

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de marzo de 2025

LA DEMOLICIÓN DE OBRAS EN CONCESIONES DE AGUAS A RAÍZ DE LA NUEVA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

DEMOLITION OF WORKS IN WATER CONCESSIONS AS A RESULT
OF THE NEW JURISPRUDENCE OF THE SUPREME COURT

Autor: José Antonio Blanco Moa, Profesor asociado, Departamento de derecho público, Universidade de A Coruña, España, Abogado del departamento de derecho público de Estudio Jurídico Ejaso, jose.antonio.blanco.moa@udc.es, ORCID: [0000-0002-7353-9133](https://orcid.org/0000-0002-7353-9133)

Fecha de recepción: 11/02/2025

Fecha de aceptación: 14/02/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00403>

Resumen:

Recientemente el Tribunal Supremo ha emitido una nueva jurisprudencia conforme a la cual, siempre que la Administración así lo decida y justifique convenientemente, los concesionarios deben demoler las obras que debiesen revertir, costeando ellos mismos dicha reversión. En este artículo se analizarán los motivos subyacentes en dicha doctrina jurisprudencial, así como sus posibles consecuencias.

Abstract:

Recently, the Supreme Court has issued a new jurisprudence according to which, whenever the Administration so decides and justifies it appropriately, the concessionaires must demolish the works that should be reverted, paying for said reversion themselves. In this article, the reasons for this jurisprudential doctrine will be analysed, as well as its possible consequences.

Palabras clave: Demoliciones. Aguas. Concesiones.

Keywords: Demolitions. Waters. Administrative Concessions.

Índice:

1. La regulación de las demoliciones de obras construidas en concesiones de aguas
2. La nueva jurisprudencia del Tribunal Supremo
3. Reflexiones finales: Consecuencias de la jurisprudencia
4. Bibliografía

Index:

1. Regulation of demolitions of works built in water concessions
2. The new jurisprudence of the Supreme Court
3. Final reflections: Consequences of the jurisprudence
4. Bibliography

1. LA REGULACIÓN DE LAS DEMOLICIONES DE OBRAS EN CONCESIONES DE AGUAS

Recientemente, alguna de las noticias falsas más socorridas que circulan por las redes versan sobre una suerte de plan destinado a la demolición masiva de presas en España. Tal plan resulta inexistente y, si bien desde la doctrina se habla de demoliciones desde hace ya bastantes años (por ejemplo, Brufao Curiel, 2006), las referencias a posibles demoliciones se encuentran recogidas en especial en el Plan de Estrategia Nacional de Restauración de Ríos 2023 – 2030 elaborado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Este Plan se muestra favorable a estas demoliciones, pero solo en aquellos casos en donde las presas “carezcan de una concesión vigente o que se encuentren en desuso”. Esto es, se trata de demoliciones puntuales en aquellas infraestructuras que ya no tienen objeto de ser, procurando lo que la doctrina llama coherencia ecológica (López Ramón, 2016)

Esto, además, no solo afecta a las presas, sino que todas aquellas obras construidas que deban revertir al finalizar una concesión de aguas. Concretamente, el artículo 89.4 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH en adelante) establece:

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 artículos 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 artículo 101 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Por su parte, el artículo 101.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas indica:

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

Esto se ha reforzado recientemente a través del derecho comunitario con la aprobación del Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869. En esta norma se establece en su artículo 9 que:

1. Los Estados miembros elaborarán un inventario de las barreras artificiales a la conectividad de las aguas superficiales y, teniendo en cuenta las funciones socioeconómicas de las barreras artificiales, determinarán las barreras que deban eliminarse para contribuir a la consecución de los objetivos de restauración establecidos en el artículo 4 del presente Reglamento, y al cumplimiento del objetivo de restaurar al menos 25 000 km de ríos en la Unión para que vuelvan a ser de flujo libre de aquí a 2030, sin perjuicio de lo dispuesto en la Directiva 2000/60/CE, en particular su artículo 4, apartados 3, 5 y 7, y en el Reglamento (UE) n.º 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (46), en particular su artículo 15.

2. Los Estados miembros eliminarán las barreras artificiales a la conectividad de las aguas superficiales determinadas en el inventario elaborado con arreglo al apartado 1 del presente artículo, de conformidad con el plan para su eliminación a que se refiere el artículo 15, apartado 3, letras i) y n). Al eliminar las barreras artificiales, los Estados miembros deben ocuparse principalmente de las barreras obsoletas, a saber, aquellas que hayan dejado de ser necesarias para la generación de energías renovables, la navegación interior, el suministro de agua, la protección frente a las inundaciones u otros usos.

Tal y como apunta GARCÍA GARCÍA, con esto simplemente se refuerza nuestra normativa, pero tampoco se puede afirmar que estemos ante una nueva obligación para España, puesto que la normativa existente ya preveía la demolición como solución típica al finalizar una concesión y no volver a explotarse el aprovechamiento del que se tratase (García García, 2025). Esta conclusión está apoyada también en el tratamiento jurisprudencial que ha tenido hasta la fecha el artículo 89.4 RDPH. El párrafo segundo de este precepto, que es donde se hace mención a la posibilidad de demoler lo construido, fue introducido por el Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre. Poco después de ello el Tribunal Supremo en su sentencia de 25 de octubre de 2013 (recurso de casación n.º 559/2012) se manifestó de la siguiente forma:

Es cierto que el artículo 53, apartado 4, del TR de la Ley de Aguas, que regula la extinción del derecho al uso privativo de las aguas, contiene una norma que se identifica, en lo que ahora importa, con el párrafo primero del artículo 89.4 del reglamento. La novedad que introduce el párrafo segundo, inciso segundo, respecto de la demolición, tiene la correspondiente cobertura legal en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de la Administraciones Públicas.

Nos referimos al artículo 101.1 de la citada Ley 33/2003 que al regular el destino de las obras en el momento de la extinción del título, establece que 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.

Repárese que la Ley 33/2003 es posterior al TR de la Ley de Aguas de 2001 y que el régimen de los bienes demaniales, a tenor de lo dispuesto en el artículo 5.4 de la expresada Ley 33/2003, se regirá, como antes señalamos y ahora insistimos, por las "leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación", lo que nos remite al TR de la Ley de Aguas y al Reglamento de Dominio Público Hidráulico, cuya modificación se impugna, primero, y a la Ley 33/2003, después. Esta relevancia significa que la disposición o norma reglamentaria puede tener su correspondiente cobertura tanto en la norma legal especial, como en la norma legal que establece con carácter general el régimen común, que es la citada Ley 33/2003. Teniendo en cuenta, además, que el artículo 101.1 de dicha Ley tiene el carácter de norma básica, según la disposición final 2ª de la Ley 33/2003 de tanta cita, en aplicación del artículo 148.1.18ª de la CE.

A raíz de la normativa citada y de su desarrollo jurisprudencial ya cabía interpretar que la potestad de la Administración para exigir la demolición de las obras no era del todo una potestad discrecional y que el mantenimiento de las obras se daba por vía de excepción. Esto se observa al analizar el párrafo segundo del artículo 89.4 RDPH en comparación con el artículo 101.1 de la Ley 33/2003. De la lectura del primero de estos preceptos parece deducirse que la demolición sucedería solo si la Administración hidráulica lo decidiese, pudiendo tomar tal decisión o no. Sin embargo, la Ley de patrimonio de las administraciones públicas entiende que la norma general es la demolición de las obras, existiendo dos excepciones a esta. La primera de estas excepciones opera

si se prevé en los pliegos de la concesión que no se efectuará la demolición. Mientras, la segunda se produce cuando "la autoridad competente para otorgar la concesión así lo decida". Por tanto, aunque nuevamente se le otorga la potestad a la Administración de decidir sobre la demolición, en este caso se le otorga por la vía de la excepción, por lo que en caso de no demolerse las obras se debe justificar expresamente las razones de interés público que sostienen tal decisión, como lo puede ser, claro está, la continuación con el aprovechamiento que se estuviese realizando hasta el momento (por ejemplo, una explotación hidroeléctrica). Así, dado que el Tribunal Supremo ha entendido que el párrafo segundo del artículo 89.4 RDPH se ha dictado de conformidad con el artículo 101.1 de la Ley 33/2003, prima esta segunda norma por resultar jerárquicamente superior.

Las demoliciones, tal y como sostiene CONDE ANTEQUERA, son susceptibles de producir riesgos de contaminación de las aguas. De hecho, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030, ha identificado los diferentes impactos negativos sobre el agua y los sistemas hídricos continentales que pueden derivarse de la demolición de obras hidráulicas, y, en especial, de centrales hidroeléctricas (Conde Antequera, 2022). Por ello, estas operaciones en muchas ocasiones deberán hacerse con especial cuidado y resultarán económicamente costosas.

2. LA NUEVA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Estas cuestiones de la demolición de obras que deban revertir en las concesiones de aguas y, en particular, en el caso de presas, han sido tratadas recientemente en diversas resoluciones del Tribunal Supremo. Se trata de las sentencias números 1101/2024, de 20 de junio (recurso de casación n.º 6936/2022), 1223/2024, de 8 de julio (recurso de casación n.º 2737/2023), 1225/2024, también de 8 de julio (recurso de casación n.º 4804/2023) y, la más reciente, 1807/2024, de 12 de noviembre de 2024 (recurso de casación n.º 5975/2022). En estas resoluciones el Tribunal Supremo analiza si en el caso de una concesión de aguas anterior a la reforma de 2012 del art. 89.4 del RDPH (que introdujo la posibilidad de que la Administración exigiese la demolición de las obras) el concesionario está obligado a acatar lo dispuesto en ese artículo y demoler las obras a su costa, aunque en los pliegos de la concesión nada se indique. Ante esto, el Tribunal Supremo concluye que así es, aunque evita pronunciarse sobre el caso de que en los pliegos se dispusiese expresamente el mantenimiento de las obras y aun así se pretendiese su demolición.

Los argumentos principales que el Alto Tribunal ofrece para articular su razonamiento, además de lo explicado en el anterior apartado sobre lo dispuesto en los artículos 89.4 RDPH y 101.1 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que considera expresamente aplicables, son los siguientes:

- Dado que sobre la demolición se decide en el expediente de extinción de la concesión que se instruye al finalizar esta (incluso se puede comenzar hasta tres años antes de eso), la normativa aplicable al caso será la vigente en el momento de instruir ese expediente. Esto es, se aplicará la normativa actual, en donde se prevé la posibilidad de exigir la demolición, en lugar de la normativa vigente en el otorgamiento de la concesión.
- La extinción de la concesión se debe producir sin perjuicio de terceros ni del interés público, siendo que el mantenimiento de la presa puede causar esto, especialmente en lo que al interés público se refiere.
- La Administración tutelante debe siempre motivar y justificar el interés público existente en que se efectúe la demolición.

El Tribunal Supremo también considera que esta interpretación no implica retroactividad al entender que:

[...] la obligación de retirar las instalaciones se fundamenta en la legislación vigente al momento de incoar y resolver el procedimiento de extinción de la concesión, promulgada con la finalidad de proteger el dominio público hidráulico. La Administración no ha modificado los términos de la concesión, sino que han cambiado los efectos legales derivados de la extinción por el vencimiento del plazo.

3. REFLEXIONES FINALES: CONSECUENCIAS DE ESTA JURISPRUDENCIA

Las consecuencias de esta jurisprudencia del Tribunal Supremo pueden resultar problemáticas desde el punto de vista de la economía del aprovechamiento. De este modo, el concesionario puede tener que asumir unos gastos, los de demolición, que no se encontraban previstos en un primer momento, lo que impactará negativamente en su negocio. Estos efectos son especialmente susceptibles de producirse precisamente en las concesiones en las que sus rendimientos económicos resultan más exiguos, puesto que es en ellas donde puede resultar menos viable el continuar con el aprovechamiento. Bien es cierto que esta jurisprudencia analiza casos en donde el título concesional no fija

expresamente el mantenimiento de las obras al concluir la concesión, sino que simplemente no impone la demolición. Por tanto, se puede defender que, en base a un principio de prudencia, que económicamente incluso se acoge en el Plan General Contable, la concesionaria debía haber previsto estos gastos y realizar la correspondiente provisión.

En cambio, otro problema económico a modo de derivada de segundo orden que se extrae de esta doctrina jurisprudencial radica en que sea en el expediente de extinción de la concesión cuando se decida sobre si el concesionario debe asumir o no el gasto de la demolición. De hecho, en la jurisprudencia del Tribunal Supremo se expresa que en dicho expediente será donde se acredite que el mantenimiento de las obras resulta contrario al interés público. Esto implica una ineficiencia relevante desde el punto de vista financiero, puesto que la concesionaria debe realizar una provisión de los gastos de demolición, que pueden ser de una cantidad relevante, sin saber si va a tener que finalmente asumirlos o no. Por tanto, esa cantidad provisionada, aun en el caso de que finalmente las obras no fuesen demolidas, no podría ser utilizada en otras inversiones hasta que finalizase el expediente de extinción de la concesión.

Esto resulta especialmente problemático debido a que los retrasos de este tipo de expedientes no ha sido una cuestión extraña en el pasado (esto lo señalo con más detalle en otras publicaciones realizadas como por ejemplo en Blanco Moa, 2022). Sin embargo, lo cierto es que también puede resultar parcialmente solucionable sin contravenir la jurisprudencia del Tribunal Supremo. El RDPH en su artículo 164.1 ofrece la posibilidad de que el expediente de extinción se tramite hasta tres años antes de la finalización de la concesión. Por tanto, sería prudente que la Administración tratase de comenzar con carácter previo este tipo de expedientes. Bien es cierto que esto se podría reforzar mediante una reforma legislativa que estableciese dicho plazo como obligatorio y no como meramente potestativo. Otra opción también pasaría por adoptar medidas similares a las contenidas en la legislación francesa en donde cinco años antes de que finalice la concesión (en el caso de concesiones hidroeléctricas) el prefecto puede dirigirse a la concesionaria para exigirle diversas obras necesarias para la preparación de la devolución de la concesión, aunque en este caso dichas obras se realizan con cargo a la Administración (bien es cierto también que la gran mayoría de concesiones hidroeléctricas en Francia están en manos de empresas de propiedad pública) (Pachen-Lefevre, M. H. & Cros, A., 2016). Esto es, la concesionaria puede llegar a saber antes que las obras serán demolidas.

Así pues, se debe tender a medidas favorables a que la concesionaria sepa lo más pronto posible cuáles serán las obligaciones que finalmente enfrente, puesto que ello le dotará de mayor flexibilidad financiera. No estoy sosteniendo aquí que pueda o deba ser algo que se exprese ya en el título concesional, ya que

en muchas ocasiones estamos ante negocios a muy largo plazo (piénsese que las concesiones pueden durar hasta 75 años) que hacen imprevisible la realidad que existirá en el momento de su finalización. Sin embargo, sí semeja aconsejable que la Administración manifieste su posición respecto al destino de las obras a revertir en los años anteriores a la finalización de la concesión.

4. BIBLIOGRAFÍA

- BLANCO MOA, José Antonio. El vencimiento de las concesiones hidroeléctricas y su nueva explotación. En MELGAREJO MORENO, Joaquín, LÓPEZ ORTIZ, María Inmaculada y FERNÁNDEZ ARACIL Patricia (Eds.) *Agua, energía y medio ambiente*. Universitat d’Alacant, 2022, pp. 841-860.
- BRUFAO CURIEL, Pedro. “La demolición de presas y otras obras hidráulicas: Herramienta indispensable para la restauración de nuestros ríos y humedales” en *AEMS Ríos con vida*, 2006.
- CONDE ANTEQUERA, Perspectivas jurídicas del trinomio Agua-Energía-Cambio Climático. En MELGAREJO MORENO, Joaquín, LÓPEZ ORTIZ, María Inmaculada y FERNÁNDEZ ARACIL Patricia (Eds.) *Agua, energía y medio ambiente*. Universitat d’Alacant, 2022, pp. 941-958.
- GARCÍA GARCÍA, Sara. “El derribo de infraestructura hidráulica y protección ambiental de las aguas: Unas breves reflexiones tras la aprobación del reglamento europeo de restauración” en *XIX Congreso de la Asociación Española de Profesores/As de Derecho Administrativo*, Lleida, 2025.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Conectividad y corredores ecológicos en la experiencia española. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. extra 16, 2016, pp. 33-61.
- PACHEN-LEFEVRE, Marie-Hélène & CROS, Aurélie. “Concessions hydrauliques: un nouveau cadre juridique pour l’attribution et le renouvellement des concessions d’énergie hydraulique” en *Lettre d’actualités juridiques Energie & Environnement Seban & Associés*, 07/06/2016, 2016.