

Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) Sentencia num. 139/2025 de 10 febrero

Comment on the judgment of the Superior Court 139 / 2025, of 10 February.

JUAN JOSÉ CARRASCÓN CONCELLÓN

Área de Derecho Administrativo. Universidad San Jorge. Campus Universitario, Autovía Mudéjar, km. 299, Highway, A-23, 50830 Villanueva de Gállego, Zaragoza, (España).

jjcarrascon@usj.es

Recibido:01/05/2025 Aceptado: 09/06/2025

Cómo citar: Carrascón Concellón, Juan José: “Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) Sentencia num. 139/2025 de 10 febrero”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 264 (2025): 268-275.

Este artículo está sujeto a una licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” (CC-BY-NC). DOI: <https://doi.org/10.24197/recep.264.2025.268-275>

Resumen: Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) Sentencia num. 139/2025 de 10 febrero

Palabras clave: concesión de aguas subterráneas, evaluación de impacto ambiental.

Abstract: Comment on the judgment of the Superior Court 139 / 2025, of 10 February

MayKeywords: groundwater concession, environmental impact assessment.

1. RESUMEN DE LOS HECHOS

La asociación Plataforma Ecologista de Ávila interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 16 de octubre de 2020 de la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Duero que otorgó al Vivero El Pinar, Sociedad Cooperativa Limitada, una concesión de aguas subterráneas con destino a riego procedentes de la masa de agua "Valle de Amblés" en el término municipal de Muñana (Ávila).

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sección Segunda), con sede en Valladolid, dictó sentencia en fecha 2 de junio de 2022, cuyo fallo literalmente

establecía:

«[...] Que debemos desestimar y desestimamos el presente recurso contencioso administrativo, registrado con el número 1516/2020 (al que está acumulado el seguido con el número 66/2021), interpuesto por la Procuradora Sra. Pérez García en nombre y representación de la asociación Plataforma Ecologista de Ávila y de D. Ezequias. No se hace una especial imposición a ninguna de las partes de las costas causadas.»

Contra la referida sentencia preparó recurso de casación la parte recurrente, el cual se tuvo por preparado en auto de 26 de julio de 2022 dictado por el tribunal de instancia, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

La Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en auto de fecha 14 de diciembre de 2022 declaró que la cuestión planteada en el recurso que presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistía en precisar y complementar nuestra jurisprudencia a fin de: «[...] determinar si el otorgamiento de concesión de aguas subterráneas con destino a riego, sustentada en proyectos de extracción y transformación en regadío de terrenos, que hayan de someterse a evaluación de impacto ambiental, precisa de la justificación de la previa evaluación ambiental de los referidos proyectos, con independencia del órgano a quién corresponda efectuar aquella.»

La parte recurrente solicitaba que: 1.- Se anule la concesión efectuada por la Confederación Hidrográfica del Duero, de 16 de octubre de 2020, dictada en el expediente NUM000 que otorgó a la mercantil Viveros El Pinar S.C.L la concesión de aguas subterráneas con destino a riego procedentes de la masa de agua Valle de Amblés en el término municipal de Muñana, Ávila, por los siguientes motivos:

1.- Vulneración de lo establecido en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación de Impacto Ambiental.

2.- Vulneración de lo establecido en el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión -entre otros- del Plan Hidrológico del Duero en relación con la vulneración de los artículos citados en el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero.

En esencia el argumento jurídico de la recurrente pivota en la ausencia de la tramitación de la preceptiva declaración de impacto ambiental e incumplimiento del volumen de aguas concedido en relación lo dispuesto en el meritado RD 1/2016, de 8 de enero.

La Abogacía del Estado se opone señalando que nada justifica que para otorgar la concesión por la Confederación Hidrográfica del Duero en

el ámbito de sus competencias sea imprescindible o siquiera posible asumir la previa evaluación ambiental que se desarrollará por el órgano competente y producirá sus efectos de confirmación o invalidación con sustento en el epígrafe 8 del artículo 59 TRLA, que dice: "8. El otorgamiento de una concesión no exime al concesionario de la obtención de cualquier otro tipo de autorización o licencia que conforme a otras leyes se exija a su actividad o instalaciones".

VIVERO EL PINAR, SOCIEDAD COOPERATIVA se opone remitiéndose a la sentencia de instancia.

2. MARCO JURIDICO

Las normas objeto de controversia son:

- Derecho español
 - Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en relación con lo establecido en el anexo 2 de la Ley, grupo 1.c) 2º y grupo 3.a) 3º de la referida Ley.
 - Artículo 7. Ámbito de aplicación de la evaluación de impacto ambiental.
 - 2. Serán objeto de una evaluación de impacto ambiental simplificada:
 - a) Los proyectos comprendidos en el anexo II.
 - b) Los proyectos no incluidos ni en el anexo I ni en el anexo II que puedan afectar de forma apreciable, directa o indirectamente, a Espacios Protegidos Red Natura 2000.
 - c) Cualquier modificación de las características de un proyecto del anexo I o del anexo II, distinta de las modificaciones descritas en el artículo 7.1.c) ya autorizados, ejecutados o en proceso de ejecución, que pueda tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente. Se entenderá que esta modificación puede tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente cuando suponga:
 - 1.º Un incremento significativo de las emisiones a la atmósfera.
 - 2.º Un incremento significativo de los vertidos a cauces públicos o al litoral.

3.º Incremento significativo de la generación de residuos.

4.º Un incremento significativo en la utilización de recursos naturales.

5.º Una afección a Espacios Protegidos Red Natura 2000.

6.º Una afección significativa al patrimonio cultural.

d) Los proyectos que, presentándose fraccionados, alcancen los umbrales del anexo II mediante la acumulación de las magnitudes o dimensiones de cada uno de los proyectos considerados.

e) Los proyectos del anexo I que sirven exclusiva o principalmente para desarrollar o ensayar nuevos métodos o productos, siempre que la duración del proyecto no sea superior a dos años.

- Artículo 9. Obligaciones generales.

1. Los planes y los programas incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley deberán someterse a una evaluación ambiental antes de su adopción o aprobación. Asimismo, los proyectos incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, deberán someterse a una evaluación ambiental antes de su autorización, o bien, si procede, en el caso de proyectos, antes de la presentación de una declaración responsable o de una comunicación previa a las que se refiere el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Carecerán de validez los actos de adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos que, estando incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley no se hayan sometido a evaluación ambiental, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, puedan corresponder.

No se realizará la evaluación de impacto ambiental regulada en el título II de los proyectos incluidos en el

artículo 7 de esta ley que se encuentren parcial o totalmente ejecutados sin haberse sometido previamente al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

- Artículo 45. Solicitud de inicio de la evaluación de impacto ambiental simplificada.

1. Dentro del procedimiento sustantivo de autorización del proyecto, el promotor presentará ante el órgano sustantivo, junto con la documentación exigida por la legislación sectorial, una solicitud de inicio de la evaluación de impacto ambiental simplificada, acompañada del documento ambiental con el siguiente contenido:

a) La motivación de la aplicación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada.

d) Una descripción de los aspectos medioambientales que puedan verse afectados de manera significativa por el proyecto.

e) Una descripción y evaluación de todos los posibles efectos significativos del proyecto en el medio ambiente, que sean consecuencia de: 2.º el uso de los recursos naturales, en particular el suelo, la tierra, el agua y la biodiversidad. Se describirán y analizarán, en particular, los posibles efectos directos o indirectos, acumulativos y sinérgicos del proyecto sobre la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, el suelo, el aire, el agua, el medio marino, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados, durante las fases de ejecución, explotación y, en su caso, durante la demolición o abandono del proyecto.

- Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

Artículo 115.2 k) En los expedientes de concesión cuya resolución corresponda a los Organismos de cuenca,

éstos, teniendo en cuenta los informes emitidos, decidirán sobre la competencia de peticiones, si se hubiera planteado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, y fijarán las condiciones que regirán la concesión, que comprenderán obligatoriamente las derivadas de los artículos 53, 55, 58, 64, 65 y 66 del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

2. Además, se exigirán en cada caso las que sean de aplicación entre las siguientes:

- k) Sujeción a la legislación de pesca, de industria y ambiental.

3. RESOLUCION TRIBUNAL SUPREMO

El objeto de debate pivota entorno a una concesión de aguas subterráneas con destino a riego de 10,9080 hectáreas, la cual se sustenta en un proyecto de transformación de secano en regadío de una finca de dicha extensión.

Dicha actuación se encuentra sometida a la preceptiva evaluación de impacto ambiental simplificada, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7.2.a) de Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental que dentro del denominado Grupo 1 (Agricultura, silvicultura, acuicultura y ganadería), se refiere a «Proyectos de transformación, ampliación o consolidación de regadíos de 10 o más hectáreas».

Siguiendo por tanto el planteamiento de la parte recurrente el TS considera que en una concesión de aguas como la que es objeto de litis con destino a riego es evidente que la aptitud misma del terreno para el uso pretendido es un requisito esencial para su otorgamiento. Por tanto, tal y como viene recogido en la regulación legal de este tipo de concesiones, la configuración del terreno como un elemento sustancial de las mismas es inescindible del uso al que se destinan (arts. 61.1 y 4 TRLA y 99 ó 102 RDPH), es decir el estrecho vínculo entre el terreno y el uso concesional en los aprovechamientos de agua para riego.

No es posible otorgar una concesión de aguas para riego si el terreno al que va destinado el uso concedido no es, en sí mismo, apto para el riego. Esto es así toda vez que faltaría un elemento esencial de la concesión de aguas que afecta al propio uso que va destinada a satisfacer.

Siguiendo con el razonamiento de la Sala, no podemos considerar apto para riego un terreno de 10 o más hectáreas que va a transformarse de secano en regadío, si no ha obtenido previamente la preceptiva evaluación de impacto ambiental simplificada que determina el art. 7.2.a) en relación con el anexo II, Grupo 1, apartado c) de la Ley 21/2013.

En definitiva y en contra del criterio equivocado de la abogacía del estado, es independiente el hecho de que sea necesaria una autorización específica para transformar un terreno de secano en regadío. Lo relevante es tener en cuenta que para iniciar una actividad de riego como es el caso de autor, en materia de agricultura es necesaria la previa evaluación ambiental. En cualquier caso y respecto al vacuo argumento de la competencia a la hora de emitir la preceptiva evaluación ambiental, aunque pueda separarse, por un lado, una concesión para autorizar un aprovechamiento de aguas subterráneas para riego -en todo caso competencia de la Confederación- y, la autorización de un proyecto agronómico para la transformación de secano en regadío -que puede correspondería los órganos competentes en materia de agricultura-, no podemos obviar que este proyecto de transformación en regadío necesita de evaluación ambiental preceptiva, de tal forma que será imposible otorgar el instrumento imprescindible para dicha transformación porque no se la preceptiva evaluación ambiental.

CONCLUSIONES

La finalidad de la evaluación de impacto ambiental es facilitar a las autoridades competentes la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente. A la EIA se han confiado en gran medida las posibilidades de lograr un entorno con la adecuada calidad ambiental. Además, no podemos dejar de lado que cada vez es mayor el número de actividades sometidas a este procedimiento.

Es por ello por lo que la aplicación de la doctrina expuesta al supuesto examinado conduce indefectiblemente a la estimación del recurso de casación.

BIBLIOGRAFÍA

PERNAS GARCÍA, Juan José (2015), *La evaluación de impacto ambiental de proyectos en la Ley 21/2013: luces y sombras de las medidas adoptadas para clarificar y agilizar el procedimiento y armonizar la normativa*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N° 30, Sección Doctrina.

MONTORO CHINER, María Jesús (2001), *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 110, Sección Estudios, pág. 173, Sección Estudios, pág. 173.