

**TRIBUNAL SUPREMO***Sentencia 1776/2024, de 06 de noviembre de 2024**Sala de lo Contencioso-Administrativo**Rec. n.º 8941/2022***SUMARIO:****Dominio público hidráulico. Aguas subterráneas. Concesión de aguas para riego. Evaluación de impacto ambiental.**

Evaluación de impacto ambiental previa a la concesión de aguas subterráneas cuando se requiera proyecto de transformación en regadío de los terrenos de secano.

El interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si el otorgamiento de concesión de aguas subterráneas con destino a riego sustentada en proyectos de extracción y transformación en regadío de terrenos de secano que hayan de someterse a evaluación de impacto ambiental, precisa de la previa evaluación ambiental de los referidos proyectos, con independencia del órgano a quien corresponda efectuar aquella evaluación.

Centrada la cuestión, el planteamiento de la sentencia recurrida, que considera ajena a una concesión de aguas subterráneas para riego la preceptiva evaluación ambiental que requiere el proyecto de transformación en regadío que la sustenta, no puede ser compartida porque ni se ajusta a las características de la concesión de que se trata y al uso mismo que se concede, intrínsecamente ligado al terreno al que se destina, ni responde a la explotación racional y sostenible del recurso público concedido que demanda la legislación de aguas, tanto interna como europea. En una concesión de aguas con destino a riego es evidente que la aptitud misma del terreno para el uso pretendido es un requisito esencial para su otorgamiento. La regulación legal de este tipo de concesiones da cuenta de la configuración del terreno como un elemento sustancial de las mismas inescindible del uso al que se destinan. Inescindible vinculación entre el terreno y el uso concesional en los aprovechamientos de agua para riego.

Por tanto, 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, pues faltaría un elemento esencial de la concesión de aguas que afecta al propio uso que va destinada a satisfacer. Y no puede considerarse apto para el uso solicitado -el 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. El planteamiento de la sentencia recurrida parte de una descomposición artificiosa del objeto de la concesión de aguas con destino a riego que la desvincula o abstrae del uso mismo pretendido con el aprovechamiento, el riego de una determinada superficie, prescindiendo de la inescindible vinculación entre el uso concesional y el terreno al que se destina. Actividad de riego sobre dicha superficie, actividad que, no puede ser iniciada sin la previa evaluación ambiental. Y ello, con independencia de a quién corresponda promoverla como órgano sustantivo.

Por tanto, la anulación de la resolución de otorgamiento de la concesión impide que pueda estar en funcionamiento el aprovechamiento privativo que se ha anulado, un aprovechamiento de un bien de dominio público del que se carece, debiendo determinarse en ejecución de sentencia la forma concreta en la que debe inutilizarse el aprovechamiento privativo.

**PONENTE:** D<sup>a</sup>. Angeles Huet De Sande

Síguenos en...



Magistrados:

D<sup>a</sup>.ANGELES HUET DE SANDE

D.CARLOS LESMES SERRANO

D.WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY

D.JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ

D.FERNANDO ROMAN GARCIA

## TRIBUNAL SUPREMO

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 1.776/2024**

Fecha de sentencia: 06/11/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8941/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 22/10/2024

Ponente: Excma. Sra. D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande

Procedencia: T.S.J. CASTILLA-LEÓN CON/AD SEC.1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por: L.C.S.

Nota:

R. CASACION núm.: 8941/2022

Ponente: Excma. Sra. D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

## TRIBUNAL SUPREMO

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 1776/2024**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Fernando Román García

Síguenos en...



D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 6 de noviembre de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación 8941/2022 interpuesto por la Plataforma Ecologista de Ávila, representada por la procuradora Dña. María Sonsoles Pérez García bajo la dirección letrada de D. Miguel Ángel Sánchez Caro, contra la sentencia de 13 de octubre de 2022 dictada por la Sección 1.<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, que desestima el recurso contencioso administrativo PO 966/2021 interpuesto por aquella entidad contra la resolución de la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Duero de 3 de junio de 2021.

Se han personado en calidad de recurridos en este recurso la Administración General del Estado, representada y dirigida por la Abogacía del Estado, y la entidad El Pinar Medioambiente S.L., representada por el procurador David Vaquero Gallego y bajo la dirección del letrado D. David Pérez Pérez.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** En el procedimiento ordinario núm. 966/2021, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid, con fecha 13 de octubre de 2022, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor:

«Que debemos desestimar y desestimamos el presente recurso contencioso administrativo, registrado con el número 966/2021, interpuesto por la Procuradora Sra. Pérez García en nombre y representación de la asociación Plataforma Ecologista de Ávila. No se hace una especial imposición a ninguna de las partes de las costas causadas.»

**SEGUNDO.** Contra la referida sentencia la representación procesal de la Plataforma Ecologista de Ávila preparó recurso de casación que por la Sala de instancia se tuvo por preparado mediante auto de 13 de diciembre de 2022, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

**TERCERO.** Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 8 de marzo de 2023, dictó auto en cuya parte dispositiva se acuerda:

«1º) Admitir el recurso de casación nº 8941/2022, preparado por la representación procesal de la asociación Plataforma Ecologista de Ávila contra la sentencia de 13 de octubre de 2022 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que desestimó el recurso contencioso-administrativo nº 966/2021.

2º) Precisar que la cuestión sobre las que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en 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 evaluación.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las mencionadas en el Razonamiento Jurídico Segundo, apartado III, de este auto.

[...].».

**CUARTO.** La representación procesal de la Plataforma Ecologista de Ávila interpuso recurso de casación mediante escrito en el que termina suplicando a la Sala:

Síguenos en...



«[...] dictar en su día sentencia por la que estimándose el presente recurso de casación case y anule la sentencia recurrida, dictándose otra por la que con estimación del presente recurso, anule la concesión efectuada por la Confederación Hidrográfica del Duero, de 3 de junio de 2021, así como la resolución de subsanación de fecha 13 de Septiembre de 2022, dictada en el expediente CP-593/2016-AV que otorgó a la mercantil El Pinar Medio Ambiente S.L, la concesión de aguas subterráneas con destino a riego procedentes de la masa de agua Valle de Amblés en el término municipal de La Torre, Ávila, por no haber tramitado la preceptiva declaración de impacto ambiental e igualmente por incumplimiento del volumen de aguas concedido en relación con la vulneración de los artículos citados en el RD 1/2016, de 8 de enero, fijando la doctrina al respecto con los demás pronunciamientos inherentes a tales declaraciones y con condena en costas causadas en el presente recurso a quien se oponga al mismo.»

**QUINTO.** La Abogacía del Estado se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario mediante escrito en el que termina suplicando a la Sala que:

«[...] declare no haber lugar al recurso de casación formulado .Con imposición de costas.»

**SEXTO.** La representación procesal de la entidad El Pinar Medioambiente, S.L., se opuso también al recurso de casación mediante escrito en el que termina suplicando a la Sala que:

«[...] se proceda a la desestimación del recurso de Casación solicitado con la integra condena en costas a la parte demandante.»

**SÉPTIMO.** Mediante providencia de 18 de septiembre de 2024, se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 22 de octubre de 2024, fecha en que tuvo lugar.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.** La resolución administrativa impugnada y la sentencia recurrida.

A.-La Plataforma Ecologista de Ávila interpone el presente recurso de casación contra la sentencia de 13 de octubre de 2022, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, que desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por aquella entidad contra la resolución de la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Duero de 3 de junio de 2021 que otorgó a la mercantil El Pinar Medioambiente, S.L. una concesión de aguas subterráneas con un volumen máximo anual de 53.132 m3 y un caudal máximo instantáneo de 20,50 l/s, con destino a riego de 10,9080 ha., procedentes de la Masa de Agua "Valle de Amblés" en el término municipal de La Torre (Ávila).

La resolución de otorgamiento explica que el proyecto al que se vincula esta concesión es un proyecto de sondeo para alumbramiento de aguas subterráneas destinadas al riego para la transformación de secano en regadío de una finca de 10,9080 has. para cultivos herbáceos ubicada en el término municipal de La Torre (Ávila). Se aporta con la solicitud un «Proyecto de sondeo para alumbramiento de aguas subterráneas» y un «Informe agronómico para transformación de secano en regadío de una finca de 10,9080 has ubicada en el término municipal de La Torre Ávila)».

En la resolución de otorgamiento se explica que en la visita de inspección sobre el terreno «pudo comprobarse que las obras de toma se encontraban ejecutadas y en explotación».

Se reflejan los informes favorables emitidos por la Delegación Territorial de Ávila de la Junta de Castilla y León, por la Dirección Técnica, por la Oficina de Planificación Hidrológica sobre su compatibilidad con el plan hidrológico vigente, por el Servicio instructor del procedimiento, otros informes técnicos complementarios y el informe de la Abogacía del Estado, asimismo favorables.

Síguenos en...



En cuanto a la alegación efectuada en el trámite de audiencia e información pública sobre la necesidad de someter el proyecto a evaluación de impacto ambiental, la resolución dice lo siguiente:

«En cuanto al sometimiento del proyecto de ejecución del sondeo al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, cabe señalar que no es objeto del presente expediente. No obstante, tal y como figuraba en la Propuesta de fecha 28 de septiembre de 2020, se incluirán en el condicionado de la concesión las siguientes condiciones:

2.1.16. El concesionario queda obligado a cumplir, tanto en la construcción como en la explotación del aprovechamiento, las disposiciones vigentes o que se dicten relativas a los Ecosistemas Acuáticos, Industria, Sanidad o Medio Ambiente, así como a lo obtención de cualquier tipo de autorización o licencia que exija su actividad o instalaciones, cuyas competencias correspondan a los restantes Organismos de la Administración General del Estado, Autonómico o Local.

2.2.2. Esta resolución no supone ni excluye las autorizaciones que puedan ser necesarias de lo Administración Central, Autonómica o Local, de cuya obtención no queda eximido el solicitante, incluso cuando se trate de otros departamentos de este mismo Ministerio; y queda sujeto en particular a la legislación ambiental y de industria ( art. 115.2.k del RDPH.), debiéndose cumplir con lo dispuesto en el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera según el Real Decreto 863/1985 y sus Instrucciones Técnicas Complementarias."»

B.-La sentencia de instancia desestima el recurso interpuesto contra esta resolución por la Plataforma Ecologista de Ávila. En ella, tras desestimarse la alegación de la demanda sobre la inadecuación de la concesión recurrida al plan hidrológico del Duero aprobado por el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, haciendo referencia a los informes favorables obrantes en el expediente (en los que, en definitiva, se sostiene el buen estado cuantitativo de la masa de agua subterránea concernida y la compatibilidad de la concesión con el plan), por lo que interesa a esta casación, con relación a la necesidad de evaluación ambiental se dice lo siguiente en el fundamento jurídico cuarto:

«Idéntica suerte merece el segundo, el que aduce que se ha vulnerado la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, a cuyo fin basta con tener en cuenta que lo que la resolución impugnada hace es otorgar una concesión, es decir, conceder un aprovechamiento de aguas, y no desde luego aprobar ningún proyecto . En efecto, una cosa es que con la solicitud presentada por la codemandada el 6 de abril de 2016 se aportara un proyecto de sondeo y un informe agronómico para la transformación de una finca de secano en regadío -lo que en último término permite conocer las características del aprovechamiento de aguas interesado- y otra muy diferente que el acto recurrido "autorice" ese proyecto, autorización que es lo que según el artículo 9 de la Ley 21/2013 exige el previo sometimiento a una evaluación ambiental y que es la que, en su caso, se obtiene "dentro del procedimiento sustantivo de autorización del proyecto" ( artículo 45 de la citada Ley 21/2013). Es justamente a esto a lo que se refiere la resolución de la CHD objeto del presente recurso cuando, en su condición específica 2.2.2, indica que la misma "no supone ni excluye las autorizaciones que puedan ser necesarias de la Administración Central, Autonómica o Local, de cuya obtención no queda eximido el solicitante [...] y queda sujeta en particular a la legislación ambiental y de industria". Debe quedar claro, y con esto se sale también al paso de lo manifestado en el escrito de conclusiones de la demandante, que lo que esta Sala sostiene no es que la CHD no sea competente para llevar a cabo la evaluación de impacto ambiental sino que este trámite puede ser procedente en otro procedimiento, el que autoriza el proyecto, pero no en el que aquí interesa, en el que de lo que se trata es de conceder o no una concesión de aguas, circunstancia frente a la que no cabe objetar que la mercantil codemandada lleve "de facto" varios años utilizando el agua de la concesión sin haberse cumplimentado dicho trámite, lo que en su caso podría tener otras consecuencias pero no incide sobre la legalidad del acto impugnado. No está tampoco de más añadir que a los efectos de este motivo del recurso no tiene ninguna repercusión la resolución de 13 de septiembre de 2022 que, subsanando el error padecido, aclaró que el uso podía hacerse en cinco parcelas y no en una pero sin modificar en absoluto la superficie regable. Así pues, y conforme a lo señalado, procede rechazar también el segundo motivo del recurso y con ello desestimar la pretensión ejercitada por la parte actora.»

Síguenos en...

**SEGUNDO.** El auto de admisión del recurso.

Precisa que la cuestión en la que aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en 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 previa evaluación ambiental de los referidos proyectos, con independencia del órgano a quien corresponda efectuar aquella evaluación.

E identifica como normas jurídicas que, en principio, debemos interpretar, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes: artículos 7, 9, y 45 de la 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) 2.º y grupo 3.a) 3.º de la referida Ley y artículo 115.2 k) del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico

**TERCERO.** El escrito de interposición.

La recurrente, tanto en la instancia como en esta casación, la Plataforma Ecologista de Ávila, considera que la Confederación Hidrográfica tiene la cualidad de órgano sustantivo y que, en esa condición, debe cumplir la Ley 21/2013, y derivar el expediente al órgano ambiental para que se emita la evaluación de impacto ambiental.

Afirma que se trata de una incongruencia afirmar, como se hace en la sentencia recurrida, que no se trata de ningún proyecto, para a continuación reconocer la obligación de presentar el proyecto de sondeo y el informe agronómico que establece los cultivos que se pretenden llevar a cabo en regadío, transformación a regadío de las parcelas especificadas y volúmenes mensuales de aguas previstos para su riego, todo ello evaluado por la Oficina de Planificación Hidrológica en su informe de 5 de Enero de 2017, tal y como consta en el expediente (folios 224 y siguientes), y por el cual se evalúa el proyecto, implícito en el informe agronómico, de transformación de secano a regadío de las parcelas especificadas. Y lo mismo cabe decir respecto del proyecto de sondeo, pues la Confederación debe conocer sus características antes de otorgar la concesión.

Es por ello por lo que la CHD, único órgano administrativo competente en la gestión del dominio público hidráulico de la cuenca del Duero, debe realizar la evaluación, y posible autorización, de los proyectos de ejecución de sondeo y transformación de secano a regadío de parcelas determinadas, lo cual es de su exclusiva competencia, sin que sea posible derivar la responsabilidad como órgano sustantivo a otras administraciones, como se hace en la condición 2.2.2 de la resolución administrativa.

Considera que la doctrina que se refleja en la sentencia recurrida «puede resultar gravemente dañosa para los intereses generales puesto que, a pesar de ser obligatoria la declaración de impacto ambiental establecida en la referida Ley y de no haberse llevado a cabo la misma, la sentencia que se recurre da por buena la resolución de la Confederación Hidrográfica del Duero que autoriza la concesión de las aguas, convirtiendo zona de secano en zona de regadío, dando carta de naturaleza a una concesión de aguas que no ha cumplido con lo establecido en la Ley 21/2013, alegando que debe ser otro organismo quien someta el proyecto en el que se basa la concesión a la preceptiva declaración de impacto ambiental, por lo que de manera indirecta y a pesar de carecer de dicho requisito indispensable, se concede la autorización basada en un proyecto que no ha pasado por la declaración de impacto ambiental establecida legalmente, dando carta de naturaleza a la utilización ilegal de las aguas subterráneas, vulnerando la legislación ambiental».

Entiende que la Confederación debe considerarse el órgano sustantivo de conformidad con la definición que del mismo se contiene en el art. 5.d) de la Ley 21/2013, por lo que, de conformidad con el anexo II de dicha ley, grupo 1.c.2.º -que se refiere a los proyectos de transformación a regadío o de avenamiento de terrenos, cuando afecten a una superficie superior a 10 ha.- y grupo 3.A.3.º -que se refiere a las perforaciones de más de 120 m. para el

Síguenos en...



abastecimiento de aguas-, era el órgano sustantivo encargado de someter el proyecto a la preceptiva evaluación ambiental que de tales preceptos deriva. Así se sigue, asimismo, del art. 115.2.k) del RDPH.

En el caso de conversión a regadío de terrenos de secano, la única autoridad competente es la CHD, la cual en su resolución de concesión de aguas, como la recurrida, establece aquellas parcelas donde se va a aplicar dichas aguas extraídas, y por tanto se proceden a considerar de regadío en base a dicha resolución de concesión. De hecho, en la resolución recurrida ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León se identifican las parcelas a regar desde el sondeo en el que realizar la extracción de aguas, y concretamente las parcelas que se transforman en regadío. Junto con la solicitud de concesión de aguas para regadío, según la documentación necesaria se debe aportar el proyecto del sondeo, así como el informe agronómico con la relación de parcelas a regar, que por tanto pasarían a convertirse de regadío, los volúmenes mensuales utilizados y los cultivos pretendidos, lo que implícitamente se debe considerar en sí mismo como un proyecto de regadío. Por eso, debe ser dicha Confederación la que ejerza como órgano sustantivo en el cumplimiento de la ley de evaluación de impacto ambiental.

A mayor abundamiento respecto a cómo se «burla», al entender de la recurrente, la Ley 21/2013, se adjuntó al escrito de preparación del presente recurso un informe del portavoz en la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo por el cual quedaba acreditado que desde 2015, fecha de formalización de dicha Comisión, la cual es competente para la evaluación y declaraciones ambientales para la provincia de Ávila, sólo ha habido una evaluación y declaración ambiental por conversión a riego o avenamiento de una superficie de más de 10 hectáreas, actuando dicho órgano ambiental, como sustantivo, al haber consultado tanto a los servicios de Industria, y de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León los cuales se declararon no competentes para actuar como órgano sustantivo para la declaración de parcelas como riego, siendo así que, como esta parte alega, debiera ser la Confederación correspondiente la que debiera actuar como órgano sustantivo, al incluir en sus resoluciones de concesiones de volúmenes de aguas, la ubicación del punto de extracción, y la relación de parcelas a regar (conversión a regadío) desde dicha captación.

Por ello, lo procedente antes de tramitar la concesión hubiera sido que por la Confederación se hubiera exigido la evaluación ambiental del proyecto, sin que se hubiera tramitado la concesión que se basa en el mismo hasta que se hubiera llevado a cabo la tramitación ambiental correspondiente.

Por todo lo expuesto, entiende que es evidente que previamente a la resolución del expediente por parte de la Confederación Hidrográfica del Duero debe tramitarse la correspondiente evaluación ambiental de los proyectos en cuestión, pues, de otra manera, se concede autorización o concesiones para el aprovechamiento de aguas subterráneas sin tramitar la declaración de impacto ambiental, vulnerándose flagrantemente la normativa ambiental.

De hecho, la propia confederación estima que la concesión objeto de recurso debería obtener la declaración de impacto ambiental pero como la misma no se declara competente, otorga la concesión. Tal situación, como se ha dicho, conlleva que, de hecho, a la concesión objeto del presente recurso no la sea de aplicación la normativa de impacto ambiental puesto que la misma se ejecuta desde el primer momento sin que ningún organismo exija tal declaración de impacto ambiental. Dicho en otros términos, sin declaración de impacto ambiental se consolida la concesión del sondeo que se ha venido practicando de manera completamente ilegal por la mercantil El Pinar Medio Ambiente.

Y por último, se extiende en argumentar su disconformidad con los razonamientos que se contienen en la sentencia recurrida sobre la conformidad de la concesión con el plan hidrológico del Duero aprobado por el Real Decreto 1/2016.

**CUARTO.** Los escritos de oposición de la Abogacía del Estado y de la entidad El Pinar Medioambiente, S.L.

Síguenos en...



Se han opuesto al recurso de casación la Abogacía del Estado y la entidad El Pinar Medioambiente, S.L., favorecida por la concesión y codemandada en la instancia.

A.-La Abogacía del Estado considera que la sentencia recurrida es absolutamente lógica y racional y no considera embebidas en la concesión como tal las diversas autorizaciones o intervenciones medioambientales, respecto a las que sienta sus límites el art. 59 TRLA del que es reflejo la condición 2.2.2 de la resolución recurrida que marca y deslinda el ámbito concesional estricto, respecto a lo que son los elementos necesariamente convivientes con la misma concesión, y que pueden determinar incluso su ulterior éxito o fracaso, pero que suponen e implican un diferente ámbito operativo y eventualmente competencial. Tales elementos gozan de sustantividad propia y complementan inescindible y/o necesariamente el acto administrativo de otorgamiento de la concesión condicionándolo determinadamente.

Además, la sentencia explicita previamente la adecuación de la concesión al plan hidrológico.

Entiende que:

«No puede ser otra la respuesta [a la cuestión casacional] que nada justifica que para otorgar la concesión por la CHD en el ámbito de sus competencias sea imprescindible o siquiera posible para la CHD asumir la previa evaluación ambiental específica, más allá, en principio, de la opinión hidrológica satisfactoria que integra la Resolución recurrida, con cita profusa de opiniones técnicas al respecto; ya que se desarrollará, la evaluación ambiental, por el órgano competente y sobre un objetivo legal, y que producirá, pero de futuro y en su caso, sus efectos de confirmación o invalidación, pero dictados autónomamente por quien proceda, si procede, con sustento en el epígrafe 8 del art 59 TRLA cuando, como vimos, 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.

Es decir, la actuación administrativa ha sido correcta, sin excluir otras que, de entrada, no perturban la competencia administrativa de autorizar la concesión. Sin perjuicio, por supuesto de la incidencia que pueda o deba tener el epígrafe 8) del art. 59 TRLA.

Cada intervención administrativa tiene su ámbito, su tiempo y sus circunstancias, que discurren en el trayecto y con la tipificación previstos por la norma, que no deben ser necesariamente los de los términos desordenados, abstractos y omnicomprensivos, además de injustificados, que propone el actor para la evaluación ambiental; sin perjuicio de la eficacia invalidante de la ausencia de esta cuando fuere imprescindible y condicionante, pero emitida por aquel a quien compete y en el momento que decida imperativamente la norma aplicable.»

Entiende que el actor plantea una inexistente contradicción sobre la imprescindible evaluación medioambiental del otorgamiento concesional, pretendiendo imponer extralegalmente un trámite que ya cuenta con sus previsiones normativas específicas.

B.-La entidad El Pinar Medioambiente, S.L., beneficiaria de la concesión y codemandada en la instancia, se ha opuesto asimismo al recurso de casación.

Alega que «la exigencia de un estudio de impacto ambiental recogido en la Ley 21/2013 tendrá su vinculación en los diferentes procedimientos en el que el mismo se exija acorde la legislación que proceda bien sea Estatal, Autonómica y Local. Como se dice en la sentencia el acto administrativo por el que a mi representado se le concede una concesión, lo que hace es conceder un aprovechamiento de aguas acorde la normativa vigente y plan hidrológico de aplicación, pero en ningún caso es aprobar un proyecto que pueda exigirse en virtud de otra normativa para el cual haga falta, que en este caso no es la que corresponde para el otorgamiento de esta concesión solicitada».

Y como señala la condición 2.2.2, el otorgamiento de la concesión no excluye las autorizaciones que fueran necesarias conforme a la normativa vigente.

Considera que:

Síguenos en...

«[...] la controversia solicitada implicaría que tuviéramos que tener en cuenta una normativa que no viene recogida en el procedimiento de referencia al que se tiene que atener la administración que ha de conceder la concesión, en este caso la CHD, y ello supondría una indefensión total para el administrado, en este caso concreto mi representado, el cual se ha atendido a una legislación y procedimiento establecido, sin que se pueda entender que se ha vulnerado la legislación correspondiente a la ley 21/2013 ya que la misma no es de aplicación para los procedimientos y legislación en los otorgamientos de concesiones de agua.

Y lo que es mas importante que tenga que ser una administración no competente para solicitarlo, en este caso la CHD. [...] es evidente que en el procedimiento se ha dado traslado en vía del mismo a los organismos correspondientes que pudieran ser sustantivamente competentes para entender que se ha de solicitar un proyecto de impacto ambiental, así consta en el procedimiento. Entender la posición de la recurrente, sería otorgar a un órgano no competente acorde la legislación para solicitar lo que ha de pedir sustantivamente otro órgano que si es competente, en resumen hacer de fiscalizador administrativo de lo que solicita o no otro órgano respecto de unas competencias que el órgano que ha de conceder la concesión no tiene atribuidas.»

**QUINTO.** La cuestión que presenta interés casacional objetivo.

A.-La cuestión que nos plantea el auto de admisión es la de determinar si el otorgamiento de una 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 previa evaluación ambiental de los referidos proyectos, con independencia del órgano a quien corresponda efectuar aquella evaluación.

La cuestión viene al caso porque en el supuesto de autos se trata de una concesión de aguas subterráneas con destino a riego de 10,9080 ha que se sustenta en un proyecto de transformación de secano en regadío de una finca de dicha extensión, actuación que 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, según el cual, «Serán objeto de una evaluación de impacto ambiental simplificada: a) Los proyectos comprendidos en el anexo II», que en su Grupo 1 (Agricultura, silvicultura, acuicultura y ganadería), apartado c), se refiere a «Proyectos de transformación, ampliación o consolidación de regadíos de 10 o más hectáreas».

Así pues, al amparo del art. 7.2.a) en relación con el anexo II, Grupo 1, apartado c) de la Ley 21/2013 -sin perjuicio de que, eventualmente, pudieran ser también de aplicación otros de sus apartados-, un proyecto de transformación de secano en regadío de 10 o más hectáreas, como el que sustenta la concesión de autos, requiere de evaluación ambiental simplificada.

Se trata, por tanto, de determinar si puede otorgarse la concesión de aguas subterráneas para llevar a cabo el riego de esta superficie sin que previamente se haya obtenido esta preceptiva evaluación ambiental del proyecto de transformación en regadío que la sustenta, sea quien sea el órgano competente para promoverla en su condición de órgano sustantivo, esto es, bien la propia Confederación bien otro órgano con competencia sustantiva, v.gr., en materia de agricultura, pues de lo que no cabe duda alguna es de que una actuación consistente en la transformación de secano en regadío de 10 o más hectáreas no puede ser iniciada si previamente no ha obtenido una evaluación ambiental simplificada en los términos establecidos en los arts. 45 y ss de la Ley 21/2013.

La sentencia recurrida no cuestiona que tal evaluación ambiental pueda ser necesaria, pero entiende que no debe solicitarse en el procedimiento de otorgamiento de la concesión, sino en el marco del proyecto que autorice la transformación en regadío y por el órgano a quien compete la autorización de ese proyecto -sea la Confederación u otro órgano-, pero no en el marco de la concesión discutida que no autoriza -dice- ningún proyecto, como exige el art. 9 de la Ley 21/2013 para imponer el trámite de evaluación ambiental; y entiende que la resolución de otorgamiento de la concesión deja a salvo la necesidad de solicitar la evaluación ambiental en el procedimiento de autorización de aquel proyecto al disponer en su condicionado, al amparo del art. 59.8 TRLA, que el otorgamiento no exime al concesionario de la obtención de

las autorizaciones que fueran pertinentes para el ejercicio de su actividad y, por tanto, también de la evaluación ambiental que pueda ser necesaria.

B.-Así centrada la cuestión, el planteamiento de la sentencia recurrida, que considera ajena a una concesión de aguas subterráneas para riego la preceptiva evaluación ambiental que requiere el proyecto de transformación en regadío que la sustenta, no puede ser compartida porque ni se ajusta a las características de la concesión de que se trata y al uso mismo que se concede, intrínsecamente ligado al terreno al que se destina, ni responde a la explotación racional y sostenible del recurso público concedido que demanda la legislación de aguas, tanto interna como europea.

En una concesión de aguas con destino a riego es evidente que la aptitud misma del terreno para el uso pretendido es un requisito esencial para su otorgamiento. La regulación legal de este tipo de concesiones da cuenta de la configuración del terreno como un elemento sustancial de las mismas inescindible del uso al que se destinan (arts. 61.1 y 4 TRLA y 99 ó 102 RDPH). También la jurisprudencia de esta Sala ha destacado esta inescindible vinculación entre el terreno y el uso concesional en los aprovechamientos de agua para riego. En la sentencia de 25 de noviembre de 2020, rec. 6661/2019 -referida a un supuesto de cesión de derechos de uso privativo de agua para riego- nos referimos a la necesidad de la precisa determinación de los terrenos que van a ser objeto del uso de regadío como una exigencia de la gestión racional del agua que reclaman, tanto la 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 (Directiva Marco del Agua, considerando 11 y art. 1, entre otros) como el TRLA (art. 59.2, entre otros).

Por tanto, 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, pues faltaría un elemento esencial de la concesión de aguas que afecta al propio uso que va destinada a satisfacer. Y no puede considerarse apto para el uso solicitado -el 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, y, caso de ser necesaria, la autorización misma para dicha transformación del suelo de secano en regadío.

El planteamiento de la sentencia recurrida parte de una descomposición artificiosa del objeto de la concesión de aguas con destino a riego que la desvincula o abstrae del uso mismo pretendido con el aprovechamiento, el riego de una determinada superficie, prescindiendo de la inescindible vinculación entre el uso concesional y el terreno al que se destina.

No puede perderse de vista que, con independencia de que la actuación de transformación del terreno de secano en regadío pueda precisar de alguna otra autorización específica, v.gr., en materia de agricultura, el otorgamiento del aprovechamiento privativo de agua con destino a riego -como advierte la recurrente- permite en sí mismo iniciar esa actividad de riego sobre dicha superficie, actividad que, en el caso de autos, no puede ser iniciada sin la previa evaluación ambiental. Y ello, con independencia de a quién corresponda promoverla como órgano sustantivo ( art. 5.d/ de Ley 21/2013), pues no es descartable que la legislación autonómica, en virtud de las competencias exclusivas asumidas en materia de agricultura ( art. 148.1.7.ª CE), contenga normas que establezcan que este tipo de proyectos de conversión de secano en regadío de cierta extensión, al margen de la concesión de aguas para riego de la que aquí tratamos, requieran además de alguna otra autorización de los órganos competentes en materia de agricultura, normativa autonómica que no nos corresponde analizar ( art. 86.3 LJCA).

Pero en cualquier caso, aunque, por hipótesis, puedan separarse 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 corresponder a los órganos competentes en materia de agricultura-, cuando este proyecto de transformación en regadío necesita de evaluación ambiental preceptiva, no es posible otorgar el instrumento imprescindible para que dicha transformación se produzca -la concesión de aguas- si la transformación misma no ha recibido la preceptiva

Síguenos en...



evaluación ambiental y, caso de ser necesaria, la autorización sustantiva correspondiente. Cuando la actividad principal a la que se orienta el proyecto que sustenta la concesión de aguas para riego -la transformación de un terreno de cierta extensión de secano en regadío- necesita de evaluación ambiental, no es posible autorizar la actividad que se erige en instrumento esencial de aquélla -la concesión de un aprovechamiento de aguas para riego- sin que previamente aquella evaluación ambiental se haya emitido.

Lo contrario -como entiende la sentencia recurrida-, esto es, otorgar la concesión de aguas con destino a riego, desconociendo si esa evaluación ambiental se ha emitido y remitiéndose para ello a una eventual autorización de tal proyecto de transformación, permite que ese proyecto pueda materializarse sin haber sido ambientalmente evaluado, en abierta contravención de las exigencias que derivan de la legislación ambiental citada y de la propia legislación de aguas que obliga a los organismos de cuenca, en las concesiones y autorizaciones que otorguen, a adoptar las medidas necesarias para hacer compatible el aprovechamiento con el respeto del medio ambiente (art. 98 TRLA).

Debe tenerse en cuenta que la preceptiva evaluación ambiental del proyecto que sustenta la concesión de aguas subterráneas para riego -sea quien sea, insistimos, el órgano encargado de promoverla y, en su caso, de autorizar dicho proyecto-, puede incidir de forma determinante en el condicionado mismo de la concesión por lo que, al tiempo de su otorgamiento, es necesario contemplarla y, para ello, que haya sido emitida, como, por lo demás, demanda el uso racional, sostenible y equilibrado del recurso público que se concede, a la luz de la Directiva Marco del Agua (art. 1) y del TRLA (art. 59.2).

Así pues, en los supuestos en los que la actividad que sustenta la concesión de aguas subterráneas para riego es un proyecto de transformación de secano en regadío que, debido a su extensión de 10 o más hectáreas, debe someterse a evaluación de impacto ambiental, no es posible otorgar la concesión para ese uso de regadío si esta transformación para dicho uso no ha sido ambientalmente evaluada, con independencia del órgano a quien corresponda solicitar aquella evaluación y con independencia, asimismo, de las autorizaciones sustantivas que esa transformación pueda requerir.

En definitiva, el uso para regadío no puede autorizarse mediante la concesión pertinente si previamente la transformación en regadío que lo sustenta no ha sido ambientalmente evaluada, cuando tal evaluación resulta preceptiva, y debidamente autorizada, cuando tal autorización de la transformación de secano en regadío resulta asimismo necesaria.

**SEXTO.** La interpretación que fija esta sentencia.

Tras estas consideraciones, podemos ya dar respuesta a la cuestión que nos ha planteado el auto de admisión en los siguientes términos:

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 previa evaluación ambiental de los referidos proyectos, con independencia del órgano a quien corresponda solicitar aquella evaluación.

**SÉPTIMO.** Aplicación de los anteriores razonamientos a la sentencia recurrida.

La sentencia recurrida no se ajusta a los razonamientos precedentes por lo que el recurso de casación debe prosperar y la sentencia debe ser casada.

Y en trance de resolver sobre las pretensiones ejercitadas en el proceso con arreglo a la interpretación que hemos fijado, tal y como exige el art. 93.1 LJCA, debemos estimar la pretensión de la parte recurrente que solicitaba la anulación de la resolución administrativa impugnada que otorgó indebidamente la concesión de aguas subterráneas para riego sin que se hubiera emitido previamente la preceptiva evaluación ambiental que demandaba el concreto proyecto de transformación de secano en regadío que la sustentaba, resolución que debe ser anulada.

Ahora bien, según se refleja en los antecedentes de hecho de la sentencia recurrida, en la demanda, no sólo se solicitaba la anulación de la resolución administrativa recurrida, a lo que hemos accedido, sino también que se condenara a la Administración «a la reposición a su estado anterior a las obras realizadas» (antecedente de hecho primero), pues, efectivamente, consta en la resolución administrativa de otorgamiento de la concesión que hemos anulado que «[R]ealizada visita de inspección sobre el terreno por el Agente Medioambiental del Servicio de Policía de Aguas, con fecha 14 de diciembre de 2016, pudo comprobarse que las obras de toma se encontraban ejecutadas y en explotación [...]».

Evidentemente, la anulación de la resolución de otorgamiento de la concesión impide que pueda estar en funcionamiento el aprovechamiento privativo que hemos anulado, un aprovechamiento de un bien de dominio público del que se carece. Pero determinar cuál es la forma concreta en la que deba impedirse tal aprovechamiento -esto es, si es imprescindible la total desaparición de las obras realizadas, como se pretende, o basta, v.gr., su precintado o alguna medida similar-, exige tener en cuenta las particulares circunstancias que concurran, análisis que nos remite a cuestiones de hecho que exceden del margen de conocimiento propio del recurso de casación ( art. 87 bis LJCA) y cuya valoración corresponde a la Sala de instancia, a la que deberán remitirse las actuaciones para que determine la forma en la que debe llevarse a cabo la inutilización inmediata del aprovechamiento para impedir su explotación.

Por ello, tras casarse la sentencia de instancia, la estimación del recurso contencioso administrativo ante ella interpuesto por la Plataforma Ecologista de Ávila sólo puede ser parcial, anulándose la resolución administrativa que constituía su objeto y debiendo determinarse en ejecución de sentencia la forma concreta en la que debe inutilizarse el aprovechamiento privativo cuyo otorgamiento hemos anulado.

**OCTAVO.** Pronunciamiento sobre costas.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 LJCA, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

**Primero.** Fijar como criterio interpretativo aplicable a la cuestión que precisó el auto de admisión el reflejado en el fundamento de derecho sexto de esta sentencia.

**Segundo.** Haber lugar al recurso de casación interpuesto por la asociación Plataforma Ecologista de Ávila contra la sentencia de 13 de octubre de 2022 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, que desestimó el recurso contencioso-administrativo n.º 966/2021, sentencia que se casa y anula, y, en su lugar, estimamos parcialmente dicho recurso contencioso administrativo y anulamos la resolución administrativa que constituía su objeto, debiendo determinarse en ejecución de sentencia la forma concreta en la que debe inutilizarse el aprovechamiento privativo cuyo otorgamiento hemos anulado para lo cual deberán remitirse las actuaciones a la Sala de instancia.

**Tercero.** Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).

Síguenos en...

