

Roj: **STS 623/2017** - ECLI: **ES:TS:2017:623**Id Cendoj: **28079130052017100076**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **5**Fecha: **17/02/2017**Nº de Recurso: **1125/2016**Nº de Resolución: **278/2017**Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En Madrid, a 17 de febrero de 2017

Esta Sala ha visto el Recurso de Casación 1125/2016 interpuesto por D. Remigio, representado por el procurador D. Luis Arredondo Sanz y asistido de letrado, promovido contra la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en fecha 21 de enero de 2016, en el Recurso contencioso-administrativo 4170/2013, sobre aprobación definitiva **Plan General de Ordenación** Municipal. Han sido partes recurridas el Ayuntamiento de Verín (Orense), representado por el procurador D. Argimiro Vázquez Guillén y asistido de letrado y la Junta de Galicia, representado por el procurador D. Argimiro Vázquez Guillén y asistida de letrado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. **Rafael Fernandez Valverde**

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sección segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, se ha seguido el Recurso contencioso-administrativo 4170/2013 promovido por D. Remigio, en el que han sido partes demandadas el Ayuntamiento de Verín y la Junta de Galicia, contra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de 7 de diciembre de 2012, por la que fue definitivamente aprobado el **Plan General de Ordenación** Municipal del Ayuntamiento de Verín.

SEGUNDO.- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 21 de enero de 2016, cuyo fallo es del tenor literal siguiente:

"Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la procuradora doña Marta Rey Fernández, en nombre y representación de don Remigio, en relación con la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de 7 de diciembre de 2012 sobre aprobación definitiva del **Plan General de Ordenación** Municipal del Ayuntamiento de Verín; con imposición de las costas al demandante hasta un máximo de 2.500 euros para cada uno de los letrados de la parte demandada".

TERCERO.- Notificada dicha sentencia a las partes, la representación procesal de D. Remigio presentó escrito preparando el recurso de casación, que fue tenido por preparado mediante diligencia de ordenación de 11 de marzo de 2016, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO.- Emplazadas las partes, D. Remigio compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 28 de abril de 2016 escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los argumentos que consideró oportunos, solicitó a la Sala dicte sentencia que declarando haber lugar al recurso, casando y anulando la Sentencia recurrida; y que, estimando el recurso contencioso, anule y deje sin efecto la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Junta de Galicia de 7 de diciembre de 2012, que otorgó la aprobación definitiva al PGOU de Verín, por no ser conforme a derecho; y, subsidiariamente, y para el solo supuesto de acoger el motivo décimo de casación, case y anule



parcialmente la sentencia en recurso y, entrando a conocer del fondo de la cuestión planteada en los términos en los que fue en la instancia, estime el recurso contencioso- administrativo y anule, en parte, la orden de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia que otorgó la aprobación definitiva al P.G.O.U. de Verín, por lo que refiere a la clasificación de urbanizable del suelo integrante del SUD-07 Cabreiroá, el cual habrá de clasificarse como suelo rústico de especial protección forestal y de aguas, sin haber lugar a la imposición de las costas procesales de la instancia.

QUINTO.- El recurso de casación fue admitido por providencia de fecha 25 de mayo de 2016, ordenándose también por diligencia de ordenación de 1 de junio de 2016 entregar copia del escrito de interposición del recurso a las partes comparecidas como recurridas a fin de que en el plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que llevaron a cabo las representaciones del Ayuntamiento de Verín y de la Junta de Galicia mediante escritos presentados en fecha 11 y 27 de julio de 2016, respectivamente.

SEXTO.- Por providencia de 1 de diciembre de 2016 se señaló para votación y fallo el día 17 de enero de 2017, fecha en la que, efectivamente se inicia la deliberación, habiendo continuado la misma hasta el día 7 de febrero de 2017.

SÉPTIMO.- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente Recurso de Casación 1125/2016 la sentencia que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en fecha 21 de enero de 2016, en el Recurso contencioso-administrativo 4170/2013, promovido por D. Remigio, contra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de 7 de diciembre de 2012, por la que fue definitivamente aprobado el **Plan General de Ordenación** Municipal del Ayuntamiento de Verín.

SEGUNDO.- Como decimos, la Sala de instancia desestimó el recurso contencioso administrativo formulado por D. Remigio y, se fundamentó para ello, en síntesis, y, por lo que en el recurso de casación interesa, en las siguientes consideraciones, dadas en respuesta al escrito de demanda del recurrente:

A) La sentencia de instancia, en su Fundamento Jurídico Tercero procede a rechazar los cuatro "*motivos de orden formal*" formulados por la recurrente:

1º. En primer término se planteó si se había producido la infracción de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 2/2010, de 25 de marzo, de Medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUGA) "porque no había alcanzado la aprobación inicial a la fecha de su entrada en vigor y no se adapta a los arts. 61.3 y 72.4 de la Ley 9/2002 redactados por aquella porque su documentación no contiene la inclusión en el modelo de asentamiento poblacional de la justificación de la capacidad de acogida de la demanda previsible de uso residencial y su relación con el medio natural o productivo y en el caso de Cabreiroá no cumple la obligada reordenación mediante plan especial de los núcleos en cuyo perímetro se encuentren zonas sometidas a concentración parcelaria".

La sentencia rechaza tal motivo porque "Ya según la demanda, la Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia entró en vigor el 20/04/2010, a los veinte días de su publicación el 31/03/2010 en el Diario Oficial de Galicia, cuando, el 20/04/2010, se aprobó inicialmente el plan. El plan, "a la fecha de entrada en vigor" (palabras de la Ley) de la Ley 2/2010 el **20/04/2010**, sí había alcanzado la aprobación inicial".

2º. El segundo motivo formal parte de la afirmación de que el mismo "introduce en el momento de la aprobación provisional modificaciones que significan un cambio sustancial del documento inicialmente aprobado "resultando que: /a) En un total de doce ámbitos delimitados se altera la clasificación del suelo, o su categorización, o los usos urbanísticos. /b) Se incorporan cuatro áreas de planeamiento procedentes del desarrollo del PGOM de 1998. /c) Se introduce un régimen transitorio que afecta a la generalidad del municipio (...) subsistencia de todo el planeamiento de desarrollo aprobado bajo la vigencia del PGOM de 1998 (...) d) Se define en estas modificaciones un régimen jurídico para las edificaciones incompatible con la nueva ordenación. /e) Se producen alteraciones significativas en la delimitación de los núcleos rurales".

La sentencia, sin embargo, rechaza la consideración de modificaciones sustanciales en relación con las antes mencionadas:

"Se abrirá un nuevo trámite de información pública en caso de que pretendan introducirse, en el momento de la aprobación provisional por el pleno municipal, modificaciones que signifiquen un "cambio sustancial" del documento inicialmente aprobado, "por la adopción de nuevos criterios respecto a la clasificación y



calificación del suelo, o en relación con la estructura general y orgánica del territorio" - artículo 85.8 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia-. "Tales modificaciones implican que los cambios supongan **alteración del modelo de planeamiento elegido**, al extremo de hacerlo distinto no solamente diferente en aspectos puntuales y accesorios, habiendo de significar una alteración de la estructura fundamental del planeamiento elaborado, un nuevo esquema del mismo, que altere de manera importante y esencial sus líneas y criterios básicos y su propia estructura, no cuando las modificaciones afecten a aspectos concretos del Plan, y no quede afectado el modelo territorial dibujado determina que las modificaciones alcancen el carácter de sustancial, al rebasar el contenido de una mera modificación accesoria (...) hemos tomado en consideración el principio de proporcionalidad atendiendo al carácter cuantitativo y cualitativo de las modificaciones introducidas en el planeamiento (...) - sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 26 /11/2015 dictada en el recurso 69/2014, interpretando lo dispuesto en el artículo 130 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico aprobado por Real Decreto 2159/1978 y repitiendo lo declarado en otras anteriores-.

El demandante no dice qué nuevos criterios respecto a la clasificación y calificación del suelo o en relación con la estructura general y orgánica del territorio adopta el plan de la aprobación provisional; no dice qué modelo de planeamiento elegido por el plan aprobado inicialmente alteran las modificaciones que alega; no dice cuáles son las líneas y criterios básicos y estructura del documento inicialmente aprobado y en qué medida esas modificaciones lo alteran. El número de ámbitos en que se altera la clasificación del suelo, la incorporación de cuatro áreas de planeamiento procedentes del desarrollo del planeamiento antiguo, la introducción de un régimen transitorio y las alteraciones en la delimitación de los núcleos rurales, todas estas, son razones de calidad y cantidad de las modificaciones y no razones de modelo territorial".

3º. En tercer lugar también se planteó en la demanda la disconformidad en relación con el Estudio Económico Financiero del Plan, que igualmente se rechaza:

"El estudio económico financiero vulnera los arts. 52.3 y 60.3 de la LOUGA por inadecuación e insuficiencia de las fuentes empleadas, injustificada estimación del coste de realización de las previsiones del plan, absoluta inviabilidad económica atendida su financiación y defectuosa estimación del coste de expropiación de los terrenos destinados a sistemas generales.

El plan general deberá garantizar la **viabilidad económica** de la ordenación propuesta -art. 52.3 LOUGA, consideración general sobre los planes-; el plan general contendrá una evaluación del coste de ejecución de los sistemas generales y de las actuaciones previstas, con indicación del carácter público o privado de la iniciativa de financiación, justificando las previsiones que hayan de realizarse con recursos propios del ayuntamiento - art. 60.3, párrafo primero-; en el supuesto de que se atribuya la financiación a administraciones distintas de la municipal, deberá acreditarse la conformidad de las mismas -art. 60.3, párrafo segundo-. "No es necesario que consten en él las cantidades precisas y concretas cuya inversión sea necesaria para la realización de las previsiones del Plan, (detalle que es propio de los concretos proyectos en que aquéllas se plasmen); sino que lo que se quiere decir es que, a fin de que los Planes no nazcan en el puro vacío, la vocación de ejecución y de real materialización que éstos tienen debe venir apoyada en previsiones generales y en la constatación de que existen fuentes de financiación con que poderse llevar a efecto el Plan"- sentencia del Tribunal Supremo de 14/09/2015 rec. 3829/2013, reiterando otra anterior-. Se trata de garantizar la viabilidad.

El demandante no niega que el plan general contiene el documento obligatorio del art 60.3 párrafo primero, y el apartado 3 y anexo de la Memoria de ordenación son una estrategia de actuación, estudio económico financiero e informe o memoria de sostenibilidad económica en 8 apartados que ocupan 75 páginas; la Intervención municipal emitió informe de 26/07/2012 favorable al estudio. No niega que existen fuentes de financiación con que poderse llevar a efecto el Plan, en todo caso, no argumenta sobre las fuentes de financiación en su conjunto ni sobre el período para el que se debe concebir la estrategia de actuación -21 años, páginas 21 y 22-, ni sobre la estrategia y realización del planeamiento anterior o comparativa con otros municipios.

Y, ya lo hemos visto, la conformidad de las otras administraciones no la impone la Ley como determinación obligatoria del plan sino como garantía de la viabilidad; el demandante no explica la trascendencia anulatoria del plan que sostiene. En cualquier caso, este tribunal viene rechazando en sentencias firmes este motivo - sentencia de 12/06/2015 rec. 4586/2010, por citar la más reciente-; y no conoce sentencia de otros tribunales anulatoria de un plan por él.

4º. Por último, desde esta perspectiva formal, se afronta —también en sentido desestimatorio— la inexistencia de un resumen ejecutivo del PGOU:

"El plan infringe el art. 11.3 del texto refundido de la ley del suelo porque la documentación expuesta al público no incluye un resumen ejecutivo expresivo de los extremos que señala el precepto; omisión, esta, "de un



documento esencial para permitir la participación pública y la formulación de alegaciones por parte de los interesados, habida cuenta de la sustancial modificación introducida en el modelo de ordenación territorial, y en la clasificación y calificación del suelo, con afección de la práctica totalidad de los ámbitos".

"La previsión de este documento constituye una garantía que se expresa en la puesta a disposición del ciudadano de una información, selectiva y de fácil comprensión, sobre los aspectos de especial relevancia del plan (cambios de ordenación que introduce y efectos suspensivos), favoreciendo no sólo la **transparencia**, sino, también y fundamentalmente, el acceso a la información urbanística y la participación cívica en los procedimientos de aprobación o alteración de los instrumentos de ordenación urbanística" - sentencia del Tribunal Constitucional Pleno de 11/09/2014 nº 141/2014 -.

Tampoco esta es una determinación obligatoria del plan sino una garantía de transparencia; el demandante no explica la trascendencia anulatoria del plan. En cualquier caso, este tribunal rechazó la **nulidad** de un plan general por este motivo - sentencia de 25/06/2015 rec. 4221/2014-; y no conoce sentencia de otros tribunales anulatoria de un plan por él.

En último extremo, el demandante no alega la vulneración de sus derechos de información y participación, y tal vulneración es contradictoria con su escrito de demanda. El Tribunal Supremo, en sentencia de 19/12/2014 en rec. 1675/2012, rechaza un defecto de trámite de la convocatoria de información pública (trámite esencial distinto del ahora analizado) por haber quedado en el pleito "como una mera alegación, sin acreditación alguna de que" se hubiera obstaculizado o impedido la participación; en su sentencia de 18/01/2013 rec. 4572/2010, había declarado, refiriéndose a la cumplimentación del trámite de información pública, que "a la hora de valorar la trascendencia de los defectos en la cumplimentación de este trámite ha de atenderse, al fin y a la postre, a las concretas circunstancias del caso conforme a la valoración casuística propia en estos casos, pues a tal efecto resulta determinante verificar la incidencia específica que esas irregularidades en el trámite hayan podido tener sobre los derechos e intereses de quien los alega", en este caso, vista la demanda, repetimos, ninguna".

B) A continuación, la sentencia de instancia, en su Fundamento Jurídico Cuarto procede, igualmente a rechazar los denominados "*motivos de orden sustantivo o material*".

1º. En relación con la disponibilidad de recursos hídricos:

"El plan infringe lo dispuesto en el art. 15.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo en relación con lo dispuesto en el art. 24.5 de la Ley de Aguas. La demanda dice que "(...) el informe ha de pronunciarse sobre la disponibilidad actual de recursos, y no sobre recursos futuribles que dependen de la resolución de expedientes administrativos cuyo resultado final es incierto (...) Las actuaciones de futuro no integran la suficiencia y disponibilidad exigidas en el art. 25.4 de la Ley de Aguas en relación con el art. 15.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (...)".

Cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la **existencia** o inexistencia **de recursos suficientes** para satisfacer tales demandas -art. 25.4 -.

El demandante no discute que la Confederación Hidrográfica se pronunció expresamente y de forma favorable sobre la existencia de recursos suficientes para satisfacer las nuevas demandas de recursos hídricos, y, además del informe desfavorable de 15/11/2010, forman parte del expediente un informe de la Confederación Hidrográfica del Duero de 21/03/2011 según el cual "esta Confederación Hidrográfica no tiene inconveniente en la aprobación del presente instrumento de planeamiento en lo que respecta a la disponibilidad de recursos hídricos", un informe del mismo organismo de 29/09/2011 según el cual "se reitera (...) en el informe emitido con fecha 21 de marzo de 2011 en lo que respecta a la disponibilidad de recursos hídricos", y un informe, del mismo organismo, de 11/04/2012 según el cual "Con fecha 21 de marzo de 2011, se da respuesta a las alegaciones presentadas, estimándose las mismas en lo relativo a la disponibilidad de recursos hídricos" concluyendo que "INFORMA FAVORABLEMENTE".

El demandante confunde existencia y disponibilidad. "La suficiencia hace referencia a la existencia de recursos hídricos bastantes, en tanto que la disponibilidad se concreta en la posibilidad de aplicar los recursos hídricos existentes a la actuación urbanística en cuestión, lo cual requiere del correspondiente título administrativo concesional" - sentencia del Tribunal Supremo de 21/05/2015 rec. 2610/2013 -.

Una cosa es que la disponibilidad (jurídica) dependa de los expedientes de concesión (a resolver en un futuro) y otra, distinta, que, en el presente, no exista agua suficiente para satisfacer las nuevas demandas.

En fin, que hay agua suficiente y se puede aprovechar (con título) se deriva con claridad de los informes de la Confederación".



2º. En relación —por la clasificación y calificación del suelo— con la contravención del régimen de afección a zonas o terrenos inundables, con vulneración del artículo 15.d) de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUGA), en relación con el artículo 9 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por *Real Decreto 849/1986, de 11 de abril*.

"La Confederación Hidrográfica del Duero, en su informe de 11/04/2012, después de hacer una valoración de la incidencia en el régimen de corrientes y afección a zonas o terrenos inundables, con particular referencia al río Támega, "regueiro" Sandín y río Feces, informó favorablemente el plan con las advertencias que expresa relativas a los usos del suelo permitidos por el art. 9 del RDPH en las zonas inundables y que el plan indiscutidamente incorpora a su normativa - **9.12 de la Memoria y 5.3.5 de la Normativa** -".

3º. En relación con la que se denomina "*Incoherencia de la ordenación con el Modelo territorial preconizado*" con vulneración del artículo 52.2 y 3 LOUGA, habida cuenta de la expansión desorbitada del suelo urbano que alcanza también a los núcleos rurales limítrofes absorbiendo gran parte de su superficie y la injustificada previsión de necesidades de vivienda.

"La declaración de que el plan vulnera el 52.2 y 3 LOUGA exige la alegación y prueba de que su contenido no es congruente con sus fines, no se adapta a las características y complejidad urbanística del territorio que ordena, y no garantiza la coordinación de los elementos fundamentales de los respectivos sistemas generales, la coherencia interna de las determinaciones urbanísticas, la viabilidad técnica y económica de la ordenación propuesta, el equilibrio de los beneficios y cargas derivados del plan entre las distintas áreas de reparto, la proporcionalidad entre el volumen edificable y los espacios libres públicos de cada ámbito de ordenación y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas en cada área de reparto.

La clasificación del suelo como urbano es una potestad reglada; si la del plan infringe la legislación urbanística es cuestión distinta, planteada en otro motivo.

Respecto a los injustificado de las previsiones demográficas, este tribunal, en su sentencia de 05/03/2015 dictada en el recurso 4162/2013 contra el mismo plan general, tiene declarado que "hay que tener en cuenta que los registros oficiales muestran, salvo en algunos momentos puntuales, un aumento constante de la población del municipio; el Ayuntamiento de Verín es el segundo más poblado de la provincia; que por importancia y situación está considerado como un sistema urbano intermedio en las Directrices de Ordenación del Territorio (Decreto 19/2011); que existe un proyecto de "Eurociudad Verín-Chaves"; y que las cifras de paro y de construcción de viviendas en las anualidades próximas a la fecha de aprobación del plan general son la consecuencia de una situación de profunda crisis económica, que el carácter cíclico del desarrollo económico permite pensar que será seguida de otra mucho más favorable. Por ello las previsiones pueden ser calificadas de muy optimistas, pero no de irracionales o totalmente ilógicas, como sería necesario para que, por sí mismas, constituyesen una causa de **nulidad** de la aprobación del plan (...)".

4º. En relación con el incumplimiento de las Directrices de Ordenación Territorial, con infracción de lo dispuesto en el artículo 45.2 LOUGA.

"Hemos de repetir aquí lo dicho antes sobre las previsiones demográficas y la clasificación del suelo como urbano, añadiendo que el Plan justifica la necesidad del suelo urbanizable, entre otras cosas, en las demandas de vivienda. El demandante no explica, máxime dado el tiempo transcurrido, la referencia a las normas de 1986 y obvia el **marco definitorio actual** del suelo de núcleo rural.

Añadir, por la referencia que se hace en la página 34 al SUD 07, que este tribunal, en su sentencia firme de 12/03/2015 rec. 4168/2013, anuló el plan general en cuanto clasifica como suelo urbanizable no delimitado los terrenos que forman el sector SUD-07, que, según la sentencia, habrán de ser clasificados como suelo rústico de protección forestal, y como suelo rústico de protección de aguas en la zona de policía del río Ábedes".

5º. Por último la sentencia —en su parte más extensa— responde —igualmente en forma desestimatoria— a los diferentes y variados planteamientos anulatorios del recurrente en relación con la "*Clasificación del suelo*".

Apartado en el que la sentencia de instancia realiza los siguientes pronunciamientos:

1. Suelo indebidamente clasificado como urbano en las zonas norte, este oeste y sur ("*zonas, ámbitos áreas y sectores aludidos en los motivos de impugnación articulados en*" las páginas 38 a 53 del escrito de la demanda, V.1").

"1. Los planes generales clasificarán como suelo urbano, incluyéndolos en la delimitación que a tal efecto establezcan, los terrenos que estén integrados en la malla urbana existente siempre que reúnan alguno de los siguientes requisitos: / a) Que cuenten con acceso rodado público y con los servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica, proporcionados mediante las



correspondientes redes públicas con características adecuadas para servir a la edificación existente y a la permitida por el planeamiento (...) b) Que, aun careciendo de algunos de los servicios citados en el apartado anterior, estén comprendidos en áreas ocupadas por la edificación, al menos en las dos terceras partes de los espacios aptos para ella, según la ordenación que el plan general establezca. / 2. A los efectos de la presente ley se consideran incluidos en la malla urbana los terrenos de los núcleos de población que dispongan de una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de servicios de las que puedan servirse los terrenos y que éstos, por su situación, no estén desligados del entramado urbanístico ya existente" - artículo 11 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia-

En la demanda, se alega que los terrenos se "solapan" con núcleos rurales; no están integrados en la malla urbana (y por ello las carreteras OU-113, N-532 y N- 525 no sirven de soporte para su clasificación); algunos no cuentan con los servicios urbanísticos o no están edificados o lo están al margen del planeamiento (insiste en que el planeamiento anterior clasificaba la mayoría como suelo no urbanizable); y que, en uno de los casos, se trata de terrenos inundables de obligatoria clasificación como rústicos. El demandante no dice qué entiende por malla urbana, no dice cuál es, circunstanciándola, la malla urbana existente en el Ayuntamiento de Verín; no dice, tampoco, de qué servicios urbanísticos carecen todas y cada una de las "zonas, ámbitos áreas y sectores aludidos". En el informe que acompañó a la demanda, tampoco se dictamina sobre la conceptualización de la malla urbana en el municipio; el informe se refiere a la "inexistencia de servicios básicos completos" (el perito no dice de qué servicios carece cada terreno); y no adjunta planos de servicios por zonas. En la demanda, no se propuso prueba sobre estos extremos, en especial sobre carencias de servicios concretos (el dictamen pericial propuesto habría de versar sobre si "presentan integración en la malla urbana (...) si cuentan con los servicios básicos de (...)"). En tal sentido, la pretensión subsidiaria adolece de "absoluta generalidad y **falta de concreción**", como alegó la Administración municipal en su contestación.

Por el contrario, el Ayuntamiento de Verín demandado, se opuso a la pretensión anulatoria parcial por la generalidad de la pretensión; defendió la legalidad de la clasificación en todos y cada uno de los lugares de forma razonada e incluyó fotografías de todas y cada uno de las zonas; y acompañó como documento nº 7 un informe pericial sobre la integración en la malla urbana explicando que "(...) o concepto demalla urbana (...) é bastante máis aberto, podéndose deducir que forma parte da malla urbana todo aquel viario existente que se mantieña como tal viario na ordenación proposta nesa zona do territorio (...) este é o criterio empregado polo equipo redactor (...) " y, sobre todo, conteniendo, en sus páginas 26 a 41, planos de todas y cada una de las zonas reflejando, además de las clases de suelo y el viario existente, las redes de abastecimiento y saneamiento de todas y cada una de ellas.

Respecto a que el planeamiento anterior clasificaba la mayoría de los terrenos como suelo no urbanizable, "Las posibilidades del **"ius variandi"** en el ámbito urbanístico que nos concierne, y los criterios al respecto de la Sala, en relación con el equilibrio necesario en tal operación de cambio, también son sobrada y suficientemente conocidos y reiterados: "ciertamente la ordenación urbanística ha de tratar de conjugar dos principios fundamentales, bien el de estabilidad y seguridad jurídicas, bien de modificación, revisión o incluso nuevo planteamiento, pues si bien es atendible la necesidad de permanencia de los Planes (con vocación de permanencia como señala el artículo 45 de la Ley del Suelo), ello no debe conllevar posiciones y situaciones inmovilistas, en franca contradicción con los requerimientos derivados de las distintas concepciones culturales, sociales, económicas, ideológicas, políticas, entre otras, que van a manifestarse en orden a nuevas necesidades y conveniencias, y con respecto a las que la normativa urbanística debe dar adecuado cauce y desarrollo. (...) Y ello es así pues una concepción totalmente estática del urbanismo, en vez de dinámica y respetuosa con las futuras necesidades y conveniencias podría llevar a la negación del mismo, perpetuando ordenaciones obsoletas, erróneas o incluso perjudiciales al interés público y privado. Reconociéndose, por tanto, la potestad de la Administración para alterar, modificar, revisar o formular ex novo un planeamiento urbanístico, debe centrarse la cuestión en que la actividad en que se concreta esa potestad debe estar suficientemente justificada, y apoyada en datos objetivos, para impedir que la impropiedad en el ejercicio de que el *ius variandi*, atente a los límites racionales y naturales de la discrecionalidad que se reconoce" - sentencia del Tribunal Supremo de 25/03/2010 rec. 1385/2006-

Y, la constatación del carácter inundable de los terrenos sería relevante a efectos de su preservación del proceso de desarrollo urbanístico en los términos del art. 15 LOUGA caso de que no fueran ya terrenos urbanizados, esto no explicado en la demanda".

2. Suelo urbano consolidado que debiera ser no consolidado (zonas, ámbitos áreas y sectores aludidos en los motivos de impugnación articulados en " las páginas 53 a 56 del escrito de la demanda, V.2").

"Los planes generales diferenciarán en el suelo urbano las siguientes categorías: / a) Suelo urbano consolidado, integrado por los solares así como por las parcelas que, por su grado de urbanización efectiva y



asumida por el planeamiento urbanístico, puedan adquirir la condición de solar mediante obras accesorias y de escasa entidad que pueden ejecutarse simultáneamente con las de edificación o construcción" -art. 12º.a) LOUGA-.

En la demanda se alega que se trata de suelo vacante, no se establece mecanismo de equidistribución, y que los terrenos no están integrado en la malla urbana o no tienen acceso a vial público. El demandante no dice qué entiende por malla urbana, no dice cuál es, circunstanciándola, la malla urbana existente en el Ayuntamiento de Verín; no dice, tampoco, de qué servicios urbanísticos carecen, cuál es el grado de urbanización y las obras necesarias para adquirir la condición de solar respecto a todas y cada una de las "zonas, ámbitos áreas y sectores aludidos". En el informe que acompañó a la demanda, tampoco se dictamina sobre la conceptualización de la malla urbana en el municipio; el informe se refiere la "inexistencia de servicios básicos completos" (el perito no dice de qué servicios carece cada terreno); no adjunta planos de servicios por zonas; ni dictamina sobre el grado de urbanización y las obras necesarias para adquirir la condición de solar respecto a todas y cada una de las "zonas, ámbitos áreas y sectores aludidos". En la demanda, no se propuso prueba sobre estos extremos, en especial sobre carencias de servicios concretos (el dictamen pericial propuesto habría de versar sobre si "presentan integración en la malla urbana (...) si cuentan con los servicios básicos de (...)", y ninguna prueba sobre consolidación. En tal sentido, repetimos, la pretensión subsidiaria adolece de "absoluta generalidad y **falta de concreción**", como alegó la Administración municipal en su contestación.

Por el contrario, el Ayuntamiento de Verín demandado, se opuso a la pretensión anulatoria parcial por la generalidad de la pretensión; defendió la legalidad de la clasificación en todos y cada uno de los lugares de forma razonada e incluyó fotografías de todos y cada uno de los lugares; acompañó a la contestación como documento nº 7 el informe pericial a que nos venimos refiriendo explicando, en las páginas 45 a 51, el concepto de malla urbana y los servicios urbanísticos así como el grado de urbanización y las obras necesarias para adquirir la condición de solar respecto a todas y cada una de las "zonas, ámbitos áreas y sectores aludidos" e incluyendo planos de todas y cada una de las zonas reflejando, además de las clases de suelo y el viario existente, las redes de abastecimiento y saneamiento de todas y cada una de ellas.

La inexistencia de edificación no es determinante para la clasificación.

Y, una cosa es la clasificación del suelo y otra, distinta, la ejecución de los planes de ordenación (que tiene como finalidad garantizar la equidistribución)".

3. Suelo urbano no consolidado que debiera clasificarse como urbanizable ("*zonas, ámbitos áreas y sectores aludidos en los motivos de impugnación articulados en*" las páginas 56 a 59 del escrito de la demanda, V.3).

"La cuestión es si se trata de suelo urbano no consolidado (la clasificación como urbanizable es discrecional).

En la demanda, se alega que no basta la mera conexión física con viario de sistemas generales sin integración en la malla urbana, que los terrenos o merecían la clasificación como urbanizables según informe o trámite anterior a la aprobación definitiva o "no disponen de todos los servicios requeridos" o "en condiciones requeridas".

Damos por reproducido aquí lo dicho en los dos apartados anteriores respecto a la demanda y a la contestación, refiriéndonos ahora a las páginas 52 a 60 del informe pericial de la Administración municipal.

En el procedimiento de aprobación del plan general -tramitación del planeamiento-, la Ley, cumplidos por la Administración municipal los trámites de información pública, audiencia de los municipios limítrofes, petición de informes sectoriales y de los servicios técnicos y jurídicos municipales, contempla la aprobación provisional con las modificaciones que fueran pertinentes, y, sometido el plan al órgano autonómico competente, la aprobación definitiva con las modificaciones que proceda introducir como consecuencia de las deficiencias señaladas; aún antes, la Ley contempla, cumplido por la Administración municipal el trámite de petición de informe al consejero competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, la aprobación inicial del plan formulado por el Ayuntamiento - artículo 85 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia-. Es así que caben, antes bien son el resultado de la tramitación y son válidas en la medida que obedezcan a ella, modificaciones sucesivas hasta la aprobación definitiva. En tal sentido, la Sala Tercera, sección 5ª, del Tribunal Supremo, en su sentencia de 7 de enero de 2011, dictada en el recurso 4025/2006, tiene declarado que "el procedimiento para la aprobación de las modificaciones del planeamiento permite introducir cambios sucesivos hasta que recaiga la aprobación definitiva siempre que se cumplan los trámites establecidos legalmente, de manera que el mero hecho de un cambio de criterio en las aprobaciones provisional y definitiva respecto de lo aprobado inicialmente, no es razón para tildar de arbitrario dicho cambio, pues lo realmente decisivo es si se ha respetado el procedimiento y si la determinación, definitivamente aprobada, resulta razonable atendidas las circunstancias". La diferente



clasificación según informe o trámite anteriores a la definitiva aprobación no son determinantes a efectos de invalidación de esta".

4. Improcedente delimitación de ámbitos de suelo urbano no consolidado y urbanizable ("zonas, ámbitos áreas y sectores aludidos en los motivos de impugnación articulados en" las páginas 59 a 62 del escrito de la demanda, V.4").

"En la demanda, **no se cita ningún precepto como infringido**.

En todo caso, la Xunta de Galicia otorgó aprobación definitiva al plan, y los planos, de la aprobación provisional y de la aprobación definitiva, de las páginas 61 a 65 del dictamen pericial que se acompañó a la contestación reflejan el cumplimiento de los cambios requeridos por la Consejería, en particular, la inclusión de suelos vacantes perimetrales, la redelimitación de las APR 30 y 32 para incorporar los suelos vacantes de edificación situados en sus perímetros y la ampliación del SUND-10 y el SUND-09 hasta llegar a los viarios circundantes en las zonas no consolidadas por la edificación e inclusión de las zonas de suelo urbano consolidado que en el documento de aprobación inicial constaban como rústico".

5. Vulneración del artículo 165.2 y 4 de la LOUGA ("VI" de la demanda, páginas 62 y 63), por cuanto el PGOU califica como sistema local de equipamientos y dotaciones elementos que son claramente de sistema general por su clara vocación de servicio a la colectividad.

"**El artículo 165 no contiene ningún mandato al planificador**; dice, propiamente define, que "2. Son terrenos de sistemas generales los dotacionales públicos que están diseñados o previstos para el servicio de la totalidad del municipio y, en especial, para implantar las infraestructuras básicas del modelo de ciudad (...) 4. Son terrenos destinados a dotaciones locales los dotacionales públicos de titularidad del municipio, que están diseñados o previstos predominantemente para el servicio del polígono o sector, en su caso". Y, como se dice en el informe pericial de la contestación, que en sus páginas 65 y 66 explica la opción elegida, se refiere a terrenos dotacionales públicos.

Cosa distinta, y no explicada ni justificada en la demanda, son las normas sobre calidad de vida y cohesión social del art. 47 LOUGA, sobre reservas de suelo necesarias para la implantación de los sistemas generales o del conjunto de dotaciones urbanísticas, que según el apartado 9.3.4 de la Memoria de ordenación, que incluye la tabla correspondiente, se cumplen".

6. En relación con los denominados núcleos rurales la recurrente impugnó el "Estudio de los núcleos rurales / insuficiencia notoria del modelo de asentamiento poblacional, improcedente delimitación de los núcleos rurales histórico-tradicionales (...) análisis pormenorizado de la delimitación por núcleos" ("zonas, ámbitos áreas y sectores aludidos en los motivos de impugnación articulados en" las páginas 63 a 75 del escrito de la demanda, " VII.4.").

"El motivo parte de lo dispuesto en el art. 61.3 LOUGA redacción por Ley 2/2010 y, ya lo hemos visto, el plan a la fecha de entrada en vigor de la Ley 2/2010 había alcanzado la aprobación inicial. En todo caso, el demandante no explica la trascendencia anulatoria de que el Plan no destaque la capacidad de acogida de la demanda previsible de uso residencial en el medio rural y su relación con el medio natural o productivo.

El demandante obvia las fichas de los núcleos rurales con sus hojas gráficas y fotografías aéreas que recogen un análisis individualizado de cada núcleo, su morfología, infraestructuras y dotaciones urbanísticas existentes, número y carácter de sus edificaciones, consolidación por la edificación y densidad de viviendas, patrimonio arquitectónico y cultural y otras circunstancias relevantes para justificar las determinaciones sobre el suelo de núcleo rural; obvia, también, las justificaciones de la Memoria en sus páginas 75 y siguientes, 141 y siguientes y 164 y siguientes; relaciona la vulneración del art. 13.1 LOUGA con la definición de los núcleos rurales existentes contenida en la Ley 11/1985; no tiene en cuenta, en fin, las características actuales de los asentamientos, el **marco definitorio actual del suelo de núcleo rural** , antes la inclusión como tales en los planes anteriores, en particular del NR-17, NR-18, NR-19 y NR-20 (delimitados con mayor superficie en el Plan de 1998).

La contestación del Ayuntamiento reproduce el contenido relevante de la Memoria en este punto, y el informe pericial que la acompaña contesta ampliamente a la demanda en sus páginas 66 a 72".

7. La sentencia de instancia rechaza la exigencia de un nuevo trámite de información pública, remitiéndose a lo expuesto con anterioridad, en relación, en concreto, ahora con las diferencias producidas en la delimitación entre el DAI-DAP-DAD y la creación de cuatro nuevos núcleos rurales ("VII.5" , página 75 de la demanda).

8. En relación con el denominado "Derecho transitorio incorporado", y la asunción que el recurrente califica de inmotivada del planeamiento de desarrollo de las determinaciones contenidas en el anterior PGOM de 1998,



sin seguir el trámite previsto para a la aprobación del presente ("VIII" de la demanda, páginas 76 a 80-), la Sala de instancia señala:

"Esta tampoco es una modificación sustancial en los términos del apartado 2 que damos por reproducido de nuevo aquí.

El planeamiento de desarrollo a que se refiere la demanda adquiere vigencia en la medida en que es asumido por el plan general impugnado, en el apartado 3.4.2 de la Memoria de Ordenación (Tomo III Normativa Urbanística); plan general, este, que, como ya hemos dicho al responder a los "motivos de orden formal", no adolece del defecto de tramitación alegado en la demanda; y normativa, esta, apartado 3.4.2, que justifica ampliamente la determinación precisando que recoge e incorpora, para los ámbitos con planeamiento de desarrollo aprobado, las determinaciones, "xunto coas modificacións que se é o caso se establecen (os axustes que se poidan derivar da necesaria inserción e **integración no presente PXOM**, e dos cambios lexislativos acaecidos dende a súa aprobación orixinaria), do planeamento vixente que considera compatibles co modelo territorial e de utilización do solo que se adopta. No caso concreto dos que se elaboraron e aprobaron (e mesmo se executaron total ou maioritariamente) ao abeiro do PXOM de 1998 anulado por sentenza xudicial, ante a dúbida de que poidan ser vixentes neste intre por si mesmos tais plans ou instrumentos, procédese a incorporalos ao presente PXOM (**sempre que os terreos afectados cumpran neste intre as condicións obxectivas da clase e categoría de solo que se lles aplica no presente PXOM**), ben coas eterminacións dos instrumentos aprobados en orixe, ou ben coas modificacións ou as referencias de equivalencia que se establecen no presente PXOM (...)".

La cuestión es si los terrenos cumplen las condiciones objetivas de la clase y categoría de suelo que se les aplica en el nuevo PGOM".

9. Por último, la sentencia de instancia rechaza la que se califica de improcedente fijación de distrito único para suelo urbano con vulneración del artículo 49 de la LOUGA ("IX" de la demanda, páginas 80 a 85).

"1. La totalidad del suelo urbano se dividirá por el plan general en distritos, atendiendo a la racionalidad y calidad de la ordenación urbanística y a la accesibilidad de la población a las dotaciones, utilizando preferentemente como límites los sistemas generales y los elementos estructurantes de la ordenación urbanística, y coincidiendo en la mayor parte de su extensión con los barrios, parroquias o unidades territoriales con características homogéneas. / Dentro de cada distrito el plan general habrá de incluir la totalidad de los terrenos correspondientes a las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado. El plan general habrá de justificar que en el conjunto del suelo urbano no consolidado de cada distrito se cumplen los estándares de reserva mínima para dotaciones urbanísticas locales y de limitación de intensidad establecidos en la presente ley (...) -art. 49 LOUGA-. Se trata de una disposición general sobre la división del suelo urbano y urbanizable.

La Ley no prohíbe el distrito único.

La Memoria de ordenación contiene los criterios, de homogeneidad y accesibilidad, seguidos para la configuración de los distritos, y su formalización gráfica - páginas 93 y siguientes, 6.4-.

Según las páginas 74 y 75 del dictamen pericial de la contestación, la división en un único distrito encuentra justificación en que se trata de un **ámbito territorial reducido**, queda garantizada la distribución homogénea de las dotaciones y el suelo urbano no consolidado está contenido en una única delimitación de suelo urbano continua en todo su perímetro y por lo tanto bastante compacta y unitaria".

TERCERO.- Contra esa sentencia ha interpuesto la parte recurrente recurso de casación, en el cual esgrime un total de diez motivos de impugnación, que, salvo el último, todos los demás son encauzados procesalmente al amparo del apartado d) del artículo 88 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

Siguiendo un orden lógico, deberíamos comenzar analizando el último de los motivos formulados, que es el único que se encauza al amparo del apartado c) del artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), esto es, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que en este último caso se haya producido indefensión.

Ocorre, sin embargo, que la formulación del mismo tiene u carácter subsidiaria, por lo que, su respuesta, en su caso, será después de los motivos encauzados a través del artículo 88.1.d) de la LRJCA.

CUARTO.- En *primer motivo* el recurrente considera producida la vulneración de los artículos 2.1 y 5.4 del Código Civil (CC), en relación con el momento de la entra en vigor de la leyes --tras su período de *vacatio*



legis—; en concreto, de la Ley 2/2010, de 25 de marzo, de Medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUGA).

El motivo se centra, más en concreto, en la interpretación dada por la sentencia de instancia a la Disposición Transitoria Primera, apartado 3, de la citada Ley 2/2010, de 25 de marzo, y la pretensión deducida en la instancia fue que el **Plan General de Ordenación Urbana** (PGOU) de Verín, que nos ocupa, en su tramitación y contenido, debería de acomodarse a la citada Ley 2/2010, de 25 de marzo. La Disposición Transitoria de referencia señala:

"3. Los planes en tramitación que no hubieran alcanzado la aprobación inicial a la fecha de entrada en vigor de la presente ley habrán de adaptarse plenamente a la misma".

La tesis de la sentencia de instancia —discutida en el presente motivo— es que la Ley 2/2010, de 25 de marzo, publicada en el BOG en fecha de 21 de marzo de 2010, entró en vigor —a los veinte días de su publicación— en fecha de 20 de abril de 2010, siendo esta misma la fecha en la que el Ayuntamiento de Verín aprobó inicialmente el PGOU que nos ocupa. De ello deduce la sentencia de instancia que el citado PGOU "a la fecha de entrada en vigor" de la Ley 2/2010, de 25 de marzo "sí había alcanzado la aprobación inicial". Luego, concluimos, según la sentencia, como en la fecha de entrada en vigor de la citada Ley el Plan había sido inicialmente aprobado, no le eran de aplicación las modificaciones introducidas en la LOUGA por la Ley 2/2010, de 25 de marzo, que la modificaba, y en consecuencia, no debía adaptarse a las mismas.

Expone la recurrente que ello no es así porque la Ley entró en vigor a las cero horas del día 20 de abril, momento en el que, aún, no había tenido lugar la aprobación inicial del PGOU, luego, cuando la Ley entró en vigor, el PGOU "no había alcanzado la aprobación inicial", y por ello debía adaptarse a las modificaciones de la Ley 2/2010, de 25 de marzo.

No podemos responder al motivo, de conformidad con nuestra reiterada doctrina de la que es exponente, entre otras muchas, la STS 24 de abril de 2015 (RC 2646/2013), en la que se citan los mismos preceptos del CC que los del presente motivo:

"... nosotros no podemos contestar a las mismas, si, de conformidad con los principios de unidad de doctrina, igualdad y seguridad jurídica, hemos de ser fieles y coherentes con la doctrina que, con carácter general, fue establecida por el Pleno de esta Sala por nuestra STS de 30 de noviembre de 2007 (RC 7638/2002), aunque la mayoría de los —entonces— integrantes de esta Sección discreparan en Voto Particular del sentir mayoritario de la Sala.

Y no podemos hacerlo porque de lo que se trata es de responder, conjunta y simultáneamente, a las cuestiones que se suscitan en relación con el apartado 8 del artículo 39 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (introducido en la misma a través del artículo 13 de la Ley de Madrid 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid) y la Disposición Transitoria que, respecto de este concreto precepto, la misma Ley incluye.

Estamos, pues, en presencia de dos preceptos de una misma ley autonómica de la Comunidad de Madrid.

Como en la citada STS de 30 de noviembre de 2007 dijéramos, "Todas las cuestiones que en el proceso se debaten se encuentran reguladas por normas autonómicas, de suerte que la resolución de fondo requiere interpretar y aplicar, única y exclusivamente, normas de Derecho autonómico ...", añadiendo que "En este caso sucede que el vicio de tal naturaleza que el recurrente imputa a los acuerdos combatidos sería consecuencia de haber incurrido en infracción de normas autonómicas por lo que su aislada invocación no puede sin más servir de fundamento a un recurso de casación, como hemos dicho, entre otras muchas, en las SSTS de 28 de noviembre de 2001, 30 de enero de 2002, 16 de mayo de 2003, 25 de mayo de 2004 y 1 de marzo de 2005", rechazándose la cita que se hacía de preceptos estatales (62.1 y 2 de la LRJPA) y constitucionales (23 y 103.3 CE), pues, se decía, "Nos hallamos, ... ante un caso en el que la invocación del Derecho estatal se hace con el propósito de tratar de abrir camino a un recurso de casación que no puede ser conocido por el Tribunal Supremo en virtud de los razonamientos que a continuación exponemos".

La doctrina, pues, de la Sala no ofrece dudas a la vista de lo establecido en nuestra vigente ley procesal (LRJCA), de los cuales, "interpretados en conexión con lo establecido en los arts. 152.1 párrafo segundo y tercero de la CE y 70 de la LOPJ se desprende el propósito legislativo de encomendar, en el orden contencioso-administrativo, a las Salas correspondientes de los Tribunales Superiores de Justicia de las respectivas CCAA la determinación de la interpretación última del derecho de procedencia autonómica".

Pues bien, aunque en la misma STS se introduce un principio de modulación de la anterior doctrina (Fundamentos Octavo y Noveno), rechazando que la misma sea una doctrina "que, en términos absolutos y omnicomprensivos, impida a esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, órgano jurisdiccional superior en todos



los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (art. 123.1 CE), conocer, interpretar y aplicar el Derecho autonómico". Y aunque la misma STS refiere que "Siempre será preciso examinar los supuestos de cada caso y, en contemplación de ellos, decidir lo procedente". Y, en fin, aunque, de forma expresa se señala que "La ponderación de las específicas circunstancias será especialmente exigible en aquellos supuestos en los que se produzcan entrecruzamientos ordinamentales", sin embargo, en el supuesto de autos, ello no resulta posible, ni siquiera por la vía a las que las partes apelan de los artículos 2 y 3 del Código Civil, tratando de aislar la cuestión relativa a la transitoriedad de la norma autonómica en la que se contiene.

A esta cuestión —también con importantes votos particulares— nos referimos en nuestra ya clásica STS de 23 de noviembre de 2004 (RA 7571/1990) en relación con el juego del principio de jerarquía normativa; STS en la que señalábamos:

"No es óbice a ello la invocación del principio de jerarquía normativa, que reconocía el artículo 26 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, exige el artículo 1.2 del Código Civil y recoge el artículo 9.3 de la Constitución, ya que tal principio, por su carácter intraordinamental, no permite, a los efectos que ahora interesan, su consideración aislada, abstracción hecha del origen, estatal o autonómico, de las normas en conflicto. Aquí lo decisivo es que el vicio que se imputa a los preceptos reglamentarios recurridos nace, en opinión de la apelante, de la pretendida infracción de una ley emanada de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por lo que es de plena aplicación la regla general contenida en el artículo 58.1 de la Ley 38/1988, de 28 diciembre, que en este caso delimita el ámbito de la apelación".

QUINTO.- En el *segundo motivo* se denuncia la infracción de los artículos 130 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, así como la jurisprudencia que lo interpreta sobre la información pública en la tramitación de los planes de urbanismo. A tal efecto se requiere que este Tribunal haga uso del artículo 88.3 de la LRJCA, integrando el relato fáctico de los datos de hecho con la finalidad de apreciar las modificaciones operada por el PGOU impugnado y su condición de verdaderamente substanciales.

A tal efecto la parte recurrente reitera la relación de modificaciones introducidas en el PGOU durante su tramitación (ocho nuevos sectores de suelo urbanizable, con un incremento del 20%; aumento de más de un 20% en la superficie de núcleo rural; alteraciones significativas en la delimitación y categorización del suelo urbano; introducción del denominado Planeamiento Incorporado; cambios substanciales en la "estrategia de actuación y estudio económico financiero"), con cita de la doctrina contenida en las SSTS de 24 de abril de 2009 (RC10814/2004) y 25 de marzo de 2010 (RC 1385/2006).

El motivo no puede prosperar. Dejando al margen la dudosa superposición de la norma estatal invocada (130 del RPU) respecto de la autonómica (85.8 de la LOUGA), no podemos modificar la conclusión alcanzada por la Sala de instancia en relación con la concurrencia de "modificaciones substanciales" en el PGOU.

En nuestra reciente STS de 26 de noviembre de 2015 (RC 69/2014) hemos intentado sintetizar la ya larga doctrina en relación con este concepto, ciertamente difícil de determinar en su en su consideración genérica, sin particularizar el caso concreto. Así, con cita de la STS de 6 de noviembre de 2003 (RC 6193/2000), expresamos:

"Pues bien, ese concepto de modificaciones substanciales, puede ser concretado a modo de resumen en las sentencias de esta Sala de 27 de febrero y 23 de abril de 1996, en las que se entiende que tales modificaciones implican que los cambios supongan alteración del modelo de planeamiento elegido, al extremo de hacerlo distinto no solamente diferente en aspectos puntuales y accesorios, habiendo de significar una alteración de la estructura fundamental del planeamiento elaborado, un nuevo esquema del mismo, que altere de manera importante y esencial sus líneas y criterios básicos y su propia estructura, no cuando las modificaciones afecten a aspectos concretos del Plan, y no quede afectado el modelo territorial dibujado".

Igualmente citábamos la STS de 24 de abril de 2004 (RC 10814/2004), en la que, en relación con el caso concreto, decíamos:

En definitiva, se ha producido una variación en la estructura del planeamiento por la modificación de los criterios básicos sobre los que se asienta el modelo territorial establecido provisionalmente, lo que debió dar lugar a un nuevo trámite de información pública".

También citábamos la STS de 23 de febrero de 2010 expresando que en la misma:

"... hemos hecho referencia a la relatividad del concepto que nos ocupa, señalando que "las citadas conclusiones surgen en el marco de la relatividad del concepto de modificación substancial que se contiene en el artículo 130 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (RPU), y que la jurisprudencia ha reproducido con reiteración".



Especialmente significativa era la cita de la STS de 11 de noviembre de 2004 (RC 2504/2002), en la que, se decía:

"... hemos tomado en consideración el principio de proporcionalidad atendiendo al carácter cuantitativo y cualitativo de las modificaciones introducidas en el planeamiento, señalando al respecto que "Como antes hemos expresado la sentencia de instancia llega a la conclusión de la existencia de una modificación sustancial (acreadora de un nuevo trámite de información pública) con base en dos afirmaciones:

- a) La "entidad" de la proporción de incremento de suelo urbanizable entre la aprobación inicial y la definitiva.
- b) La "naturaleza" de los cambios introducidos en el suelo urbano".

A la vista de todo lo anterior, obvio es que dadas las modificaciones introducidas, que acabamos de sintetizar, y examinadas las peculiares características del pequeño municipio que nos ocupa, esto es, su relatividad, obvio es que las citadas modificaciones —en relación con las características del municipio— deben de calificarse de sustanciales y que, en resumen, con las determinaciones urbanísticas introducidas en las Normas Subsidiarias se ha producido una "reconsideración integral o total del planeamiento anterior".

En la misma STS de 11 de noviembre de 2004 (RC 2504/2002) decíamos:

"Debemos añadir que la alteración producida —entre el momento de la aprobación inicial y la definitiva— ha contado con un carácter generalizado, tanto desde una perspectiva cuantitativa (con la importante afectación al número de manzanas) como cualitativa (con la igualmente importante alteración de la ordenanza de aplicación, edificabilidad, aprovechamiento, etc.), lo cual conduce a considerarla, por la "naturaleza" y entidad de los cambios producidos como sustancial; ... Entre lo inicialmente diseñado para la ciudad de ... y lo definitivamente aprobado se han producido unas transformaciones que, por su entidad, relevancia y características, han desnaturalizado el modelo inicialmente previsto, e implica, sin duda, un considerable incremento poblacional para la ciudad en modo alguno tomado en consideración en el momento de la aprobación inicial".

Trasladadas estas consideraciones al supuesto que nos ocupa, hemos de concluir que la sentencia impugnada ha procedido correctamente al entender que los cambios introducidos en el planeamiento urbanístico tienen la consideración de sustanciales, en tanto que han venido a alterar el modelo de ordenación configurado inicialmente para el desarrollo del municipio.

A partir de la reducción generalizada en la edificabilidad en todos los ámbitos de clasificación del suelo y demás datos puestos de manifiesto por el perito, en efecto, es fácil deducir que el plan termina alejándose de un modelo expansivo inicial y acudiendo a otro en su lugar de signo eminentemente más restrictivo, como resulta de las propias magnitudes expuestas en el informe pericial, consecuencia de lo cual hubo además que incorporar al PGOU nuevos informes y planos de ordenación, como la sentencia impugnada también destaca.

Se produce, por tanto, una reconsideración general de los criterios de ordenación establecidos por el plan, que obliga a la práctica de una nueva información pública, en los términos prevenidos por nuestro ordenamiento jurídico que la sentencia impugnada aplica con toda corrección, así que, tampoco este segundo motivo, lo mismo que el primero, puede ser estimado".

Por otra parte, en nuestra STS de 27 de febrero de 2014 (RC 5116/2011) hemos acogido el extracto que de la jurisprudencia de esta Sala, sobre el expresado concepto, realizó la Sala de lo Contencioso administrativo del TSJ de Castilla la Mancha en su STSCM de 26 de julio de 2011 (RCA 556/2007) —con remisión a su anterior STSCM de 18 de julio de 2011, RCA 516/2007)— en relación con el **Plan General de Ordenación Urbana** de Toledo:

"Llegados a este punto, resta determinar si las modificaciones realizadas son sustanciales a los efectos de un nuevo trámite de información pública como señala la parte actora, para lo cual debemos atender a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, respecto el concepto de modificación sustancial, que partiendo del artículo 130 del Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978 ha señalado en sentencia de 11 de mayo de 2009, recurso 4814/2006 (Ponente Sr. Yagüe Gil) que: "Partiendo de lo anterior, la fundamentación jurídica de la sentencia impugnada no contradice la jurisprudencia de esta Sala interpretativa del artículo 130 RPU -de contenido análogo al artículo 52.5 Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo y de Castilla y León-. Así, hemos señalado, entre otras muchas, en nuestras sentencias de 9 de febrero de 2009 (casación 6714/2004), 9 de diciembre de 2008 (casación 7459/2004), 15 de diciembre de 2005 (casación 7376/2002) y 19 de abril de 2005 (casación 7293/2001), que, conforme a lo dispuesto en dicho precepto, en la tramitación de los Planes urbanísticos debe reiterarse la fase de información pública siempre que tras su aprobación inicial se modifique su ordenación de una manera sustancial, entendiéndose por tal la alteración global del Plan, en



sus aspectos esenciales, afectándose a sus elementos estructurales y, como consecuencia de ello, al propio modelo de Planeamiento elegido".

La STSJCM recoge las ya citadas antes SSTs de 6 de noviembre de 2003 (RC 6193/2000) y 24 de abril de 2009 (RC 10814/2004), y añade:

"Ciertamente, como antes adelantamos y reiteradamente venimos declarando, el concepto de modificación "sustancial" es un concepto jurídico indeterminado que ha de acotarse en cada supuesto concreto. Debiendo entender por variación sustancial del planeamiento aquélla que implica una modificación sustancial del modelo territorial concebido por el Plan. La modificación "sustancial" ha de contemplarse, desde la perspectiva que suministra examinar el Plan en su conjunto. Ello comporta, por regla general, que las modificaciones concretas y específicas del planeamiento, por muy importantes y "sustanciales" que resulten para los propietarios de los terrenos afectados, son irrelevantes desde la perspectiva del Plan, considerado en su conjunto (STS 12 de febrero de 1996 recurso de casación 5736 /1991).

En este sentido los numerosos cambios que tuvieron lugar después de la aprobación provisional, antes señalados, y valorados –no cuantitativamente por el número de preceptos modificados como señala la recurrente– sino en atención a su contenido –por la incidencia que producen en el modelo de planeamiento elegido entre una y otra aprobación–, determina que las modificaciones alcancen el carácter de sustancial, al rebasar el contenido de una mera modificación accesorio. En definitiva, se ha producido una variación en la estructura del planeamiento por la modificación de los criterios básicos sobre los que se asienta el modelo territorial establecido provisionalmente, lo que debió dar lugar a un nuevo trámite de información pública.

Razones que nos llevan, en consecuencia, a la estimación de este motivo primero lo que comporta la declaración de haber lugar a la casación, y a la estimación del recurso contencioso administrativo, declarando la **nulidad** del acuerdo de aprobación definitiva impugnado, y, en fin, debiendo someterse a nuevo trámite de información pública".

Para la resolución de nuestro pleito, resulta relevante por su calificación de las modificaciones realizadas como sustanciales, la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 25 de marzo de 2010, recurso de casación 1385/2006, ... donde refiere que: "Es clásica y tradicional la interpretación que la jurisprudencia de este Tribunal Supremo viene realizando del expresado concepto de "modificación sustancial", señalando, por todas, la STS de 10 de marzo de 1992 que los expresados trámites de nueva información pública y audiencia "únicamente es exigitiva cuando las modificaciones a introducir en la aprobación provisional supongan un cambio sustancial en los criterios y soluciones inicialmente aprobados, sustancialidad que ha de entenderse en el sentido de que los cambios supongan una alteración del modelo de planeamiento elegido y aprobado inicialmente, al extremo de hacerlo distinto y no diferente en aspectos puntuales y accesorios, y a esto no llega el que una determinada superficie de suelo, clasificada inicialmente como suelo urbanizable, sea después objeto de clasificación como suelo no urbanizable, puesto que con ello el modelo de planeamiento permanece intangible; y por otra parte, en la clasificación del suelo como urbanizable o no urbanizable, al contrario que en lo que se refiere al suelo urbano, en que ha de partirse de la situación existente y que debe respetarse, goza el planificador de una potestad discrecional, dependiendo de su voluntad y del modelo territorial que desee obtener, señalar qué terrenos hayan de urbanizarse en el futuro y cuáles hayan de preservarse de toda urbanización, no cabiendo por ello combatir su criterio más que con la prueba de una desviación de poder o de una irracionalidad o arbitrariedad de la solución adoptada, extremos estos que no han sido acreditados por la recurrente ...".

Pues bien, la decisión adoptada por la sentencia de instancia en el marco de la anterior jurisprudencia, pues ni el incremento de suelo urbanizable que se cita, ni el aumento del suelo rural, ni las alteraciones en la delimitación y categorización del suelo urbano, de una parte, ni la introducción del denominado "Planeamiento incorporado" –procedente del planeamiento anterior–, ni los cambios en la estrategia en el Estudio Económico Financiero, por otra, pueden tener, ni cuantitativa ni cualitativamente, entidad suficiente para elevar tales modificaciones a la categoría de sustanciales, bien los examinemos de forma individual, o colectiva. Lo más significativo es que de su examen no se detecta un cambio ni en las líneas y criterios básicos contenidos en el texto inicialmente aprobado del **Plan General de Ordenación** Urbana, ni, tampoco, de la estructura del mismo; y, desde una perspectiva estrictamente cuantitativa, el ámbito de tales modificaciones, en el contexto de todo el ámbito del **Plan General de Ordenación** Urbana, en modo alguno pueden ser expresivas de un cambio generalizado, sino, más bien puntual.

Esto es, no contamos con elementos para alterar la valoración probatoria y la interpretación jurídica realizada por la Sala de instancia, en el marco de la jurisprudencia que hemos reseñado.

SEXTO.- En el *tercer motivo formal* (igualmente al amparo del artículo 88.1.d de la LRJCA) se denuncia la infracción de los artículos 37.5 y 42 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto



2159/1978, de 23 de junio y de la jurisprudencia que los interpreta en relación con contenido del Estudio Económico Financiero (EEF) del PGOU.

Se expone en el motivo que de los propios datos del Estudio Económico Financiero y del Informe de Sostenibilidad Económica del PGOU impugnado, se obtiene la evidencia de que los mismos no cumplen la esencial finalidad de garantizar la viabilidad económica financiera del PGOU. Se recuerda que el anterior PGOU de 1998 ya fue anulado, entre otros motivos, por esta misma ausencia. En relación con la estimación de los ingresos previsibles, y de sus fuentes de financiación, se expone que brilla por su ausencia la conformidad de las Administraciones públicas en su participación financiera (Estado, Junta de Galicia y Diputación de Pontevedra), a las que se les atribuye un esfuerzo inversor de 86.000.000 de euros, tratándose, esta falta de conformidad, de una realidad incontestable que la Sala de instancia no cuestiona. En el motivo se analiza el Informe del Interventor municipal, en cuyo contenido se apoya la sentencia de instancia, pero tal contenido y conclusiones son rechazadas en el motivo, por cuanto tal informe técnico reconoce que el EEF no garantiza la viabilidad económica de las actuaciones previstas, sino solamente una parte de las que son a cargo del municipio, deduciéndose de tal informe que sería necesaria una actualización de las cifras municipales, dado los cambios producidos en los últimos años. Por otra parte, el motivo considera irreales el coste de suelo y la construcción de equipamientos, entendiéndose que la cifra que se maneja del importe de las actuaciones proyectadas (263 millones de euros, que resulta muy por debajo de la realidad) resulta excesiva para una población de menos de 15.000 habitantes, en medio de una crisis económica.

Igualmente se suscita la duda de la admisibilidad del motivo a la vista de la cita que se realiza de las normas estatales del RPU, coincidentes con las de la LOUGA, que no fueron citadas en la demanda ni tomadas en consideración en la sentencia; pero no debe olvidarse que, además de la coincidencia del contenido de los preceptos, también se considera como infringida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, a la que enseguida aludiremos y que, como en el motivo anterior, complementa en sentido de los preceptos que se dicen vulnerados. Por otra parte, pese a que late en el escrito de interposición una cierta idea reproductiva de la demanda, sin embargo, en el mismo se incluyen críticas directas contra las conclusiones obtenidas y plasmadas en la sentencia de instancia tras el examen de lo alegado por las partes.

En recientes pronunciamientos jurisprudenciales (por todos SSTS de 17 de julio de 2014 (RC 488/2012) y 11 octubre 2016 (Sentencia 2201/2016 y RC 2737/20159) hemos intentado sintetizar nuestra doctrina sobre las exigencias del Estudio Económico Financiero, en los distintos instrumentos de planeamientos, que podemos resumir en los siguientes términos:

"1º. Que la jurisprudencia no ha devaluado o reducido dicha exigencia del Estudio Económico Financiero, habiendo ratificado, por el contrario, como regla general, la necesidad y exigencia de su concurrencia como elemento esencial de los diversos instrumentos de planeamiento.

Así, en nuestras SSTS de fechas *4 de diciembre de 2009* (Recurso de Casación 6301/2006), *9 de diciembre de 2009* --2-- (Recursos de casación 7334 y 7385 de 2005) y *17 de diciembre de 2009* --también 2-- (Recursos de casación 4370/2006 y 4762/2005), todas ellas sobre el Plan Insular de Lanzarote, señalamos que "Cuando esta Sala ha afirmado que la importancia del llamado Estudio Económico Financiero ha sido devaluada por la jurisprudencia (*Sentencias de 11 de marzo de 1999* , *31 de mayo de 2001* y *13 de noviembre de 2003* , por todas), lo ha dicho en el sentido de que para su validez no es necesario que consten en él las cantidades precisas y concretas cuya inversión sea necesaria para la realización de las previsiones del Plan, (detalle que es propio de los concretos proyectos en que aquéllas se plasmen); sino que lo que se quiere decir es que, a fin de que los Planes no nazcan en el puro vacío, la vocación de ejecución y de real materialización que éstos tienen debe venir apoyada en previsiones generales y en la constatación de que existen fuentes de financiación con que poderse llevar a efecto el Plan.

Desde este punto de vista, no ha existido ninguna jurisprudencia que haya devaluado la importancia del Estudio Económico Financiero, entre otras razones porque el ordenamiento jurídico urbanístico no lo permite, pues la exigencia de Estudio Económico Financiero es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en los Planes más importantes y en los más modestos.

Así, el artículo 12.4 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico aprobado por *Real Decreto 2159/78, de 23 de junio*, exige que la documentación de los Planes Directores Territoriales contenga unas bases de carácter técnico y económico, que forman los Programas de Actuación; el artículo 37.5 exige el Estudio Económico Financiero entre la documentación de los Planes Generales ; el artículo 57.6 lo impone para los Planes Parciales; el artículo 77.2, g) lo requiere para los Planes Especiales; el artículo 74.1.f) lo establece para los Programas de Actuación Urbanística; únicamente los artículos 95 a 97 del citado Reglamento guardan silencio sobre esta exigencia para las Normas Subsidiarias, que ha sido llenado en sentido positivo por la jurisprudencia



(Sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1992 , 31 de mayo de 2001 , 28 de octubre de 2009 ---r. c. 4098/2005 --- y 30 de octubre de 2009 ---r. c. 4621/2005 ---).

Tales previsiones del ordenamiento urbanístico han determinado que la jurisprudencia haya requerido, entre la documentación de los Planes, la necesaria previsión del capital exigido por las actuaciones en él previstas y la de sus fuentes de financiación, para concluir que su ausencia vicia el Plan, al convertirlo en mera apariencia, fuente de inseguridad jurídica y de desprestigio normativo".

Con anterioridad se venía señalando (STS de 13 de noviembre de 2003) que "Respecto del Estudio Económico Financiero, este Tribunal Supremo en Sentencia de 31 de mayo de 2001 tiene dicho lo siguiente, repitiendo lo que razonó en la de 11 de marzo de 1999: "El significado del Estudio Económico Financiero de los planes de urbanismo ha sido precisado por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en aplicación de los artículos 42 del Reglamento de Planeamiento (para los Planes Generales Municipales), 63 (para los Planes Parciales), 74.1.j) (para los Proyectos de Urbanización), 77.1.g) (para los Planes Especiales en general) y 83.4 (para los Planes Especiales de Reforma Interior)"; señalando, de forma expresa ---tras razonar sobre los motivos de los que podía deducirse la devaluación del Estudio Económico Financiero--- que: "Ahora bien, la jurisprudencia del Tribunal Supremo nunca ha afirmado ---pese a la devaluación que proclama de la importancia del Estudio Económico Financiero--- que se pueda prescindir completamente de ese documento, (como parecen decir los recurrentes en casación) sino sólo que no es necesario que en el mismo "consten cantidades concretas de ingresos y gastos sino que es suficiente con que se indiquen las fuentes de financiación que quedarán afectas a la ejecución del Plan, de acuerdo con la previsión lógica y ponderada que garantice la real posibilidad de su realización" (Sentencia de 23 de enero de 1995 y 6 de junio de 1995 ".

Por su parte, en la STS de 16 de febrero de 2011 (RC 1210/2007) se ha insistido en que "En el caso de planes especiales la jurisprudencia de esta Sala advierte que su documentación debe incluir el Estudio económico-financiero. No ha existido ninguna jurisprudencia que haya devaluado la importancia del referido Estudio, entre otras razones, porque el ordenamiento urbanístico no lo permite: La exigencia del Estudio económico financiero ---ha dicho, por todas, la Sentencia de esta Sala y Sección de 17 de diciembre de 2009 --- es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en los Planes más importantes y en los más modestos.

Así, el artículo 12.4 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico aprobado por Real Decreto 2159/78, de 23 de junio exige que la documentación de los Planes Directores Territoriales contenga unas bases de carácter técnico y económico, que forman los Programas de Actuación; el artículo 37.5 exige el Estudio Económico Financiero entre la documentación de los Planes Generales; el artículo 57.6 lo impone para los Planes Parciales; el artículo 77.2, g) lo requiere para los Planes Especiales; el artículo 74.1.f) lo establece para los Programas de Actuación Urbanística; únicamente los artículos 95 a 97 del citado Reglamento guardan silencio sobre esta exigencia para las Normas Subsidiarias, que ha sido llenado en sentido positivo por la jurisprudencia (Sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1992 , 31 de mayo de 2001 , 28 de octubre de 2009 , 30 de octubre de 2009 y 12 de febrero de 2010).

Tales previsiones del ordenamiento urbanístico han determinado que la jurisprudencia haya requerido, entre la documentación de los Planes, la necesaria previsión del capital exigido por las actuaciones en él previstas y la de sus fuentes de financiación, para concluir que su ausencia vicia el Plan, al convertirlo en mera apariencia, fuente de inseguridad jurídica y de desprestigio normativo".

La STS de 29 de septiembre de 2011 (RC 1238/2008) ha insistido en que "La jurisprudencia de esta Sala ---sirvan de muestra las Sentencias de 16 de febrero de 2011 (Casación 1210/2007) y 17 de diciembre de 2009 (Casación 4762/2005)--- señala que la exigencia del estudio económico financiero es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en toda clase de instrumentos de planeamiento. También, hemos señalado que el alcance y especificidad del estudio económico financiero es distinto en función del instrumento de planeamiento de que se trate, siendo más genérico en el caso de instrumentos de ordenación general ---papel que desempeñan las Normas Subsidiarias--- mientras que los Planes Parciales y Especiales ha de concretar con mayor grado de precisión los medios o recursos de los que se dispone y realizar una singularizada adscripción de los mismos a la ejecución de la ordenación prevista".

En la STS de 19 de octubre de 2011 (RC 5795/2007), que cita la anterior, hemos realizado una evolutiva síntesis de esta línea jurisprudencial, que hemos reiterado en las SSTS de 4 y 23 de noviembre de 2011 (RC 5896/2008 y RC 6276/2008).

2º. Que ninguno de los instrumentos de planeamientos está exceptuado del Estudio Económico Financiero; ni siquiera ---como hemos expresado--- las no mencionadas legalmente, al establecer la citada exigencia, Normas Subsidiarias.



Efectivamente, la doctrina jurisprudencial ha precisado el significado y alcance de los artículo 71 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril (TRLR76), y 97 Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (RPU), en el sentido de que los mismos no contienen una enumeración exhaustiva de los documentos que han de acompañar a las NNSS, y que si legalmente es exigible que se acompañen los documentos justificativos de las determinaciones que adopten, será preciso dicho documento si se trata de NNSS que cumplen la función del Plan General.

(...) Doctrina que hemos reiterado en las SSTS de 4 y 23 de noviembre de 2011 (RC 5896/2008 y RC 6276/2008).

3º. Que, entre otras, en las mismas SSTS antes citadas —todas ellas del mes de diciembre de 2009— hemos tratado de perfilar el contenido del necesario Estudio Económico Financiero, que —en síntesis— pretende conocer "la viabilidad económica de la actuación concernida".

En relación con ello hemos señalado que "Respecto del contenido del Estudio Económico Financiero ("Bases de carácter económico") el artículo 42 del Reglamento de Planeamiento (referente a los Planes Generales) alude sólo a la evaluación económica de la ejecución de las obras de urbanización correspondientes a la estructura general y orgánica del territorio y a la implantación de los servicios, incluidos en los programas cuatrimestrales, y no incluye, por tanto, la evaluación económica de las indemnizaciones que exija la ejecución del Plan, lo que ha llevado a la jurisprudencia de esta Sala (*Sentencias de 22 de septiembre de 1997* —apelación 7002/90 — y de *4 de mayo de 1999* —casación 3151/94 —) a afirmar que no es necesario que el Estudio Económico Financiero incluya "las indemnizaciones que la aprobación del Plan puede generar a favor de persona determinada".

Sin embargo, esa jurisprudencia se refiere a Planes cuya ejecución exige indemnizaciones singulares ("a favor de persona determinada", dice la segunda de las sentencias citadas) pero no a Planes cuya finalidad primera es precisamente limitar el aprovechamiento de planes con obras de urbanización ejecutadas o en ejecución, e incluso limitar el aprovechamiento adquirido en licencias ya otorgadas; en estos casos no se trata de que la ejecución del Plan exija meras indemnizaciones por vinculaciones singulares u otros causas, sino de que la misma finalidad del Plan exige limitaciones generalizadas de aprovechamientos patrimonializados, que han de ser compensados con las correspondientes indemnizaciones".

Así en la STS de 19 de marzo de 1994 ya se decía y exigía: "requiriéndose no ya una cuenta analítica exhaustiva sino que es suficiente con que indique las fuentes de financiación que quedarán afectas a la ejecución del Plan, de acuerdo con la previsión lógica y ponderada que garantice la real posibilidad de su realización, en función de la importancia de la determinaciones del planeamiento".

Por su parte, en la más reciente STS de 16 de febrero de 2011 (RC 1210/2007) con cita de las SSTS de esta Sala de *21 de enero de 1992*, *31 de mayo de 2001*, *28 de octubre de 2009*, *30 de octubre de 2009* y *12 de febrero de 2010*, ha señalado que, en síntesis, "Tales previsiones del ordenamiento urbanístico han determinado que la jurisprudencia haya requerido, entre la documentación de los Planes, la necesaria previsión del capital exigido por las actuaciones en él previstas y la de sus fuentes de financiación, para concluir que su ausencia vicia el Plan, al convertirlo en mera apariencia, fuente de inseguridad jurídica y de desprestigio normativo".

4º. Que, por último, tales conclusiones —que lo son con el carácter de generalidad— dejan abierta la posibilidad de su modulación, relativización o adaptación al caso concreto.

Así en la STS 30 de octubre de 2009 señalamos que "Estas consideraciones que acabamos de recoger resultan, con las debidas correcciones, aplicables en principio al caso que ahora nos ocupa, en el que la modificación de las NNSS contiene unas previsiones de urbanización que deben tener su reflejo en un Estudio Económico Financiero, que en el presente caso no es que fuera insuficiente o incompleto, sino que sencillamente no existía.

Por lo demás, la necesidad de que el Estudio Económico Financiero alcance a las actuaciones necesarias en el suelo urbanizable (y no sólo en el urbano, como dice el Ayuntamiento aquí recurrente) se deriva claramente de lo dispuesto en el artículo 42 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico 2159/78, de 23 de Junio.

Ahora bien, aun siendo esto así con carácter general, no es menos cierto que cualquier litigio debe resolverse atendiendo de forma casuística a las concretas circunstancias que en él concurren, y en este caso hay singularidades que relativizan la trascendencia de la inexistencia de aquel estudio, pues del examen del expediente administrativo y de los documentos incorporados al proceso de instancia resulta la viabilidad económica de la actuación concernida.

En efecto, ya la resolución administrativa de 25 de abril de 2003, impugnada en el proceso, advirtió que el futuro Plan Parcial se encargaría de precisar los gastos concretos de la urbanización, y así, al dictarse por la Sala



de Instancia, con fecha 19 de septiembre de 2003, Auto por el que denegó la suspensión del planeamiento impugnado, el Ayuntamiento procedió a su ejecución y tramitó el correspondiente Plan Parcial, del que se aportó en fase de prueba un ejemplar, el cual preveía como sistema de actuación la expropiación, y contenía entre sus documentos un Estudio Económico-Financiero que incluía la previsión del coste de adquisición del suelo de propiedad privada, que había sido objeto de aprobación inicial y sometido al trámite de información pública por resolución municipal de 5 diciembre 2003. También se aportó a los Autos fotocopia del BOB de 17 de mayo de 2004 en que se publicó la aprobación definitiva del Plan Parcial y copia del Convenio de Colaboración de 24 de enero de 2005, suscrito entre el Ayuntamiento y el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco en virtud del cual, y a los efectos que ahora interesan, se pactó la permuta de suelo del Ayuntamiento de ... en ese sector, y el Gobierno ... asumió las funciones de promover la ejecución del sector, comprometiéndose a iniciar el expediente expropiatorio de los terrenos de propiedad particular, a iniciar los trabajos para la contratación de redacción del Proyecto de Urbanización en el plazo de tres meses, y a ejecutar las obras de urbanización; todo lo cual evidenciaba, en definitiva, la viabilidad económica de la actuación.

De este modo, los propios actos del Ayuntamiento, anunciados en la resolución contra la que se interpuso el recurso contencioso administrativo, luego desarrollados y acreditados en el curso del proceso, demuestran esa viabilidad económica, por lo que carecía de sentido estimar el recurso contencioso administrativo por una cuestión formal, esto es, por la falta de estudio económico financiero, cuando la finalidad última del mismo había quedado suficientemente justificada en las actuaciones".

Por su parte en la STS de 17 de septiembre de 2010 (RC 2239/2006) que cita la STS de 19 de octubre de 2011 (RC 5795/2007) indicamos que "Esta Sala exige que se acompañen, en el caso del plan especial, el estudio económico-financiero en el que efectivamente no es preciso que se hagan profusas operaciones aritméticas y evaluaciones matemáticas. Basta simplemente que se proporcionen las fuentes de financiación que pongan de manifiesto la viabilidad y seriedad de la actuación urbanística, pues así lo exige el interés general. No se trata de establecer una documentación económica desvinculada de cualquier finalidad, sino que la misma proporcione la información contable suficiente para saber que lo aprobado es posible económicamente y se expresen los medios para garantizar su ejecución", a lo que añadimos más adelante que "hemos distinguido entre la diferente función que cumple la exigencia del estudio económico financiero en los planes generales y en los especiales, siendo en este último caso más intensa al precisar de un mayor detalle, pues señalamos que dicho estudio es <<un elemento común entre el plan general y el plan especial, ha de existir entre ambos casos, pese a la diferencia esencial existente entre ellos, habida cuenta que en el primer supuesto, plan general, bastará acreditar desde una perspectiva amplia y general las posibilidades económico financieras del territorio y de la población que garanticen (...) mientras que el segundo, plan especial, resulta necesario un mayor y mejor detalle de los medios (...)>> (STS de 17 de julio de 1991 que cita la Sentencia de 26 de enero de 2004 dictada en el recurso de casación nº 2655/2001)".

Por su parte en la STS 29 de septiembre de 2011 (RC 1238/2008) dijimos que "Es indudable que la exigencia de estudio económico financiero debe acomodarse a las circunstancias del caso, no sólo en atención al tipo de instrumento de planeamiento de que se trate -extremo al que ya nos hemos referido- sino tomando también todos los factores concurrentes, como, por citar algunos de los que están presentes en el caso que nos ocupa, que no se trata de una aprobación *ex novo* ni de una revisión de las Normas sino de una modificación, que no hay prevista, en principio, una afectación directa para la Hacienda Pública pues la gestión de la actuación es a través del sistema de compensación, que la mayor parte de los terrenos pertenecen a un único propietario quien, aparte de haber solicitado la modificación de las Normas, había firmado un convenio de gestión con el Ayuntamiento. Tales factores deben sin duda orientar y modular el contenido del estudio económico financiero, pero no pueden llevar a prescindir de él. Como señala la sentencia recurrida, la modificación controvertida debía haber incorporado una justificación económica "... por cuanto que el diseño de una unidad de actuación debe permitir su viabilidad económica", añadiendo que de lo contrario no estaría garantizada la ejecución del planeamiento.

(...) En definitiva, es indudable que las circunstancias concurrentes deben encontrar reflejo en el contenido del estudio económico financiero, pues aunque en este caso no sea necesario justificar la suficiencia de recursos públicos --en la medida en que la ejecución no los demande-- sí habrá de ofrecer los datos económicos y previsiones de gestión que pongan de manifiesto la viabilidad económica de la ejecución del ámbito afectado por la nueva ordenación".

En la STS de 4 de noviembre de 2011 (RC 5896/2008) se expuso que "La representación del Ayuntamiento considera incorrecta la interpretación del precepto y jurisprudencia invocados, pues la necesidad de un estudio económico-financiero debe ser determinada "en cada concreto supuesto"; y corresponde a quien denuncia la inexistencia del estudio acreditar que su omisión determinaría la falta de viabilidad de la normativa aprobada,



que es lo que justifica su exigencia, no habiéndose acreditado en el proceso de instancia que la falta de estudio financiero haga inviable la normativa aprobada. El motivo así planteado debe ser desestimado.

La jurisprudencia de esta Sala —sirvan de muestra las sentencias de 29 de septiembre de 2011 (casación 1238/08), 16 de febrero de 2011 (Casación 1210/2007) y 17 de diciembre de 2009 (Casación 4762/2005)— señala que la exigencia del estudio económico financiero es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en toda clase de instrumentos de planeamiento. También, hemos señalado que el alcance y especificidad del estudio económico financiero es distinto en función del instrumento de planeamiento de que se trate, siendo más genérico en el caso de instrumentos de ordenación general —papel que desempeñan las Normas Subsidiarias— mientras que los Planes Parciales y Especiales ha de concretar con mayor grado de precisión los medios o recursos de los que se dispone y realizar una singularizada adscripción de los mismos a la ejecución de la ordenación prevista".

Por último, en la STS de 8 de marzo de 2012 (RC 6162/2008), en el que el planeamiento cuestionado consistía en una Modificación Puntual de un Plan de Ordenación Urbanística Municipal —que "tiene como único objetivo diferenciar un ámbito del centro de la población para prohibir en el mismo la construcción de viviendas en las plantas bajas para uso residencial y admitiendo tan solo, o básicamente, el uso comercial de estos bajos"—, señalábamos.

"Tampoco puede considerarse nula la Modificación Puntual litigiosa por carecer de estudio económico-financiero, pues en este caso no era preceptivo, como se señala en la sentencia de instancia.

En este aspecto ha de precisarse que en el punto 2 de la Memoria de dicha Modificación se hace referencia al artículo 59 de la Ley Autonómica de Cataluña 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo, en el que se establecen los supuestos en los que los planes de ordenación urbanística municipal deben incorporar un estudio económico-financiero, señalando que en este caso no es necesario ese estudio por el contenido de dicha Modificación.

Ha de entenderse que la sentencia de instancia, al establecer que no es preceptivo en este supuesto dicho estudio económico-financiero efectúa esa consideración en aplicación de dicha Ley Autonómica, por lo que su interpretación no es susceptible de ser revisada en casación.

Incluso desde la perspectiva de la legislación estatal, la conclusión es la misma, esto es, la de la innecesariedad en este caso del estudio económico y financiero en la Modificación Puntual litigiosa del planeamiento general, pues el artículo 42 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, se refiere a ese estudio para la evaluación económica de la ejecución de obras de urbanización correspondientes y la implantación de los servicios, y, en este supuesto, con esa Modificación no se establece ninguna obra de urbanización ni nuevos servicios.

Ha de añadirse a esto que la STS de 26 de enero de 2004 (Recurso de casación 2655/2001), que se cita por la recurrente, se refiere a un supuesto diferente al aquí contemplado, pues la modificación del Plan General en ese caso consistía "en la reclasificación como suelo urbanizable de unos terrenos rústicos" de unos cuarenta mil metros cuadrados, por lo que se consideraba necesario el correspondiente Estudio económico y financiero de las actuaciones dirigidas a dotar a ese núcleo "de los viales de acceso al casco urbano y del equipamiento comunitario con lo que, necesariamente, habrá de contar", como se dice en esa sentencia".

De todo ello podemos deducir que el Estudio Económico Financiero, exigible en cualquier tipo de planeamiento, no requiere la expresión de cantidades precisas y concretas, pero sí se requiere que se colmen dos extremos bien significativos:

- a) Que el Estudio contenga las previsiones del capital preciso exigido para el desarrollo del Plan; y,
- b) Que el Estudio contenga la indicación de las fuentes de financiación de las actuaciones a desarrollar.

Esto es, que lo que se requiere —contemplando siempre el caso concreto de que se trate— es una evaluación económica, lógica y ponderada, de las actuaciones a desarrollar sin necesidad de proceder a la especificación, por ejemplo, de las concretas indemnizaciones.

Pues bien, en el supuesto de autos la parte recurrente acepta que existe una determinación de las fuentes de financiación de las actuaciones a desarrollar en el ámbito del PGOU de Verín impugnado, aunque pone de manifiesto, en síntesis, que no se ha procedido a la aceptación de tales previsiones económicas por parte de las otras Administraciones concernidas, no aceptando el contenido del Informe emitido por el Interventor municipal, que fue favorable al Estudio Económico Financiero.

Lo cierto es que el Estudio ha existido, que sus previsiones económicas constan acreditadas y especificadas, y que la financiación de las actuaciones en el PGOU se encuentra distribuida en los ámbitos privados e

institucional, sin que, en modo alguno, se acredite el error o insuficiencia de las afirmaciones que en el documento se contienen. Esto es, la sentencia de instancia impugnada aprueba la previsión económica del PGOU, de forma lógica y ponderada, considerando que la misma garantiza la real posibilidad de su realización, y confirmando su viabilidad. Como bien dice la Sala de instancia, la intervención de las otras Administraciones en la tramitación y aprobación del Plan, implica la aceptación de las previsiones que, respectivamente, se les adjudican, las cuales, por otra parte, cuentan con soporte suficiente en las previsiones presupuestarias anuales siguientes de las citadas Administraciones públicas.

Por todo ello, y sin necesidad de más precisiones, procede la desestimación del motivo.

SÉPTIMO.- En el *cuarto motivo formal* (también al amparo del artículo 88.1.d de la LRJCA) se denuncia la infracción del artículo 11.3 el Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS08), por la carencia, según se expresa, del preceptivo resumen ejecutivo del PGOU.

Se cita como infringido el artículo 11.3 del TRLS08 que se refiere al denominado "resumen ejecutivo"; la obligación se sitúa en el ámbito de la regulación de la publicidad y eficacia en la gestión urbanística en relación con el contenido la aprobación definitiva de todos los instrumentos de planeamiento; pues bien, lo que el artículo 11.3 exige —por lo que a este recurso respecta— es que "la documentación expuesta al público deberá incluir un resumen ejecutivo expresivo de los siguientes extremos: a) Delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración".

Tampoco este motivo puede prosperar. En el citado precepto del TRLS08 encontramos dos obligaciones distintas en el ámbito de la publicidad del planeamiento: por un lado (artículo 11.2) la relativa a la obligación de proceder a la publicación de la aprobación definitiva de todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cuyo incumplimiento, como es sobradamente conocido, determina —según reiterada jurisprudencia— la ineficacia del tal planeamiento hasta que se produzca su completa publicación, más no la **nulidad** de pleno derecho del mismo. Por otro lado, en el artículo 11.3, el Texto Refundido se refiere al ámbito material de la documentación que debe de ser expuesta al público con la finalidad de que, respecto de la misma, puedan realizarse las correspondientes alegaciones; pero, obviamente, tal publicidad —que debería contener el denominado "resumen ejecutivo"— es la que se produce tras la aprobación inicial del instrumento de planeamiento. Así lo hemos expuesto en la reciente STS de 12 de diciembre de 2016 (Sentencia 2577/2016, RC 3137/2015), en el ámbito de la misma Comunidad Autónoma, en la que hemos expuesto que "tal exigencia lo es en el momento de la aprobación inicial "porque es donde se proyecta inicialmente la nueva regulación urbanística", remitiéndose el artículo 11.2 del TRLS08 en relación con la publicidad de las normas y ordenanzas "a lo dispuesto en la legislación aplicable", que, en el supuesto de autos, es el citado artículo 77.2 de la LOUGA, que se refiere a la aprobación inicial, y que en ningún momento se refiere a la aprobación definitiva".

Como se recoge en la citada STS de 12 de diciembre de 2016, en relación con un municipio cercano "[l]a finalidad del citado documento es facilitar al ciudadano el acceso a toda la información de forma sencilla e inteligible en materia tan farragosa y técnica, sin necesidad de examinar la Memoria del Plan". La sentencia de instancia, por tanto, acierta cuando no impone la sanción de la **nulidad** de pleno derecho en el supuesto de autos, pues, como en toda **nulidad** relativa, la concurrencia de la misma dependerá de la acreditada indefensión del recurrente.

Pues bien, a lo dicho por la Sala de instancia sólo añadiremos que tal indefensión no es justificada por la recurrente que —aun en ausencia del resumen ejecutivo— ha podido efectuar las alegaciones formales y de fondo, y plantear ante la instancia demanda (con cien folios) que ahora estamos examinando en casación, en la que se contiene una amplia gama de alegaciones formales, así como de fondo, en relación con la clasificación y categorización de los diversos terrenos del municipio: No hay, pues, indefensión por la ausencia del resumen ejecutivo al resultar acreditado que el recurrente —pese a residir fuera del municipio— ha tenido acceso al instrumento del planeamiento en su totalidad (incluida su Memoria), y ha podido efectuar —sin limitación alguna— las alegaciones que estamos analizando.

OCTAVO.- En el *quinto motivo* —al que ya no se le da un carácter formal— (aunque también se encauza al amparo del artículo 88.1.d de la LRJCA) se denuncia la infracción del artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (TRLA), en la redacción dada al mismo por la Disposición Final Primera de la Ley 11/2005, y artículo 15.3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS08), de acuerdo con la jurisprudencia consolidada y expuesta por este Tribunal Supremo.

En síntesis, lo que plantea el recurrente es que entienden producida la infracción del artículo 25.4 del TRLA, por cuanto la aprobación de cualquier instrumento de planeamiento urbanístico, siempre que suponga la necesidad de nuevos recursos hídricos, exige que se acredite previamente antes de la aprobación definitiva la existencia y disponibilidad de recursos hídricos.



En la interpretación de dicho precepto la sentencia de instancia afirma que "[u]na cosa es que la disponibilidad (jurídica) dependa de los expedientes de concesión (a resolver en un futuro) y otra, distinta, que, en el presente, no exista agua suficiente para satisfacer las nuevas demandas. En fin, que hay agua suficiente y se puede aprovechar (con título) se deriva con claridad de los informes de la Confederación".

En el supuesto de autos la sentencia hace referencia a un Informe desfavorable de la Confederación Hidrográfica, de fecha 11 de marzo de 2011, pero, con posterioridad, la misma Confederación, en fecha de 29 de septiembre de 2011, manifiesta que "no tiene inconveniente en la aprobación del presente instrumento de planeamiento en lo que respecta a la disponibilidad de recursos hídricos", al que se añade otro posterior informe, de 11 de abril de 2012, en el que, tras hacer referencia al inicial de 11 de marzo de 2011, se señala que en el mismo se dio respuesta a las alegaciones presentadas "estimándose las mismas en lo relativo a la disponibilidad de recursos hídricos", concluyendo que se informa favorablemente.

Pues bien, el recurso debe de ser acogido por vulnerar la sentencia de instancia el citado artículo 25.4 del TRLA, en relación con el 15.3 del TRLS08, y la jurisprudencia de este Tribunal Supremo que lo ha interpretado, debiendo citarse por todas la reciente STS de 12 de diciembre de 2016 (Sentencia 2577/2016, RC 3137/2015), en relación con un municipio cercano al de Verín:

"Debemos comenzar dejando constancia, como hemos realizado en otras ocasiones, de la redacción del citado artículo 25.4 del TRLA, tal y como hemos realizado en las diferentes ocasiones en que nos hemos ocupado de este tipo de conflictos. Por todas, en la STS de 14 de noviembre de 2014 (RC 2419/12), hemos sintetizado la doctrina de referencia:

"A estos efectos, es obligado comenzar el análisis por el artículo 25.4 del TRLA citado como infringido.

1º. En su redacción original, este precepto establecía lo siguiente:

"Las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno.

El informe se entenderá favorable si no se emite en el plazo indicado. Igual norma será también de aplicación a los actos y ordenanzas que aprueben las entidades locales en el ámbito de sus competencias.

No será necesario el informe previsto en el párrafo anterior en el supuesto de actos dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo por la Confederación Hidrográfica".

2º. Ahora bien, el artículo fue modificado por Ley 11/2005, de 22 de junio, quedando redactado en los siguientes términos:

"Las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno.

Cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas.

El informe se entenderá desfavorable si no se emite en el plazo establecido al efecto.

Lo dispuesto en este apartado será también de aplicación a los actos y ordenanzas que aprueben las entidades locales en el ámbito de sus competencias, salvo que se trate de actos dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo de la Confederación Hidrográfica".

3º. Debe tenerse en cuenta que en el ínterin se aprobó la Ley 13/2003, de 23 de mayo, Reguladora del contrato de concesión de obras públicas, cuya disposición adicional segunda, apartado 4 º, establece lo siguiente:



"La Administración General del Estado, en el ejercicio de sus competencias, emitirá informe en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales. Estos informes tendrán carácter vinculante, en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado, y serán evacuados, tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada, en el plazo máximo de dos meses, transcurrido el cual se entenderán emitidos con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del procedimiento de aprobación, salvo que afecte al dominio o al servicio públicos de titularidad estatal. A falta de solicitud del preceptivo informe, así como en el supuesto de disconformidad emitida por el órgano competente por razón de la materia o en los casos de silencio citados en los que no opera la presunción del carácter favorable del informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en aquello que afecte a las competencias estatales".

(...) Visto el anterior sistema normativo, podemos extraer —siguiendo las citadas SSTs de 24 de abril, 25 de septiembre de 2012, 30 de septiembre de 2013, y 18 de marzo de 2014 y 8 de julio de 2014— las siguientes apreciaciones, que resultan de indudable aplicación al caso que ahora examinamos:

1º. No cabe aducir que, mientras no se apruebe el desarrollo reglamentario al que se refiere, ab initio, el artículo 25.4 del TRLA, no hay obligación de requerir el informe ahí contemplado en casos como el presente.

Tal objeción (la necesidad de un desarrollo reglamentario para que la Ley adquiera operatividad en este punto) podría ser predicable dialécticamente de otros supuestos, pero no de los que ya están descritos e individualizados de forma suficiente en la norma legal; y, desde luego, tal objeción no puede sostenerse respecto del supuesto específico que examinamos, toda vez que, la referencia del precepto legal a la necesidad de emitir el informe estatal sobre suficiencia de recursos respecto de los planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales —"que comporten nuevas demandas de recursos hídricos"— es tan precisa, clara y rotunda que adquiere plena virtualidad por sí misma, en cuanto impone la necesidad de solicitar y obtener tal informe, y, por eso mismo, hace innecesaria y superflua una concreta previsión reglamentaria de desarrollo de la Ley que especifique la necesidad de informe respecto de tales planes.

Por lo demás, la exigibilidad del informe para estos supuestos de planes que comporten un incremento del consumo de agua viene dada, en todo caso, por el artículo 19.2 de la Ley autonómica 4/2004, que ya desde su redacción inicial, y también tras su reforma de 2005, lo exige en términos tajantes (la reforma de 2005 afectó a otros aspectos pero no al de la propia exigibilidad del informe, sin que el mismo pueda ser sustituido por el de las llamadas "entidades colaboradoras autorizadas", como razonaremos más adelante).

2º) No cabe, tampoco, aducir que la Disposición Adicional segunda, apartado 4º, de la Ley 13/2003, por su contenido y ubicación sistemática, se refiere únicamente a las obras públicas reguladas en dicha Ley, de manera que no pueda aplicarse al procedimiento de aprobación de planes urbanísticos como el aquí examinado.

Es verdad que la Ley 13/2003 tiene por objeto la regulación del contrato de concesión de obra pública; y es también verdad que la Exposición de Motivos de la Ley se refiere a esta Disposición Adicional (junto con la siguiente, 3ª) en los siguientes términos: "Las disposiciones adicionales segunda y tercera contienen las correspondientes precisiones para asegurar en todo momento la cooperación mutua de los poderes públicos en la materia y, sin perjuicio de aplicar los principios y modalidades regulados ya en nuestro ordenamiento (título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), traducen de manera expresa en la norma la doctrina de las sentencias del Tribunal Constitucional, dictadas con ocasión del análisis del alcance de la competencia estatal sobre obras públicas concretas de interés general y su articulación con el ejercicio de las demás competencias concurrentes"; pareciendo indicar que su ámbito de operatividad se restringe a la obra pública de interés general y no a cualesquiera supuestos de concurrencia de competencias estatales, autonómicas y locales. Ahora bien, aun cuando eso puede predicarse de la Disposición Adicional 2ª, en sus demás apartados, y también de la Adicional 3ª, sin embargo, de forma diferente, el apartado cuarto de esta Adicional 2ª, que es el que realmente interesa, tal y como está redactado, no tiene por qué entenderse restringido al estricto ámbito de las obras públicas de interés general y de competencia estatal (ex art. 149.1.24 CE), desde el momento que el mismo, a diferencia de los anteriores, se extiende genéricamente a cualesquiera procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales; competencias que no se ciñen al reducido ámbito de las obras públicas de interés general.

Ha de tenerse en cuenta, en este sentido, que la Disposición Adicional segunda tan citada se denomina "Colaboración y coordinación entre Administraciones públicas", con una dicción que, por su amplitud, proporciona sustento a la interpretación amplia del apartado 4º. Además, esta interpretación responde a un



orden de lógica con sólido respaldo constitucional. En la STS de esta Sala y Sección de 9 de marzo de 2011 (recurso de casación 3037/2008), respecto al defecto de la exigencia del informe del Ministerio de Fomento que los órganos encargados de la redacción de los instrumentos de planificación territorial o urbanística deben recabar para determinar las necesidades de redes públicas de telecomunicación, hemos dicho: "La ordenación territorial y urbanísticas una función pública que persigue dar una respuesta homogénea a los múltiples problemas que suscita la utilización del medio físico, y que, por tanto, no puede emanar únicamente de uno solo de los tres niveles de Administraciones públicas territoriales (estatal, autonómica y local), sino que todas ellas ostentan títulos competenciales que repercuten en esa ordenación. Precisamente porque la toma de decisiones sobre la ordenación territorial se genera a la vez en diferentes niveles territoriales es inevitable que se produzca un entrecruzamiento de competencias que es preciso armonizar, y de ahí surge la necesidad de integrar esas competencias sectoriales en una unidad provista de sentido"; añadiendo en esa misma sentencia que, aun cuando es cierto que todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio y el urbanismo (ex artículo 148.1.3 de la Constitución), no es menos cierto que el Estado mantiene competencias que repercuten sobre esa ordenación, competencias generales cuyo ejercicio incide sobre todo el territorio español, condicionando así las decisiones que sobre la ordenación del territorio y del urbanismo pueden adoptar las Comunidades Autónomas: potestad de planificación de la actividad económica general del artículo 131.1 de la Constitución ó la titularidad del dominio público estatal del artículo 132.2 de la misma, y competencias sectoriales atribuidas al Estado ex artículo 149.1 de la propia Constitución, cuyo ejercicio puede condicionar legítimamente la competencia autonómica.

Sobre esta base, decíamos en dicha STS de 9 de marzo de 2011 — lo que repetimos en las de 22 y 23 de marzo de 2011 (recurso de casación 1845/2006 y 2672/2010), y reiteramos ahora—, que, en estos casos, — y en otros, en que el marco competencial diseñado por la Constitución determina la coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico—, se hace imprescindible desarrollar técnicas de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativas, si bien, cuando los cauces de composición voluntaria se revelan insuficientes, la resolución del conflicto sólo podrá alcanzarse a costa de dar preferencia al titular de la competencia prevalente, que desplazará a los demás títulos competenciales en concurrencia.

Al determinarse cuál es la competencia prevalente, la jurisprudencia ha resaltado una y otra vez que la competencia autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio, ya que el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque sea también exclusiva, de una Comunidad Autónoma, pues ello equivaldría a la negación de la misma competencia que asigna la Constitución a aquél.

Cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva, lo hace bajo la consideración de que la adjudicación competencial a favor del Estado presupone la concurrencia de un interés general superior al de las competencias autonómicas, si bien, para que el condicionamiento legítimo de las competencias autonómicas no se transforme en usurpación ilegítima, resulta indispensable que el ejercicio de esas competencias estatales se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarla para proceder, bajo su cobertura, a una regulación general del entero régimen jurídico de la ordenación del territorio.

Con ese fin, diversas leyes estatales han previsto un informe estatal vinculante respecto de los instrumentos de ordenación del territorio.

A) Es el caso del informe vinculante de la Administración estatal con carácter previo a la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cualquiera que sea su clase y denominación, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional; un trámite contemplado antes en la Disposición Adicional Primera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV) —y, actualmente, en la Disposición Adicional 2ª del vigente Texto Refundido de la citada Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto 2/2008, de 20 de junio—, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio, declaró adecuado al orden constitucional de competencias, aunque apuntando que "en el ejercicio de sus competencias el Estado debe atender a los puntos de vista de las Comunidades Autónomas, según exige el deber de colaboración ínsito en la forma de nuestro Estado ... Lo expuesto basta para rechazar que la LRSV haya impuesto de forma incondicionada la prevalencia del interés general definido por el Estado frente al interés general cuya definición corresponde a las Comunidades Autónomas. Obviamente, la forma en que en cada caso el Estado emita su informe vinculante es cuestión ajena a este proceso constitucional, siendo así que el simple temor a un uso abusivo de un instrumento de coordinación no justifica una tacha de inconstitucionalidad" (Fundamento Jurídico 48º).

B) Del mismo modo, la inicial Ley General de Telecomunicaciones 11/1998, de 24 de abril (derogada por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre), en su artículo 44.3, exigió a los órganos encargados de la



redacción de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que recabasen un informe estatal para determinar las necesidades de redes públicas de telecomunicaciones, añadiéndose que esos instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán recoger las necesidades de establecimiento de redes públicas de telecomunicaciones, señaladas en los informes elaborados en ese trámite por el órgano estatal competente. En similares términos se expresó la posterior y ya citada Ley General de Telecomunicaciones 32/2003, en su artículo 26.2.

La nueva y vigente Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, tras dedicar su artículo 34 a la "Colaboración entre administraciones públicas en el despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas", señala en su artículo 35 siguiente --titulado Mecanismos de colaboración entre el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y las administraciones públicas para el despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas--:

"1. El Ministerio de Industria, Energía y Turismo y las administraciones públicas tienen los deberes de recíproca información y de colaboración y cooperación mutuas en el ejercicio de sus actuaciones de regulación y que puedan afectar a las telecomunicaciones, según lo establecido por el ordenamiento vigente.

Esta colaboración se articulará, entre otros, a través de los mecanismos establecidos en los siguientes apartados, que podrán ser complementados mediante acuerdos de coordinación y cooperación entre el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y las administraciones públicas competentes, garantizando en todo caso un trámite de audiencia para los interesados.

2. Los órganos encargados de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que afecten al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas deberán recabar el oportuno informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Dicho informe versará sobre la adecuación de dichos instrumentos de planificación con la presente Ley y con la normativa sectorial de telecomunicaciones y sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas en el ámbito territorial a que se refieran.

El referido informe preceptivo será previo a la aprobación del instrumento de planificación de que se trate y tendrá carácter vinculante en lo que se refiere a su adecuación a la normativa sectorial de telecomunicaciones, en particular, al régimen jurídico de las telecomunicaciones establecido por la presente Ley y su normativa de desarrollo, y a las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas, debiendo señalar expresamente los puntos y aspectos respecto de los cuales se emite con ese carácter vinculante.

El Ministerio de Industria, Energía y Turismo emitirá el informe en un plazo máximo de tres meses. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, transcurrido dicho plazo, el informe se entenderá emitido con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del instrumento de planificación.

A falta de solicitud del preceptivo informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones.

En el caso de que el informe no sea favorable, los órganos encargados de la tramitación de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial o urbanística dispondrán de un plazo máximo de un mes, a contar desde la recepción del informe, para remitir al Ministerio de Industria, Energía y Turismo sus alegaciones al informe, motivadas por razones de medio ambiente, salud pública, seguridad pública u ordenación urbana y territorial.

El Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a la vista de las alegaciones presentadas, emitirá un nuevo informe en el plazo máximo de un mes a contar desde la recepción de las alegaciones. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, transcurrido dicho plazo, el informe se entenderá emitido con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del instrumento de planificación. El informe tiene carácter vinculante, de forma que si el informe vuelve a ser no favorable, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones".

C) Otro ejemplo nos lo da la Ley de Carreteras 25/1988, de 29 de julio. Esta Ley hace especial hincapié en la necesidad de coordinación de los Planes de carreteras del Estado con los planes autonómicos o locales, con la finalidad de que se garantice la unidad del sistema de comunicaciones y se armonicen los intereses públicos afectados. Se prevé, en este sentido, que una vez acordada la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales, el órgano competente para otorgar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto al



Ministerio de Fomento, para que emita, en el plazo de un mes, y con carácter vinculante, informe comprensivo de las sugerencias que estime conveniente (artículo 10).

D) Cabe citar, asimismo, como otro ejemplo de prevalencia de la legislación sectorial estatal frente a la competencia autonómica de urbanismo y ordenación del territorio, el caso de las infraestructuras aeroportuarias, regulado en el Real Decreto 2591/1998, de 4 diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Esta normativa ha establecido la necesidad de que los aeropuertos de interés general y su zona de servicio sean calificados como sistema general aeroportuario en los planes generales o instrumentos equivalentes de ordenación urbana, los cuales no podrán incluir determinación alguna que interfiera o perturbe el ejercicio de las competencias estatales sobre los aeropuertos calificados de interés general. A este respecto, la STC 46/2007 (sobre la Ley balear de directrices de ordenación territorial) realizó un clarificador resumen de la regulación de la concurrencia de competencias en este específico ámbito, en los siguientes términos:

"... resulta constitucionalmente admisible que el Estado, desde sus competencias sectoriales con incidencia territorial entre las que sin duda se encuentra la relativa a los aeropuertos de interés general, pueda condicionar el ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio y del litoral siempre que la competencia se ejerza de manera legítima sin limitar más de lo necesario la competencia autonómica. Es evidente, además, que dicho condicionamiento deberá tener en cuenta los resultados de la aplicación de los mecanismos de cooperación normativamente establecidos para la articulación de la planificación y ejecución de las obras públicas estatales con las competencias de otras Administraciones públicas sobre ordenación territorial y urbanística. En este caso, tales mecanismos se prevén en el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, de ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, norma que establece el tipo de actuaciones que ha de llevar a cabo el Estado en relación a ese tipo de infraestructuras y cuyo art. 5.3 determina que los planes directores de los aeropuertos de interés general, aprobados por el Ministro de Fomento, «serán informados por las Administraciones Públicas afectadas por la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto que ostenten competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo». En consecuencia, previa la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por ese situación de concurrencia competencial a través de los mecanismos de cooperación y concertación que se estimen procedentes para hacer compatibles los planes y proyectos del Estado con la ordenación del territorio establecida por la Comunidad Autónoma, serían, en su caso, las decisiones estatales relativas a los aeropuertos de interés general las que deban ser incorporadas a los instrumentos de ordenación territorial y no estos instrumentos los que condicionen estas decisiones estatales de modo tal que impidan su ejercicio".

Pues bien, y como resumen de lo anterior, esta doctrina resulta plenamente aplicable a la Disposición Adicional 2ª, apartado 4º, de la Ley 13/2003, que se limita a establecer un mecanismo de conciliación y armonización de las competencias concurrentes —resalta el precepto que los informes estatales se emitirán "tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada"—, previendo, no obstante, que, de no resultar fructíferos esos intentos de composición, habrá de prevalecer el título competencial estatal afectado por el desarrollo urbanístico pretendido, aunque única y exclusivamente en cuanto concierne a "la preservación de las competencias del Estado", que no respecto de otros ámbitos o materias.

(...) 3º) El informe de la Confederación Hidrográfica es, pues, preceptivo, en cuanto que de necesaria obtención, según lo concordadamente dispuesto en los artículos que se han transcrito (hasta el punto de que su no elaboración en plazo determina que el mismo se tenga por emitido en sentido desfavorable); y es además vinculante en cuanto afecta al ámbito competencial de la Confederación Hidrográfica, porque así lo dispone la Disposición Adicional 2ª de la Ley 13/2003 ...

(...) Al hilo de estas consideraciones y siguiendo de nuevo las citadas sentencias, así como otras posteriores, obligado resulta reiterar la reflexión que en las mismas se contiene.

No ignoramos que el artículo 15.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (que recoge el artículo 15.3.a] de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo estatal) —en este particular no modificado por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas—, no caracteriza el informe sobre suficiencia de recursos hídricos como "vinculante", sino como "determinante", admitiendo la posibilidad de disentir del mismo por más que de forma expresamente motivada. Establece este precepto, recordemos, lo siguiente:

"3. En la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora:



a) El de la Administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.

[...] Los informes a que se refiere este apartado serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada".

Maticemos que este precepto de la Ley del suelo estatal de 2007 —se decía en dichas sentencias— no es de aplicación, *ratione temporis*, al caso que ahora nos ocupa, en que se impugna un instrumento de planeamiento aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley; y además, en este caso, el carácter vinculante del informe resulta, como hemos explicado, de la propia legislación autonómica valenciana.

De cualquier forma, en relación con ese carácter "determinante", que no formal y explícitamente vinculante, del informe al que se refiere este precepto, hemos de decir:

1º) Que partiendo de la base de que determinar es "fijar los términos de algo", si el legislador atribuye a un informe el carácter de determinante, es porque le quiere atribuir un valor reforzado. En palabras de la STS de esta Sala y Sección de 8 de marzo de 2010 (recurso de casación 771/2006), se trata de informes "necesarios para que el órgano que ha de resolver se forme criterio acerca de las cuestiones a dilucidar. Precisamente por tratarse de informes que revisten una singular relevancia en cuanto a la configuración del contenido de la decisión, es exigible que el órgano competente para resolver esmere la motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en aquellos informes". Desde esta perspectiva, por mucho que estos informes no puedan caracterizarse como vinculantes desde un plano formal, sí que se aproximan a ese carácter desde el plano material o sustantivo; y,

2º) Más aún, la posibilidad de apartarse motivadamente de esos informes no es absoluta ni incondicionada, sino que ha de moverse dentro de los límites marcados por el ámbito de competencia de la Autoridad que resuelve el expediente en cuyo seno ese informe estatal se ha evacuado. Esto es, que un hipotético apartamiento del informe sobre suficiencia de recursos hídricos sólo puede sustentarse en consideraciones propias del legítimo ámbito de actuación y competencia del órgano decisor (autonómico en este caso), y no puede basarse en consideraciones que excedan de ese ámbito e invadan lo que sólo a la Administración del Estado y los órganos que en ella se insertan corresponde valorar, pues, no está en manos de las Comunidades Autónomas disponer de la competencia exclusiva estatal.

Por eso, el informe estatal sobre suficiencia de recursos hídricos, en cuanto se basa en valoraciones que se mueven en el ámbito de la competencia exclusiva estatal, es, sin ambages, vinculante.

Desde esta perspectiva, el artículo 15.3 del TRLS08 concuerda con la precitada Disposición Adicional 2ª, 4, de la Ley estatal 13/2003, pues lo que uno y otro precepto vienen a sentar, en definitiva, y en cuanto ahora interesa, es el carácter no ya determinante sino incluso vinculante del informe estatal, por más que no en todos sus extremos y consideraciones (es decir, de forma omnicompreensiva), sino en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado.

(...) Por lo demás, el bloque normativo antes transcrito establece que el informe de la Confederación Hidrográfica ha de versar sobre el aprovechamiento y disponibilidad de los recursos hídricos, y esa disponibilidad no puede verse circunscrita a la mera existencia física del recurso, sino también a su disponibilidad jurídica, pues, cuando se trata de verificar si existe o no los tan necesarios recursos hídricos para el desarrollo urbanístico pretendido, de nada sirve constatar que los mismos existen si luego resulta que no es jurídicamente viable su obtención y aprovechamiento para el fin propuesto.

En definitiva, el ámbito competencial de las Confederaciones Hidrográficas se extiende, con toda legitimidad, no sólo a la constatación técnica de la existencia del recurso sino también a la ordenación jurídica de los títulos de aprovechamiento (de su obtención, disponibilidad y compatibilidad), y ambas cuestiones pueden y deben ser contempladas de forma inescindible, conjunta y armónica, cuando se trata de formar criterio sobre la disponibilidad de agua para la ordenación urbanística proyectada, de manera que no cabe atribuir carácter vinculante a una pero no a la otra".

Por otra parte, en la STS de 10 de marzo de 2015, sobre la cuestión de la suficiencia y la disponibilidad de los recursos hídricos, hemos reproducido y hechos nuestros los razonamientos que se contienen en la sentencia de 29 de octubre de 2010, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (en Pleno) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, dictada en el recurso contencioso-administrativo 927/2005 que dice lo siguiente:

"La doctrina y la jurisprudencia respecto del art. 25.4 de la Ley de Aguas al estudiar el mismo exige la suficiencia de recursos hídricos para el desarrollo urbanístico señalando necesaria la suficiencia y disponibilidad de los mismos. Una cuestión que viene planteándose de forma reiterada en la práctica es la relativa a la



distinción entre suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos. Se trata de conceptos que se ubican en dos planos distintos: la suficiencia hace referencia a la existencia de recursos hídricos bastantes, en tanto que la disponibilidad se concreta en la posibilidad de aplicar los recursos hídricos existentes a la actuación urbanística en cuestión, lo cual requiere del correspondiente título administrativo concesional. Por tanto, la disponibilidad es un concepto que se ubica en un plano de valoración cronológicamente posterior al de la suficiencia, de tal manera que la existencia de recursos hídricos es condición necesaria para que pueda disponerse sobre dichos recursos, pero no es condición suficiente, en tanto que la disponibilidad requiere de un título concesional para la utilización del recurso. El art. 25.4 de la Ley de Aguas establece que "el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer demandas", lo cual plantea si sólo ha de estarse a la suficiencia de recursos hídricos o, por el contrario, también se engloba en el concepto la disponibilidad sobre los mismos. La cuestión es de gran relevancia práctica, puesto que muchas de las controversias se presentan en momentos donde se están tramitando expedientes de concesión de aguas en ámbitos donde en principio hay recursos hídricos suficientes, pero de los que se carece del correspondiente título concesional. En una primera aproximación, la acotación temporal de los conceptos suficiencia y disponibilidad se refieren al momento de aprobación del acto o plan, de tal manera que tales conceptos no pueden integrarse por recursos hídricos no existentes en dicho momento, aunque estén proyectados o previstos para un futuro más o menos próximo. En este punto, también es muy frecuente la alegación de actuaciones proyectadas para satisfacer necesidades hídricas en un futuro, más tales actuaciones a futuro no integran el concepto de suficiencia al que se refiere el art. 25.4 de la Ley de Aguas, en tanto que este requisito ha de darse en el momento en que se aprueba el Plan (vid. en este sentido STS de 17 noviembre 2010 (rec. 5206/2008; Pte.: Sr. **Rafael Fernandez Valverde**) en relación a un plan que se suspende pese a que existía un expediente de concesión en trámite, la previsión de construir una planta desaladora y potabilizadora y un proyecto de conexión con otra red de distribución). Centrado el concepto de la suficiencia en el ámbito de los recursos existentes en el momento de la aprobación de la actuación urbanística, la cuestión que se plantea es si ha de existir disponibilidad del recurso hídrico para llevar a cabo la actuación en cuestión. En este punto, y aunque tanto la Ley de Aguas como la Ley del Suelo de 2008 se refieren al concepto de "suficiencia", parece que el mismo se utiliza en forma amplia, de forma equivalente al de disponibilidad, puesto que se exige que los recursos sean suficientes "para satisfacer demandas", lo que implica que ha de existir el recurso y ha de tenerse disponibilidad sobre el mismo. En estos casos se viene utilizando con relativa frecuencia la técnica de la supeditación o aprobación condicionada a que se obtenga finalmente la concesión sobre los recursos hídricos. Supuesto éste distinto al de condicionamiento de la aprobación a la obtención del informe previo de la Confederación Hidrográfica al que se ha hecho referencia anteriormente, ya que en este caso la ulterior obtención del título concesional puede determinar la pérdida de objeto del recurso en caso de que se impugne la aprobación".

Como SSTS más recientes sobre estas cuestiones, debemos dejar constancia de las de 11 de octubre y 8 de noviembre de 2016 (RRC 2737/2015 y 2628/2015).

De lo anterior se infiere, con relación al supuesto de autos analizado, la ausencia de disponibilidad de agua por medio de las correspondientes concesiones que, como bien se expresa en la sentencia impugnada, se encuentran en tramitación. Esto es, en el supuesto de autos fue emitido el preceptivo y vinculante informe por la Confederación Hidrográfica competente, pero de su contenido —en ello no acierta la Sala de instancia— no se deduce la existencia y disponibilidad de recursos hídricos en la forma en la que la jurisprudencia los ha venido exigiendo de conformidad con la interpretación que se realiza del artículo 25.4 del TRLA. Es posible la existencia de agua para el municipio, e, incluso, su disponibilidad material, pero, desde la perspectiva urbanística que nos ocupa —y en un obligado marco de legalidad— no se ha acreditado, ni en el informe, ni con cualquier otro medio de prueba, la disponibilidad jurídica de la misma, ya que en el momento de la aprobación del planeamiento no existía plena suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos para el abastecimiento de agua al municipio de Monterrei".

Como quiera que nos encontramos en la misma situación de ausencia de disponibilidad jurídica de los recursos hídricos, hemos reiterar la misma doctrina y acogiendo el motivo, por los mismos fundamentos hemos de estimar el Recurso Contencioso administrativo anulando la Orden y el Plan impugnados.

Dicha estimación nos exime del estudio de los restantes motivos.

NOVENO.- La declaración de haber lugar al recurso de casación interpuesto conlleva que no formulemos expresa condena al pago de las costas causadas en el mismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.2 de la LRJCA, sin que, por otra parte, existan méritos para imponer las de la instancia a cualquiera de las partes, conforme a lo dispuesto en los artículos 68.2, 95.3 y 139.1 de la misma Ley.

**FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido **1º.-** Que debemos declarar y declaramos haber lugar al Recurso de Casación 1125/2016 interpuesto por D. Remigio , contra la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en fecha 21 de enero de 2016, en el Recurso contencioso-administrativo 4170/2013, sobre aprobación definitiva **Plan General de Ordenación** Municipal del municipio de Verín (Orense). **2º.-** Que debemos anular, y anulamos y casamos, la citada sentencia. **3º.-** Que debemos estimar y estimamos el Recurso Contencioso-administrativo 4170/2013 , formulado por D. Remigio contra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, de 7 de diciembre de 2012, por la que fue definitivamente aprobado el **Plan General de Ordenación** Municipal de Verín. **4º.-** Que declaramos dicha Orden, y el **Plan General de Ordenación** Urbana de Verín, por la misma aprobado, contrarias al Ordenamiento jurídico, y, en consecuencia, los anulamos. **5º.-** Que no hacemos expresa imposición de las costas causadas en la instancia y en casación. **6º.-** Publíquese el fallo de esta sentencia en el Diario Oficial de la Junta de Galicia, a los efectos previstos en el artículo 72.2 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio.

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

Así se acuerda y firma.

D. Jose Manuel Sieira Miguez D. **Rafael Fernandez Valverde** D. Juan Carlos Trillo Alonso D. Wenceslao Francisco Olea Godoy D^a Ines Huerta Garicano D. Cesar Tolosa Tribiño D. Jesus Ernesto Peces Morate D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don **Rafael Fernandez Valverde**, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.