 3ª) se señala que la responsabilidad patrimonial de la Administración prevista en el citado art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y en la actualidad por el art. 139.1 de la Ley 30/1992, de

¹⁶⁹ La ‘Pantanada de Tous’ fue la inundación que el 20 de octubre de 1982 afectó a la cuenca del Júcar provocada por una presa que se vino abajo por una fatal combinación de condiciones meteorológicas, construcción deficiente y falta de labores preventivas por parte de la administración. La riada causó 3 muertes e importantes destrozos materiales.

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, es objetiva o por el resultado, como ha declarado la jurisprudencia de esta Sala, recogida, entre otras, en Sentencias de 20 de febrero de 1989, 5 de febrero y 20 de abril de 1991, 10 de mayo, 18 de octubre, 27 de noviembre y 4 de diciembre de 1993, 14 de mayo, 4 de junio, 2 de julio, 27 de septiembre, 7 de noviembre y 19 de noviembre de 1994, 11 de febrero, 25 de febrero y 1 de abril de 1995 y 5 de febrero de 1996, de manera que, aunque en este caso el funcionamiento del servicio público fuese correcto, no hay razón para exonerar a la Administración recurrente de responsabilidad.

El examen jurisprudencial precedente permite concretar los siguientes criterios de incidencia directa en el caso:

1. No puede considerarse fuerza mayor la previsibilidad del desbordamiento del Río Júcar (cuya historia acredita en la forma que consta en el expediente administrativo la reiteración de sus inundaciones).
2. La actuación estatal negligente se pone de manifiesto ante la insuficiencia de las medidas de inspección, gestión y conservación.
3. Excluiría de responsabilidad patrimonial a la Administración del Estado la apertura de las compuertas con criterios de racionalidad, lo que no sucede en el caso examinado.
4. El daño ha de ser consecuencia de una actuación normal o anormal de la Administración Pública en una relación directa de causa a efecto, lo que sí queda acreditado en la cuestión planteada.”¹⁷⁰

En sentido semejante, la STS de 26 de abril de 2007 (núm. recurso 2102/2003), que resolvía sobre la responsabilidad de la administración por los daños causados por inundaciones fruto de un río que se desbordó como consecuencia de falta de limpieza de sus cauces por parte de la administración competente, establecía lo siguiente:

“Dicho estudio conduce a la conclusión de que la jurisprudencia reconoce la responsabilidad de la administración no sólo en los casos en que la inundación o el

¹⁷⁰ Vid. STS 455/1997, FJ Décimo.j)

desbordamiento es originado por una actividad administrativa positiva o por la omisión unida a la creación de una situación previa de riesgo --en una modalidad que podría caracterizarse como equivalente a la comisión por omisión--, sino también en los casos en que se incumple de modo omisivo puro el deber de poner fin o impedir hechos o actos ajenos a su actuación que pueden provocar el desbordamiento y la perniciosa acción de las aguas que discurren por los cauces naturales. Solamente se reconocen como excepciones, en uno y otro supuestos, los acontecimientos de lluvias torrenciales o a destiempo, que son considerados como casos de fuerza mayor excluidos expresamente por la ley.”¹⁷¹

“..... Es evidente, pues, que con base a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley de Aguas y jurisprudencia expuesta, la Administración tiene la obligación de realizar actuaciones o impedir hechos que pueden provocar el desbordamiento y la perniciosa acción de las aguas que discurren por los cauces naturales, con la excepción de los acontecimientos de lluvias torrenciales o a destiempo que son considerados como casos de fuerza mayor excluidos expresamente por la Ley, tal y como se recoge en el fundamento jurídico cuarto de la sentencia anteriormente transcrita. La fuerza mayor, como tantas veces hemos declarado, no sólo exige que obedezca a un acontecimiento que sea imprevisible e inevitable, como el caso fortuito, sino también que tenga su origen en una fuerza irresistible extraña al ámbito de actuación del agente (Sentencias, entre otras, de 26 de febrero de 1998, recurso de apelación número 4587/1991, 6 de febrero de 1996, recurso número 13862/1991, 18 de diciembre de 1995, recurso número 824/1993, 30 de septiembre de 1995, recurso número 675/1993, 11 de septiembre de 1995, recurso número 1362/1990, 11 de julio de 1995, recurso número 303/1993, 3 de noviembre de 1988, 10 de noviembre de 1987 y 4 de marzo de 1983).”¹⁷²

El trágico suceso de la riada del camping de Biescas¹⁷³ también terminó en la vía judicial mediante una sentencia que declaró la responsabilidad patrimonial de la administración.

¹⁷¹ Vid. STS 2102/2003, FJ Tercero

¹⁷² Vid. STS 2102/2003, FJ Tercero

¹⁷³ En el desastre de Biescas se produjo una riada que arrasó un camping cerca del pueblo de Biescas, Pirineo aragonés, en pleno agosto, y terminó con la vida de 87 personas. El camping ‘Las Nieves’ se situaba sobre el cono de deyección en la desembocadura del Torrente de Arás en el río Gállego, como resultado de que fue concedida su ubicación en dicho lugar. Tras unas fuertes lluvias, el gran caudal de la avenida excavó un nuevo cauce de tremendas dimensiones que fue a parar al camping. La tragedia fue agravada o, incluso causada, por la acumulación de materiales en las casi 40 presas de retención de sedimentos existentes en la cuenca y que el agua se llevó por delante, haciéndolos bajar también hacia el camping.

La SAN de 21 de diciembre de 2005 (núm. recurso 1976/2001), condenó a la administración del Estado y a la Diputación General de Aragón al pago de más de once millones de euros a quienes sufrieron daños o fueron víctimas de la tragedia por tener la administración pública el deber incondicional de proteger la seguridad de las personas y sus bienes. Esta SAN cita textualmente:

“En resumen, la intervención de la CHE en el acaecimiento de los hechos que estamos enjuiciando fue igualmente decisiva, porque aunque, efectivamente, su intervención legalmente sólo se circunscribía a un ámbito, es decir, al relacionado con el cauce y sus zonas de policía, no hay que olvidar que en esta materia tiene competencia exclusiva y, por ende, todos los medios legalmente a su alcance en tal sentido, sin que, en ningún caso y por todo lo expuesto en el fundamento decimoséptimo, se pueda excluir en su ejercicio ese objetivo irrenunciable de una Administración Pública en un Estado de Derecho de salvaguardar la vida e integridad de las personas y de sus bienes; por lo cual, no es admisible lo alegado por la defensa de ese Organismo de que las facultades de policía de cauce que legalmente se le atribuyen se refieran exclusivamente a la defensa de éste.”¹⁷⁴

En definitiva, a la vista de las graves consecuencias que puede llegar a tener para la administración que ocurra un accidente en aquellas obras hidráulicas ineficaces que siguen en pie sin ninguna función y deteriorándose por falta de mantenimiento, la responsabilidad patrimonial administrativa debería servir para que la Administración sea más cautelosa a la hora de gestionarlas y proceda a la eliminación cuando sea necesario.

B) La responsabilidad civil extracontractual del concesionario

En materia de responsabilidad por daños ocasionados por obras hidráulicas, tiene también especial relevancia la responsabilidad civil del concesionario titular de la obra hidráulica. Esta responsabilidad civil extracontractual puede exigirse por la vía de la LRM -que fija un régimen de responsabilidad civil por daños ambientales causados por los operadores que desarrollen actividades profesionales o económicas- o por la vía tradicional de la

¹⁷⁴ SAN 1976/2001, FJ Vigésimosegundo

responsabilidad extracontractual -el art. 1902 CC¹⁷⁵-, cuando el daño se haya producido a terceros.

La LRM regula la responsabilidad de los operadores en relación con la prevención y la reparación de los daños medioambientales que su actividad pueda causar de acuerdo con el art. 45 CE y los principios de prevención y de quien contamina paga (art. 1 LRM). El régimen de responsabilidad fijado en la LRM persigue reforzar los mecanismos de prevención para evitar los accidentes con consecuencias dañinas para el medio ambiente y asegurar que los daños ambientales que se produzcan sean reparados aun cuando la actividad económica que los cause se ajuste plenamente a la legalidad. La LRM permite garantizar que la prevención y la reparación de daños medioambientales sea, en todo caso, sufragada por el actor responsable de la explotación económica de la que se deriven dichos daños.

De acuerdo con el punto séptimo del Anexo III de la LRM, “la captación y el represamiento de aguas sujetos a autorización previa de conformidad con el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio” son actividades sujetas al régimen de responsabilidad de la LRM en base a su art. 3.1 LRM. En este caso, las obras hidráulicas ineficaces serán objeto de aplicación del régimen de la LRM por tratarse de actividades con represamiento de aguas en el DPH y que necesitan de concesión de acuerdo con el TRLA.

Para las actividades sujetas a este régimen de responsabilidad, la LRM regula una responsabilidad objetiva que deberá asumir el operador (art. 3.1 LRM). Este operador, en el ámbito de las obras hidráulicas será el titular de la concesión para llevar a cabo un aprovechamiento hidrológico. En concreto, el art. 3 LRM dispone que cuando se hayan causado daños ambientales por una actividad económica o profesional se aplicará el régimen de responsabilidad previsto por esta ley con independencia de si existe dolo, culpa o negligencia¹⁷⁶.

¹⁷⁵ En caso de ocurrir un accidente por rotura de una obra hidráulica en mal estado de conservación, el titular propietario de la misma podría ser también responsable civilmente por los daños causados a terceros al concurrir los presupuestos de culpa o negligencia en sus acciones u omisiones.

¹⁷⁶ El texto completo del art. 3 LRM establece: “1. Esta ley se aplicará a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III, aunque no exista dolo, culpa o negligencia. Se presumirá, salvo prueba en contrario, que una actividad económica o profesional de las enumeradas en el anexo III ha causado el daño o la amenaza inminente de que dicho daño se produzca cuando, atendiendo a su naturaleza intrínseca o a la forma en que se ha desarrollado, sea apropiada para causarlo.”

El Anexo II de la Ley concreta la noción de reparación del daño ambiental, estableciendo que consistirá en restituir “el medio ambiente a su estado básico”. Así, de acuerdo con el art. 21 RLRM, desarrollo reglamentario de la LRM, “en la reparación primaria, se restituirán o aproximarán al máximo los recursos naturales y los servicios que éstos prestan, a su estado básico, en el lugar en el que se produjo el daño” y una de las medidas de reparación primarias más evidentes debe ser “eliminar, retirar o neutralizar el agente causante del daño”.

Además de lo anterior, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el art. 3.4 LRM, el régimen de responsabilidad previsto por la Ley no incluye la responsabilidad de los operadores de la actividad en los casos de daños medioambientales o amenaza de que se produzcan ocasionados por fenómenos naturales de carácter excepcional, inevitables e irresistibles. En consecuencia, si el daño ambiental se produce por fuerza mayor como - p. ej., la rotura de una presa cuando la avenida del río no se habría podido prever de ningún modo-la LRM no será de aplicación.

Desde una perspectiva temporal y de prescripción, es necesario destacar que la LRM entró en vigor en octubre de 2007, y de acuerdo con esta misma norma, sus efectos sólo pueden retrotraerse en el tiempo hasta el 30 de abril de 2007. Sin embargo, la obligación de constituir garantía financiera que se exige a algunos operadores de acuerdo con la LRM, como es el caso de los operadores de explotaciones con represa o captación de aguas, se exige únicamente desde el 30 de abril de 2010.

En consecuencia, a lo anterior, la obligación de reparación de la LRM no es aplicable a supuestos en los que el daño ambiental sea anterior al 30 de abril de 2007 o a los supuestos en los que el daño ambiental sea causado con posterioridad a esta fecha, pero derive de actividades iniciadas y terminadas con anterioridad a la misma fecha¹⁷⁷. En cuanto a la prescripción de la exigencia de responsabilidad medioambiental, ésta se extingue a los 30 años desde que tuvo lugar la emisión o el suceso causante del daño ambiental, iniciándose el cómputo el día en que cesa totalmente el daño o se produce por última vez el suceso que ha generado el daño ambiental (art. 4 LRM).

¹⁷⁷ El terrible suceso de la rotura de la presa de la balsa minera de Aznalcóllar habría sido un perfecto candidato a la aplicación del régimen de responsabilidad previsto en la LRM. Sin embargo, el desastre de Aznalcóllar sucedió en 1998, de modo que escapa del ámbito temporal de aplicación de la LRM.

En el mismo sentido que apuntábamos en el caso de la responsabilidad patrimonial administrativa, si bien la normativa de responsabilidad medioambiental puede llegar a constituir un incentivo claro a la eliminación de la obra hidráulica ineficaz que, potencialmente, pueda dañar el medio ambiente, en la práctica ello pocas veces se materializa. Sin perjuicio de lo anterior, también hemos podido ver como la LRM debería servir como herramienta para exigir al concesionario, una vez ya se haya causado un daño ambiental, que, en base al contenido del art. 21 RLRM, responda por el daño causado reparándolo y restaurando espacio natural afectado.

PARTE IV: Normativa sectorial que puede ayudar a encontrar soluciones legislativas a los problemas planteados en este trabajo

En la parte IV de este trabajo vamos a exponer brevemente la normativa que regula la declaración de ruina en materia urbanística y la normativa que regula la restauración en materia de minas. El objetivo es analizar, de forma general y sin ánimo de profundizar, cómo se encuentran reguladas estas materias con la finalidad de que sirvan de base para introducir al lector las soluciones normativas propuestas a la laguna planteada en este trabajo, extraídas mediante analogía, y que se expondrán más adelante en las conclusiones de este trabajo.

1. La regulación del estado de ruina en el Derecho Urbanístico

La concepción estatutaria del derecho a la propiedad (art. 11.1 TRLS), implica la asignación a los propietarios de edificaciones de un conjunto de obligaciones y derechos. Entre estas obligaciones, o deberes, encontramos el deber de conservación.

El deber de conservación implica el debido cumplimiento de las exigencias de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato en el ámbito de las actuaciones urbanísticas. Así mismo, debido a la concepción más actual del deber de conservación, este deber también implica el necesario cumplimiento de las exigencias derivadas de la legislación cultural y turística, así como la adaptación de las edificaciones y construcciones al entorno y la satisfacción de las imposiciones de accesibilidad¹⁷⁸ que la normativa sectorial en esta materia concrete.

El deber de conservar no es perpetuo y debe cesar cuando el estado de conservación de un edificio hace incompatible continuar cumpliendo con este deber. Cuando un edificio se encuentra en una situación de hecho que, a causa de una grave degradación, hace inviable su reparación, se considera que se encuentra en estado de ruina. Por lo general, ello se entiende así, cuando el coste de la reparación es tan elevado que no guarda proporción con el valor del edificio en buen estado. En estos casos, para que cese el deber de conservación es necesario que se declare administrativamente la ruina del edificio. En estas situaciones, tras la declaración, el propietario deja de tener los deberes de conservación y pasa a tener otras obligaciones, entre las que se encuentra el deber de

¹⁷⁸ De acuerdo con el art. 3.a).1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

demoler su edificio. En otras palabras, el estado de ruina de una edificación produce la extinción de la obligación legal de sostener económicamente el mantenimiento de la vida de un edificio y su declaración genera el nacimiento de nuevas obligaciones distintas a las de conservación.

Actualmente la normativa urbanística autonómica regula los supuestos de ruina. La normativa estatal vigente, el TRLS, ya no regula la ruina como sí lo hacía en sus derogadas versiones. Normalmente la normativa autonómica distingue entre el concepto de ruina técnica¹⁷⁹ y ruina económica¹⁸⁰, y todavía hay algunas Comunidades Autónomas que conservan la triple vertiente de la ruina, recogida antes en la normativa estatal urbanística, contemplando también la ruina urbanística¹⁸¹.

Una vez declarada la ruina urbanística por la Administración dicha declaración genera unos efectos administrativos, estos efectos administrativos se fijan por cada normativa urbanística autonómica, pero siguen un patrón muy similar. El principal efecto de la declaración de ruina es la obligación del propietario de demoler el inmueble, edificación o construcción. No obstante, por lo general las normativas autonómicas contemplan otras opciones además de la eliminación¹⁸². Es habitual que se permita al propietario, en ciertos supuestos, elegir si prefiere la demolición del inmueble o su rehabilitación.

A título de ejemplo, la normativa autonómica catalana en materia de urbanismo (art. 198 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo) dispone:

“3. La declaración de ruina legal que afecta un edificio que no está catalogado, no es objeto de un procedimiento de catalogación y que no está declarado como bien cultural,

¹⁷⁹ Se considera que un edificio se encuentra en ruina técnica cuando presenta un agotamiento generalizado de los elementos estructurales fundamentales, o alguno de sus elementos o materiales presenten daños que comprometan su estabilidad, y su recuperación no sea posible por los medios técnicos normales (los de uso más común y frecuente).

¹⁸⁰ Se entiende por ruina económica aquella situación en la que los daños que presenta un inmueble implican para su conservación la realización de obras de reparación y el coste de éstas excede la mitad del coste de reposición de la edificación por otra con características similares, excluyendo el valor del suelo.

¹⁸¹ De acuerdo con alguna legislación autonómica, la ruina urbanística se produce cuando un edificio requiere para su reparación la realización de obras que no pueden ser autorizadas por encontrarse éste en situación de fuera de ordenación.

¹⁸² Todas las normativas autonómicas contemplan la obligación de rehabilitación de forma prioritaria a la demolición en los casos de edificios con interés histórico-cultural.

comporta para las personas propietarias la obligación de rehabilitarlo o derribarlo, a su elección, salvo que de acuerdo con las determinaciones del planeamiento urbanístico la rehabilitación no sea autorizable, caso que comporta la obligación de derribo. Las personas propietarias deben ejecutar la rehabilitación o el derribo, según proceda, en el plazo fijado por el ayuntamiento, y sin perjuicio de la aplicación de la ejecución subsidiaria a cargo de los propietarios o propietarias, si procede.”

En el caso de la normativa urbanística de Canarias se establece (art. 155 del Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias):

“3. La declaración de la situación legal de ruina urbanística implicará que:

a) El Ayuntamiento deberá ordenar las medidas necesarias para evitar daños a personas y bienes y pronunciarse de forma razonada sobre el cumplimiento o incumplimiento del deber de conservación de la edificación. No procederá apreciar el incumplimiento de dicho deber cuando la ruina sea causada por fuerza mayor, hecho fortuito o culpa de tercero, así como cuando el propietario haya sido diligente en el mantenimiento y uso del inmueble.

b) El propietario de la edificación quedará obligado a:

1º) Proceder, a su elección, a la completa rehabilitación o a la demolición, cuando se trate de una edificación no catalogada, ni protegida, ni sujeta a procedimiento alguno dirigido a la catalogación o al establecimiento de un régimen de protección integral.

2º) Adoptar las medidas urgentes y realizar los trabajos necesarios para mantener y recuperar la estabilidad y la seguridad de la edificación, en los restantes supuestos. En este caso, el Ayuntamiento podrá convenir con el propietario los términos de la rehabilitación definitiva. De no alcanzarse acuerdo, el Ayuntamiento podrá optar entre ordenar las obras de rehabilitación necesarias, con otorgamiento simultáneo de ayuda económica adecuada, o proceder a la sustitución del propietario incumplidor aplicando el régimen establecido en los artículos 148, 149 y 150 de este Texto Refundido, sin necesidad de que la finca afectada esté incluida en área delimitada al efecto.”

La normativa urbanística de Navarra dispone (art. 199 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo):

“3. Si el propietario no cumpliera lo acordado por el Ayuntamiento, lo ejecutará éste a costa del obligado.

4. Si existiere urgencia y peligro en la demora, el Alcalde, bajo su responsabilidad, por motivos de seguridad, dispondrá lo necesario para asegurar la integridad física de los ocupantes y de terceras personas.

5. Las edificaciones declaradas en ruina deberán ser sustituidas o rehabilitadas conforme a las previsiones del planeamiento en el plazo establecido por éste.

Agotados dichos plazos sin que el particular solicite licencia para la actuación correspondiente, la Administración sancionará el retraso con arreglo a esta ley foral.”

Es interesante señalar que, de acuerdo con la normativa en materia de arrendamientos urbanos, la declaración de ruina firme implica necesariamente la extinción de los contratos de arrendamiento que se encuentren ligados al edificio en cuestión¹⁸³. Incluso el CC establece en su art. 389 que el propietario de una construcción ruinosa tendrá el deber de demoler o repararla y en su art. 1907 que si la ruina causase daños será responsable su propietario¹⁸⁴.

En definitiva, de acuerdo con la normativa que regula esta materia, un resultado lógico de la declaración de ruina de un inmueble es la obligación de demolición por parte del propietario, quien, en consecuencia, debe asumir los costes de esta demolición.

¹⁸³ De acuerdo con el art. 28.b) de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

¹⁸⁴ Según establece el art. 389 CC: “Si un edificio, pared, columna o cualquiera otra construcción amenazase ruina, el propietario estará obligado a su demolición, o a ejecutar las obras necesarias para evitar su caída. Si no lo verificare el propietario de la obra ruinosa, la Autoridad podrá hacerla demoler a costa del mismo.” Asimismo, regula el art. 1907 CC: “El propietario de un edificio es responsable de los daños que resulten de la ruina de todo o parte de él, si ésta sobreviniere por falta de las reparaciones necesarias”.

2. La regulación de la restauración minera en la normativa sectorial en materia de minas

Como ya ha sido introducido, es preciso analizar también la regulación de la restauración minera pues también supone una buena base para formular, mediante analogía, propuestas normativas que permitan colmar la laguna normativa detectada en materia de eliminación de obras hidráulicas ineficaces.

De acuerdo con la normativa que regula la minería en España, el actor que se postule para la obtención de un título minero es necesario que presente un documento denominado plan de restauración y obtenga su autorización previa. Como veremos a continuación, sin la aprobación de este plan no es posible obtener un título de explotación minera ni comenzar labores mineras de ningún tipo.

Así, el plan de restauración minero es un requisito más que está sistematizado y aceptado en el ámbito de la minería -pues se introdujo en el ordenamiento en el año 1982 por el ya derogado Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre Restauración de Espacio Natural afectado por Actividades Mineras- y constituye una técnica de tutela ambiental del ámbito minero muy efectiva y utilizada desde hace años.

En concreto, los planes de restauración se regulan en el RD 975/2009, normativa que regula la gestión de los residuos de las industrias extractivas y la protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras. El RD 975/2009 establece que sus objetivos son: “el establecimiento de medidas, procedimientos y orientaciones para prevenir o reducir en la medida de lo posible los efectos adversos que sobre el medio ambiente, en particular sobre las aguas, el aire, el suelo, la fauna, la flora y el paisaje, y los riesgos para la salud humana puedan producir la investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, y, fundamentalmente, la gestión de los residuos mineros” (art. 1 RD 975/2009).

El art. 3 RD 975/2009 regula los planes de restauración y establece que “la entidad explotadora está obligada a tomar todas las medidas necesarias para prevenir o reducir en lo posible cualquier efecto negativo sobre el medio ambiente y sobre la salud de las personas derivado de la investigación y aprovechamiento de recursos minerales. Dichas medidas estarán basadas en las mejores técnicas disponibles e incluirán la gestión de los residuos mineros y de todas las instalaciones de residuos también con posterioridad a su cierre, cuando proceda, así como la prevención de accidentes graves que puedan ocurrir

en las instalaciones, y la limitación de sus consecuencias para el medio ambiente y la salud humana”. Sigue el art. 3 estableciendo: “Queda prohibido el abandono, vertido o depósito incontrolado de residuos mineros. 3. Con el fin de reducir a un mínimo durante el desarrollo de la explotación los efectos negativos ocasionados al medio y los riesgos de diferir la rehabilitación hasta fases más avanzadas de aquélla, en el plan de restauración deberán justificarse las fases de la rehabilitación prevista. En todo caso, los planes de restauración y explotación se coordinarán de forma que los trabajos de rehabilitación se lleven tan adelantados como sea posible a medida que se efectúe la explotación. Únicamente se autorizará el inicio de la rehabilitación al final de la vida de la explotación en casos debidamente justificados y documentados a efectos de poder llevar a cabo técnicamente el laboreo”.

Con arreglo a esta normativa, puede definirse el plan de restauración como un documento con formato de proyecto que analiza el estado inicial de la mina, relata las características de la actividad minera y realiza un estudio de sus efectos sobre el medio, explica las medidas correctoras, preventivas y protectoras que hay que implantar durante la vida de la actividad -dirigidas a eliminar, disminuir o a reducir los impactos ambientales de la actividad minera, tanto directos como indirectos- y las acciones restauradoras y correctoras que se aplicarán en las áreas afectadas una vez suceda un accidente o daño ambiental y también una vez se dé por terminada la explotación minera¹⁸⁵.

De acuerdo con QUINTANA¹⁸⁶, la normativa de restauración de espacios mineros tiene una gran importancia que, a su vez, es doble. Por un lado, en algunos casos sirve como complemento a la normativa de evaluación de impacto ambiental en aras de la protección

¹⁸⁵ De acuerdo con los apartados 4, 5 y 6 del art. 3 RD 975/2009: “4. El plan de restauración estará estructurado tal y como se describe a continuación, y contendrá, como mínimo: Parte I: Descripción detallada del entorno previsto para desarrollar las labores mineras. Parte II: Medidas previstas para la rehabilitación del espacio natural afectado por la investigación y explotación de recursos minerales. Parte III: Medidas previstas para la rehabilitación de los servicios e instalaciones anejos a la investigación y explotación de recursos minerales. Parte IV: Plan de Gestión de Residuos. Parte V: Calendario de ejecución y coste estimado de los trabajos de rehabilitación. 5. Todo plan de restauración, en el que se incluye el plan de gestión de residuos, deberá estar dirigido y firmado por un técnico competente con la titulación exigida por la ley. 6. Asimismo, todos los estudios técnicos de apoyo, ensayos, análisis, etc. encargados para la elaboración del plan de restauración y que en él se adjunten deberán ser desarrollados y firmados por técnicos competentes, sin perjuicio de que el técnico firmante del plan los haga suyos al incluirlos en la documentación presentada.”

¹⁸⁶ Las publicaciones de QUINTANA LÓPEZ resultan de especial interés en el campo de la restauración minera y la importancia que esta figura jurídica tiene en el régimen de protección ambiental de los espacios afectados por explotaciones mineras.

ambiental y la posterior recuperación de los ecosistemas afectados por la actividad extractiva. Por otro lado, sirve como salvavidas de la protección ambiental y la restauración de espacios naturales afectados en aquellos casos concretos de explotaciones que no se sometieron a evaluación de impacto ambiental¹⁸⁷.

La aprobación de un plan de restauración es una condición *sine qua non* para la concesión del título de explotación minera. Así, establece el art. 4.2 RD 975/2009: “2. La autorización del plan de restauración se hará conjuntamente con el otorgamiento del permiso de investigación, la autorización o la concesión de explotación, y tendrá la consideración de condición especial de dicho título minero. *No podrán otorgarse éstos si a través del plan de restauración no queda debidamente asegurada la rehabilitación del medio natural afectado tanto por las labores mineras como por sus servicios e instalaciones anejas*¹⁸⁸.”

Además, entre las obligaciones que impone el plan de restauración una vez autorizado al titular de la concesión minera, encontramos la obligación de constituir garantía financiera o equivalentes para asegurar lo dispuesto por el plan de restauración. De acuerdo con el RD 975/2009 la garantía deberá revisarse periódicamente de acuerdo con los trabajos de rehabilitación que sean necesarios en función del estado de las instalaciones¹⁸⁹.

¹⁸⁷ (QUINTANA LÓPEZ, 2004), p. 548.

¹⁸⁸ La cursiva es nuestra.

¹⁸⁹ Arts. 41, 42 y 43 del RD 975/2009.

Conclusiones

Nuestra postura en relación con las obras hidráulicas fluviales no debe ser interpretada como contraria a su existencia. Negar la necesidad de disponer, en algunos casos, de obras hidráulicas, que permiten gestionar y utilizar el agua de los ríos según nuestras necesidades e intereses, sería negar las bases de nuestro modelo social y económico.

Sin embargo, es algo demostrado que todas las obras hidráulicas, ineficaces o no, pueden generar un impacto ambiental que, a su vez, causa un deterioro ecológico del ecosistema fluvial. Cuando estas obras son ineficaces, el impacto ambiental es, además, injustificado y, en la mayoría de los casos, irreversible si no se actúa en consecuencia. Entre los daños ambientales, personales y materiales más habituales encontramos inundaciones, daños a la vegetación y fauna de ribera con valor ecológico, interrupciones en el flujo de agua que frenan la conectividad entre hábitats y el desplazamiento de especies, así como problemas de sequía que dañan las especies del hábitat fluvial por impedir el cumplimiento de los caudales ecológicos fluviales.

También hemos podido ver que son pocos los casos de eliminación o demolición de las obras hidráulicas y que, cuando se producen, la administración lo hace, no porque causen daño ambiental, sino porque existe peligro de accidente que puede dañar personas y/o bienes, y generar responsabilidad patrimonial a la administración. En los casos en que no existe peligro de inundación por rotura, o la obra hidráulica no es susceptible de generar una catástrofe y daños a terceros cuesta mucho más que se proceda a la eliminación, pese a que dicha obra hidráulica esté generando igualmente un perjuicio ambiental.

Los casos de eliminación de obras hidráulicas más relevantes que ha habido hasta el momento en España se han producido, la mayoría, por demolición y tras varios años de presiones por parte de las entidades ecologistas y otros actores privados. Por lo general, es la administración hidráulica el ente que asume las tareas y el coste de la demolición. Aunque en ocasiones colaboran con esta administración competente otras administraciones.

La administración hidráulica no suele exigir al concesionario la eliminación de la obra hidráulica ineficaz de su titularidad. Únicamente en uno o dos casos, como es el caso de

la Presa del Salto de San Juan en Folgoso, se ha exigido al titular de la concesión que asuma el coste y las tareas de demolición de una presa.

Además, hemos podido ver como, por norma general, la administración hidráulica espera a que se extinga la concesión y posteriormente procede a la eliminación, una vez la obra ha revertido en su patrimonio. Son muchos menos los casos en los que la administración hidráulica, para poder proceder a la eliminación de la obra con mayor celeridad, extingue la concesión por incumplimiento del concesionario o por caducidad por falta de actividad en la explotación. Aun y así, cuando la administración ha procedido a extinguir la concesión, la eliminación de la obra -si ésta se produce- se lleva a cabo pasados bastantes años desde dicha extinción.

Una vez realizado en este trabajo el análisis del ordenamiento jurídico español con la finalidad de conocer el tratamiento relativo a la eliminación de obras hidráulicas ineficaces, podemos extraer las siguientes conclusiones acerca de la normativa actual existente al respecto:

1. *La DMA en relación con la restauración fluvial:*

No existe una normativa específica que regule de forma concreta y completa la restauración fluvial. La distinta normativa sectorial que tiene alguna relación con la preservación y recuperación de los ríos sirve de base regulatoria de esta materia. Por ello, la eliminación de obras hidráulicas ineficaces en el marco de la restauración fluvial no encuentra una regulación concreta en esta normativa. Pero sí que recibe referencias indirectas cuando, p. ej., la DMA hace mención del principio de consecución del buen estado de lagos, ríos y aguas subterráneas y a la continuidad fluvial como indicador del buen estado de las masas de agua continentales.

En este sentido, la DMA sienta una base muy relevante en cuanto a la necesidad de eliminar obras hidráulicas ineficaces que supongan un obstáculo a la continuidad fluvial. De acuerdo con el principio de consecución del buen estado ecológico de las masas de aguas es evidente que debe impulsarse y acelerarse la recuperación de la conectividad ecológica de los ríos afectados. En definitiva, la

DMA refuerza la necesidad de llevar a cabo proyectos de restauración y que éstos conlleven la eliminación de la obra hidráulica ineficaz cuando sea necesario. Sin embargo, la Directiva no va más allá y tampoco fija quién debe encargarse de la eliminación de obras hidráulicas ineficaces y mucho menos en base a qué postulados dentro del ordenamiento jurídico de cada Estado Miembro. Esto es algo que la DMA deja a la autonomía de cada país.

2. *Otras normas de la UE con incidencia en la restauración fluvial:*

Por un lado, es relevante la referencia a los ríos como corredor ecológico de especial importancia que hace la Directiva Hábitats. Por otro lado, las exigencias de restauración y mantenimiento de los hábitats, que en el marco de la Red Natura 2000 fijan las Directivas Hábitats y Aves, generan en los Estados de la UE la obligación de eliminar todos los obstáculos posibles a dicha continuidad con el objetivo de mantener los hábitats que forman parte de la Red en buen estado de conservación. Sin embargo, lo anterior sólo se aplicaría a los ríos que se encuentran dentro de la Red Natura 2000, quedando el resto fuera del ámbito de aplicación de esta inferida obligación de eliminar las obras hidráulicas ineficaces.

3. *La normativa estatal que tiene relación con la restauración fluvial:*

Es de destacar que las pocas reseñas a la eliminación que hace la normativa en relación con la restauración fluvial estudiada provienen de normativa de la UE. La normativa estatal analizada en relación con la restauración fluvial realiza referencias mucho más indirectas e imprecisas sobre la eliminación de obras ineficaces.

En este sentido, tanto la Carta Magna como los Estatutos de Autonomía establecen obligaciones de conservación ambiental tanto a los ciudadanos como a la administración, de las cuales debe deducirse necesariamente la obligación de eliminar aquellas obras hidráulicas ineficaces que estén causando un daño ambiental sin causa justificada de interés público. Sin embargo, ni la CE ni los Estatutos recogen explícitamente esta obligación.

En contraposición con la regulación que establece el TRLA sobre las obras hidráulicas en general, el régimen concesional y la seguridad en materia de presas y embalses, esta norma no menciona, ni directa ni de forma menos explícita, la restauración fluvial ni las actuaciones que deban llevarse a cabo en el marco de un proyecto de restauración.

La LPNB, normativa estatal sectorial analizada en este trabajo, no hace referencia directa a la restauración fluvial mediante la eliminación de obras hidráulicas. Sin embargo, tras su análisis, consideramos que, si la obra hidráulica ineficaz a eliminar en el marco de un proyecto de restauración se encuentra en un espacio protegido, el propio proyecto de restauración debería encontrar, no sólo más facilidades, sino también muchas más opciones de financiación. Pese a la falta de concreción y de referencias explícitas, parece que la redacción de la LPNB va en sintonía con la eliminación de aquellos factores que puedan o estén degradando un espacio protegido, como puede ser perfectamente una obra hidráulica ineficaz.

Además, en el caso de obras hidráulicas ineficaces ubicadas en espacios naturales protegidos habrá que prestar especial atención a aquello que dispongan sus instrumentos de protección ambiental -como ahora los PORNAs o los PRUG- acerca de la eliminación de obras hidráulicas o de la continuidad fluvial, pues éstos prevalecen sobre lo que disponen otros instrumentos de ordenación, como los PPHHC, que quizás olviden regular la eliminación de obras hidráulicas o la restauración de la continuidad fluvial.

4. *La normativa que regula el DPH y las técnicas jurídicas de defensa y protección del DPH:*

En la regulación exhaustiva del DPH, que ofrece el RDPH, encontramos la primera referencia directa a la eliminación de obras hidráulicas: el art. 126 bis. Lo establecido por este artículo es significativo pues implica una obligación directa impuesta a la administración de eliminar las obras hidráulicas que ya no cumplen su función y que se encuentran abandonadas. La introducción del art. 126 bis supuso finalmente el reconocimiento administrativo de la continuidad fluvial

como característica de un río en ‘buen estado’, de acuerdo con lo que establece la DMA.

Sin embargo, pese a la valoración positiva que cabe hacer del texto de este artículo, también es cierto que es poco concreto pues no especifica qué debe entenderse por ‘abandonadas’ o por ‘sin cumplir función alguna’. Es decir, este artículo resulta vago, no sólo por los términos imprecisos que emplea, sino también porque no establece plazos para materializar dicha eliminación.

En suma, a pesar de que la obligación de eliminar que fija el art. 126 bis es clara, en contraposición, contiene algunos conceptos ambiguos, no desarrolla mucho la obligación que establece y se trata de un artículo incorporado en 2012, por lo que es relativamente reciente y ello explicaría, en parte, que todavía no se hayan llevado a cabo muchas eliminaciones de obras hidráulicas en virtud de su aplicación.

Por otro lado, entendemos que las técnicas jurídicas de defensa y protección del DPH, en principio, favorecen que la administración lleve a cabo un mayor control de qué obras hidráulicas existen actualmente y en qué estado se encuentran. Igualmente, estas técnicas permiten a la administración recuperar aquellas obras hidráulicas que pertenecen al DPH y poder gestionarlas, p. ej., en el sentido de eliminarlas cuando proceda.

5. *El régimen de concesiones habilitantes para poder hacer uso privativo del DPH:*

El régimen de concesiones habilitantes para poder hacer uso privativo del DPH, aporta, a nivel normativo, algo más de luz sobre la eliminación de obras hidráulicas ineficaces. De acuerdo con el planteamiento legislativo actual y las estipulaciones del TRLA, la extinción de concesiones y su caducidad devienen una herramienta necesaria para proceder a la eliminación de obras hidráulicas ineficaces pues, si bien no implican en sí una obligación de demoler, sí pueden llegar a ser el paso previo a la eliminación de la obra hidráulica ineficaz. La figura del rescate de la concesión, tal y como está configurada actualmente, no tiene especial aplicación en materia de extinción de concesiones para luego proceder a

la eliminación, pues la administración prefiere evitar el pago de la indemnización correspondiente.

Además, los arts. 53.4 TRLA, 89.4 RDPH y 101 LPAP hacen una referencia clara y directa a la eliminación o demolición de las obras hidráulicas ineficaces, pero todos ellos presentan alguna deficiencia. En concreto, tanto el art. 53.4 TRLA como el 89.4 RDPH entienden que una vez extinguida la concesión todas las infraestructuras en relación con ésta revertirán a la administración, pero sólo el segundo artículo considera que en caso de no ser viable continuar con el aprovechamiento la administración podrá demolerlas o exigir al concesionario que lo haga. El problema es que estos artículos únicamente entran en funcionamiento una vez extinguida la concesión.

Sí que es significativo que el art. 89.4 RDPH permite exigir al concesionario que asuma la eliminación, pero la redacción de este apartado suscita que la administración ‘podrá exigirlo’, no que se deba exigir ni que el concesionario estará siempre, en todo caso, obligado a asumir dicha eliminación. El art. 89.4 RDPH deja demasiada abierta la posibilidad de exigir al concesionario la eliminación de la obra hidráulica, y no lo establece como algo que necesaria y automáticamente deberá serle exigido por la administración.

Por el contrario, el art. 101 LPAP, aunque también se centra únicamente en el caso en que se haya extinguido la concesión, es más claro en este sentido, y prioriza en primer lugar que debe ser el concesionario quien asuma la eliminación y que luego, subsidiariamente, lo haga la administración. Es de señalar que el art. 101 LPAP constituye una referencia clara de eliminación de la obra hidráulica, dirigida no sólo a la administración sino también al titular de la concesión extinguida. Sin embargo, ésta no deja de ser una referencia a la eliminación poco desarrollada pues únicamente se expresa la obligación, pero no se concretan otros aspectos relevantes como, p. ej., los plazos en los que se debería llevar a cabo la demolición o la necesidad de realizar una evaluación de impacto ambiental previa. Además, pese a ser una clara referencia a la eliminación de la obra hidráulica, de nuevo, el art. 101 LPAP se centra únicamente en los supuestos en los que se acaba de producir la extinción de la concesión, sin tener en consideración otros casos con independencia del estado de la concesión. Es por tanto una norma que no

cubre todos los supuestos y tipología de obras hidráulicas ineficaces que causan un impacto ambiental negativo. No se prevé la situación de las obras hidráulicas ineficaces que todavía disponen de concesión vigente, las que nunca tuvieron concesión por ser, p. ej., de titularidad de la administración hidráulica o porque nunca se tramitó por el titular de la explotación o el autor de su construcción.

6. *La normativa relativa a la planificación hidrológica:*

La normativa relativa a la planificación hidrológica reconoce la continuidad fluvial, el buen estado de las aguas y los caudales ecológicos como un activo a preservar, pero no va más allá y no hace ninguna referencia directa a la eliminación de obras hidráulicas ineficaces.

En concreto, el RPH no cierra la puerta a la eliminación de obras hidráulicas ineficaces pues reconoce que la continuidad fluvial debe ser un elemento integrante de un río en buen estado y no establece nada en contra de que la eliminación pueda llegar a ser una medida para fomentar la consecución del objetivo ambiental de que el río goce de un ‘buen estado’. No obstante, no hace ninguna referencia directa a la eliminación de obras hidráulicas ineficaces u obsoletas, ni siquiera a la puesta fuera de servicio de presas.

Por su lado, el PHN habla de eliminar infraestructuras que se sitúen en el DPH y que agraven el riesgo de inundación. Concretamente, el art. 28 PHN está haciendo referencia a la eliminación de construcciones e instalaciones que se encuentren en el DPH, y lo hace sin hacer mención del estado de la concesión. Es decir, independientemente de si estas construcciones tienen una concesión o no que les afecte o de si dicha concesión se encuentra vigente o extinguida. Se trataría pues de una referencia a la eliminación de presas, sin estar condicionada a la vigencia de la concesión. Ahora bien, dicho esto, no podemos olvidar que esta disposición se encuentra en el contexto de la lucha contra la generación de daños en situación de inundaciones y avenidas y no habla, este art. 28, explícitamente de obras hidráulicas ineficaces ni de la necesidad de eliminarlas para evitar el daño ambiental.

7. *Los PPHHC:*

Los PPHHC contienen una regulación dispar en relación con la obligación de eliminar obras hidráulicas. Únicamente hay un grupo reducido de planes que contienen un artículo con una redacción explícita, parecida a la del art. 89.4 RDPH. Sin embargo, los PPHH que sí contienen esta referencia lo hacen, por lo general, sólo en previsión de haberse extinguido la concesión previamente. Únicamente el art. 26 del PH del Miño-Sil no hace distinción sobre si la concesión se encuentra extinta o no.

En lo que respecta a los PPHHC intracomunitarios, son de destacar los PPHHC de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pues todos ellos contemplan la necesidad de proceder a la eliminación de cuantas infraestructuras se encuentren abandonadas, tengan o no concesión vigente, llegando incluso a mencionar la ‘demolición’. Se trata pues de una referencia muy explícita y que puede entenderse claramente dirigida a la problemática de las obras hidráulicas ineficaces objeto de este trabajo. Sin embargo, es de señalar que se trata de PPHH de cuencas intracomunitarias y, en consecuencia, es una normativa que no tiene incidencia de modo genérico en todas las obras hidráulicas ineficaces existentes actualmente, sólo tienen incidencia en el ámbito territorial de Andalucía.

8. *La regulación de los caudales ecológicos:*

La regulación de los caudales ecológicos no implica una obligación directa de eliminación, pero para dar cumplimiento a las exigencias de esta normativa, en algunas ocasiones, debería procederse a la eliminación de la obra hidráulica totalmente ineficaz, cuando ésta no permite una correcta regulación del caudal ecológico fluvial. En muchos casos, si no se procede a la eliminación, se está infringiendo de forma colateral esta normativa, por lo que debe constituir un incentivo para que se actúe correctamente y se eliminen los obstáculos cuando sea necesario.

9. *La normativa en materia de seguridad de presas:*

En materia de seguridad de presas, el art. 123 bis TRLA podría considerarse que hace una referencia indirecta a la necesidad de actuar cuando una presa es ineficaz y está causando daño ambiental o poniendo en riesgo el ecosistema o las personas, y establece que en todo caso el gobierno regulará mediante un RD los preceptos que deben cumplirse para asegurar que no se causen daños en este sentido, ya sea obligaciones por parte de la misma Administración o por parte del titular de la concesión. No obstante, este artículo no concreta y no establece obligación alguna. En un futuro, el RD que se apruebe podría determinar la necesidad de eliminar una presa ineficaz.

El contenido del art. 367 RDPH es relevante sólo en sentido genérico, en cuanto a la seguridad de presas, pero no llega a introducir consideraciones relevantes en cuanto a qué obligaciones en particular tiene el titular en la fase final del ciclo de vida de la obra hidráulica, ni si existe una obligación de proceder a la eliminación de la obra una vez terminado su ciclo vital. También es importante la referencia a que el titular deberá ‘contar con la solvencia económica suficiente’. Además, establece el art. 367 RDPH que deberán cumplirse las Normas Técnicas de Seguridad, pero éstas todavía no han sido objeto de aprobación, aunque existe desde 2008 el mandato legal.

10. *La normativa en relación con la puesta fuera de servicio de presas:*

En cuanto a la puesta fuera de servicio de presas, el RDPH reconoce que una de las fases posibles por las que puede pasar una obra hidráulica es la de ‘puesta fuera de servicio’. Sin embargo, este es un concepto que no queda regulado de forma completa en esta norma.

La Instrucción de 1967 solo dedica dos párrafos a la puesta fuera de servicio e indica que, para realizar el abandono o demolición de una obra, la administración debe aprobar un plan de obras y dejar el río en ‘condiciones de discurrir sin peligro’ y que la administración en ningún caso puede permitir que se termine el ciclo de vida de la presa sin tomar ‘las medidas de seguridad necesarias’. Pese a

que la redacción de este precepto es un tanto críptica e incompleta -pues no transmite una obligación de demolición clara ni asociada a la propia administración, ni mucho menos, al concesionario y no especifica cómo ni cuándo debería practicarse-, lo cierto es que forma parte de las referencias más directas a la eliminación o demolición de presas que encontraremos en el ordenamiento jurídico español. Esta referencia a la eliminación no deja de ser vaga y escasa pues no se concreta ni qué debe entenderse por ‘garantizar la seguridad de la obra’, ni por ‘discurrir sin peligro’. Tampoco hay en el artículo ninguna referencia al ecosistema, ni a la relación que existe entre seguridad y buen estado del río o entre seguridad e impacto ambiental.

De acuerdo con las reflexiones de BRUFAO (2010), en contraposición con la incompleta regulación analizada en materia de puesta fuera de servicio de presas, sí encontramos una regulación más clara en otros ámbitos en los que una obra, no necesariamente hidráulica, puede llegar a su fin de ciclo de vida y, por tanto, debe pensarse en controlar su seguridad. Como hemos visto en páginas anteriores, la normativa que regula los efectos de la declaración de ruina es clara y socialmente aceptada: la ruina económica de un inmueble u obra urbanística tiene como consecuencia directa la obligación de demolición o de rehabilitación, a elección del propietario. Resulta llamativo que, en el caso de edificios, esté tan regulado y plenamente aceptado que se demuelan cuando se encuentran en estado de ruina y, en cambio, en el ámbito de las obras hidráulicas obsoletas y en estado de ruina no esté considerada esta solución.

El Reglamento de 1996 regula también la última fase del ciclo vital de la presa, pero no hay que perder de vista que, al igual que la Instrucción de 1967, su ámbito de aplicación es reducido. Si bien el art. 35 del Reglamento de 1996 es algo más concreto que el resto de las normas que llevamos analizadas, lo cierto es que esta norma es aplicable a sólo una porción de la totalidad de las presas y otras obras hidráulicas que existen en el Estado español. Es igualmente un tanto ambiguo e inconcreto en materia medioambiental ya que no se define qué cabe entender por ‘adaptaciones necesarias’ o por ‘no perturbar nocivamente la circulación del agua’ y no especifica que la fórmula deba consistir en la eliminación de la obra hidráulica, sino que tal extremo se deja a la discrecionalidad de los obligados.

Igualmente, al tratarse de una normativa centrada en la seguridad, el art. 35 Reglamento de 1996 no especifica concretamente la implantación de medidas que permitan la permeabilización total de la zona, que permitan la continuidad biológica, como, p. ej., escalas para peces. Con la misma tónica que las normas anteriores, transmite la idea de que el legislador no pensaba concretamente en la eliminación de la obra hidráulica, pues de ser así habría hecho referencia concreta a la demolición o eliminación parcial. Al contrario, parece que el legislador se centró más en los problemas de seguridad que pueda causar la presa por abandono, sin llegar siquiera a considerar que, quizás, lo correcto sea eliminarla en algunos casos concretos. En otras palabras, da la impresión de que el legislador de 1996 entendía las presas como un fin, más que como un medio instrumental, contrariamente a lo que sucede en otras obras, como las carreteras o los edificios, que no se plantean por la legislación como un fin, sino como un medio para alcanzar un fin mayor, y que, de la misma forma que se construyen, se pueden eliminar.

A priori, parecía que el art. 35 Reglamento de 1996 podía llegar a ser más útil, pues es un artículo bastante concreto que se centra sólo en la puesta fuera de servicio de las presas. Pero tras su lectura cabe entender que esta normativa dirige poca atención a la eliminación de obras hidráulicas ineficaces, ya que el artículo se centra en el hecho de abandonar la presa y no en restituir el DPH a su situación originaria una vez abandonada la explotación. En ningún momento llega este artículo a contemplar la posibilidad de eliminación de la obra.

Para el Reglamento de 1996 la puesta fuera de servicio de una presa es, simplemente, aquella fase en la que le son retiradas a la presa todas sus funciones y el titular ya no tiene que cumplir con sus obligaciones, de forma que, si el titular ya no tiene obligaciones, la presa puede quedar de pie para la eternidad siempre y cuando no perturbe nocivamente la circulación del agua y no haya riesgos para la seguridad ciudadana o a la integridad de los bienes. La apreciación de que la presa no debe perturbar de forma nociva la libre circulación del agua no es desacertada, pero el reglamento yerra al no regular cómo debe conseguirse esta no perturbación. Quizás con la demolición de la presa se podría conseguir, pero el Reglamento no asigna al titular esa obligación.

En definitiva, como era de esperar, dado que es una normativa antigua, la legislación de presas en materia de seguridad y de puesta fuera de servicio olvida la vertiente ambiental al regular el abandono de una presa.

11. *Las Normas Técnicas de Seguridad de Presas y Embalses:*

Todavía no han sido aprobadas las Normas Técnicas de Seguridad de Presas y Embalses que el art. 364 RDPH prevé. Asimismo, los borradores que se han elaborado no parece que vayan a hacer mención de la eliminación de obras hidráulicas ineficaces. Faltará ver si se aprueban finalmente y comienza a colmarse la laguna de la puesta fuera de servicio de presas y, con algo de suerte, se regula la eliminación de las obras hidráulicas ineficaces como culminación de su ciclo de vida. Actualmente, es evidente que en España la regulación en materia de puesta fuera de servicio de presas y embalses es totalmente escasa e insuficiente y no contempla la eliminación o demolición de estas obras.

12. *La normativa de protección civil contra inundaciones:*

En cuanto a la normativa de protección civil contra inundaciones, se desprende de ésta la necesidad de eliminar algunas obras cuando puedan incrementar el riesgo de inundación, pero no existe una mención directa a la obligación de eliminar. En los proyectos de planeamiento contra inundaciones que, a nivel autonómico, están en proceso de aprobación en Catalunya tampoco es posible encontrar ninguna referencia al respecto.

13. *Los regímenes de responsabilidad:*

La responsabilidad patrimonial administrativa supone un gran incentivo para que la administración hidráulica proceda a la eliminación de aquellas obras hidráulicas ineficaces que puedan causar potencialmente daños indemnizables, pero la experiencia ha demostrado que la administración actúa, en muchos supuestos, sólo cuando existe un verdadero riesgo de rotura e inundación y no en todos los casos

en los que debería actuar por estar la presa causando un grave impacto ambiental, ya sea por falta de medios económicos o de tiempo.

La LRM supone una gran herramienta para hacer ver a los concesionarios que deben actuar preventivamente para que sus obras hidráulicas no lleguen nunca a causar daños ambientales. También puede servir el régimen de la LRM como base para exigir a un concesionario que proceda a la eliminación de la obra hidráulica como medida de reparación del daño ambiental que ya ha sido causado. Sin embargo, esta Ley es relativamente reciente de modo que escapan de su aplicación muchos casos dado su ámbito de aplicación temporal. En este sentido, p. ej., escapan de la aplicación de la LRM, algunas obras hidráulicas ineficaces que todavía hoy afectan al medioambiente pero que tuvieron su período de actividad, iniciado y terminado, con anterioridad al 30 de abril de 2007 -fecha a partir de la cual comienza a ser aplicable la Ley-. En adición, muchos de los titulares concesionarios de obras hidráulicas que, de acuerdo con el ámbito temporal de aplicación de la LRM, sí quedarían sujetos a su régimen de responsabilidad y, en consecuencia, sí podrían llegar a apreciar la necesidad de eliminar su obra ineficaz para evitar responder por los daños ambientales que un posible accidente pueda causar, a fecha de aplicación de esta norma, probablemente ya no disponen de la capacidad económica necesaria para proceder a dicha eliminación.

En definitiva, es evidente que el ordenamiento jurídico español no contiene una regulación específica para la eliminación de obras hidráulicas ineficaces. Las referencias que contiene a esta materia se encuentran en las distintas normas de forma fragmentada y dispar. Además, estas referencias suelen contener conceptos jurídicos indeterminados, términos vagos y referencias a la eliminación de forma incompleta, p. ej., sólo en caso de extinción de la concesión o sólo en caso de agravar el riesgo de inundación.

Sintomáticamente, no hay ninguna referencia a la necesidad de eliminación de obras hidráulicas ineficaces por causar daño ambiental. Por lo general, de acuerdo con el ordenamiento jurídico español actual, la obligación de eliminar encuentra su motivación únicamente en cuestiones de seguridad, prevención de daños a terceros y prevención del riesgo de inundaciones.

Podría concluirse que el ordenamiento jurídico español sigue anclado en la idea de que las obras hidráulicas deben ser un elemento perenne en el río. Es decir, continuamos con la percepción, más propia del siglo pasado, de que las obras hidráulicas son monumentos al progreso y a la industrialización. El ordenamiento actual no contempla la idea de que, quizás, convenga devolver el río a su estado natural si la presa o la obra en cuestión ya no tienen una función social.

Las referencias que hace el ordenamiento jurídico a la eliminación de obras hidráulicas, por lo general olvidan al concesionario, lo cual es poco eficiente y contrario a los principios básicos del derecho ambiental, pues debería ser este actor el principal obligado a asumir los costes relativos de eliminar sus obras hidráulicas cuando se encuentren sin función y no todos los contribuyentes, a través de las actuaciones por parte de la administración pública.

Tras ver los defectos de los que adolece el ordenamiento jurídico, al respecto de la eliminación de obras hidráulicas ineficaces, es pertinente reflexionar sobre cómo podría alcanzarse una correcta regulación de esta materia, favoreciendo así que se produzca la eliminación de la obra ineficaz en todos los casos que sea necesario.

Como decíamos, es evidente que, tal y como está actualmente configurado el ordenamiento, el concesionario no tiene una obligación clara y directa de eliminación. Este hecho y la limitación de recursos que presenta la administración pública generan que no se eliminen muchas de las obras hidráulicas ineficaces ambientalmente insostenibles. No obstante, si el ordenamiento jurídico previera una fórmula que obligara al concesionario a llevar a cabo la eliminación no sería necesaria la actuación por parte de la administración, además de que se estaría distribuyendo la carga de dicha eliminación de una forma más justa, pues no tendrían que asumir el coste de ésta las contribuyentes a través de la administración, sino que sería el mismo operador, que es responsable de la obra hidráulica de su titularidad que le ha permitido un uso privativo del dominio público fluvial.

Por todo lo anterior, la eliminación con cargo al concesionario, cuando ello sea necesario, y la consiguiente restauración ambiental del curso fluvial, debería introducirse como una condición esencial en los títulos concesionales.

Esta obligación debería quedar plasmada en el título concesional, en base al art. 115.2.m) RDPH, en el momento de otorgarlo, por mandato legal y podría quedar condicionada al término de la vigencia de la concesión o a la inactividad de la explotación de la obra hidráulica por un determinado período de tiempo. Asimismo, la forma de asegurar el cumplimiento de dicha obligación pasa, según entendemos, por la consignación de una cuantía, en forma de depósito por el mismo concesionario, de forma preceptiva para el otorgamiento de la misma concesión.

Lo anterior, no es algo novedoso en el ordenamiento jurídico pues, como ya hemos visto, en la normativa urbanística y en la normativa en materia de minas, es algo aceptado y normalizado que sea el particular titular de la infraestructura quien debe eliminarla cuando ha llegado al fin de su vida útil y que preste una garantía -que se irá actualizando periódicamente en función del estado de la infraestructura-, asegurando así, en un futuro, que se elimine si es necesario.

En relación con la regulación del estado de ruina en el derecho urbanístico, cabe destacar que ésta normativa puede inspirar una solución normativa para el problema jurídico planteado en este trabajo.

Si el resultado del estado ruinoso de un inmueble -ya sea una casa de planta baja, un bloque de pisos, un molino o una nave-, debe ser la necesaria demolición de este, no parece desacertado que también deba serlo respecto a una obra hidráulica en estado de ruina o de abandono. La obra hidráulica, no deja de ser un bien inmueble, es decir, constituye una estructura de obra, fija, ligada al suelo, unida de modo inseparable al terreno, del mismo modo que lo es un edificio¹⁹⁰.

También es posible hacer una analogía entre la motivación que inspira la regulación del concepto de ruina y la que inspira la eliminación de las obras hidráulicas ineficaces. El motivo de la regulación del concepto de ruina en inmuebles es evitar, a toda costa, que se produzcan accidentes y daños materiales o personales como consecuencia del deterioro y mal estado estructural de una construcción, así como evitar que sea otra persona, distinta al propietario, quien deba encargarse de asumir los costes de demolición o rehabilitación

¹⁹⁰ Para EMBID IRUJO (1995) las obras hidráulicas son bienes inmuebles al cumplir con las condiciones indicadas en el art. 334 CC. (P. 63).

del inmueble ruinoso. Es evidente, que la motivación de proceder a regular la eliminación de obras hidráulicas ineficaces, además de la restauración fluvial y la conservación medioambiental, es la voluntad de evitar que este tipo de obras causen daños catastróficos, por motivo de su degradación estructural, y que generen costes para los contribuyentes, p. ej., en el caso de que tenga que proceder a la demolición la misma administración pública con fondos económicos de carácter público o a indemnizar fruto del nacimiento de una responsabilidad patrimonial administrativa, tras un eventual accidente causado por una obra hidráulica.

Por ello, parece lógica la analogía entre ambas situaciones, de modo que sería adecuada una regulación de la obligación de eliminar las obras hidráulicas ineficaces basada en la regulación existente al respecto del concepto de ruina de un inmueble. Una traducción de esta regulación a los términos de la eliminación de obras hidráulicas ineficaces implicaría necesariamente la carga sobre el titular de la concesión de la obligación de demolerla y restaurar el río, en aquellos casos en los que ambientalmente sea necesario.

También hemos visto otro ámbito, en el que encontramos claras obligaciones de restaurar y reparar el daño ambiental dirigidas al operador económico titular de una concesión, es el caso de la regulación sobre minas. Previsiones semejantes a la que realiza esta normativa en materia de restauración minera, no se encuentran de forma equivalente en la normativa relativa a las obras hidráulicas, analizada en este trabajo.

Sí que exige la LRM la formalización de garantías financieras por parte de los operadores cuya actividad se encuentre en el Anexo III, pero el art. 28 LRM exceptúa muchas de estas actividades de dicha obligación, de modo que muchas concesiones para aprovechamiento hidráulico ligadas a una obra hidráulica escapan de esta previsión. Además, la LRM es una norma relativamente reciente por lo que hace relativamente poco tiempo que se viene aplicando. En materia de seguridad de presas, el RDPH exige a algunas presas que dispongan de un plan de emergencia, pero, como hemos visto en capítulos anteriores, todavía debe aprobarse la norma que defina el contenido de estos planes. Además, por el ámbito material de estos planes dudamos que hagan referencia a la restauración fluvial y a la obligación de constituir una garantía financiera al respecto.

Dado que actualmente en el ordenamiento jurídico no se encuentra claramente esta obligación de disponer de plan de restauración y tampoco de constituir garantía financiera

que permita hacer frente a la eliminación de la obra hidráulica ineficaz, podría ser una buena opción una regulación de la cuestión que tome como referencia estas previsiones de la normativa en materia de minas, que constituyen al respecto un buen ejemplo.

Sin embargo, la anterior solución normativa lo sería sólo para cuando la concesión todavía no se ha concedido o todavía se encuentra vigente, ya que podría revisarse. Pero respecto a las obras hidráulicas ineficaces ya existentes pero sin concesión activa y a aquellas en que el concesionario es la misma administración, lo anterior no es eficiente.

Es por ello por lo que, además de las anteriores propuestas normativas, la modificación del ordenamiento jurídico debería también conllevar una mejor regulación sobre la obligación de procurar la eliminación por parte de la administración. No tanto en el sentido de que sea la misma administración quien se encargue de llevarla a cabo y asumir sus costes, sino en el sentido de que se regule con mayor vehemencia la obligación de la administración de exigir cuando sea necesario, por todos sus medios, que el concesionario asuma la eliminación de la obra que ha abandonado. Ello debería regularse con independencia del estado de la concesión, basándose, en cambio, en el estado estructural técnico de la obra hidráulica, su ineficacia y su impacto ambiental en el ecosistema. En otras palabras, sin que sea relevante que una obra hidráulica se encuentre con la concesión extinguida o que se encuentre abandonada durante años pero con concesión vigente. De hecho, la extinción de la concesión por caducidad debería ser inherente a los casos en los que aplique esta exigencia de eliminación por estar la obra hidráulica abandonada, sin necesidad de tener que proceder, por separado, primero a la caducidad de la concesión y posteriormente a la exigencia de eliminación. Incluso, podría regularse la figura del libre rescate, de modo que la normativa permita a la administración que concede la concesión introducir una cláusula de rescate de la concesión en el título concesional otorgado sin pago de indemnización constatados una serie de motivos o incumplimientos, tales como el abandono de la obra hidráulica convirtiéndola en ineficaz.

Finalmente, entendemos que las anteriores propuestas realizadas sólo serán viables y efectivas si se aprueba una nueva normativa que regule de forma transversal la restauración fluvial, la eliminación de obras hidráulicas ineficaces cuando sea necesario en términos de recuperación del ecosistema fluvial. Esta normativa específica deberá regular también una debida gestión técnica y ambiental del proyecto de eliminación de la

obra, así como ordenar cómo debe llevarse a cabo la protección posterior del tramo fluvial recuperado, -que podría declararse, p. ej., reserva demanial o reserva natural fluvial-.

Además, de aprobarse una adecuada y específica regulación al respecto, es necesario realizar una tarea de concienciación social en cuanto a la necesidad de eliminar aquellas obras hidráulicas que no aportan ningún beneficio a nuestra sociedad y están generando un impacto ambiental negativo. De nada sirve disponer de una regulación exhaustiva al respecto si, a nivel social, no tenemos una buena cultura de la restauración y no entendemos el ecosistema fluvial continuo como un verdadero valor ecológico e indicador del buen estado ambiental de las aguas continentales. También, en sentido inverso, si no alcanzamos una buena conciencia ecológica y tomamos consideración sobre la necesidad de eliminar obras hidráulicas, será mucho menos probable que en un futuro se apruebe la normativa que reivindicamos.

Parecen, quizás, demasiado osadas las conclusiones de este trabajo. A pesar de ello, considero que es responsabilidad de quienes realizamos trabajos académicos de investigación plasmar la realidad y poner en claro los defectos y carencias del ordenamiento jurídico. Sólo así se visibilizan y se hace más manifiesta la inactividad del legislador en estas materias tan olvidadas. Sólo visibilizando el problema haremos más patente la necesidad de disponer de una buena regulación que permita una gestión ambiental de los ríos más acorde con la normativa de la UE en materia de aguas y con los principios ambientales que deben inspirar la protección ambiental de nuestros ecosistemas.

Bibliografía

AEMS-RÍOS CON VIDA (2013). *El Bidasoa cortocircuitado*. Recuperado de: <https://es.calameo.com/read/0040472179a455aa34cd5>

AEMS-RÍOS CON VIDA. (2019). *La eliminación de presas también puede suponer un peligro para el ecosistema* [Artículo en línea]. Recuperado de: <http://riosconvida.es/wordpress/la-eliminacion-de-presas-tambien-puede-suponer-un-peligro-para-el-ecosistema/>

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. (2008). *Ejecución y gestión de obras hidráulicas. Nuevos retos, nuevos conflictos*. Estudios de Derecho Administrativo-Editorial Comares, Granada.

ALONSO GONZÁLEZ, Carlos; BAEZA SANZ, Domingo; GORTÁZAR RUBIAL, Javier; DE STEFANO, Lucia; SCHMIDT, Guido. (2009). *Liberando ríos. Propuestas de WWF para el desmantelamiento de presas en España*. Recuperado de: http://assets.wwf.es/downloads/presas_informe_completo.pdf

ARENILLAS GIROLA, Lidia. (2014). *ENRR en la Demarcación Hidrográfica del Tajo. Eliminación de barreras en el río Cofio*. Editado por la Confederación Hidrográfica del Tajo. Recuperado de: http://www.chtajo.es/Servicios/Biodiversidad/JornadasTecnicas/Documents/RestauraR%C3%ADoCofio/140527_lidiaArenillas.pdf

ARMENGOL, Joan (1998). “Efectos ecológicos del dragado y vaciado del embalse de Barasona”. *Revista Limnetica*, vol. 14 (1). Pp. 17-33. Recuperado de: <http://www.limnetica.com/documentos/limnetica/limnetica-14-1-p-17.pdf>

Asociación de Pescadores por la Conservación de los Ríos. (2010). *Estudio de indicadores ambientales en la restauración ecológica del río Bornova. Demolición de la presa de la plata. Parque natural de la sierra norte de Guadalajara (Guadalajara, España)*. Recuperado de: https://damremoval.eu/wp-content/uploads/2018/04/13.Demolicion-manual-de-una-presa_Nacho-Rojo.pdf

BARREIRA LÓPEZ, Ana; BRUFAO CURIEL, Pedro; WOLMAN, Andrew (2009). *Restauración de ríos. Guía jurídica para el diseño y realización de proyectos*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.

BATALLA, Ramon J.; VERICAT QUEROL, Daimà (2004). “Efectos de las presas en la dinámica fluvial del curso bajo del río Ebro”. *Cuaternario y geomorfología: Revista de la Sociedad Española de Geomorfología y Asociación Española para el Estudio del Cuaternario*, vol. 18, núm. 1-2, Pp. 37-50. Recuperado de: [http://tierra.rediris.es/CuaternarioyGeomorfologia/images/vol18_1_2/Cuaternario18\(1-2\)_03.pdf](http://tierra.rediris.es/CuaternarioyGeomorfologia/images/vol18_1_2/Cuaternario18(1-2)_03.pdf)

BATALLA, Ramon J.; VERICAT QUEROL, Damià; PALAU, Antoni (2008). “Efectos de las presas en la dinámica geomorfológica del tramo bajo del Ebro. Crecidas controladas”. *Revista ingeniería del Agua*, vol. 15, núm. 4, Pp. 243-266. Recuperado de: <https://polipapers.upv.es/index.php/IA/article/view/2938/2941>

BRUFAO CURIEL, Pedro (2006). *Demolición de presas y otras obras hidráulicas: herramienta indispensable para la restauración de nuestros ríos y humedales*. Editado por AEMS-RÍOS CON VIDA. Recuperado de: http://estaticos.soitu.es/documentos/2009/05/informe_demolicion_presas_0906.pdf

BRUFAO CURIEL, Pedro (2008). *La “puesta fuera de servicio” y eliminación de presas y obras hidráulicas*. Editado por AEMS-RÍOS CON VIDA. Recuperado de: http://www.riosconvida.es/pdfs/informes/InformePuestaFueraDeServicioYEliminacionPresas_1008.pdf

BRUFAO CURIEL, Pedro (2010). “Normativa técnica administrativa y obras hidráulicas. La puesta fuera de servicio del Reglamento de Seguridad de Presas y Embalses y su influencia en el régimen concesional”. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 17, 2010, Pp. 321-330. Recuperado de: http://hispagua.cedex.es/sites/default/files/hispagua_documento/normativa_administrativa_obras_hidraulicas.pdf

BUENO HERNÁNDEZ, Francisco (2004). *Las presas españolas. un importante patrimonio histórico y cultural*. Burgos: Universidad de Burgos.

CENTRO IBÉRICO DE RESTAURACIÓN FLUVIAL (2017). *Concesiones caducadas y continuidad fluvial* [Artículo en línea]. Recuperado de: http://www.cirefluvial.com/blog_ver.php?id=4

CENTRO IBÉRICO DE RESTAURACIÓN FLUVIAL; Wetlands International (2019). *Removal of man-made fluvial barriers considering invasive alien species. Guidelines for decision-making.* Recuperado de: https://www.dropbox.com/s/sshs6wgl48z7r8g/Removal_man-made_fluvial_barriers_considering_invasive_alien_species_Guidelines_for_decision-making.pdf

CENTRO IBÉRICO DE RESTAURACIÓN FLUVIAL; Wetlands International (2018). *Criteria for decision making towards the improvement of river connectivity and dam removal considering the impacts of invasive fish species in the Iberian Peninsula.* Recuperado de: <https://europe.wetlands.org/publications/criteria-decision-making-towards-improvement-river-connectivity-dam-removal-considering-impacts-invasive-fish-species-iberian-peninsula/>

Confederación Hidrográfica del Tajo. (2014). *Trabajos de restauración del vaso del embalse de la Presa de Robledo de Chavela en el río Cofio (Madrid).* Recuperado de: http://www.chtajo.es/Servicios/Biodiversidad/JornadasTécnicas/Documents/RestauraR%C3%ADoCofio/140527_lorenzoAguilera.pdf

DÍEZ, J.R.; IBISATE, A. (2018). *Retos y experiencias de restauración fluvial en el ámbito de la Red Natura 2000.* Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

ELOSEGI, A. (2019). *Eliminar embalses y presas abandonadas, un respiro para los ríos* [Artículo en línea]. The Conversation ES. Recuperado de: <https://theconversation.com/eliminar-embalses-y-presas-abandonadas-un-respiro-para-los-rios-116293>

EMBED IRUJO, Antonio (Dir.). (1995). *Las obras hidráulicas.* Confederación Hidrográfica del Ebro y Universidad de Zaragoza.

FERNÁNDEZ, A.; HERNÁNDEZ, E.; PEITEADO C.; FUENTELES, F. (2011). *Primeros resultados de la campaña de WWF "Liberando ríos"*. Editado por WWF España. Recuperado de: <https://fnca.eu/biblioteca-del-agua/documentos/documentos/1306271428-05-fernandez.pdf>

FERNÁNDEZ DELGADO, Carlos. (2006). *Impacto Ambiental de las presas de Alcalá del Río y Cantillana sobre las comunidades acuáticas del Bajo Guadalquivir*. Editado por AEMS-RÍOS CON VIDA. Recuperado de: <http://www.riosconvida.es/pdfs/informes/informeImpactoAlcala.PDF>

FERNÁNDEZ LOP, Alberto (2014). *El ciclo de vida de las presas. La restauración del río Cofio*. Editado por WWF España. Recuperado de: http://www.chtajo.es/Servicios/Biodiversidad/JornadasTécnicas/Documents/RestauraR%C3%ADoCofio/140527_WWF.pdf

FUENTES CASALVÁZQUEZ, Natalia; MARTÍN BARAJAS, Santiago; GONZÁLEZ BRIZ, Erika (2018). *Grandes Fracazos Hidráulicos. Embalses carentes de utilidad*. Editado por Ecologistas en Acción. Recuperado de: <https://www.ecologistasenaccion.org/wp-content/uploads/2018/04/informe-fracazos-hidraulicos.pdf>

GARCÍA DE JALÓN LASTRA, Diego. (2006). "Restauración de los ríos y arroyos desnaturalizados". *Tecno ambiente: Revista profesional de tecnología y equipamiento de ingeniería ambiental*, año núm. 16, núm. 162, Pp. 17-30.

GARCÍA DE JALÓN, Diego; GONZÁLEZ DEL TANAGO DEL RÍO, Marta. (2007). *Obras hidráulicas y ecosistemas fluviales*. Madrid: EOI Business School. Recuperado de: <https://www.eoi.es/es/savia/publicaciones/20092/obras-hidraulicas-y-ecosistemas-fluviales>

GARCÍA-RUIZ, José María (1977). "Grandes embalses y desorganización del espacio. El ejemplo del Alto Aragón". *Cuadernos de investigación: Geografía e historia*, tomo 3, fasc. 1-2. Pp. 31-46. Recuperado de: <https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/cigh/article/view/1916/1810>

Gobierno de Navarra. (2016). *Experiencias de eliminación de presas en Navarra*. Recuperado de: https://www.spancold.org/wp-content/uploads/2017/08/JT_PFS_20170622_08_Cesar_Perez.pdf

GONZÁLEZ DEL TANAGO DEL RÍO, Marta; GARCÍA DE JALÓN, Diego. (2007). *Restauración de ríos: guía metodológica para la elaboración de proyectos*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.

HERRANZ LONCÁN, Alfonso. (1995). “La construcción de pantanos y su impacto sobre la economía y población del pirineo aragonés”. En PINILLA NAVARRO, Vicente José (coord.); ACÍN FANLO, José Luis (coord.). *Pueblos abandonados: ¿un mundo perdido?*. Pp. 79-101. Astral.

JORDANO FRAGA, Jesús. (2000). *La reparación de los daños catastróficos*. Madrid: Marcial Pons ediciones jurídicas y sociales.

LÓPEZ MARTOS, Juan (2007). “Función socioeconómica de las obras hidráulicas”. *Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente*, vol. 65, abril 2007. Pp. 14-21. Recuperado de: https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_AM/AM_2007_65_14_21.pdf.pdf

LÓPEZ MORENO, Juan Ignacio; GARCÍA RUIZ, José María (2003). “Influencia de los embalses sobre el régimen fluvial en los Pirineos Centrales”. *Cuadernos de investigación geográfica / Geographical Research Letters*, núm. 29. Pp. 7-22. Recuperado de: <http://www.divulgameteo.es/uploads/Influencia-embalses-Pirineos.pdf>

MAGDALENO, F. (2011). *¿Debe el agua de los ríos llegar al mar? Una gestión medioambiental del agua en España. Una gestión medioambiental del agua en España*. Madrid: Los libros de la Catarata - Fundación Alternativas.

MENJÓN RUIZ, Marisancho. (2006). *Jánovas. Víctimas de un Pantano de Papel*. Huesca: Editorial Pirineo.

Ministerio de agricultura, alimentación y medioambiente. (2012). *Informe de situación de la estrategia nacional de restauración de ríos*. Recuperado de: https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/delimitacion-y-restauracion-del-dominio-publico-hidraulico/Informe%20semestral%20ENRR%20noviembre%202012_tcm30-81905.pdf

OLLERO, A.; IBISATE, A.; ACÍN, V.; BALLARÍN, D.; BESNE, P.; DÍAZ, E.; FERRER-BOIX, C.; GRANADO, D.; HERRERO, X.; HORACIO, J.; MARTÍN-VIDE, J.P.; MESANZA, A.; MORA, D.; SÁNCHEZ, I. (2014). “Geomorfología y restauración fluvial. Seguimiento del derribo de presas en Gipuzkoa”. *Cuadernos de investigación geográfica / Geographical Research Letters*, núm. 40, 1, (Ejemplar dedicado a: Geomorfología Fluvial / Fluvial geomorphology). Pp. 67-88. Recuperado de: <https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/cig/article/view/2520/2451>

PALAU IBARS, Antoni. (2003). “Medidas de gestión y adecuación ambiental de embalses frente a la eutrofia”. *Revista Limnetica*, vol. 22 (1). Pp. 1-13. Recuperado de: http://www.limnetica.com/Limnetica/Limne22/L22a001_Control_eutrofizacion_embalses.pdf

PALLARÈS SERRANO, Anna. (2007). *La planificación hidrológica de cuenca como instrumento de ordenación ambiental sobre el territorio*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

PALLARÈS SERRANO, Anna. (2016). “Estudio sobre la prevalencia de los valores ambientales en la interrelación entre los planes hidrológicos de cuenca y los instrumentos de protección de los espacios naturales”. En NAVARRO, Teresa. M. (dir.). *Desafíos del Derecho de Aguas. Variables jurídicas, económicas, ambientales y de Derecho comparado*. Pp. 237-251. Revista Aranzadi de derecho ambiental. monografía, núm. 25, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi Thomson Reuters.

QUINTANA LÓPEZ, T. (2008). “Actividades extractivas y medio ambiente”. *Cuadernos de derecho local*, n.º 16. Pp. 75-82. Recuperado de: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/352/qdl16_10_est07_quintana2.pdf?sequence=3&isAllowed=y

QUINTANA LÓPEZ, T. (2004). *La alteración física del medio, movimiento de tierras y actividades extractivas*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Pp. 533-559. Recuperado de: https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1126/medio_ambiente_31_quintana.pdf?sequence=1&isAllowed=y

QUINTANA LÓPEZ, T. (2013). *Concesión de minas y protección del medio ambiente*. Tirant lo Blanch, Valencia.

SANZ MONTERO, Esther; AVENDAÑO SALAS, C.; COBO RAYÁN, R. (2001) “Influencia del complejo de embalses Mequinenza-Ribarroja-Flix (Río Ebro) en la morfología del cauce situado aguas abajo”. *Revista de la Sociedad Geológica de España*, 14 (1-2). Pp. 3-17. Recuperado de: <https://eprints.ucm.es/28549/1/Art01%20%281%29.pdf>

Society for Ecological Restoration (SER) International, Grupo de trabajo sobre ciencia y políticas. (2004). *Principios de SER International sobre la restauración ecológica*. www.ser.org y Tucson: Society for Ecological Restoration International. Recuperado de: https://cdn.ymaws.com/www.ser.org/resource/resmgr/custompages/publications/SER_Primer/ser-primer-spanish.pdf

SORIANO PEÑA, Antonio; ESCUDER BUENO, Ignacio. (2008). “El comportamiento de las presas y la gestión integral de su seguridad”. *Revista de Obras Públicas*, núm. 3493, 2008, págs. 89-108.

Unidad de Investigación Marina de AZTI-Tecnalia, EKOLUR Asesoría Ambiental y el Departamento de Zoología y Biología Celular Animal de la Universidad del País Vasco (2008). *Plan de Gestión para la Recuperación de la Anguila Europea en la CAPV*. Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno Vasco, el Departamento de Desarrollo del Medio Rural de la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Bizkaia. Recuperado de: http://www.euskadi.eus/contenidos/proyecto/plan_anguila/eu_def/adjuntos/Plan_anguila.pdf

VALENCIANO, Pedro; AEMS-RÍOS CON VIDA (2014). *El Cadagua, un río troceado y encorsetado. Propuestas para recuperar la continuidad fluvial, mejorar el estado ecológico y reducir el riesgo de inundaciones*. Editado por AEMS-RÍOS CON VIDA. Recuperado de: <https://es.calameo.com/read/0040472176a62ab7206f5>

Webgrafía

ABC economía. (1 de junio de 2015). Iberdrola se convierte en el operador eólico líder en Reino Unido. ABC. Recuperado el 16.03.2019 de: <https://www.abc.es/economia/20150106/abci-iberdrola-convierte-operador-eolico-201501061631.html>

AEMS-Ríos con vida. Quiénes somos. Recuperado el 24.03.2019 de: <http://riosconvida.es/wordpress/historia/>

AEMS-Ríos con Vida. Alegaciones, prevenimos agresiones a los ríos. Recuperado el 10.04.2019 de: <http://riosconvida.es/wordpress/alegaciones-impacto-ambiental-rio/>

AUNION, J. A. (10 de febrero de 2014). La presa de Robledo se borrará del mapa. El País. Recuperado el 27.03.2019 de: https://elpais.com/ccaa/2014/02/09/madrid/1391967968_595758.htm

BALAIRÓN, Javier, Patrimonio, urbanismo y medio ambiente. del aula a la red en Volgs UPM. La demolición de la presa de Robledo de Chavela en el río Cofio. Recuperado el 11.03.2019 de: <http://blogs.upm.es/puma/2018/06/01/la-demolicion-de-la-presa-de-robledo-de-chavela-en-el-rio-cofio/>

Centro Ibérico de Restauración Fluvial. ¿Quiénes somos?. Recuperado el 24.03.2019 de: <http://www.cirefluvial.com/presentacion.php>

CH del Duero en Youtube. Demolición de la Presa de Retuerta en el Río Aravalle. Umbrías, Ávila. Recuperado el 11.03.2019 de: https://www.youtube.com/watch?v=3_Fn1yZkqco

CH del Duero en Youtube. Demolición del azud de la Gotera, río Bernesga. Recuperado el 14.03.2019 de: <https://www.youtube.com/watch?v=iZeJ28uDIW4>

Confederación Hidrográfica del Júcar. La Confederación Hidrográfica del Júcar acomete trabajos de eliminación de barreras transversales en la cuenca alta del río Júcar, en la provincia de Cuenca. Recuperado el 04.04.2019 de: [https://www.chj.es/es-es/ciudadano/salaprensa/Paginas/LaConfederaci%C3%B3nHidrogr%C3%A1ficadelJ%](https://www.chj.es/es-es/ciudadano/salaprensa/Paginas/LaConfederaci%C3%B3nHidrogr%C3%A1ficadelJ%20del%20Duero.aspx)

[C3%BAcaracometrabajosdeeliminaci%C3%B3ndeobrasdehidr%C3%A1ulicasin%C3%B9til%20o%20de%20barreras%20transversales%20en%20la%20cuenca%20del%20Duero](https://www.mh.es/portal/tema/tema.do?temaId=1&temaNombre=Eliminaci%C3%B3ndeobrasdehidr%C3%A1ulicasin%C3%B9til%20o%20de%20barreras%20transversales%20en%20la%20cuenca%20del%20Duero)

Dam Removal Europe. Retuerta Dam, Spain. Recuperado el 11.03.2019 de: <https://damremoval.eu/portfolio/retuerta-dam/>

Dam Removal Europe. La Gotera Dam, Spain. Recuperado el 14.03.2019 de: <https://damremoval.eu/portfolio/la-gotera-dam-spain/>

Dam Removal Europe. What is Dam Removal Europe?. Recuperado el 10.05.2019 de: <https://www.damremoval.eu/about/>

Dam Removal Europe. Robledo de Chavela, Spain. Recuperado el 03.04.2019 de: <https://damremoval.eu/portfolio/robledo-de-chavela/>

Dam Removal Europe. Yecla de Yeltes Dam, Spain. Recuperado el 04.04.2019 de: https://damremoval.eu/portfolio/yecla-de-yeltes-dam-spain/?fbclid=IwAR3vVf9kEx2Fzx7MnVq_qvbjFKLuTDmeiR7uetsLcPd-af-XpVjiyLZ31ig

Desnivel. (25 de enero de 2007). Destrozo en El Tranco. Recuperado el 02.04.2019 de: <https://www.desnivel.com/cultura/ecologia/destrozo-en-el-tranco/>

Diario de León - Ponferrada. (30 de junio de 2018). Folgoso declara bien de interés las centrales de San Juan y Corvera para evitar su derribo. Recuperado el 28.06.2019 de: https://www.diariodeleon.es/noticias/bierzo/folgo-declara-bien-interes-centrales-san-juan-corvera-evitar-derribo_1260252.html

Europa Press. (20 de julio de 2017). Comienza la demolición de tres azudes sin uso en el río Bernesga a su paso por León. Recuperado el 04.04.2019 de: <https://www.europapress.es/castilla-y-leon/noticia-comienza-demolicion-tres-azudes-uso-rio-bernesga-paso-leon-20170720133844.html>

European Rivers Network (ERN). Who are we?. Recuperado el 09.05.2019 de: <https://www.ern.org/en/ern-2/>

European Rivers Network (ERN). Large dam removal for a living Sélune river. Recuperado el 29.08.2019 de: <https://www.ern.org/en/selune-libre/>

GRUPO INCLAM. (20 de abril de 2017). Desmontaje de una ataguía, el renacer de Jánovas. Iagua. Recuperado el 17.03.2019 en: <https://www.iagua.es/noticias/espana/grupo-inclam/17/04/20/desmontaje-ataguia-renacer-janovas>

International Comission on Large Dams (CIGB-ICOLD). General Synthesis. Number of Dams by Country Members. Recuperado el 04.06.2019 de: https://www.icold-cigb.org/article/GB/world_register/general_synthesis/number-of-dams-by-country-members

Jánovas no rebla. La historia que todos deben saber. Recuperado el 15.03.2019 de: <https://janovas.org/sucesos/movil>

LIFE SEGURA RIVERLINK en Youtube. Demolición Azud Río Moratalla. Recuperado el 04.04.2019 de: <https://www.youtube.com/watch?v=ic9G9Ca3Ors>

MDO/EFE. (18 de julio de 2007). Demolida la antigua presa de Manzanares el Real para acondicionar el río. Recuperado el 02.04.2019 de: <https://www.madridiario.es/noticia/29714/municipios/demolida-la-antigua-presa-de-manzanares-el-real-para-acondicionar-el-rio.html>

MÉNDEZ, Rafael. (23 de agosto de 2019). El eterno negocio eléctrico del río: Iberdrola explotará esta presa en Zamora 114 años. Recuperado el 25.08.2019 de: https://www.elconfidencial.com/empresas/2019-07-07/iberdrola-ricobayo-concesiones-hidroelectricas-114-anos_2109399/

Ministerio de cultura y deporte. Catálogo de presas españolas anteriores a 1926 asociadas a procesos industriales. Recuperado el 05.03.2019 de: <http://www.culturaydeporte.gob.es/planes-nacionales/planes-nacionales/patrimonio-industrial/actuaciones/catalogo-presas.html>

Ministerio para la transición ecológica. Inventario de Presas y Embalses. Recuperado el 26.02.2019 de: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/seguridad-de-presas-y-embalses/inventario-presas-y-embalses/>

Ministerio para la transición ecológica. Estrategia Nacional de Restauración de Ríos. Recuperado el 17.03.2019 de: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/delimitacion-y-restauracion-del-dominio-publico-hidraulico/estrategia-nacional-restauracion-rios/>

Ministerio para la transición ecológica. Geoportal IDE. Recuperado el 03.04.2019 de: <https://www.mapama.gob.es/ide/metadatos/geoportal/index.html?service=Azudes%20y%20peque%C3%B1as%20presas%20obsoletas%20demolidas&URL=http://wms.mapama.es/sig/agua/PresasDemolidas/wms.aspx&layer=Azudes%20y%20peque%C3%B1as%20presas%20obsoletas%20demolidas>

Ministerio para la transición ecológica. Normas técnicas de seguridad de presas y embalses. Recuperado el 07.06.2019 de: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/seguridad-de-presas-y-embalses/normas-tecnicas/>

Ministerio para la transición ecológica. Real Decreto xx/2018 por el que se aprueban las Normas Técnicas de Seguridad para las Grandes Presas y sus Embalses. Recuperado el 07.06.2019 de: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/participacion-publica/PP-Proyecto-RD-Normas-Tecnicas-Seguridad-Grandes-Presas.aspx>

Ministerio para la transición ecológica. Informes de Viabilidad de Infraestructuras Hidráulicas: Demarcación Hidrográfica del Ebro. Recuperado el 17.03.2019 de: <https://www.miteco.gob.es/eu/agua/planes-y-estrategias/informes-de-viabilidad-de-obras-hidraulicas/chebro.aspx>

Projecte Rius. Benvinguts al Projecte Rius!. Recuperado el 24.03.2019 de: <http://www.projecterius.cat/>

RODELLA, F. (18 de julio de 2018). Borrar un embalse para resucitar un río. Recuperado el 02.04.2019 de: https://elpais.com/elpais/2018/07/11/ciencia/1531324061_233603.html

WWF/Adena. Nuestro Trabajo. Recuperado el 24.03.2019 de:
https://www.wwf.es/nuestro_trabajo_/agua/rios_vivos/

WWFTV en Youtube. Demolición presa de Robledo de Chavela (Madrid). Recuperado el 10.03.2019 de: https://www.youtube.com/watch?v=o_2FYWiNAXU

Legislación analizada

A) Normativa de la UE

“Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres”. *Diario Oficial de la Unión Europea L 206, 22 de julio de 1992, pp. 7-50*

“Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas”. *Diario Oficial de la Unión Europea L 327, 23 de octubre de 2000, pp. 1-73*

“Directiva 2007/60 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación”. *Diario Oficial de la Unión Europea L 288, 6 de noviembre de 2007, pp. 27-34*

“Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres”. *Diario Oficial de la Unión Europea L 20, 26 de enero de 2010, pp. 7-25*

B) Normativa estatal

“Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil”. *‘Gaceta de Madrid’ núm. 206, de 25 de julio de 1889.*

“Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa”. *Boletín Oficial del Estado (17 de diciembre de 1954), pp. 8261 - 8278.*

“Orden de 31 de marzo de 1967 por la que se aprueba la «Instrucción para proyecto, construcción y explotación de grandes presas»”. *Boletín Oficial del Estado (27 de octubre de 1967), pp. 14716-14738.*

“Constitución Española”. *Boletín Oficial del Estado (29 de diciembre de 1978), pp. 29313 - 29424.*

“Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local”. *Boletín Oficial del Estado* (30 de abril de 1985), pp. 8945-8964.

“Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.” *Boletín Oficial del Estado* (25 de noviembre de 1994), pp. 36129-36146.

“Resolución de 31 de enero de 1995, de la Secretaría de Estado de interior, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones.” *Boletín Oficial del Estado* (14 de febrero de 1995), pp. 4846-4858.

“Orden de 12 de marzo de 1996 por la que se aprueba el Reglamento Técnico sobre Seguridad de Presas y Embalses”. *Boletín Oficial del Estado* [0 de marzo de 1996], pp. 12244-12254.

“Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas”. *Boletín Oficial del Estado* (24 de julio de 2001), pp. 26791-26817.

“Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas”. *Boletín Oficial del Estado* (4 de noviembre de 2003), pp. 38924-38967.

“Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.” *Boletín Oficial del Estado* (22 de noviembre de 2003), pp. 41422 - 41442.

“Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional”. *Boletín Oficial del Estado* (23 de junio de 2005), pp. 21846-21856.

“Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”. *Boletín Oficial del Estado* (20 de julio de 2006), pp. 27269 – 27310.

“Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica”. *Boletín Oficial del Estado* (7 de julio de 2007), pp. 29361-29398.

“Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.” *Boletín oficial del Estado* (24 de octubre de 2007), pp. 43229-43250

“Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.” *Boletín Oficial del Estado* (14 de diciembre de 2007), pp. 51275 – 51327.

“Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.” *Boletín Oficial del Estado* (14 de diciembre de 2007), pp. 51339 – 51349.

“Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.” *Boletín Oficial del Estado* (16 de enero de 2008), pp. 3141-3149.

“Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica.” *Boletín Oficial del Estado* (22 de septiembre de 2008), pp. 38472 -38582.

“Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.” *Boletín Oficial del Estado* (23 de diciembre de 2008), pp. 51626 - 51646.

“Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras”. *Boletín Oficial del Estado* (13 de junio de 2009), pp. 49948-49993.

“Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación”. *Boletín Oficial del Estado* (15 de julio de 2010), pp. 61954 - 61967.

“Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas.” *Boletín Oficial del Estado* (20 de septiembre de 2012), pp. 66167-66194.

“Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.” *Boletín Oficial del Estado* (11 de diciembre de 2013), pp. 98151 - 98227.

“Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental.” *Boletín Oficial del Estado* (12 de septiembre de 2015), pp. 80582 -80677.

“Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”. *Boletín Oficial del Estado* (2 de octubre de 2015), pp. 89411 - 89530.

“Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.” *Boletín Oficial del Estado* (31 de octubre de 2015), pp. 103232 a 103290.

“Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.” *Boletín Oficial del Estado* (19 de enero de 2016), pp. 2972 -4301.

“Real Decreto 11/2016, de 8 de enero, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de Galicia-Costa, de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras.” *Boletín Oficial del Estado* (22 de enero de 2016), pp. 6082 -6084.

Jurisprudencia

España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 227/1988, de 29 de noviembre.

España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 149/1991, de 4 de julio.

España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 161/1996, de 17 de octubre.

España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 154/2014, de 25 de septiembre.

España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 182/2014, de 6 de noviembre.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª). Recurso núm. 455/1997, de 20 de octubre de 1997.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª). Recurso núm. 2102/2003, de 26 de abril de 2007.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª). Recurso núm. 2335/2012, de 17 de febrero de 2015.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª). Sentencia núm. 1460/2018, de 3 de octubre de 2018.

España. Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). Recurso núm. 1976/2001 de 21 de diciembre de 2005.