



Roj: **STS 1437/2013** - ECLI: **ES:TS:2013:1437**

Id Cendoj: **28079130052013100105**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **12/04/2013**

Nº de Recurso: **5769/2010**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO - APELACION**

Ponente: **MARIANO DE ORO-PULIDO LOPEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo**

**Contencioso-Administrativo**

**Sección: QUINTA**

**SENTENCIA**

**Fecha de Sentencia:** 12/04/2013

**RECURSO CASACION**

**Recurso Núm.:** 5769 / 2010

**Fallo/Acuerdo:**

**Votación:** 10/04/2013

**Ponente:** Excmo. Sr. D. Mariano de Oro Pulido y López

**Procedencia:** T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.1

**Secretaría de Sala :** Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

**Escrito por:**

**Nota:**

**Doctrina jurisprudencial acerca de la falta de informe de la Confederación Hidrográfica, en procedimiento de aprobación de instrumentos de ordenación urbanística, sobre la suficiencia de recursos hídricos. El informe acerca de la suficiencia de recursos hídricos a emitir por los Organismos de cuenca es preceptivo y vinculante.**

**RECURSO CASACION Num.:** 5769/2010

**Votación:** 10/04/2013

**Ponente Excmo. Sr. D.:** Mariano de Oro Pulido y López

**Secretaría Sr./Sra.:** Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

**SENTENCIA**

**TRIBUNAL SUPREMO.**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN: QUINTA**

**Excmos. Sres.:**

**Presidente:**



**D. Mariano de Oro Pulido y López**

**Magistrados:**

**D. Rafael Fernández Valverde**

**D. Eduardo Calvo Rojas**

**D<sup>a</sup>. María del Pilar Teso Gamella**

**D. Jesús Ernesto Peces Morate**

En la Villa de Madrid, a doce de Abril de dos mil trece.

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 5769 de 2010, 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 8 de julio de 2010, 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 60/2008, sostenido por el Abogado del Estado contra el Acuerdo de 7 de noviembre de 2007 de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, por el que se acordó la Homologación parcial modificativa del Plan General del Área "Llano del Cura" del término municipal de Paterna (Valencia).

Ha comparecido, en calidad de parte recurrida, el Ayuntamiento de Paterna, representado por el Procurador de los Tribunales D. Nicolás Deleito García.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO** .- El Abogado del Estado, en representación y defensa de la Administración General del Estado, interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de instancia contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia de 7 de noviembre de 2007, por el que se acordó, con el voto en contra del representante del Ministerio de **Medio Ambiente**, la Homologación parcial modificativa del Plan General del Área "Llano del Cura" del término municipal de Paterna (Valencia), condicionada a la aportación de dos ejemplares diligenciados y visados del Texto Refundido para su sellado por la propia Comisión Territorial de Urbanismo; y contra la aprobación definitiva de dicho instrumento de planeamiento acordada en fecha 17 de diciembre de 2007.

**SEGUNDO** .- En el proceso de instancia se dictó sentencia desestimatoria (aunque con un voto particular discrepante) el día 8 de julio de 2010, con la siguiente parte dispositiva:

*"DESESTIMAR el recurso planteado por DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de la Generalitat Valenciana de 7 de noviembre de 2007, ampliado al de 17 de diciembre de 2007, por el que se aprueba la homologación y plan parcial del sector "Llano del Cura" del término municipal de Paterna. SE DECLARA CONFORME A DERECHO DICHO ACUERDO. SIN COSTAS.*

La sentencia de instancia comienza su fundamentación jurídica anotando que la demanda del Abogado del Estado se basa en que el plan urbanístico impugnado se ha aprobado con el informe expreso en contra de la Confederación Hidrográfica del Júcar; informe que el Abogado del Estado considera preceptivo y vinculante.

Aprecia la Sala que, ciertamente, dicho informe es preceptivo, pero rechaza su carácter vinculante, reproduciendo anteriores pronunciamientos sobre la misma materia que alcanzaron similar conclusión. Partiendo, pues, de la base de que el informe de la Confederación Hidrográfica no es vinculante, procede la Sala a examinar las circunstancias del caso, llegando a la siguiente conclusión (FJ 3º):

*"a la vista de todo ello, entiende la Sala que el motivo esgrimido por la Administración demandante para negar la disponibilidad de recursos hídricos, sobre todo basado en el hecho de que "el incremento de demanda previsto en 518.026,25m3/año para 5.677 habitantes adicionales no se asigna a ningún origen específico... por lo que se desconoce que fuente de suministro de recurso hídrico deberá atenderlo ni cual sería el derecho que lo ampararía" no ha sido acreditado suficientemente, por lo que no puede progresar, y con ello el recurso interpuesto que procede desestimar, al confrontarlo con los datos anteriores y la cantidad de recurso hídricos incluso ya existentes en el Municipio de Paterna. La misma Administración del Estado en el Informe emitido dirá que "para la emisión de un informe favorable se requiere la previa tramitación del correspondiente expediente administrativo para aprovechamiento de agua destinado al uso que se deriva de la actuación propuesta". Y es innegable, de una parte, que hay una concesión tramitada para esa ampliación de un volumen de 3.933.605m3/año sin que se haya demostrado la no viabilidad de la misma; y de otra parte, incluso el previsible incremento de agua en el máximo*



desarrollo del PGOU, al tener que rebajar no sólo para el Sector "El Llano del Cura" sino en general todos los consumos dedicados a riego (recuérdese que se acredita que "... incluso hay días en que la extracción es superior a los 9.893m<sup>3</sup>/día previstos para el momento de desarrollo total del PGOU"), abogan por estimar garantizadas las necesidades futuras de agua, a lo que tampoco es ajeno determinadas obras de infraestructuras exigidas que aumentarán la capacidad de los depósitos de agua existentes. Por ello, las demandas actuales y futuras se cubrirían, frente a la previsión del Informe de la Confederación que no ha considerado estos datos en su informe, lo que aboca a la desestimación del recurso " .

**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 tres motivos por el cauce procesal previsto en el artículo 88.1.d) de nuestra Ley Jurisdiccional .

En el primer motivo se denuncia la infracción del artículo 25.4 de la Ley de Aguas y de la disposición adicional 2ª de la Ley 13/2003 de 23 de mayo , en relación con los artículos 62.1.e ), 82 y 83 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común . Alega el Abogado del Estado que de estos preceptos resulta el carácter preceptivo y vinculante del Organismo de Cuenca, y añade que al haberse aprobado el Plan controvertido en contra de lo apuntado en el informe de la Confederación Hidrográfica, esta circunstancia determina su nulidad del pleno Derecho.

El motivo segundo es subsidiario del primero, para el caso de que este no sea estimado, y en él se denuncia la infracción del artículo 149.1.22 de la Constitución y de la doctrina constitucional que lo ha interpretado. En este motivo el Abogado del Estado discute la legitimación y competencia de la llamada entidad colaboradora gestora del servicio de suministro e aguas par subrogarse en la posición de la Confederación Hidrográfica del Júcar; y sobre esta base sostiene que los informes de esa entidad colaboradora no pueden tener el valor probatorio del emitido por el Organismo de Cuenca. Entiende el Abogado del Estado que sustituir el informe de la confederación Hidrográfica por el de esas sedicentes entidades colaboradoras supone una palmaria intromisión de la competencia estatal sobre el dominio público hidráulico.

El tercer y último motivo denuncia la vulneración del artículo 9.3 de la Constitución y de los artículos 219 y 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , en relación con el artículo 25 de la Ley de Aguas . Invoca el Abogado del Estado la doctrina jurisprudencial que ha abierto la puerta a la revisión en sede casacional de la valoración de la prueba hecha por el Tribunal de instancia cuando dicha valoración no es razonable y conduce a resultados inverosímiles. Aduce, en este sentido, que el voto particular discrepante emitido por uno de los Magistrados del Tribunal de instancia resulta ilustrativo sobre el absurdo en que se incurre cuando se suplanta el informe de la Confederación Hidrográfica del Júcar por el informe de una entidad mercantil subordinada a la Administración recurrida cuya única función es la gestión de la red de abastecimiento de agua de Paterna. En ese voto particular se pone de manifiesto que la ejecución del instrumento urbanístico aprobado supondrá un notable incremento de la demanda de agua; que ni la Generalidad ni el Ayuntamiento han acreditado cuál va a ser la fuente de suministro de agua para atender esa mayor demanda; que en el informe de la mercantil gestora del servicio municipal de agua se distribuye el origen de los caudales necesarios para atender mayor demanda en los mismos pozos que atienden el suministro actual; y que los únicos derechos reconocidos al Ayuntamiento de Paterna no alcanzan para cubrir el desarrollo urbanístico concernido; de manera que, en definitiva, no existe agua para atender la mayor demanda que se generará; sin que esta conclusión se desvirtúe por el hecho de que se haya solicitado y se encuentre en trámite un expediente para la concesión de aguas que permita subvenir a esa necesidad pues solicitar una concesión no es lo mismo que obtenerla, y el dato cierto es que a la fecha de la aprobación del Plan e incluso a la fecha de la sentencia no existe fuente de suministro de agua para ese desarrollo. Más aún, añade el Abogado del Estado, los pozos que suministran agua a Paterna, a los que se pretende atribuir capacidad para suministrar la mayor demanda de agua (sin concesión que lo permita) sólo facultan para obtener un caudal muy inferior al necesario para acometer con garantías ese nuevo desarrollo urbanístico.

**CUARTO** .- Admitido a trámite el recurso de casación por providencia de 3 de junio de 2011, por ulterior proveído de 30 de junio de 2011 se dio traslado a la parte recurrida para oposición, formalizándose por el Ayuntamiento de Paterna el 20 de septiembre de 2011. Se remite esta parte a la fundamentación jurídica de la sentencia de instancia, que considera plenamente acertada, y rechaza el carácter vinculante que el Abogado del Estado quiere atribuir al informe de la Confederación Hidrográfica. Señala además que no ha existido ninguna intromisión en el ámbito de las competencias exclusivas de la Administración General del Estado, y añade que la valoración de los hechos concurrentes efectuada por la Sala de instancia no es ilógica ni inverosímil.

**QUINTO** .- Acordado señalar día para la votación y fallo, se fijó a tal fin el día 10 de abril de de 2013, en que tuvo lugar, con observancia en su tramitación de las reglas establecidas por la Ley.



Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Mariano de Oro Pulido y López, Magistrado de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- Las cuestiones planteadas en este recurso de casación han sido ya abordadas reiteradamente por esta Sala y Sección, en sentencias de 24 de abril de 2012 (recurso de casación nº 2263/2009 ), 25 de septiembre de 2012 (recurso de casación 3135/2009 ), 23 de enero de 2013 (recurso de casación nº 3832/2009 ) y 30 de enero de 2013 (recurso de casación nº 5983/2009 ).

Las consideraciones que expusimos en esas sentencias resultan plenamente extensibles al caso ahora examinado. por lo que pasaremos a reproducirlas a continuación.

**SEGUNDO**.- 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 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 "***



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* " ).

**TERCERO** .- Pues bien, en una contemplación conjunta de este sistema normativo, y de acuerdo con las citadas sentencias, podemos extraer 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 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, 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 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 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: « *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 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, 4ª, 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.

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 .

**CUARTO** .- 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), 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, 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 Autónoma 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 establecer, 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 omnicomprendiva), sino en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado.

**QUINTO** .- Surge precisamente, en relación con la intervención de esas denominadas "entidades colaboradoras autorizadas", el problema 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, aún consciente de que no cuenta con el informe favorable del Organismo de cuenca, pretende basarse en el informe favorable de la empresa sedicentemente titular del suministro de agua a la localidad para justificar la legalidad de su decisión.

Sin embargo, en nuestras sentencias antes mencionadas 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 dichas sentencias 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.

**SEXTO** .- Precisamente en torno al carácter vinculante del informe del Organismo de cuenca, hemos rechazado en las sentencias precitadas que ese informe de la Confederación Hidrográfica deba limitarse a pronunciarse estrictamente sobre la inexistencia o insuficiencia de recursos hídricos asignables, de manera que se aparte ilegítimamente del ámbito que le es propio, si más allá del pronunciamiento sobre la existencia o suficiencia, física o fáctica, de recursos hídricos, pretende basar el juicio desfavorable en consideraciones referidas a la inexistencia de concesión u otro título de derecho inscrito respecto del caudal de agua que demanda la nueva actuación.

No podemos compartir este planteamiento. 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 agua para el desarrollo urbanístico



pretendido, de nada sirve constatar que la hay 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 agua 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.

**SEPTIMO** .- Siendo, pues, claro que, en el supuesto enjuiciado, se aprobó un Plan de ordenación urbanística pese al informe desfavorable de la Confederación Hidrográfica, resulta evidente que el recurso contencioso-administrativo ha de prosperar en el sentido pretendido por el Abogado del Estado, esto es, en el de declarar la nulidad del Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia de 7 de noviembre de 2007, por el que se acordó la Homologación parcial modificativa del Plan General del Área "Llano del Cura" del término municipal de Paterna (Valencia), condicionada a la aportación de dos ejemplares diligenciados y visados del Texto Refundido para su sellado por la propia Comisión Territorial de Urbanismo; y contra la aprobación definitiva de dicho instrumento de planeamiento acordada en fecha 17 de diciembre de 2007 por resolución del Conseller de **Medio Ambiente**, Agua, Urbanismo y Vivienda; conforme a lo establecido concordadamente en los artículos 62.2 de la Ley 30/1992 , 68.1 b ), 70.2 , 71.1 a ) y 72.2 de la Ley de esta Jurisdicción .

**OCTAVO** .- Al declararse haber lugar al recurso de casación, no procede formular expresa condena al pago 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, 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 8 de julio de 2010, 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 60/2008 , la que, por consiguiente, anulamos, al mismo tiempo que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo sostenido por el Abogado del Estado, en la indicada representación, contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia de 7 de noviembre de 2007, por el que se acordó la Homologación parcial modificativa del Plan General del Área "Llano del Cura" del término municipal de Paterna (Valencia), condicionada a la aportación de dos ejemplares diligenciados y visados del Texto Refundido para su sellado por la propia Comisión Territorial de Urbanismo; y contra la aprobación definitiva de dicho instrumento de planeamiento acordada en fecha 17 de diciembre de 2007 por resolución del Conseller de **Medio Ambiente**, Agua, Urbanismo y Vivienda; Acuerdos que también declaramos nulos por ser contrarios 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, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACION** .- Leída y publicada que fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Mariano de Oro Pulido y López, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que como Secretario certifico.