



Roj: **STS 6091/2012** - ECLI: **ES:TS:2012:6091**

Id Cendoj: **28079130052012100576**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **25/09/2012**

Nº de Recurso: **3135/2009**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JESUS ERNESTO PECES MORATE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CV 1912/2009,**
STS 6091/2012

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veinticinco de Septiembre de dos mil doce.

Visto por la Sala Tercera, Sección Quinta, del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, el presente recurso de casación, que, con el número 3135 de 2009, pende ante ella de resolución, interpuesto por el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta de la Administración General del Estado, contra la sentencia, de fecha 20 de febrero de 2009, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en recurso contencioso-administrativo número 406/07 , sostenido por el Abogado del Estado contra el Acuerdo de 28 de febrero de 2007 de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, por el que se aprueba *"supeditar la aprobación definitiva de la Homologación y Plan de Reforma Interior de la Unidad de Ejecución Tornetes del municipio de Llocnou de Sant Jeroni, hasta que se aporte el anexo de homologación de conformidad con lo dispuesto el fundamento jurídico primero"* .

Ha comparecido, en calidad de recurrida, la Abogada de la Generalidad Valenciana, en la representación que le es propia.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- La Administración del Estado interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana contra el Acuerdo de 28 de febrero de 2007 de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, por el que se aprobó, con el expreso voto en contra del representante del Ministerio de Medio Ambiente,

"supeditar la aprobación definitiva de la Homologación y Plan de Reforma Interior de la Unidad de Ejecución Tornetes del municipio de Llocnou de Sant Jeroni (Valencia), hasta que se aportase el anexo de homologación de conformidad con lo dispuesto en el fundamento jurídico primero" ,

añadiéndose a continuación que

" como los reparos indicados son de alcance limitado y pueden subsanarse con una corrección técnica específica consensuada con el Ayuntamiento, la aprobación definitiva puede supeditarse en su eficacia a la mera formalización documental de dicha corrección.El artículo 9.b) del Decreto 201/2003 de 3 de octubre, del Gobierno Valenciano , por el que se aprueba el Reglamento de los órganos Urbanísticos de las Generalidad Valenciana atribuye a la Directora General de Ordenación del Territorio la facultad de verificar el cumplimiento del Acuerdo adoptado, y, verificado este, ordenar la publicación definitiva, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística " .



El fundamento jurídico primero del Acuerdo, al que se remitía la parte dispositiva que hemos transcrito, decía lo siguiente:

" Según la Disposición Transitoria Primera apartado 3 de la LRAU, la aprobación de Planes de Reforma Interior que modifiquen determinaciones de los Planes Generales vigentes a la entrada en vigor de la LRAU, requiere la Homologación del sector correspondiente, que podrá efectuarse directamente al aprobar dichos instrumentos, siempre que estos contengan los documentos específicos y las determinaciones necesarias con ese fin. En este caso es necesario documento de homologación ya que, además de modificarse la ordenación pormenorizada prevista en las Normas Subsidiarias, se pretende reclasificar suelo urbanizable, que pasa a tener la clasificación de suelo urbano, circunstancia que afecta a la ordenación estructural.

En el presente caso, la documentación no esta completa, ya que a la documentación aportada en estos Servicios Territoriales el 17 de marzo de 2006, que sustituye a la inicial, no se acompaña anexo de homologación, y el documento de homologación que se acompañaba a la documentación aportada en mayo de 2005, no se ajusta a las determinaciones contenidas en la Orden de 29 de marzo de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de Planeamiento 1/1996, de 23 de enero de 1996, sobre Homologación de planes de urbanismo a la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, según la cual se deben deslindar las determinaciones con carácter de ordenación estructural de las determinaciones con carácter de ordenación pormenorizada, dentro del ámbito de actuación que se delimita. Dicho documento de homologación, teniendo en cuenta el alcance de la propuesta de planeamiento presentada, tendrá un contenido bastante simplificado"

En el cuerpo de la resolución se incluyó el informe explicativo del voto contrario a la adopción del Acuerdo por parte de la vocal representante del Ministerio de Medio Ambiente, en el que tras hacer distintas consideraciones sobre la normativa aplicable, resaltar el carácter preceptivo y vinculante del informe del Organismo de Cuenca sobre la suficiencia de recursos hídricos, y enfatizar que dicho informe no podía ser sustituido por el de una sedicente entidad colaboradora autorizada para el suministro, se añadía en relación con el expediente administrativo de referencia lo siguiente:

"[...] deben hacerse adicionalmente las siguientes PRECISIONES y CONSIDERACIONES sobre el expediente de referencia, que se somete a la Comisión Territorial:

Consta la presentación de informe emitido por la mercantil EGEVASA, que pretendidamente se pronuncia en relación a aspectos competenciales exclusivos de este Organismo de cuenca. En concreto, manifiesta disponer de recursos hídricos suficientes para atender el incremento de consumo previsto en la Modificación propuesta, con un volumen adicional de 124 m³/día (45.260 m³/año) supuestamente a cargo del sistema de captación que gestiona.

Por ello, el informe de EGEVASA es manifiestamente insuficiente a los efectos pretendidos ya que no contiene datos, documentos o justificaciones sobre el origen del suministro, volúmenes actualmente suministrados, titularidad de las captaciones y sus derechos, calidad e idoneidad de las aguas para el uso pretendido, tratamiento necesario en su caso, infraestructuras precisas para el suministro adicional, así como tampoco indica las posibles repercusiones sobre otros usos preexistentes legalmente implantados. No hace mención alguna a la compatibilidad con la Planificación Hidrológica.

La Confederación Hidrográfica del Júcar recibió oficio (Registro de Entrada: 657 de 12-01-2007) de solicitud formulada por el Director Territorial de la Consejería de Territorio y Vivienda, relativa a emisión de "informe de convalidación" del informe emitido por la concesionaria (al que se alude en el punto anterior), que no puede entenderse en modo alguno como una solicitud de informe al amparo ni del art. 25.4 del TRLA ni del art. 19.2 LOTTP, ya que elude muchos de los aspectos intrínsecos a ambos preceptos, relacionados en la primera pagina de este voto particular. No se aportó documentación alguna diferente del informe de la propia concesionaria, manifiestamente insuficiente a los efectos pretendidos.

Con fecha 23 de febrero de 2006 (Registro de Salida nQ 7.800) se ha cursado a la CTV requerimiento de documentación necesaria para la emisión del preceptivo informe de este Organismo, suspendiendo el plazo para su emisión; copia del cual se acompaña al presente Voto Particular.

Por todo lo anteriormente expuesto, el representante del Ministerio de Medio Ambiente en la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia VOTA EN CONTRA de la propuesta de aprobación de la actuación urbanística de referencia, valorando como mas razonable una propuesta de suspensión del procedimiento. Se solicita que este Voto Particular conste en el Acta de la Sesión, y que se incorpore a la misma y al expediente 2005.0349 el presente escrito que sustenta y fundamenta dicho voto."

Efectivamente, unos días antes, con fecha 23 de febrero, el Comisario de Aguas de la Confederación había remitido un escrito a la Consellería en el que ponía de manifiesto que habiendo sido requerido para emitir informe relativo a la homologación plan de reforma interior de la unidad de ejecución Tornetes de Llocnou



de Sant Jeroni, sólo se había adjuntado a la solicitud de informe un precedente informe sobre previsión y disponibilidad de recursos hídricos elaborado por la empresa EGEVASA, sin ninguna otra documentación, por lo que, al no disponer de la documentación necesaria para formar criterio sobre la cuestión, no podía emitir el informe requerido. Decía, concretamente el comisario de Aguas:

"En el informe emitido por la empresa EGEVASA respecto al suministro de agua, se indica que "se asegura la suficiencia del suministro de agua potable cuya dotación se fija para el sector Tornetes en 124 m³/día, con análoga regularidad a la que disfruten el resto de las construcciones de este término municipal, haciendo costar que dichas actuaciones no comportarán merma adicional respecto a las disponibilidades del caudal existente".

No se indica la demanda actual, ni la justificación de la previsión de nueva demanda que suponen las actuaciones proyectadas, ni tampoco la concesión administrativa o derecho de agua que ampara el consumo previsto.

Deberá justificarse necesariamente mediante la concesión administrativa o derecho de agua que ampara el incremento de consumo previsto, independientemente del origen o procedencia del recurso (suministro a través de red municipal o mediante aprovechamiento de aguas subterráneas superficiales, así como de aguas reutilizadas).

De otro modo, no podrá determinarse la compatibilidad del mismo con la planificación hidráulica, parámetro que habrá de tomarse de base para la emisión del informe...

Por todo lo expuesto, se pone en su conocimiento que mientras no se aporte la debida documentación, no puede emitirse por esta Confederación el informe relativo a la homologación y PRI UE Tornetes en el término municipal de Llocnou de Sant Jeroni confirme a los artículos 25.4 del texto Refundido de la Ley de Aguas y el artículo 19.2 de la Ley 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje , quedando suspendido el plazo contemplado a tal efecto".

Constando en la resolución de 28 de febrero de 2007 que esas consideraciones de la Administración del Estado fueron rechazadas por la mayoría de los miembros de la Comisión, por las siguientes razones:

"No obstante por la mayoría de los integrantes de la Comisión Territorial se considera que el artículo 25-4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas exige informe de la Confederación Hidrográfica para los planes urbanísticos, únicamente cuando comporten nuevas demandas de recursos hídricos, lo que no ocurre en este caso; puesto que se trata de suelo urbano, sin que se altere para nada la edificabilidad ya prevista en el Plan General. En consecuencia, no puede entenderse que el PRI comporte una nueva demanda de recursos hídricos. No resulta de aplicación pues el artículo 25-4 de la Ley de Aguas ".

SEGUNDO .- En el indicado recurso contencioso- administrativo promovido contra ese Acuerdo de 28 de febrero de 2007 se dictó sentencia el día 20 de febrero de 2009, con el siguiente "fallo":

"DECLARAR LA INADMISIBILIDAD DEL recurso planteado por DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA representada y dirigida por la ABOGACÍA DEL ESTADO contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de la Generalitat Valenciana, de 28.2.2007, por el que se aprueba supeditar la aprobación definitiva de la homologación y plan de reforma interior de la Unidad de ejecución de Tornetes de Municipio de Llocnou de Sant Jeroni. Todo ello sin expresa condena en costas"

Esta sentencia, ahora recurrida en casación, declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Abogado del Estado, por considerar que se había interpuesto el recurso contra una actividad administrativa no susceptible de impugnación conforme al artículo 69.c) de la Ley Jurisdiccional 29/1998, al haberse dirigido el recurso contra un acto de mero trámite, remitiéndose a la doctrina de la misma Sala de instancia contenida en la sentencia que resolvió el recurso contencioso- administrativo nº 59/2007 , de la que reproduce sus fundamentos de Derecho . Así, en el fundamento de Derecho tercero de esta sentencia de 20 de febrero de 2009 se dice, entre otros extremos, lo siguiente:

"[...] En nuestro caso, no es que recurre la aprobación de un instrumento de planeamiento definitivamente aprobado y sin publicar, sino que a juicio de la Sala ni siquiera existe aprobación definitiva.

Una aprobación "supeditada" en términos jurídicos podríamos asimilarla guardando las distancias a una obligación con condición suspensiva donde la adquisición de derechos según el art. 1114 del Código Civil se produce cuando se cumpla la condición, en nuestro caso cuando cumplida la condición o condiciones de la "supeditación" está el instrumento de planeamiento en condiciones de afirmarse que está aprobado, hasta ese momento no existe aprobación definitiva.

Esta tesis no merma las posibilidades ni debilita los derechos del Estado a la hora de defender su posición o competencias, porque caso de no cumplirse el condicionado de la "supeditación" el instrumento de planeamiento nunca verá la luz, con lo cual, las competencias del Estado quedan incólumes, de cumplirse la condición porque



de una u otra forma el instrumento de planeamiento debe publicarse y, a partir de ese momento, podrá impugnarlo la Delegación del Gobierno.

Desde el punto de vista de la realidad de las decenas de procesos que penden ante esta Sala con el mismo objeto, la experiencia nos muestra que los instrumentos de planeamiento nacieron con la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística y después de pasar por la Comisión Territorial de Urbanismo con "supeditados" al volver al Ayuntamiento para la redacción del texto refundido se ha aprovechado, a veces por voluntad municipal a veces por obligación legal, a adaptarlos conforme a las disposiciones transitorias de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana e incluso a la Ley Estatal 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, en materia de viviendas de protección oficial, con lo cual, se produce un doble fenómeno, uno, los procesos (éste no es el caso) llegan a sentencia y todavía no se ha producido la aprobación definitiva que permita la publicación del instrumento de planeamiento, dos, de aprobarse por la Comisión Territorial ha sufrido numerosas modificaciones alguna de las cuales cambian la perspectiva del enjuiciamiento. Así, sirva de ejemplo, que el Ayuntamiento antes de aprobar el texto refundido pide informe a la Confederación Hidrográfica la perspectiva del proceso que nos ocupa de no haberlo solicitado con anterioridad es totalmente diferentes para todos los contendientes.

Desde el punto de vista de la protección del recurso hídrico que mueve a la Delegación del Gobierno, no corre peligro de ningún tipo:

a) Hasta que no se publica un instrumento de planeamiento no adquiere eficacia, así el art. 52.1 de la Ley 30/1992, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, nos dice con toda claridad: "...Para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial que corresponda...".

b) En el hipotético supuesto de que la Delegación del Gobierno no impugnase el instrumento de planeamiento una vez publicado, el art. 2 en relación con el art. 59.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas es muy claro:

1) Todas las aguas son "dominio público".

2.- Están sometidas a concesión administrativa que otorga la Confederación Hidrográfica.

En conclusión, desde el prisma que estamos examinando el recurso sería inadmisibile".

Finalmente, el fundamento de Derecho cuarto recoge unas consideraciones sobre la falta de publicación del instrumento impugnado, siguiendo lo dicho por la propia Sala en su precedente doctrina de 11 de febrero de 2009:

"La STS de seis de junio de 2007 es explícita cuando viene a decir que los PAIS no son normas jurídicas y por tanto contra ellos no cabe el recurso indirecto, por mucho que la LRAU en su art. 12 y ahora la LUV en su art. 39 los consideren instrumentos de planeamiento; pero esto no sucede con el planeamiento territorial, de cuyo carácter normativo no puede dudarse.

Pues bien, lo cierto es que el requisito de la publicación, en el caso de las normas jurídicas, y por mucho que en ocasiones la legislación confunda aparentemente las cosas (quizá por no tener claro el legislador la diferencia entre el reglamento y el acto administrativo general) es requisito no ya para la eficacia de la norma, sino que es requisito para su misma integración en el Ordenamiento. Una norma jurídica aún no publicada, sencillamente, es una norma que no ha nacido a la vida jurídica en su condición de tal norma; y siendo así resulta indudable que el recurso contra una norma jurídica aún no publicada debe considerarse prematuro.

En suma, la publicación de las normas es un requisito ad solemnitatem, necesario no sólo para la eficacia y vigencia de la norma sino asimismo para que la misma como tal nazca a la vida jurídica. Si bien obviamente es viable exigir la publicación de una norma ya aprobada, como se deduce ahora de los arts. 104 y 107 LUV en relación con el art. 29 LJCA, esto no significa que la norma aún no publicada se inserte en el ordenamiento; sólo lo hará precisamente en el momento en que se produzca su publicación. No de otra forma debe entenderse la expresión "producción de efectos jurídicos" que utiliza el art. 52-1 de la ley 30/92; lo que quiere decir el precepto es que no se producen los efectos jurídicos propios de la norma como tal norma precisamente porque la misma, hasta su publicación, no es tal, no se inserta en el ordenamiento. Y así por ejemplo la STS de 14 de octubre de 2008, entre otras muchas, deduce que nos encontrábamos en ese concreto caso ante una circular interna y no ante una norma jurídica precisamente porque no había existido más publicidad que en una web de un colegio profesional.

El principio constitucional de publicidad de las normas exige precisamente considerar que dicha publicidad es requisito, no ya de la eficacia de la norma, sino de su mismo nacimiento a la vida jurídica como elemento integrante del Ordenamiento. Sin publicidad no hay norma aunque haya acto aprobatorio; pero tampoco es



adecuado considerar impugnabile el acto aprobatorio cuando la norma aún no ha sido publicada porque estaríamos ante un acto aprobatorio en el vacío.

Y es que el asunto no es baladí, dado que resulta harto frecuente la aprobación condicionada de instrumentos de planeamiento que, finalmente, acaba sin ver nunca la luz".

TERCERO .- Contra la resolución indicada, se preparó, primero ante el Tribunal *a quo* , y se interpuso, después, ante esta Sala, recurso de casación por la Administración General del Estado, invocando dos motivos por el cauce procesal previsto en el artículo 88.1.d) de nuestra Ley Jurisdiccional .

En el primero se denuncia la infracción de los artículos 52,1 y 57 de la Ley 30/1992 , de Procedimiento Administrativo Común, y del artículo 70.2 de la ley de Bases de Régimen Local , en relación con el artículo 25 de la Ley Jurisdiccional 29/1998 y la jurisprudencia que se señala acerca de la distinción entre existencia y eficacia de la norma. Insiste el Abogado del Estado en que la publicación de los instrumentos de planeamiento en los diarios oficiales no es condición de validez sino de eficacia, de manera que la existencia del plan se produce con su aprobación, momento este a partir del cual el plan existe y resulta susceptible de impugnación. Dicho esto, apunta que el Acuerdo impugnado en el proceso es un Acuerdo de aprobación definitiva de un plan, esto es, un acto administrativo en el pleno sentido de la expresión, perfectamente recurrible como tal., y no necesitado para ser recurrido de la publicación del Plan que se aprueba a través del mismo.

A su vez, en el segundo motivo se alega la infracción del artículo 25 de la Ley Jurisdiccional , en relación con la normativa reguladora de la actividad urbanística de la Generalidad Valenciana y la jurisprudencia que la desarrolla e interpreta. Aduce aquí el Abogado del Estado que el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo, por mucho que se califique de aprobación supeditada, no es un acto de mero trámite sino un acto de aprobación definitiva, susceptible como tal de impugnación

CUARTO .- Admitido a trámite el recurso de casación por providencia de 16 de octubre de 2009, por ulterior proveído de 11 de noviembre de 2009 se dio traslado a las partes recurrida para oposición, formalizándose por la Generalidad Valenciana el 23 de diciembre de 2009.

Aduce esta parte, con carácter previo, la concurrencia de causas de inadmisión del recurso de casación. Alega, así, la Generalidad Valenciana que el recurso ha sido deficientemente preparado por no haberse justificado la infracción de normas de Derecho estatal, tal y como exigen los artículos 86.4 y 89.2 de la Ley Jurisdiccional , porque las normas invocadas en la preparación no coinciden con las que se mencionan como infringidas en la interposición, porque se plantean cuestiones nuevas, y porque la cuestión suscitada en casación se rige únicamente por normas de Derecho autonómico. En cuanto al tema de fondo, se remite la Administración recurrida en casación a la fundamentación jurídica de la sentencia de instancia, cuyos razonamientos considera plenamente acertados., y rechaza la distinción que hace la Abogacía del Estado entre el acto aprobatorio en sí mismo considerado y el plan urbanístico como norma reglamentaria, pues en todo caso subsiste el dato de que la interposición del recurso fue prematura porque el Acuerdo no estaba publicado y por tanto el recurso era inadmisibile, Insiste, además, en la caracterización del Acuerdo impugnado como acto de trámite. Finalmente, para el hipotético caso de que se estimara el recurso de casación y este Tribunal tuviera que entrar al examen del tema de fondo, da por reproducidos los argumentos sostenidos en la instancia, añadiendo, en cuanto al Plan concretamente impugnado en el proceso, que a través del mismo no se aumenta en modo alguno la edificabilidad del sector ni se da lugar a ningún incremento del consumo de agua. Además, atendiendo a las fechas de inicio de la tramitación del correspondiente expediente administrativo, es aplicable la redacción inicial del artículo 25.4 de la Ley de Aguas y del artículo 19.2 de la Ley valenciana 4/2004, de Ordenación del Territorio y de Protección del Paisaje, que establecían un régimen de silencio positivo en caso de no emitirse en plazo el informe de la Confederación Hidrográfica. Alega, para terminar, que el informe de la Confederación es preceptivo pero no vinculante.

QUINTO .- Acordado señalar día para la votación y fallo, se fijó a tal fin el día 11 de septiembre de 2012, en que tuvo lugar, con observancia en su tramitación de las reglas establecidas por la Ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Jesus Ernesto Peces Morate**,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Merecen análisis preferente, por las consecuencias que se anudarían a su estimación, las causas de inadmisión opuesta por la parte recurrida en escrito de oposición al recurso; causas que no podemos acoger.

Cuando, como en este caso ha acaecido, la sentencia declara inadmisibile el recurso contencioso-administrativo por ser el acto impugnado un acto de trámite o no susceptible de impugnación, para llegar a



tal conclusión se han aplicado normas procesales y, por tanto, estatales. Además, el escrito de preparación del recurso de casación cita con la debida precisión las normas de Derecho estatal que se reputan infringidas, razonando y justificando su relevancia. Se mencionan, así, en dicho escrito el artículo 25 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, el artículo 52.1 de la Ley 30/1992, y el artículo 70.2 de Bases de Régimen Local; y se cita también como vulnerada por la sentencia de instancia la doctrina jurisprudencial recogida en las sentencias de este Tribunal Supremo de 28 de abril de 2004 (con cita de numerosas sentencias) y 16 de abril de 1998. Preceptos, todos estos, cuya infracción por la sentencia de instancia se justifica en el escrito de preparación en términos coincidentes con los que se han desarrollado en la interposición. Por eso, ni puede decirse que no se haya cumplido con la carga procesal que impone a la parte recurrente en casación el artículo 89.2 de la Ley Jurisdiccional, ni existe discordancia entre los escritos de preparación e interposición. En fin, el contenido del escrito de interposición se desarrolla, en todo momento, en términos de crítica jurídica de la fundamentación de la sentencia de instancia y de las razones que en ella se exponen, por lo que no puede decirse que a través del mismo se susciten cuestiones nuevas.

SEGUNDO .- Despejada la anterior objeción procesal planteada, debemos abordar los dos motivos de fondo sobre los que sustenta el Abogado del Estado este recurso de casación.

Pues bien, en reciente sentencia de esta Sala y Sección de 24 de abril de 2012 (recurso de casación nº 2263/2009) hemos estimado un recurso de casación planteado por el Abogado del Estado en relación con la sentencia dictada por el mismo Tribunal de instancia el 20 de febrero de 2009, en el recurso contencioso-administrativo nº 59/2007, que es precisamente la sentencia cuya fundamentación jurídica reproduce la recurrida en el presente recurso de casación. Así las cosas, las consideraciones que expusimos en esa sentencia resultan plenamente extensibles al caso ahora examinado, e incluso se refuerzan con los argumentos añadidos que plasmaremos a continuación, en los fundamentos de Derecho que siguen.

TERCERO .- Dijimos en esa sentencia de 24 de abril de 2012, y hemos de repetir ahora, que las cuestiones que suscita el Abogado del Estado en uno y otro motivo han sido ya resueltas por esta Sala y Sección en numerosas sentencias anteriores que se pronunciaron sobre asuntos procedentes de la misma Comunidad Autónoma. Es el caso de las Sentencias de 25 de junio de 2010 (recurso de casación nº 4513/2009), de 30 de junio de 2010 (recurso de casación nº 4614/2009), de 22 de septiembre de 2010 (recurso de casación nº 4450/2009), de 15 de octubre de 2010 (recurso de casación nº 4629/2009) y más recientes de 24 de mayo de 2011 (recurso de casación 1490/2010) y 15 de noviembre de 2011 (recurso de casación nº 6638/2010).

La doctrina jurisprudencial fijada en esas sentencias puede resumirse en que, en contra del parecer de la Sala de instancia, el acuerdo impugnado en el proceso constituye la aprobación definitiva de un Plan urbanístico, aunque se supedita a determinadas condiciones, cuyo cumplimiento no priva a la aprobación de su carácter definitivo, de manera que, en contra de lo declarado por la Sala *a quo*, el planeamiento cuestionado por la representación procesal de la Administración del Estado no debe ser sometido a ulterior aprobación una vez constatado el cumplimiento de las condiciones señaladas.

Conviene matizar, en este sentido, que la impugnación jurisdiccional promovida por el Abogado del Estado ante el Tribunal *a quo* giraba en todo momento en torno a una cuestión puntual y específica, como es la controvertida suficiencia de recursos hídricos para el desarrollo urbanístico, no siendo objeto de discusión los demás extremos del plan; y ocurre que cuando la Comisión Territorial de Urbanismo aprobó el 28 de febrero de 2007, aunque "de forma supeditada", el instrumento de planeamiento impugnado en el proceso, las condiciones que se fijaron a tal efecto versaban sobre otros extremos, pero no sobre ese tema de la suficiencia de agua, que quedó, así, ya resuelto y aprobado en aquella fecha. Por consiguiente, la aprobación del Plan mediante el acuerdo de 28 de febrero, impugnado en el proceso, era verdaderamente "definitiva" a efectos de su recurribilidad en cuanto se refiere a ese tema de la suficiencia de recursos hídricos; por lo que no se aprecia, desde esta perspectiva, inconveniente de ninguna clase para su impugnación jurisdiccional, dado que la cumplimentación de las condiciones y su posterior verificación documental no tuvo repercusión alguna sobre la cuestión litigiosa.

Por otra parte, en las aludidas sentencias, esta Sala Tercera del Tribunal Supremo ha declarado que la falta de publicación de un planeamiento urbanístico no convierte el acto definitivo de aprobación del mismo en acto de trámite, sino que se estaría ante un acto o una disposición válido pero ineficaz, como se deduce de lo establecido en los artículos 52.1 y 57.2 de la Ley 30/1992, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

CUARTO .- La estimación de los dos motivos de casación alegados y la consiguiente declaración de haber lugar al recurso interpuesto, nos sitúa en la perspectiva de resolver lo que corresponda dentro de los términos en que aparece planteado el debate (artículo 95.2 d de la Ley de esta Jurisdicción).



Ya hemos dejado antes anotado que el Acuerdo impugnado en el proceso se adoptó con el expreso voto en contra de la representante del Ministerio de Medio Ambiente, quien basó su disidencia en la inexistencia de informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Júcar sobre la suficiencia de recursos hídricos para el desarrollo urbanístico pretendido (pese a ser dicho informe -decía- preceptivo y vinculante); inexistencia que los promotores del plan quisieron suplir mediante un informe favorable de la empresa suministradora de agua. Adujo entonces la representante del Ministerio de Medio Ambiente que " *las empresas suministradoras carecen de legitimidad, idoneidad y capacidad para informar sobre derechos de agua, competencia originaria, exclusiva y por tanto insustituible de los organismos de cuenca* "; que no había dispuesto de la documentación necesaria para emitir el informe con la antelación suficiente para estudiarla; que el informe emitido por la mercantil concesionaria, EGVASA, resultaba " *manifiestamente insuficiente a los efectos pretendidos* "; y que la Confederación Hidrográfica sólo había recibido una solicitud de -sic- " *informe de convalidación*" del informe de la concesionaria que no podía entenderse en modo alguno como una solicitud de informe al amparo del artículo 25.4 de la Ley de Aguas ni del artículo 19.2 de la Ley valenciana 4/2004, de Ordenación del Territorio y de Protección del Paisaje

Este dato ha de ponerse en relación con la prueba documental acompañada a su demanda por el Abogado del Estado, en el que no sólo se contrarrestan con profusión de datos las razones dadas por la empresa suministradora para justificar la suficiencia de agua, constando que la Confederación Hidrográfica ha expresado de forma contundente su criterio abiertamente desfavorable en relación con la pretendida suficiencia de recursos hídricos para el desarrollo urbanístico.

Ahora hemos de analizar la trascendencia que reviste este dato sobre la legalidad de la aprobación del Plan.

QUINTO- A estos efectos, es obligado comenzar el análisis por el artículo 25.4 de la Ley de Aguas (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001). 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".

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. "

Debiéndose tener 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 4º, 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 ".

Norma, esta última, cuya aplicabilidad al urbanismo valenciano fue expresamente asumida por el legislador de esta Comunidad Autónoma, mediante la Ley urbanística valenciana 16/2005, de 30 de diciembre, que en su artículo 83.2 (en su redacción aplicable, anterior a su reforma en 2010) establece que el órgano administrativo que promueva la redacción de los planes generales deberá someterlos a " informes de los distintos Departamentos y órganos competentes de las Administraciones exigidos por la legislación reguladora de sus respectivas competencias " , y en el apartado siguiente, 3º, añade que " en aquellos supuestos en los que el informe deba ser emitido por la administración general del Estado, su carácter, plazo de emisión y efectos serán los establecidos en la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, Reguladora del Contrato de Concesión de Obra Pública , o en la legislación sectorial estatal que resulte aplicable ".

Ha de tenerse en cuenta, en fin, el artículo 19.2 de la Ley autonómica valenciana 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, que en su redacción inicial, vigente hasta su modificación por obra de la disposición adicional 8ª de la Ley autonómica 16/2005, establecía en su párrafo 1º que "la implantación de usos residenciales, industriales, terciarios, agrícolas u otros que impliquen un incremento del consumo de agua, requerirá la previa obtención de informe favorable del organismo de cuenca competente, o entidad colaboradora autorizada para el suministro, sobre su disponibilidad y compatibilidad de dicho incremento con las previsiones de los planes hidrológicos, además de la no afectación o menoscabo a otros usos existentes legalmente implantados" , añadiendo en el párrafo 2º que "el informe previo deberá emitirse en el plazo de tres meses, transcurridos los cuales sin que el organismo de cuenca se hubiera pronunciado al respecto se entenderá otorgado en sentido favorable" (la modificación de 2005 suprimió la expresión "favorable" del primer párrafo y modificó el párrafo 2º, que quedó redactado en los siguientes términos: "Dicho informe se emitirá en los plazos y con los efectos establecidos por la normativa estatal vigente en la materia").

SEXTO .- Pues bien, en nuestra tan citada sentencia de 24 de abril de 2012 extrajimos, en una contemplación conjunta de este sistema normativo, las siguientes apreciaciones, que ahora reiteramos:

1º) No cabe aducir que mientras no se apruebe el desarrollo reglamentario al que se refiere, *ab initio* , el artículo 25.4 de la Ley de Aguas , 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 adquiriera 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 -añadimos ahora-, 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 *infra*).

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 adicional 2ª en sus demás apartados, y también de la adicional 3ª, diferentemente, 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 adicional segunda tan citada se intitula " *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. Como hemos dicho en sentencia de esta Sala y Sección de 9 de marzo de 2011 (recurso de casación 3037/2008) respecto al defecto de la exigencia de un informe del Ministerio de Fomento, 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: « *La ordenación territorial y urbanística (se dice en nuestra mentada Sentencia) es 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 esa sentencia de 9 de marzo de 2011 , 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 y en otros casos, 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.

Es el caso, también, 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 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones 6/1998 y actualmente en la disposición adicional 2ª del vigente texto refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, 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).

Del mismo modo, la Ley General de Telecomunicaciones 11/1998, en su art. 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 mueve la posterior Ley General de Telecomunicaciones 32/2003, en su artículo 26.2.

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).

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 sentencia del Tribunal Constitucional 46/2007 (sobre la Ley balear de directrices de ordenación territorial) ha hecho un clarificador resumen de la regulación de la concurrencia de competencias en este peculiar 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 esa 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".

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.

En cualquier caso, la cuestión queda despejada desde el momento que el propio legislador valenciano ha dejado sentada con carácter general la aplicación de este precepto a la ordenación urbanística de la Comunidad autónoma. No cabe sostener - como pretende el Letrado de la Generalidad Valenciana- que el artículo 83.2 de la Ley urbanística valenciana 16/2005, de 30 de diciembre, cuando se remite a la tan citada disposición adicional 2ª, 4º, de la Ley 13 /2003, lo hace sólo en cuanto afecta a las concesiones de obras públicas estatales. Al contrario, el tenor de este artículo 83.2 es claro en cuanto abarca con amplitud a los diversos campos y distintas competencias en que se desenvuelve la acción administrativa estatal, sin que haya base para defender una interpretación tan reduccionista como aquel pretende.

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 en relación con el artículo 83.3 de la Ley urbanística valenciana .

SEPTIMO .- Al hilo de estas consideraciones, hicimos asimismo en nuestra sentencia de 24 de abril de 2012 una reflexión que, de nuevo, ha de ser reiterada. 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), 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 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 sentencia de esta Sala y Sección de 8 de marzo de 2010 (recurso de casación nº 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 de la Ley de Suelo estatal concuerda con la precitada disposición adicional 2ª, 4ª, 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.

OCTAVO .- Ahora bien, a la hora de proyectar estas consideraciones que acabamos de exponer sobre el caso concreto que nos ocupa, surge el obstáculo de que la Generalidad valenciana ha alegado, tanto en la instancia como ahora en casación, que en este caso no concurre el presupuesto esencial para la exigibilidad del informe de la Confederación Hidrográfica, dado que el Plan urbanístico cuestionado no comporta ningún incremento en la demanda de recursos hídricos.

Por añadidura, también ha alegado, tanto en la instancia como ahora en casación, que en el presente caso no resultan aplicables, *ratione temporis* (en atención a las fechas de inicio y tramitación -en sus diferentes fases- del procedimiento para la aprobación del instrumento de planeamiento aquí concernido), las reformas del art. 25.4 de la Ley de Aguas estatal y del art. 19.2 de la autonómica valenciana 4/2004 del año 2005, sino que ha de tomarse en consideración la redacción inicial de una y otra Ley, lo que, a su juicio, tiene relevancia por cuanto que en esa redacción inicial se establecía un régimen de silencio positivo (a diferencia de la derivada de la reforma de 2005, que lo configura como negativo).

Ambas razones carecen de consistencia para fundamentar la conclusión que la Administración autonómica recurrida propugna.

Dice, en efecto, la Generalidad valenciana que no venía a cuento exigir informe estatal sobre suficiencia de recursos hídricos sencillamente porque el Plan concernido no contemplaba ninguna actuación que conllevara un incremento de la demanda de esos recursos, al no comportar un aumento de la edificabilidad; pero tal planteamiento queda contundentemente desmentido por el informe de la Confederación Hidrográfica del Júcar adjunto a su demanda por el Abogado del Estado y no rebatido por la demandada (que no pidió en periodo probatorio la práctica de ninguna prueba para contrarrestarlo), donde se razona, con profusión de datos y consideraciones específicamente referidos a este caso, que, muy al contrario, "el ámbito del plan de reforma interior es una superficie de 9.041'67 m² de suelo dedicado a cultivos de cítricos, con parcial reclasificación de suelo urbanizable no pormenorizado a suelo urbano. Queda claro, por ello, que existen nuevas demandas de recursos hídricos, que se pueden estimar en 45.260 m³/año" y se concluye que "el Ayuntamiento de Lloc Nou de Sant Jeroni no ha acreditado disponer de recursos hídricos suficientes para atender las nuevas demandas generadas por el instrumento de planeamiento recurrido", interpretando este concepto, disponibilidad de recursos hídricos, tanto desde la vertiente física como desde la jurídica de la existencia de título legítimo habilitante.

Partiendo de esta base, la exigibilidad del informe de la Confederación Hidrográfica del Júcar resultaba incuestionable, y esta conclusión ha de mantenerse con independencia de que se considerase aplicable la inicial redacción del artículo 25.4 de la Ley estatal de Aguas o la introducida en 2005.

En efecto, aunque nos situáramos en la perspectiva de la toma en consideración de la redacción inicial del artículo 25.4, ya en ella se disponía que las Confederaciones Hidrográficas habrían de emitir informe previo, entre otros supuestos, sobre los planes en materia de ordenación del territorio y urbanismo que afectasen "al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales" (como es el caso, a tenor de lo que acabamos de apuntar), estableciéndose una regulación concordante en la disposición adicional 2ª, 4ª de la Ley estatal 13/2003, en cuanto, recordemos, establece el carácter preceptivo del informe estatal "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". Además, las dudas se disipan atendiendo a lo establecido en el artículo 19.2 de la Ley autonómica valenciana 4/2004 de 30 de junio, de Ordenación del territorio y Protección del Paisaje, cuya aplicabilidad en su inicial redacción no discute la Administración recurrida, que establece en términos bien claros la exigibilidad de dicho informe, requiriendo incluso en esa inicial redacción que el mismo fuera "favorable", o, lo que es lo mismo, vinculante.



Centrada, precisamente, en el carácter favorable del informe y en el sentido del silencio ante la falta de emisión del informe por la Confederación Hidrográfica, insiste la Generalidad valenciana en que el artículo 25.4 de la Ley de Aguas del Estado, en su redacción inicial, que es la que considera aplicable, establecía un sistema de silencio positivo en caso de no emisión del informe en plazo, en términos concordantes con el artículo 19.2 de la ley autonómica 4/2004 también en su primera redacción. Empero, el argumento tampoco puede merecer acogida favorable en el sentido que propugna esta parte, por tres razones:

- primero, porque ese régimen jurídico de silencio positivo establecido en el art. 25.4 de la Ley de Aguas en su primera redacción debe entenderse corregido, ya antes de la reforma del precepto en 2005, por la tantas veces citada disposición adicional 2ª, 4ª, de la Ley estatal 13/2003, que exceptuaba del silencio positivo aquellos supuestos en que se viera afectado el dominio público de titularidad estatal;

- segundo, porque el artículo 19.2 de la ley autonómica establecía un plazo para la producción del silencio positivo de tres meses, que en este caso, con toda evidencia, no se había cumplido a la fecha de aprobación del Acuerdo de aprobación del Plan, habida cuenta de la fecha en que se requirió a la Confederación Hidrográfica ese atípico "informe de convalidación" a que antes nos referimos, por lo que mal puede invocarse un silencio positivo que no podía existir;

- y tercero, porque para que entre en juego la técnica del silencio positivo en relación con el informe de la Confederación Hidrográfica, resulta imprescindible que la Confederación se encuentre en condiciones de emitir ese informe por disponer de toda la información pertinente para formar su criterio, siendo carga que pesa sobre la Administración instructora del procedimiento de aprobación del Plan la de aportar a la Confederación toda esa documentación que esta considera razonablemente necesaria a tal efecto; cosa que no ocurrió en este caso, dado que, como también antes anotamos, la Confederación tan sólo recibió, al requerírsele ese informe "de convalidación" del precedente informe de la sedicente entidad colaboradora, el propio informe de dicha entidad, sin más datos, lo que fue oportunamente puesto de manifiesto por la propia Confederación, que lejos de permanecer inactiva, contestó con presteza que no se encontraba en condiciones de emitir el informe solicitado, al carecer de datos imprescindibles para poder hacerlo, siendo así que pese a ello se aprobó el plan, y eso se hizo con plena conciencia de que tal aprobación se acordaba sin informe de la Confederación Hidrográfica, lo que se quiso justificar señalando, equivocadamente, que dicho informe no resultaba necesario. Tal forma de actuar de la Administración instructora del procedimiento impide de raíz invocar la técnica del silencio positivo.

Realmente, la argumentación de la Administración demandada y ahora recurrida en casación incurre en una contradicción con sus propios y precedentes actos. Así es, la Generalidad valenciana invoca en su favor la regla del silencio positivo, que sólo tiene sentido traer a colación partiendo de la base de que la emisión del informe por la Confederación Hidrográfica resulta necesaria (bien de forma expresa bien de forma presunta a través de la técnica del silencio), pues si no es necesario el informe de la Confederación, resulta igualmente innecesario acudir al silencio positivo para salvar su falta de emisión expresa. Justamente porque se entiende que ese informe es necesario es por lo que se invoca su obtención por silencio. Ocurre, sin embargo, que el Acuerdo de aprobación del Plan no alude al silencio positivo para justificar el cumplimiento del trámite, sino que, como hemos adelantado, dice que ese informe resulta innecesario, lo que ya hemos dicho que no puede ser aceptado.

Por lo demás, no puede dejar de llamarse la atención sobre esa irregular petición de informe a la Confederación Hidrográfica, intitulada "de convalidación" del previamente emitido por la entidad colaboradora autorizada. Esta expresión, "convalidación", tiene un significado técnico preciso en sede de Derecho Público, pues con ella se hace referencia a la subsanación de los vicios de los actos anulables (art. 67 de la Ley 30/192, de Procedimiento Administrativo Común). Parece, no obstante, que la Administración demandada utilizó dicha palabra no en ese sentido técnico, sino en el más general y coloquial de confirmación o ratificación del informe previo de la entidad colaboradora. Pues bien, limitar la intervención de la Confederación Hidrográfica a una especie de supervisión del informe de la entidad colaboradora, como si este último fuera el verdadero centro del sistema, supone degradar de forma inadmisiblemente la intervención en el procedimiento de la Confederación, cuya actuación no puede reducirse a un visto bueno de lo informado por esa entidad colaboradora, sino que ha de informar de forma preceptiva y con plena libertad de criterio sobre todos los aspectos que estime oportunos desde el plano de su propia competencia

OCTAVO .- Surge precisamente, en relación con la intervención de esas denominadas "entidades colaboradoras autorizadas", el problema, que antes dejamos anotado y ahora hemos de resolver, de que el artículo 19.2 de la Ley autonómica valenciana 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, ya desde su inicial redacción (no modificada en el punto que a continuación desarrollaremos por la reforma posterior del precepto), establece que habrá que requerir informe sobre disponibilidad de recursos hídricos del organismo de cuenca competente "o entidad colaboradora autorizada para el suministro". Este concreto inciso parece



decir que el informe del organismo de cuenca puede ser sustituido por el de esa -sic- "entidad colaboradora autorizada para el suministro", de forma que quede al albur de la discrecionalidad del órgano de tramitación del plan acudir al organismo de cuenca o a esa entidad colaboradora.

Pues bien, si esa hubiese sido la intención del legislador autonómico (y, desde luego, ello podría sostenerse a tenor de la dicción del precepto), estaríamos ante una regulación claramente inconstitucional en cuanto que, con menoscabo de la competencia estatal, pretende soslayar la clara y tajante dicción del artículo 25.4 de la Ley de Aguas, en relación con la disposición adicional 2ª, 4ª, de la también estatal Ley 13/2003, que no ha contemplado la posibilidad de que el informe de la Confederación Hidrográfica pueda verse sustituido por el de esas "entidades colaboradoras", que no tienen la posición institucional ni la competencia técnica, la objetividad, los conocimientos y la visión panorámica de los intereses implicados que tienen las Confederaciones. Obvio es, a juicio de esta Sala, que el legislador autonómico carece de competencia para regular, en contraposición con la normativa estatal, aspectos sustantivos estrechamente relacionados con la gestión del dominio público hidráulico en las cuencas que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad autónoma (art. 149.1.22 CE).

La consecuencia lógica y jurídica de cuanto acabamos de apuntar sería el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad en relación con ese inciso, dado que la Administración demandada se aferró precisamente a él para justificar en su Acuerdo de 28 de febrero de 2007 la legalidad del Plan impugnado, desde el momento que, aun consciente de que no se había recabado en tiempo y forma el informe del Organismo de cuenca, acudió al informe favorable la empresa sedicentemente titular del suministro de agua a la localidad para justificar la legalidad de su decisión.

Sin embargo, en nuestra sentencia tantas veces mencionada de 24 de abril de 2012 ya dijimos que no es necesario llegar a este extremo, dado que, situado este precepto en el bloque normativo en el que se inserta, ha de concluirse que ese inciso carece de toda operatividad al haber sido desplazado por la legislación estatal y por la propia legislación autonómica, hasta el punto de poder considerarse implícitamente derogado ya antes de la aprobación del instrumento de planeamiento ahora examinado.

Apuntábamos, en efecto, en esa sentencia de 24 de abril de 2012 que la ley urbanística valenciana de 2005, en su artículo 83.2 (en su redacción anterior a su reforma en 2010) establece que el órgano administrativo que promueva la redacción de los planes generales deberá someterlos a "*informes de los distintos Departamentos y órganos competentes de las Administraciones exigidos por la legislación reguladora de sus respectivas competencias*", y en el apartado siguiente, 3º, añade que "*en aquellos supuestos en los que el informe deba ser emitido por la administración general del Estado, su carácter, plazo de emisión y efectos serán los establecidos en la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, Reguladora del Contrato de Concesión de Obra Pública, o en la legislación sectorial estatal que resulte aplicable*". Es evidente que tanto por tratarse de una ley posterior como por la propia especificidad de su contenido y de la remisión que contiene, esta Ley deja sin efecto que el artículo 19.2 de la Ley autonómica valenciana 4/2004 permita sustituir el informe del Organismo de cuenca por el de esas denominadas empresas colaboradoras.

Pues bien, así lo ha venido a asumir en este litigio la propia Generalidad valenciana, que en su contestación a la demanda reconoce expresamente el carácter preceptivo del informe del organismo de cuenca (págs. 18 y ss.) hasta el punto de decir abiertamente que cuando se dan las circunstancias previstas en la norma, "*no solicitarlo daría lugar a la ilegalidad del acto de aprobación definitiva del Plan*" (pág. 19), y añadir más adelante que "*es parecer de esta parte reconocer el carácter preceptivo del informe de la Confederación Hidrográfica correspondiente, como fórmula procedimental que permita coordinar las competencias de ambas Administraciones que inciden en la aprobación del Plan impugnado*" (pág. 26). Más rotundamente aún, se admite explícitamente en este escrito de contestación que "*el artículo 25.4 de la Ley de Aguas condiciona, por tanto, la regulación contenida en el artículo 19.2 de la Ley valenciana en este punto, por lo que no es suficiente con el informe de la entidad colaboradora autorizada para el suministro, sino que será necesario el de la Confederación Hidrográfica. El artículo 41 del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística acepta esta realidad al señalar que el informe de la Confederación Hidrográfica es siempre necesario, ello sin perjuicio de que, además, también pueda solicitarse informe de la llamada entidad colaboradora autorizada para el suministro. En definitiva, el informe del gestor del servicio de abastecimiento de agua podrá proporcionar datos relevantes que podrán ser utilizados para solicitar el informe del organismo de cuenca, pero no podrá sustituirlo*" (pág. 27).

Ante tan clara toma de posición de la misma Administración autonómica, huelgan mayores consideraciones sobre la cuestión.

NOVENO .- En atención, pues, al hecho de que el acuerdo impugnado en el proceso se adoptó con el expreso voto en contra de la representante del Ministerio de Medio Ambiente, quien basó su disidencia en la inexistencia de informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Júcar sobre la suficiencia de recursos hídricos para



el desarrollo urbanístico pretendido, y siendo preceptiva y vinculante la emisión de informe favorable de este Organismo con carácter previo a la aprobación del Plan, sin que dicho informe pueda ser sustituido por el de otras entidades, es claro que el recurso contencioso-administrativo ha de prosperar en el sentido pretendido por el Abogado del Estado, esto es, en el sentido de declarar la nulidad del acuerdo del Acuerdo de 28 de febrero de 2007 de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, por el que se aprueba supeditar la aprobación definitiva de la Homologación y Plan de Reforma Interior de la Unidad de Ejecución de Tornetes del municipio de Llocnou de Sant Jeroni (Valencia), conforme a lo establecido concordadamente en los artículos 63.2 de la Ley 30/1992 , 68.1 b), 70.2 , 71.1 a) y 72.2 de la Ley de esta Jurisdicción .

DECIMO .- Al declararse haber lugar al recurso de casación, no procede imponer las costas del mismo, según lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de esta Jurisdicción , sin que existan méritos para imponer las de la instancia a cualquiera de los litigantes, al no apreciarse en su actuación mala fe ni temeridad, conforme lo establecido en los artículos 95.3 y 139.1 de la misma Ley .

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 85 a 95 de la Ley Jurisdiccional .

FALLAMOS

Que, rechazando las causas de inadmisión alegadas y con estimación de ambos motivos invocados, debemos declarar y declaramos que ha lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta de la Administración General del Estado, contra la sentencia, de fecha 20 de febrero de 2009, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en recurso contencioso-administrativo número 406/07 , la que, por consiguiente, anulamos, al mismo tiempo que, rechazando igualmente las causas de inadmisión opuestas por la demandada en la instancia, debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo sostenido por el Abogado del Estado, en la indicada representación, contra el Acuerdo de 28 de febrero de 2007 de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, por el que se aprueba supeditar la aprobación definitiva de la Homologación y Plan de Reforma Interior de la Unidad de Ejecución de Tornetes del municipio de Llocnou de Sant Jeroni (Valencia), que también declaramos nulo por ser contrario a derecho, sin hacer expresa condena al pago de las costas procesales causadas en la instancia y en este recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos , debiéndose hacer saber a las partes, al notificársela, que contra ella no cabe recurso ordinario alguno. **PUBLICACION** .- Leída y publicada que fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. **Jesus Ernesto Peces Morate**, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que como Secretario certifico.