



Roj: **STS 1058/2014** - ECLI: **ES:TS:2014:1058**

Id Cendoj: **28079130052014100067**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **18/03/2014**

Nº de Recurso: **3310/2011**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

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

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CV 1006/2011,**
STS 1058/2014

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dieciocho de Marzo de dos mil catorce.

La Sala constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto los recursos de casación, tramitados bajo el número 3310/2011, interpuestos por la entidad TERRA RECURSOS INMOBILIARIOS S.L. representado por la Procuradora D^a Ascensión Peláez Díez; por el AYUNTAMIENTO DE TIBI, representado por la Procuradora D^a María Esther Centoira Larrondo y por la GENERALIDAD VALENCIANA, representada y asistida por la Letrada de sus servicios jurídicos contra la sentencia de la Sección 2^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 21 de marzo de 2011 (recurso contencioso-administrativo 420/2008).

En este recurso de casación ha comparecido, en calidad de recurrido, el Abogado del Estado, en la representación que le es propia de la Administración General del Estado.

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 la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante de 26 de mayo de 2008, por el que se dispuso la aprobación definitiva de la Homologación y Plan Parcial del Sector "Pinares del Meclí" del municipio de Tibi promovido por Terra Recursos Inmobiliarios S.L., supeditado al cumplimiento de lo estipulado en las consideraciones técnico jurídicas segunda y tercera de dicho acuerdo.

SEGUNDO.- En el proceso de instancia se dictó sentencia estimatoria (aunque con un voto particular discrepante) el día 21 de marzo de 2011, con la siguiente parte dispositiva:

"1.Estimar el recurso contencioso-administrativo núm. 420/2008, deducido por la Administración del Estado frente al acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante de 26 de mayo de 2008, por el que se dispuso la aprobación definitiva de la Homologación y Plan Parcial del Sector "Pinares del Meclí" del municipio de Tibi promovido por Terra Recursos Inmobiliarios S.L..2 Anular el indicado acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante de 26 de mayo de 2008, por ser contrario a Derecho.."

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. De la



consideración del informe de la Confederación Hidrográfica como no vinculante deriva, a su vez, la Sala, la legitimación activa de la Administración del Estado y el rechazo de la causa de inadmisibilidad planteada por el Ayuntamiento codemandado por las razones siguientes, (FJ. 4º):

"Tal como tiene declarado esta Sala y Sección (sentencia nº 847/10, de 30 de junio de 2010 , dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 127/2008 , entre otras), ese carácter preceptivo pero no vinculante del informe establecido en el art. 25.4 de la Ley de Aguas no priva a la Administración del Estado, a tenor de lo razonado supra, de interés legítimo - art. 19.1.c) de la citada Ley 29/1998 - para impugnar en sede jurisdiccional contencioso-administrativa, como titular de competencias en materia de aguas, los actos y planes que las CCAA -y también los ayuntamientos- aprueben en el ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo que afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico."

Seguidamente rechaza la Sala la alegación, formulada por la mercantil codemandada, sobre la innecesariedad de sometimiento a informe del organismo de cuenca del instrumento proyectado, razonando al respecto que, (FJ. 5º):

"Ha de ser asimismo rechazada, en otro orden de cosas, la alegación formulada por la mercantil codemandada en torno a la innecesariedad en el presente caso de la emisión de informe por el organismo de cuenca, alegación que sustenta aquella mercantil razonando que el plan parcial del Sector "Pinares del Meclí" recurrido por la actora es una modificación del planeamiento anterior y comporta, con relación a éste, una importante reducción del consumo de recursos hídricos, según así se indica en el informe técnico municipal que se transcribe en la certificación de la Secretaria-Interventora del Ayuntamiento de Tibi que figura unida a autos. En primer lugar, no es cierto que la Homologación y Plan Parcial del Sector "Pinares del Meclí" promovido por Terra Recursos Inmobiliarios S.L. y aprobado por acuerdo de la C.T.U. de Alicante de 26 de mayo de 2008 sea una modificación de los planes parciales "Pinares del Meclí", "Pinares de Tibi" y "Cruz de Maigó" aprobados mediante acuerdos de la entonces Comisión Provincial de Urbanismo de Alicante de 28 de noviembre de 1975, 27 de febrero de 1976 y 23 de enero de 1976, sino que, como expresamente se indica en el referido acuerdo de 26 de mayo de 2008 impugnado, el expediente de homologación del sector promovido por la codemandada tenía por objeto dejar sin efecto el planeamiento vigente y delimitar un nuevo sector de suelo urbanizable. Pero es que, además, no consta que aquellos planes parciales aprobados en los años 1975 y 1976 fueran informados en su día por el organismo de cuenca, siendo razonable entender que no lo fueron por cuanto a la fecha de su aprobación no estaba vigente, obviamente, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio , de aprobación del texto refundido de la Ley de Aguas."

Finalmente, aborda la Sala la cuestión de fondo planteada en el litigio sobre la acreditación de la suficiencia de los recursos hídricos disponibles para la satisfacción de las necesidades generadas por el desarrollo urbanístico proyectado. Con esta finalidad procede la Sala a examinar las circunstancias del caso, llegando a la siguiente conclusión (FJ 6º):

" Pasando a examinar la cuestión esencial que se plantea en la presente litis, esto es, si consta acreditada la suficiencia de recursos hídricos para abastecer las necesidades de consumo de agua que comporta la ejecución del nuevo plan parcial, cabe adelantar ya que ha de darse la razón a la demandante cuando sostiene que no existe disponibilidad de aguas para satisfacer el incremento de uso derivado del desarrollo poblacional que supone el plan parcial aprobado, según seguidamente se pasa a fundamentar.

Consta en el expediente administrativo que la superficie del nuevo sector es de 627.070 m², siendo el uso predominante el residencial unitario, y como compatible el terciario, fijándose un número de viviendas máximo de 940, lo que origina un volumen de incremento de demanda anual de 243.000 m³, estando previsto que el abastecimiento de dicho sector se efectúe mediante los pozos El Llosar y El Maestro. El primer pozo citado, El Llosar, figura inscrito en el Registro de Aguas del organismo de cuenca con un volumen de 50.000 m³/año, y constituye el actual origen de abastecimiento de agua de la población del municipio de Tibi, de 1.100 habitantes, cuyas necesidades de agua potable son de 176.000 m³ anuales, según informe de 30 de julio de 2004 del Ayuntamiento de Tibi, que ejerce por sí mismo las competencias relativas al suministro de agua potable en el municipio. En cuanto al pozo El Maestro, se afirma en el expediente administrativo que el Ayuntamiento de Tibi tiene instado un expediente de concesión para abastecimiento de una zona industrial y diseminados, encontrándose tal expediente en estado inicial de tramitación a la fecha de la aprobación de la Homologación y Plan Parcial del Sector "Pinares del Meclí".

De lo expuesto se desprende que al tiempo de aprobación del nuevo plan parcial el Ayuntamiento de Tibi sólo contaba con un volumen de agua disponible de 50.000 m³/año, con el que pretende abastecer las necesidades de la población ya existente en el municipio -1.100 habitantes- y el incremento de población generado por el desarrollo del nuevo sector -3.290 habitantes más-, necesidades que ascienden a un total de 419.000 m³



anuales, siendo obvio, por tanto, que no puede estimarse garantizada, sin comprometer o menoscabar el uso preexistente, la atención por aquel Ayuntamiento del incremento de demanda de recursos hídricos previsto en la nueva actuación. Aunque el Ayuntamiento indica en el precitado informe de 30 de julio de 2004 que figura en el expediente administrativo que dispone de un volumen anual de agua de 473.040 m³ procedente del pozo El Llosar, lo cierto es que sólo consta acreditada la disposición de 50.000 m³/año, según los datos obrantes en la Confederación Hidrográfica del Júcar. En lo relativo al pozo El Maestro, el propio Ayuntamiento de Tibi aduce en su escrito de contestación a la demanda que el sector "Pinares del Meclí" no va a abastecerse de agua procedente de ese pozo, por lo que resulta irrelevante la cuestión suscitada por las partes en torno a si el incipiente estado de tramitación en que se encuentra la tramitación del expediente de concesión de aprovechamiento de aguas de ese pozo podía o no fundar el carácter desfavorable del informe del organismo de cuenca. Por último, cabe añadir que el informe del ingeniero industrial D. Luis Miguel adjuntado por el referido Ayuntamiento con su escrito de contestación a la demanda carece asimismo de relevancia para la resolución de la litis, ya que su autor se limita a afirmar que dicho Ayuntamiento "cuenta con caudales suficientes para abastecer el sector Pinares del Meclí desarrollado por la mercantil Terra Recursos Inmobiliarios S.L.", sin ofrecer ningún dato ni explicación que sustente tal afirmación.

El Tribunal Supremo se ha referido en diversas sentencias a las graves consecuencias que se derivan del desarrollo y ejecución de una actuación urbanística sin las suficientes garantías de suministro de agua en cantidad suficiente, pudiendo resultar afectados los usos preexistentes de tales recursos (STS 3ª, Sección 5ª, de 1 de febrero de 2010 -rec. núm. 5018/2008 -), y ha estimado ajustada a Derecho la medida cautelar de suspensión de planes urbanísticos fundándose, desde la perspectiva de la legalidad de fondo, en la ausencia de un abastecimiento de agua suficiente y proporcional con el desarrollo urbanístico proyectado (STS 3ª, Sección 5ª, de 21 de octubre de 2009 -rec. núm. 5206/2008 -), habiendo declarado asimismo que en los casos en los que no existe concesión de agua otorgada por el organismo de cuenca existe riesgo de insuficiencia de recursos hídricos para los desarrollos urbanísticos amparados por el instrumento de ordenación y programa de actuación impugnados (STS 3ª, Sección 5ª, de 9 de febrero de 2010 (RJ 2010, 3855) -rec. núm. 2161/2008 -).

Procede, de conformidad con todo lo fundamentado, la estimación del presente recurso contencioso-administrativo, y la anulación del acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante de 26 de mayo de 2008 por ser contrario a Derecho.

TERCERO.- La representación procesal del Ayuntamiento de Tibi; la de la entidad TERRA RECURSOS INMOBILIARIOS S.L y el Abogado de la Generalidad Valenciana prepararon recurso de casación contra dicha sentencia y efectivamente lo interpusieron mediante escritos presentados el 10 de junio, 13 de junio y 2 de septiembre de 2011, respectivamente. No obstante, por escrito de fecha 24 de abril de 2013, la Abogada de la Generalidad Valenciana desistió del recurso interpuesto alegando el conocimiento de la doctrina jurisprudencial establecida sobre la cuestión de fondo concernida; por lo que, por Decreto de fecha 29 de abril de 2013, se tuvo por desistida del recurso de casación a la Administración autonómica.

CUARTO.- En el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Tibi se formulan tres motivos de casación al amparo del artículo 88.1.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción . El enunciado y contenido de estos motivos es, en síntesis, el siguiente:

1.- Infracción de los artículos 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio , que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas y 15.3 a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Suelo.

A juicio de la Corporación recurrente, la Sala de instancia infringe estos preceptos al desconocer que el informe contemplado en el artículo 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio debe limitarse a valorar si existen recursos hídricos suficientes, no si existe concesión administrativa otorgada sobre el agua existente, por cuanto, siempre en la interpretación de la mercantil recurrente, el concepto "existencia de recursos hídricos" al que apela el artículo 15.3 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio se ha de referir a la vertiente física y no a la jurídica, pues esa norma no habla de títulos jurídicos sino de la existencia y disponibilidad de recursos hídricos.

2.- Infracción de los artículos 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio , que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas y 15.3 a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Suelo.

Aún cuando no se dice expresamente, en este segundo motivo en el que se denuncia la infracción de los mismos preceptos cuya lesión se invocaba en el motivo anterior, la entidad recurrente aduce, en realidad, que la sentencia basa el fallo en una errónea valoración de la prueba, al desatender las consecuencias que, en punto a la acreditación de la existencia de recursos hídricos suficientes, se desprenden, según se afirma, de la documental aportada con el escrito de contestación por el Ayuntamiento codemandado y los propios datos



incorporados al expediente administrativo, de los que resultaría que el Pozo de "el Llosar" tendría unos recursos disponibles de 473.040 m3 mientras que los de el Pozo "El Maestro" serían de 473.000 m3, suficientes, por tanto, para satisfacer la mayor demanda de agua requerida por el instrumento de planeamiento proyectado.

3.- Infracción de los artículos 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio , que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas y 15.3 a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Suelo en relación con el artículo 148.1 3ª de la Constitución .

En este motivo el Ayuntamiento recurrente reprocha a la Sala de instancia la invasión de la competencia autonómica en materia de urbanismo resultante de la prevalencia de la "competencia estatal sobre ordenación y concesión de aprovechamientos hidráulicos" que, según se afirma, habría hecho valer la sentencia recurrida.

QUINTO.- En el recurso de casación presentado por la entidad TERRA RECURSOS INMOBILIARIOS S.L. se formulan tres motivos de casación los dos primeros al amparo del artículo 88.1.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción y el tercero por el cauce del artículo 88.1.c/ de la misma Ley . El enunciado y contenido de estos motivos es, en síntesis, el siguiente:

1.- Infracción del artículo 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio , que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

La Sala de instancia habría infringido el precepto citado al desconocer que el informe contemplado en el artículo 25.4 debe limitarse a valorar si existen recursos hídricos suficientes, no si ha sido otorgada concesión administrativa sobre el agua existente. En esencia la entidad recurrente reprocha a la sentencia impugnada la interpretación efectuada en la misma del concepto de existencia o disponibilidad de recursos hídricos que, en su opinión, se ha de referir a la vertiente física y no a la jurídica, pues el artículo 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio no permite establecer la exigibilidad del otorgamiento formal de concesión administrativa.

2.- Infracción del artículo 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio , que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

Desde otra perspectiva considera la entidad recurrente que el citado precepto ha sido igualmente infringido por la sentencia de instancia al haber desconocido la Sala la innecesariedad, en el concreto caso enjuiciado, de la emisión del informe concernido dimanante del hecho de que la innovación de planeamiento impugnada habría supuesto, en la práctica, una minoración de la demanda de recursos hídricos en relación con la requerida por la ordenación anterior.

3.- Infracción de las normas reguladoras de la sentencia.

En el tercer motivo de casación la entidad recurrente reprocha a la Sala el haber incurrido en un vicio *in procedendo* consecuencia de la contradicción existente entre la exigencia -en la pieza separada de suspensión- del deber de completar el informe del Organismo de cuenca en relación con determinados extremos y la ignorancia de las citadas deficiencias -no subsanadas- al dictar la resolución impugnada. Razona, asimismo, que las deficiencias del informe emitido por el Organismo de cuenca determinan también la infracción de la exigencia de que el citado informe tenga en cuenta la Planificación Hidráulica y "las planificaciones sectoriales aprobadas por el gobierno" a las que se refiere el artículo 25 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio , que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

SEXTO.- Admitido a trámite el recurso de casación por Providencia de 24 de noviembre de 2011, por ulterior diligencia de ordenación de 20 de diciembre de 2011 se dió traslado a las partes recurridas para oposición, formalizándose por el Abogado del Estado en escrito de 17 de febrero de 2012.

El Abogado del Estado, parte recurrida en casación, alega que no concurren las infracciones normativas que se atribuyen a la sentencia y aduce con carácter previo la concurrencia de causas de inadmisión de los recursos de casación. Alega, así, que el recurso (sin especificar cual de ellos) carece manifiestamente de fundamento, ya que al socaire de una pretendida vulneración de artículos de la Ley de Aguas, lo que en realidad hace es cuestionar el acierto de la Sala sentenciadora al valorar la prueba, denunciando, asimismo, que la técnica casacional no ha sido respetada, al no consistir los recursos interpuestos por el Ayuntamiento de Tibi y por la entidad TERRA RECURSOS INMOBILIARIOS S.L en una crítica a la sentencia sino en una reiteración de los argumentos expuestos en el proceso de instancia. Por lo demás, expone en el escrito las razones en que se funda la oposición a los motivos de casación formulados y termina solicitando que se dicte sentencia declarando la inadmisión, o, subsidiariamente, la desestimación de los recursos de casación, con imposición de las costas a las partes recurrentes.



SÉPTIMO.- Señalado para votación y fallo por Providencia de fecha 14 de enero de 2014 para el día 19 de febrero del mismo año, fue suspendido por necesidades de servicio, acordándose en Providencia de 17 de febrero el día 5 de marzo, día en el cual, efectivamente, ha tenido lugar.

Estando ya señalado el recurso para votación y fallo, la representación procesal de la mercantil TERRA RECURSOS INMOBILIARIOS, S.L. presentó escrito acompañando resolución de la Confederación Hidrográfica del Júcar, de 17 de enero de 2014, relativa al expediente de concesión de aguas subterráneas en la partida "El Maestro" y "El Losar" del término municipal de Tibi (Alicante) con destino a abastecimiento.

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

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.

La primera causa de inadmisibilidad se refiere a que, según el Abogado del Estado, con las infracciones normativas que aducen las recurrentes lo que en realidad se pretende es revisar en casación la valoración de la prueba llevada a cabo por la Sala de instancia, lo que revelaría la carencia manifiesta de fundamento del recurso, que habría de conducir a su inadmisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.2.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción . El planteamiento no puede ser acogido porque, aunque la casación no es el camino adecuado para revisar la apreciación de la prueba realizada en la instancia, ello es así salvo que se sostenga y demuestre, invocando el camino el motivo del artículo 88.1.d/ de la citada Ley , la infracción de algún precepto de los que regulan la valoración tasada de determinados medios de prueba o que la valoración realizada por el tribunal de instancia resulte arbitraria o ilógica, siendo ya una cuestión de fondo determinar si en el caso examinado la sentencia ha incurrido o no en esas infracciones.

Por lo demás, la segunda causa de inadmisibilidad opuesta por el Abogado del Estado, tampoco puede ser estimada, toda vez que los recursos de casación se articulan en motivos que critican la fundamentación jurídica de la resolución recurrida en casación y que en absoluto constituyen una reiteración de la demanda.

SEGUNDO.- Dadas las consecuencias asociadas a su estimación, razones de índole procesal aconsejan que abordemos en primer lugar el tercero de los motivos esgrimidos por la representación procesal de la mercantil TERRA RECURSOS INMOBILIARIOS S.L. En el desarrollo argumental del motivo la entidad recurrente reprocha a la Sala la contradicción existente entre la exigencia por esta -en la pieza separada de suspensión- del deber de completar determinados extremos del informe del Organismo de cuenca y la ignorancia de las citadas deficiencias -no subsanadas- al dictar la resolución impugnada; y razona, asimismo, que las deficiencias del informe emitido por el Organismo de cuenca determinan también la infracción de la exigencia de que el informe tenga en cuenta la Planificación Hidráulica y "las planificaciones sectoriales aprobadas por el gobierno" a las que se refiere el artículo 25 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio , que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

El motivo no puede ser estimado.

Aún cuando no se dice expresamente debemos entender que alega el actor que la sentencia de instancia incurre en incongruencia porque tras reconocer -en la pieza separada de suspensión- las deficiencias de contenido del informe del Organismo de cuenca priva de toda consecuencia práctica a la no subsanación de las mismas por parte de la Administración responsable.

Pues bien, si lo que la parte quiere denunciar es una "incongruencia interna" en la sentencia, el motivo es rechazable, no sólo porque no se cita la norma procesal que se reputa infringida por tal supuesta incongruencia; sino también porque la denominada incongruencia interna se produce en aquellos casos en que se aprecia la existencia de "contradictio in terminis" en la estructura formal de la sentencia, o sea, cuando los argumentos empleados para decidir no guardan coherencia lógica con su parte dispositiva, y en este caso basta repasar la fundamentación jurídica de la sentencia de instancia y su "fallo" para constatar que en modo alguno cabe apreciar ninguna clase de incongruencia o de incoherencia interna, toda vez que los fundamentos de su decisión y su fallo, lejos de resultar contradictorios, son perfectamente coherentes, ya que la Sala explica las razones por las que considera que el recurso debe ser estimado.

Y si lo que quiere poner de manifiesto el recurrente al tachar de incongruente el razonamiento de la Sala es no tanto una incongruencia procesal propiamente dicha sino más bien su discrepancia hacia dicho razonamiento -a lo que sin duda responden las alegaciones referidas a la denunciada infracción del artículo 25 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio por imponer el citado precepto la exigencia de que el informe del



organismo de cuenca tenga en cuenta la Planificación Hidráulica y "las planificaciones sectoriales aprobadas por el gobierno"- tampoco el motivo puede prosperar ya que en tal caso el mismo no ha sido debidamente planteado puesto que el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, previsto como motivo casacional en el artículo 88.1.c) de la Ley reguladora de esta Jurisdicción , conforme con una reiterada jurisprudencia (Auto de 16 de abril y sentencias de 2 de julio de 2009 y de 25 de enero de 2005), no está referido al "que" del fallo sobre el que se proyecta la infracción jurídica que se imputa al Tribunal "a quo", sino al "como" de la sentencia, cuando en la formación de ésta se desatienden las normas esenciales establecidas al efecto en el ordenamiento jurídico, es decir, da cobertura al error "in procedendo", no al error de juicio cometido al resolver una cuestión objeto de debate, es decir, al error "in iudicando".

TERCERO .- Debemos abordar ahora conjuntamente los motivos de fondo sobre los que sustentan las partes recurrentes este recurso de casación.

Como recuerda nuestra sentencia de 30 de septiembre de 2013 (Recurso de Casación 5208/2010) sobre la mayor parte de las cuestiones planteadas en torno al tema de fondo debatido en el proceso nos hemos pronunciado en las sentencias de 24 de abril de 2012 (recurso de casación nº 2263/2009) y 25 de septiembre de 2012 (recurso de casación 3135/2009), en las que dejamos expuestas unas consideraciones que pasamos a reproducir a continuación.

CUARTO- 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* ").

QUINTO .- Pues bien, en una contemplación conjunta de este sistema normativo, podemos extraer -siguiendo las citadas sentencias de 24 de abril y 25 de septiembre de 2012 - 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 *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 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 ese situación de concurrencia competencial a través de los mecanismos de cooperación y concertación que se estimen procedentes para hacer compatibles



los planes y proyectos del Estado con la ordenación del territorio establecida por la Comunidad Autónoma, serían, en su caso, las decisiones estatales relativas a los aeropuertos de interés general las que deban ser incorporadas a los instrumentos de ordenación territorial y no estos instrumentos los que condicionen estas decisiones estatales de modo tal que impidan su ejercicio".

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 .

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

De cualquier forma, en relación con ese carácter "determinante", que no formal y explícitamente vinculante, del informe al que se refiere este precepto, hemos de decir: 1º) que partiendo de la base de que determinar es "fijar los términos de algo", si el legislador atribuye a un informe el carácter de determinante, es porque le quiere atribuir un valor reforzado. En palabras de la 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.

SÉPTIMO .- Se señala también en las citadas sentencias que en relación con la intervención de las denominadas "entidades colaboradoras autorizadas", surge 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 se aferró precisamente a él para justificar en su Acuerdo 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 justifica la legalidad de su decisión.

Sin embargo, en nuestras sentencias tantas veces mencionadas de 24 de abril y 25 de septiembre 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 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.



OCTAVO .- Por lo demás, el bloque normativo antes transcrito establece que el informe de la Confederación Hidrográfica ha de versar sobre el *aprovechamiento y disponibilidad* de los recursos hídricos, y esa disponibilidad no puede verse circunscrita a la mera existencia física del recurso, sino también a su disponibilidad jurídica, pues cuando se trata de verificar si existe o no 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 recurso sino también a la ordenación jurídica de los títulos de aprovechamiento (de su obtención, disponibilidad y compatibilidad), y ambas cuestiones pueden y deben ser contempladas de forma inescindible, conjunta y armónica, cuando se trata de formar criterio sobre la disponibilidad de agua para la ordenación urbanística proyectada, de manera que no cabe atribuir carácter vinculante a una pero no a la otra.

NOVENO.- Siendo, pues, claro que en este caso se aprobó un Plan de ordenación urbanística sin haber obtenido el informe favorable de la Confederación Hidrográfica, resulta no menos claro que el recurso contencioso-administrativo debía prosperar en el sentido pretendido por el Abogado del Estado, esto es, en el sentido de declarar la nulidad del Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante de 26 de mayo de 2008, por el que se dispuso la aprobación definitiva de la Homologación y Plan Parcial del Sector "Pinares del Meclí" del municipio de Tibi promovido por Terra Recursos Inmobiliarios S.L., supeditado al cumplimiento de lo estipulado en las consideraciones técnico jurídicas segunda y tercera de dicho acuerdo, 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; pero también que los razonamientos expuestos por la Sala de instancia en relación con el carácter preceptivo pero no vinculante del informe de la Confederación Hidrográfica deben ser corregidos para acomodarlos a nuestra jurisprudencia en los términos que han quedado expuestos.

No se desvirtúa la anterior conclusión por la documentación últimamente aportada por la entidad recurrente en casación, relativa a la obtención de título concesional para el suministro de agua en la localidad de Tibi. Pues, como ya dijimos en nuestra sentencia de 21 de junio de 2013 - recurso de casación 3838 - esa documentación resulta irrelevante por lo que respecta al juicio sobre la validez del acuerdo administrativo impugnada en este proceso, pues lo que aquí se ha debatido es sí el mismo es conforme a Derecho tal y como se aprobó (esto es, en los exactos términos y con la fundamentación jurídica con que fue aprobado), lo que, ya hemos dicho, no es el caso. cuestión distinta es que pueda dictarse en debida forma un nuevo acto de aprobación del Plan, sobre cuya definitiva y completa validez no podemos adelantar en esta concreta sentencia juicio alguno.

DÉCIMO .- La desestimación de los motivos de casación invocados por las representaciones procesales del Ayuntamiento de Tibi y de la entidad TERRA RECURSOS INMOBILIARIOS S.L. comporta la declaración de no haber lugar a los recursos de casación sostenidos con imposición de las costas procesales causadas a éstas, según establece el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, si bien, como permite el apartado tercero del mismo precepto, debemos limitar la cuantía de aquéllas, por los conceptos de representación y defensa de la Administración del Estado comparecidas como recurridas, a la suma de mil euros a cargo del Ayuntamiento de Tibi y de otros mil con cargo a la entidad TERRA RECURSOS INMOBILIARIOS S.L., dada la actividad desplegada por aquélla para oponerse a uno y otro recurso de casación, y la existencia de otros recursos en los que se ha planteado idénticas cuestiones.

Vistos los preceptos citados y los artículos 86 a 95 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .

FALLAMOS

Que, rechazando las causas de inadmisión alegadas y con desestimación de los motivos invocados, declaramos que no ha lugar a los recursos de casación interpuestos por la representación procesal del Ayuntamiento de Tibi y de la entidad TERRA RECURSOS INMOBILIARIOS S.L., contra la Sentencia de 21 de marzo de 2011, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en recurso contencioso-administrativo nº 420/2008 . Se condena a las partes recurrentes a las costas procesales del presente recurso de casación, en los términos establecidos en el último fundamento.

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