

**Sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 2025
(rec.941/2023)**

Encabezamiento

T R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.682/2025

Fecha de sentencia: 18/12/2025

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a)

Número del procedimiento: 941/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 16/12/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

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

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 941/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1682/2025

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Jose Luis Quesada Varea

D.^a María Consuelo Uris Lloret

D. Francisco Javier Pueyo Calleja

En Madrid, a 18 de diciembre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo nº 941/2023 interpuesto por «Comunidad de Regantes DIRECCION000 », representada por la Procuradora de los Tribunales doña Paloma Ortiz-Cañavate Levenfeld, bajo la dirección Letrada de don Esteban de la Peña Sánchez, contra la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra la resolución del Consejo de Ministros de 16 de mayo de 2023, que imponía sanción de multa y la obligación de indemnizar por los daños causados al dominio público hidráulico, por alumbramiento de aguas subterráneas sin autorización del Organismo de cuenca en el Término Municipal de Lorca (Murcia).

Ha comparecido como demandado el Sr. Abogado del Estado don Manuel María Zorrilla Suárez, en la representación que legalmente ostenta de la Administración General del Estado y doña Begoña, representada por el procurador don José Antonio Gallego Martínez, bajo la dirección letrada de don César Cobos Recuero.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el 11 de octubre de 2023, la representación procesal de «Comunidad de Regantes DIRECCION000 », interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra la resolución del Consejo de Ministros de 16 de mayo de 2023, que imponía sanción de multa de 500.000,01 euros y la obligación de indemnizar por los daños causados al dominio público hidráulico en la cuantía de 290.574 euros, por alumbramiento de aguas subterráneas sin autorización del Organismo de cuenca en el Término Municipal de Lorca (Murcia).

Por diligencia de ordenación de esta Sala y Sección, de fecha 16 de octubre de 2023 se tuvo por interpuesto recurso y se ordenó la reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO.- Recibido el expediente administrativo y una vez cumplimentado completamente el mismo, se confirió traslado del mismo a la parte actora para que formalizara escrito de demanda, lo que verificó en tiempo y forma, mediante escrito presentado el 18 de enero de 2024 en el que tras hacer las alegaciones que estimó oportunas, terminó suplicando a la Sala que dicte en su día sentencia por la que: «Que tenga por presentado este escrito y sus copias, lo admita, y tenga por formulada la demanda en los presentes autos con devolución del expediente administrativo, y tras los trámites legales oportunos dicte sentencia en la que estimando el presente recurso contencioso-administrativo anule la resolución del Consejo de Ministros recurrida por prescripción, por no poder cometer mi mandante los hechos constitutivos de infracción, y por vulneración del principio de confianza legítima, con expresa imposición de las costas causadas a la Administración

demandada.»

TERCERO.- Conferido traslado a la Abogacía del Estado, contestó la demanda mediante escrito presentado en fecha 1 de febrero de 2024, en el que tras fijar los puntos de hecho y de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala «tenga por hechas las alegaciones anteriores y por cumplimentado el trámite concedido debiendo desestimar la demanda íntegramente con expresa imposición de costas al recurrente.»

Dado traslado a la representación procesal de doña Begoña, se presentó escrito de contestación a la demanda el 29 de febrero siguiente, en el que suplicaba a la Sala que «tenga por contestada la demanda y por los motivos expuestos (prescripción y vulneración del principio de confianza legítima) estime el recurso interpuesto por la Comunidad de Regantes DIRECCION000.»

CUARTO.- Por providencia de 9 de abril de 2024 se tuvo por ampliado el recurso al Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de febrero de 2024, como se solicitó por la parte actora en su escrito de 16 de febrero de 2024 y no habiéndose opuesto los demandados a dicha ampliación, se presentaron sendos escritos de ampliación de demanda y contestación a la demanda por las partes.

QUINTO.- Mediante Decreto de fecha 30 de septiembre de 2024 quedó fijada la cuantía del presente recurso en 795.572 euros. En la misma resolución, se tuvo por contestada la demanda por las demandadas, y continuando con la tramitación, y habiendo solicitado el recibimiento del recurso a prueba por la actora y por la demandada doña Begoña, que una vez propuesta la misma, se pasaron las actuaciones al Excmo. Sr. Magistrado Ponente para resolver lo procedente.

Por Auto de 9 de octubre de 2024, la Sala acordó: «No haber lugar al recibimiento a prueba del presente proceso, continuando con la tramitación del presente recurso, y habiéndolo solicitado la parte recurrente en el Otrosí tercero, se acuerda conceder a la recurrente el término de DIEZ DÍAS para que presente escrito de conclusiones sucintas acerca de los hechos y fundamentos jurídicos en que apoye sus pretensiones.»

La parte actora presentó el 30 de octubre de 2024 escrito de conclusiones sucintas acerca de los hechos alegados y los fundamentos jurídicos en que fundaba sus pretensiones, suplicando a la Sala dicte sentencia estimando el recurso contencioso administrativo interpuesto.

Por la Abogacía del Estado se presentó escrito de conclusiones el 7 de noviembre de 2024 y la demandada doña Begoña el día 12 de noviembre siguiente, en los que reiteraban el contenido de sus respectivos escritos de contestación a la demanda.

QUINTO.- Conclusas las actuaciones, quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno corresponda. Por providencia de 13 de octubre de 2025 se señaló para la votación y fallo del presente recurso el día 16 de diciembre de 2025, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Objeto del recurso y fundamento.

Conforme a lo que ya se ha expuesto, el acto administrativo que se somete a la consideración de este Tribunal por la Comunidad de Regantes DIRECCION000, es el acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en sesión de 16 de mayo de 2023, por el que se imponía a la recurrente, junto a otros, una sanción de multa en cuantía de 500.000,01 € y la obligación de indemnizar a la Confederación Hidrográfica del Júcar en la cantidad de 290.574 €; por los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, cantidad que podrá compensarse con otros aprovechamientos autorizados legalmente, así como requerir a los sancionados para que procediesen a la clausura del pozo a que se refieren las actuaciones y retirada de los mecanismos de extracción, en el plazo de 15 días; todo ello como consecuencia de la imputación de una infracción muy grave contra el dominio público hidráulico, prevista y sancionada en el *art. 116.3º.a) y b) del Texto Refundido de la Ley de Aguas* (TRLA), en relación con el art. 317 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH).

Se suplica en la demanda que se estime el recurso, anulando la resolución impugnada.

Ha comparecido en el recurso la Abogacía del Estado, que suplica la desestimación del recurso.

Así mismo, ha comparecido en el recurso doña Begoña, también sancionada juntamente con la Comunidad de Regantes, que suplica la anulación de la resolución impugnada, coadyuvando en la pretensión de la Comunidad recurrente.

SEGUNDO. Los hechos imputados.

A tenor de lo que se hace constar en la resolución sancionadora y de lo que consta en las actuaciones, pueden concluirse en los siguientes hechos, no suficientemente reflejados, como debiera, en el acuerdo recurrido, en especial, con relación a la imputación de los hechos a los sancionados.

1. En fecha 27 de diciembre de 2006, se celebra un contrato entre D. Sebastián y la Comunidad de Regantes DIRECCION000, denominado "*convenio de colaboración para el aprovechamiento de agua de un pozo*", de cuyo contenido merece destacarse las siguientes circunstancias:

a) Como justificación del contrato se declaraba que, partiendo de la situación de "*un periodo de sequía como hacía muchos años que no se producía*", se trataba de que la Comunidad adquiriera "*nuevos recursos hídricos a su zona regable*".

b) Que el Sr. Sebastián, integrado en la Comunidad, "*tiene intención de construir un pozo-sondeo*", en la finca de su propiedad, en el DIRECCION001, en término municipal de Lorca (Murcia), reservándose derechos de aprovechamiento de dicho pozo.

c) Que la Comunidad "*está interesada en la puesta en funcionamiento del pozo*" mencionado, a cuyos efectos se suscribía el contrato.

d) Que, conforme a lo pactado en la cláusula tercera, el Sr. Sebastián cedía, "*a título de precario*" y por el plazo de un año prorrogable, la explotación del pozo a

la CHS, que no había suscrito el mencionado contrato ni consta intervención alguna en él, la cual, a su vez, cedería dicha explotación a la Comunidad "a fin de que, por personal que esta designe, pueda ocupar y realizar las operaciones oportunas en las instalaciones del pozo tendentes a su puesta en explotación."

e) Que, pese a los antecedentes del contrato, se declara en las cláusulas primera y segunda que ambas partes se comprometían a "*realizar las obras de construcción de un pozo-sondeo que serán abonadas al 100% por la Comunidad de Regantes DIRECCION000*", la cual abonaría los costes de construcción del pozo-sondeo directamente a la empresa que debería ejecutar dichas obras. Pese a ello, se declara que las obras "*corresponde costear a D. Sebastián*", reintegrándose la Comunidad de la cantidad abonada por el pago de los costes de construcción "*en el precio de m3 de agua que la Comunidad aproveche del pozo, y mediante la oportuna compensación*".

f) En el supuesto de que el sondeo fuera negativo "*no dando con agua suficiente para su explotación, los gastos generados en la inversión de dicho sondeo serán costeados al 50% por ambas partes*". (Cláusula sexta).

2. En ejecución del mencionado contrato se procedió a la apertura de un pozo en la finca referida, con instalación de los elementos necesarios para la extracción de agua con destino a riego, sin haberse obtenido la preceptiva concesión del Organismo de Cuenca y habiéndose explotado por la Comunidad de Regantes, conforme a lo pactado entre las partes.

3. Durante los años 2019 y 2021 se levantan actas por los servicios técnicos de la Confederación, poniendo de manifiesto la existencia y explotación del mencionado pozo, por lo que, en fecha 23 de mayo de 2022, se inicia procedimiento sancionador contra los causantes del propietario del terreno, la comparecida en autos como cosancionada y la Comunidad de Regantes, los primeros como propietarios de la finca en que se ejecutaron las obras y esta como responsable de la ejecución del pozo-sondeo.

4. La resolución dictada en el referido procedimiento, que es la que aquí se revisa, considera que los hechos imputados eran constitutivos de una infracción muy grave contra el dominio público hidráulico, prevista en el art. 116.3º a) y b) del TRLA (alumbramiento de aguas), estimando que se había ocasionado al dominio público un daño por importe de 290.574 €, por lo que, de conformidad con lo establecido en el art. 317 del RDPh, debía calificarse como muy grave, procediendo imponer una sanción de multa en cuantía de entre 500.000 a un millón de euros (art. 318). Conforme a dichos preceptos se dicta la mencionada resolución con el contenido que ya nos es conocido.

TERCERO. La prescripción de la infracción.

El primero de los motivos que se aduce en la demanda en contra de la legalidad de la resolución impugnada esta referida a la pretendida prescripción de la infracción sancionada. Se aduce en apoyo de dicha objeción, que, si los hechos imputados se remontan al año 2006, que es cuando se procedió a la construcción del pozo-sondeo, la infracción está prescrita, de conformidad con lo previsto en el art. 30 de la LRJSP , aplicable al caso de autos por remisión el art. 327 del RDPh, a cuyo tenor, las infracciones muy graves prescriben en el plazo de tres años. En ese sentido se aduce que no puede considerarse que se trate de una acción típica continuada, por

cuanto lo sancionado es la apertura del pozo y no su explotación.

Suscitado el debate en la forma expuesta, la alegación no puede prosperar. En efecto, a los efectos del cómputo de la prescripción es obligado partir de la propia conducta sancionada, es decir, de la tipificación sancionada. Como se dijo, en el caso de autos, los hechos ya mencionados se consideran que son constitutivos de la infracción prevista en el art. 116.3º.b) TRLA, es decir, el "*alumbramiento de aguas subterráneas*". Pues bien, no puede aceptarse, como se sostiene en la demanda, que la acción de alumbrar aguas se limita a la mera construcción de un pozo, con independencia de su finalidad y ulterior aprovechamiento. En primer lugar, porque carece de sentido que se limite la acción típica a la mera construcción de un pozo que, si no comporta el descubrimiento de agua ningún daño ocasionado al dominio público y, en el mayor de los casos, se trataría de una mera tentativa de infracción que no es aplicable, como regla general, en el ámbito del Derecho administrativo sancionado, conforme a la exigencia del principio de tipicidad que se establece en el art. 27.2º LRJAP . Como declaraba el art. 4 del extinto Reglamento del Procedimiento Sancionador, aprobado por Real Decreto 1398/1983, de 4 de agosto , solo podrán sancionarse "*las infracciones consumadas*", exigencia que ahora resulta implícita en el principio de tipicidad. Pero es que, además de lo expuesto, conforme a la interpretación literal del precepto, primer criterio interpretativo que aconseja el art. 3 del CC , se llegaría a la misma conclusión. En efecto, conforme al Diccionario, en su acepción sexta, alumbrar no es solo "*registrar (y) descubrir aguas subterráneas*" sino que comporta "*sacarlas a la superficie*".

Teniendo en cuenta lo antes concluido es cierto, como en la contestación a la demanda se aduce, que mientras el sancionado hubiese estado sacando agua del pozo estaba realizando la acción típica, es decir, nos encontramos con una infracción continuada en las que, conforme a lo establecido en el art. 30.2º LRJSP , la prescripción comienza desde "*que finalizó la conducta infractora*".

Procede rechazar la prescripción de la infracción.

CUARTO. La autoría de la infracción.

Se aduce por la defensa de la Comunidad de regantes recurrente que la resolución impugnada, al considerarla culpable de la sanción, incurre en vulneración del art. 116, último párrafo, TRLA. El reproche tiene como presupuesto que la Comunidad de Regantes no construyó el pozo-sondeo ni lo promovió, sino lo que se ejecutó por personal por cuenta del propietario de la finca y que la Comunidad se limitó al aprovechamiento del agua del pozo.

El motivo no puede correr mejor suerte que el anterior. En efecto, para despejar la duda que se suscita en la demanda debemos acudir al contrato suscrito entre la Comunidad y el propietario de la finca, del que ya se dejó constancia anteriormente de las cláusulas más relevantes. Pues bien, siendo cierto que el pozo-sondeo se construyó en la finca del propietario, no es menos cierto que lo fue también por cuenta de la misma Comunidad, que no solo anticipó el coste de la obra, sino que incluso lo hizo con la finalidad confesa de proceder, ella misma, a su explotación. Hasta tal punto estaba empeñada la Comunidad en la construcción del pozo-sondeo, que aceptó en el mencionado contrato la obligación de que, en el caso de que el pozo no permitir aflorar el agua, asumiría la mitad del coste de las obras. Incluso cabría concluir que, conforme a la justificación del mencionado contrato, ya se confiesa que la iniciativa de construir efectivamente el pozo en ese momento, lo fue a

instancias de la misma Comunidad. No se trata, por tanto, de que actuara la Comunidad como un mero prestatario del coste de la obra ejecutada por un tercero, como se aduce en la demanda.

Pero es que, además las razones expuestas, de por si suficientes para el rechazo del motivo, debe tenerse en cuenta que, si la acción típica es también aflorar el agua, es decir, el aprovechamiento del pozo, como ya antes se ha concluido, resulta evidente que, en todo caso, la Comunidad era responsable de la infracción apreciada porque es quien lo explotó.

QUINTO. Ausencia de culpabilidad.

Se aduce finalmente en la demanda en contra de la legalidad de la resolución sancionadora una serie de argumentos que están referidos, en esencia, a la ausencia de culpabilidad en la Comunidad de Regantes. Se aduce en ese sentido que, partiendo de que no puede ser el responsable de la infracción, no puede ser responsable de los daños ocasionados, cuestión que ya ha sido rechazada anteriormente. Se añade a ello que la propia Confederación tenía conocimiento de la construcción del pozo y que el mismo se ejecutó ante una situación de sequía extrema, estimando que "*no hubo daños*" al dominio público, pero, sobre todo, que ese pretendido conocimiento del pozo por el Organismo de Cuenca, sin actuación alguna inmediata, llevó a la creencia de la Comunidad de Regantes de la licitud del pozo, es decir, de la existencia de la preceptiva concesión obtenida por el titular del terreno. Se termina reprochando que, con tales circunstancias se procediese, de manera directa a la tramitación del procedimiento sancionador.

Pues bien, a la vista de esa objeción debemos comenzar por señalar que, en efecto, el elemento de la culpabilidad es un presupuesto necesario para que un hecho pueda ser considerado como infracción administrativa, aun cuando sea típico, es decir, se adapte a la descripción de la conducta que se establece en la norma sancionadora. Dicha exigencia subjetiva, que constituye uno de los axiomas del Estado de derecho, viene impuesta, entre otras razones, porque la finalidad de prevención, general y especial, que comporta toda norma sancionadora, perdería eficacia si se impusiera por el mero aspecto objetivo del tipo sancionador, obviando el aspecto subjetivo de ejecutar el hecho con plena conciencia o, cuando menos, con omisión de la diligencia exigible para que dicha ejecución fue voluntariamente aceptada por el responsable.

En otras palabras, para que pueda apreciarse una infracción se requiere, entre otros presupuestos, el de la culpabilidad del sujeto, en el sentido de que dicha ejecución sea voluntaria y con conocimiento de que la conducta es contraria a la ley y sancionable, esto es, el sujeto debe haber previsto o debió prever, de emplear la diligencia exigible a sus circunstancias, el resultado de sus actos a los que se anuda la imposición de la sanción.

Nuestra legislación es tributaria de la doctrina reiterada del TC desde sus primeros pronunciamientos de que el Derecho administrativo sancionador se rige, con matrizes, por los mismos principios del Derecho penal, por ser ambos manifestación del ius puniendo del Estado; de ahí la exigencia de que toda infracción administrativa requiere la culpabilidad, es decir, la imputación al sujeto infractor a título de dolo o culpa (STC. 76/1990 ; ECLI:ES:TC:1990:76).

Sobre esa premisa, se dispone actualmente en el *art. 28 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (LRJAP)*, que, para imponer una

sanción por hecho constitutivos de infracción administrativa, se requiere que los sujetos "*resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa*". Con acierto, ha corregido el legislador las referencias que se hacían en el *art. 132 de la anterior Ley 30/1992*, que condicionaba la culpabilidad incluso a la "*simple inobservancia*", exigiéndose ahora, con toda claridad, que el hecho ha de ser imputado al sujeto a título de dolo o culpa; esto, con conocimiento y reflexión concreta de que lo realizado constituye ilícito administrativo y, pese a ello, se ejecuta; o, cuando menos, que si no existe esa conciencia del ilícito, si se ha omitido la mínima diligencia exigible al sujeto que le habría permitido concluir en dicha ilicitud.

No parece oportuno que, a la vista de los términos en que se ha suscitado el debate, debamos profundizar en este elemento subjetivo del injusto administrativo, que ha sido extensamente examinado por la doctrina siguiendo la abundante literatura científica emanada en el ámbito del Derecho penal y reiteradamente exigido por la jurisprudencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe rechazarse esa insinuación que se hace en la demanda de que la recurrente desconocía que el pozo-sondeo se había ejecutado contando con la preceptiva concesión, entre otras razones porque, conforme al convenio suscrito con el propietario del terreno, tuvo una participación activa, sino exclusiva, en esos trabajos de construcción del pozo que incluso parece surgir de su iniciativa ("*... está realizando todas las gestiones necesarias para dotar de forma urgente...*"), lo que demuestra que estaba interesada "*en la puesta en funcionamiento del pozo*", hasta el punto que pagó el 100% del coste de su construcción directamente a la empresa que ejecutó los trabajos, de donde cabe concluir que incluso seleccionó a dicha empresa.

Pretender concluir, con tales presupuestos, que la recurrente estaba en la creencia de que el pozo estaba autorizado, obliga a desconocer las mismas funciones y naturaleza de estas Comunidades que en el art. 82, entre otros del TRLA, con naturaleza de corporación de derecho público que tiene encomendado, entre otros, el "*buen orden del aprovechamiento*". Es decir, era la primera interesada en constatar que el pozo tenía la correspondiente concesión. Por otra parte, es cierto que difícilmente puede admitirse que el Organismo de Cuenca no tuviera conocimiento del aprovechamiento de autos, sin embargo, nada consta y, menos aún, puede concluirse de esa actuación ni una legalización tácita del pozo ni una pretendida actuación contraria al principio de buena fe. Lo primero, porque la concesión del aprovechamiento requería una resolución expresa que tan siquiera se solicitó o, cuando menos, no consta que se solicitase en ningún momento. Y por lo que se refiere a la pretendida actuación contraria a la buena fe, que a todas las Administraciones -también lo es, con especialidades, la recurrente- exige el *art. 9.3º de la Constitución* y *3.1º LRJSP*, porque dicho principio requiere que la Administración a quien se hace el reproche haya realizado actos que pongan de manifiesto una determinada decisión que haga surgir en el ciudadano la creencia racional y fundada de que su actuación es legítima y ya hemos concluido que el pozo se construyó con conciencia y voluntad de realizar un acto ilícito con su construcción y puesta en funcionamiento sin la obtención de la preceptiva concesión, sino que se mantuvo en su explotación sin que conste que el Organismo de Cuenca realizara actuación alguna que permita concluir que aceptaba dicha explotación, por lo que no puede generar ningún tipo de expectativas en la recurrente de que su actuación se había legitimado. Y es que, en definitiva, el principio de buena fe nunca puede tolerar las actuaciones manifiestamente ilegales como lo es la de autos.

Las razones expuestas comportan el rechazo del último de los motivos del recurso y, con él, de la totalidad del recurso.

SEXTO. Costas procesales.

De conformidad con lo establecido en el art. 139 LJCA y dada la desestimación del recurso, procede imponer las costas a la Comunidad recurrente si bien, de conformidad con lo autorizado en el párrafo cuarto del mencionado precepto, se limitan el importe a que deben ascender a la cantidad de 4.000 ¤, más IVA, sin que pueda incluirse en dicha obligación las costas ocasionadas por la intervención de la Sra. Begoña, cuya intervención es coincidente con las pretensiones de la Comunidad de Regantes.

F A L L O

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

Se desestima el recurso contencioso-administrativo nº 941/2023 interpuesto por la procuradora doña Paloma Ortiz-Cañavate Levenfeld, en nombre y representación de «Comunidad de Regantes DIRECCION000 », contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de mayo de 2023, acto que se confirma por estar ajustado al ordenamiento jurídico, con imposición de las costas del proceso a la recurrente, hasta el límite señalado en el último fundamento.

Notifíquese esta resolución a las partes , haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.