



Roj: **STS 2280/2015 - ECLI:ES:TS:2015:2280**

Id Cendoj: **28079130052015100173**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **21/05/2015**

Nº de Recurso: **2610/2013**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **CESAR TOLOSA TRIBIÑO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CV 1918/2013,**  
**STS 2280/2015**

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veintiuno de Mayo de dos mil quince.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo, constituida por los Excmos. Sres. Magistrados anotados al margen, el presente recurso de casación, número 2610/2013, interpuesto por el Sr. Abogado de los Servicios Jurídicos de la GENERALIDAD VALENCIANA, contra la sentencia, de fecha treinta de abril de dos mil trece, dictada por la Sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso 110/2009, sostenido contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia de 30 de enero de 2009 por la que se aprobó la Homologación y Plan de Reforma Interior "Ermita de Santa Bárbara", de Beniparrell; siendo parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, a través del Sr. Abogado del Estado, con los siguientes

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La Sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana dictó, con fecha treinta de abril de dos mil trece, sentencia en el recurso 110/2009, cuyo Fallo es del siguiente tenor:

1.- *Estimar el recurso contencioso-administrativo número 110/2009, así como el recurso contencioso-administrativo número 250/2010 acumulado al anterior, deducidos por la Administración del Estado frente al acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia de 30 de enero de 2009, por el que se dispuso aprobar la Homologación y Plan de Reforma Interior "Ermita Santa Bárbara" de Beniparrell, y frente a la resolución del Director General de Urbanismo de 2 de octubre de 2009, por la que se tuvieron por subsanadas las deficiencias referidas en el precitado acuerdo de la C.T.U. de Valencia y se declaró definitivamente aprobada la aludida Homologación y Plan de Reforma Interior "Ermita Santa Bárbara" de Beniparrell.*

2.- *Anular las mencionadas resoluciones, por ser contrarias a derecho.*

3.- *No hacer expresa imposición de costas procesales.(...)*

El Voto particular, en lo esencial, expresa que (...) **EL FALLO DE LA SENTENCIA DEBERÍA SER:**

1. *En caso de que el informe fuese emitido por silencio administrativo negativo, situación que no se da en el presente caso, plantear cuestión de inconstitucionalidad por invasión de competencias autonómicas.*

2. *En caso de ser positivo, de entenderlo vinculante o exigir concesión antes de la aprobación del Plan como hace la sentencia mayoritaria, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias de la Comunidad Autónoma y llevar a cabo una exigencia de cumplimiento imposible. Se debería plantear cuestión de inconstitucionalidad.*



### 3. Desestimar.

Notificada dicha sentencia a las partes, la representación procesal de la recurrente presentó ante la Sala de instancia escrito solicitando se tuviese por preparado recurso de casación, a ello se accedió por resolución de diecisiete de julio siguiente, en la que se ordenaba emplazar a las partes para que, en el término de treinta días, pudiesen comparecer ante este Tribunal de Casación.

**SEGUNDO.-** Dentro del plazo al efecto concedido, compareció ante esta Sala, en calidad de recurrida, la Administración del Estado, a través del Sr. Abogado del Estado. Por su parte, la Generalidad Valenciana, como recurrente, a través del Sr. Abogado de sus servicios jurídicos presentó escrito de interposición en el que alegaba dos motivos de casación contra la sentencia de instancia. El primero, al amparo del artículo 88.1 a), denuncia abuso, exceso o defecto de jurisdicción, extralimitándose de las funciones y asumiendo funciones propias del Tribunal Constitucional, pues " *el Tribunal desplaza la aplicación del artículo 19.2. de la Ley 4/2004* ", de 30 de junio, de la Generalidad, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, por cuanto tal precepto contempla la posibilidad de emisión de informe de disponibilidad de recursos hídricos por entidad colaboradora autorizada, precepto que no puede entenderse derogado implícitamente por la legislación estatal y sobre el que no se ha planteado previamente cuestión de inconstitucionalidad, por ello " *mientras no se declarase inconstitucional dicha normativa el juzgador debería aplicarla* ". Aduce, en el segundo motivo, al amparo del artículo 88.1 d), infracción de los artículos 83 de la Ley 30/1992, 15.3 del Real Decreto Legislativo 2/2008 y 25 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, al interpretar la naturaleza del informe de la Confederación Hidrográfica como preceptivo y vinculante, en relación con los artículos 148.1.3 y 149.1.22 CE y 49.1, apartados 16 y 9, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

**TERCERO.-** Admitido a trámite el recurso, por resolución de veinticuatro de octubre de dos mil trece, y acordada la remisión de las actuaciones a esta Sección quinta para su sustanciación, se dio el oportuno traslado para oposición a la recurrida. El Abogado del Estado presentó escrito en el que solicita se rechacen los motivos y el recurso, porque la Ley valenciana 4/2004, art. 19.2, para casos como el objeto de autos expresa que se " *requerirá la previa obtención de informe del organismo de cuenca competente, o entidad colaboradora autorizada para el suministro, (...) Dicho informe se emitirá en los plazos y con los efectos establecidos por la normativa estatal vigente en la materia* " e insiste que " *es la propia normativa de la Comunidad Valenciana la que asume la necesaria dotación, justificada, de agua, en todo desarrollo urbanístico. Y la ausencia de la garantía de suministro ...lleva consigo la nulidad del instrumento de planeamiento, en virtud de la legalidad urbanística de la Comunidad Autónoma* ".

**CUARTO.-** Tras los trámites procesales oportunos, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento, a cuyo fin se fijó, para su deliberación, votación y fallo, el diecinueve de mayo de dos mil quince, que se llevó a cabo con observancia de las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Cesar Tolosa Tribiño, Magistrado de la Sala

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El presente recurso se interpone contra la sentencia que puso fin al procedimiento que tenía por objeto la impugnación del acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia de 30 de enero de 2009, por el que se dispuso aprobar la Homologación y Plan de Reforma Interior "Ermita Santa Bárbara" de Beniparrell, y frente a la resolución del Director General de Urbanismo de 2 de octubre de 2009, por la que se tuvieron por subsanadas las deficiencias referidas en el precitado acuerdo de la C.T.U. de Valencia y se declaró definitivamente aprobada la aludida Homologación y Plan de Reforma Interior "Ermita Santa Bárbara" de Beniparrell.

**SEGUNDO.-** El objeto de la actuación impugnada era la delimitación de un área de reparto que incluía una única unidad de ejecución en suelo urbano residencial así clasificado en las Normas subsidiarias del municipio de Beniparrell, de 20.002,69 m<sup>2</sup> de superficie, ubicada al sur del municipio. Aunque se delimitaba un área de reparto, no se modificaba ninguna otra determinación estructural, manteniendo la ordenación establecida en las mencionadas NNSS, disponiéndose en el documento de homologación el deslinde de las determinaciones de carácter estructural y pormenorizado del ámbito.

Entre las determinaciones de la actuación aprobada se incluía en el ámbito propuesto una parte de una zona verde ubicada al sureste del sector, y se establecía un número máximo de 500 viviendas.

En la documentación aportada al expediente se asignaba la totalidad de las demandas de agua actuales y futuras del municipio al suministro a través de la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (EMSHI), a la cual pertenece Beniparrell. Dicha entidad se encontraba tramitando un expediente concesional a efectos de materializar la reserva de agua.



Obran en el expediente dos informes de la Confederación Hidrográfica del Júcar de 10 de diciembre de 2008 y 19 de enero de 2009 acerca de la disponibilidad de recursos hídricos del proyecto, desfavorables a la actuación, emitidos en virtud del *art. 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas*, fundados, en síntesis, en que la demanda adicional de recursos prevista para el nuevo instrumento de planeamiento se cifraba en 86.125 m<sup>3</sup>/año, desglosada en 82.125 m<sup>3</sup>/año para el abastecimiento de la población y 4.000 m<sup>3</sup>/año para riego de zonas verdes, demanda adicional para la que no existía disponibilidad de caudales.

El acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia de 30 de enero de 2009, que dispuso la aprobación de la Homologación y Plan de Reforma Interior "Ermita Santa Bárbara" de Beniparrell, manifestaba, en relación con los referidos informes desfavorables de la C.H.J., que el *art. 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas* únicamente exigía informe de la Confederación Hidrográfica para los planes urbanísticos cuando los mismos comportaran nuevas demandas de recursos hídricos, lo que no sucedía en el presente caso porque no se incrementaba la edificabilidad ya prevista en el planeamiento general, por lo que no resultaba de aplicación aquel precepto legal.

Dicho acuerdo de la C.T.U. de Valencia aprobó la expresada actuación supeditando la aprobación definitiva al cumplimiento de los condicionantes impuestos en sus fundamentos jurídicos quinto y sexto, el primero de los cuales señalaba que debería incorporarse a la ficha de gestión del PRI la condición de que *"Con carácter previo al inicio de las obras de urbanización previstas en el instrumento de planeamiento objeto del presente expediente, deberá acreditarse la efectiva disponibilidad legal, por cualquiera de los medios previstos en la legislación vigente en materias de aguas, de recursos hídricos suficientes destinados al consumo humano para abastecer las demandas generadas por la actuación, en las condiciones de calidad legalmente establecidas o, en su caso, por haber transcurrido el plazo de 18 meses desde la solicitud de concesión a la Confederación Hidrográfica correspondiente sin que haya obtenido dicha disponibilidad por causas no imputables al Ayuntamiento"*.

La resolución del Director General de Urbanismo de 2 de octubre de 2009 tuvo por subsanados los referidos condicionantes contenidos en el anterior acuerdo de la C.T.U. de Valencia de 30 de enero de 2009 y declaró, conforme al *art. 41 de la Ley 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística*, definitivamente aprobada la indicada Homologación y Plan de Reforma Interior "Ermita Santa Bárbara" de Beniparrell.

**TERCERO.-** Sostuvo el Abogado del Estado en su demanda que el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia impugnado es contrario a derecho, en primer lugar por haber sido adoptado sin haber obtenido la Administración autonómica el correspondiente informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Júcar, informe que es de carácter vinculante en la tramitación de instrumentos de planeamiento; y en segundo lugar, desde el punto de vista sustantivo, por no quedar acreditada la disponibilidad de recursos hídricos con los que atender el incremento de demanda de agua generada por la nueva actuación, habida cuenta que, según se indicaba en los informes desfavorable de esa Confederación Hidrográfica de 10 de diciembre de 2008 y 19 de enero de 2009, el municipio de Beniparrell es uno de los municipios del área metropolitana de Valencia abastecido a través de la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (EMSHI), cuyo expediente concesional se encuentra en estado de tramitación.

La Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento codemandado se opusieron a los motivos impugnatorios alegados por la parte actora aduciendo en síntesis, de un lado, la existencia de recursos hídricos suficientes para llevar a cabo la actuación aprobada, como así se desprende del expediente concesional tramitado por la C.H.J. a favor de la EMSHI, así como del informe obrante en el expediente -y cuya copia se aporta por el codemandado con su escrito de contestación a la demanda- sobre suficiencia de recursos hídricos para el PRI concernido emitido por Aigües de L'Horta, empresa concesionaria del servicio público de agua potable del municipio de Beniparrell; de otro lado, el carácter no vinculante del informe de la Confederación Hidrográfica previsto en el *art. 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas*; y por último, que no resulta de aplicación en el presente caso ese precepto legal, porque el PRI controvertido no comporta nuevas demandas de recursos hídricos, ya que no incrementa la edificabilidad prevista para el sector en las NNSS de municipio de Beniparrell.

**CUARTO.-** Señala la sentencia de instancia que:

*"Según ha sido ya dicho, obran en el expediente administrativo dos informes de la Confederación Hidrográfica del Júcar de 10 de diciembre de 2008 y 19 de enero de 2009 acerca de la disponibilidad de recursos hídricos del proyecto, desfavorables a la actuación, fundados en que la demanda adicional de recursos hídricos prevista para el nuevo instrumento de planeamiento se cifraba en 86.125 m<sup>3</sup>/año, desglosada en 82.125 m<sup>3</sup>/año para el abastecimiento de la población y 4.000 m<sup>3</sup>/año para riego de zonas verdes, demanda adicional para la que, a tenor de los arts. 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas y 19.2 de la LOTPP, no existía disponibilidad de caudales, por cuanto estaba previsto en el expediente que esa demanda se atendiera a través de la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (EMSHI), la cual a efectos de materializar la reserva de agua había instado un expediente concesional que encontraba aún en tramitación (expediente nº 2007 CA0010).*



Y en efecto, consta acreditado en el expediente administrativo y en los presentes autos, y expresamente se reseña en el acuerdo de la C. T.U. de Valencia impugnado, la asignación de la totalidad de las demandas de agua actuales y futuras del municipio de Beniparrell al suministro a través de la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (EMSHI), a la cual pertenece ese municipio. Dicha entidad se encontraba -y se encuentra actualmente- tramitando un expediente concesional a efectos de materializar la reserva de agua (expediente nº 2007 CA0010). Es obvio, por tanto, a tenor de la doctrina del Tribunal Supremo, que, aun cuando existiera suficiencia de recursos hídricos para satisfacer las nuevas demandas requeridas por la actuación aprobada, ésta no tiene recursos hídricos "disponibles" -en cuanto la EMSHI carece de título concesional para la utilización de los recursos- para satisfacer tales demandas hídricas, hecho en el que se basó la Confederación Hidrográfica del Júcar para emitir los aludidos informes desfavorables. Ante ello, y siendo que tales informes, según pone de manifiesto la doctrina jurisprudencial transcrita, poseen carácter vinculante, ha de concluirse que la aprobación por la Administración autonómica del documento de homologación y PRI "Ermita Santa Bárbara" es contraria a derecho."

**QUINTO.-** Acerca de los argumentos de las demandadas aclara que:

"Frente a la conclusión anterior aducen las administraciones demandadas que el art. 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas no resulta de aplicación al supuesto ahora enjuiciado, porque el PRI controvertido no comporta nuevas demandas de recursos hídricos, ya que no incrementa la edificabilidad prevista para el sector en las NNSS de municipio de Beniparrell. Esta alegación ha de ser rechazada. Es cierto, según así consta en el expediente administrativo, que el PRI no modifica la edificabilidad del sector con respecto a que se preveía en las Normas Subsidiarias del Beniparrell de 1989, pero sí comporta, como sostiene el Abogado del Estado fundándose en los informes de la C.H.J., la creación de 500 nuevas viviendas y 2.500 m<sup>2</sup> de zona verde, de manera que, partiendo de una ocupación de 3 habitantes/vivienda y un consumo de agua de 150 litros/habitante/día, cabe cifrar en 82.125 m<sup>3</sup>/año el incremento de la demanda anual de recursos hídricos, cuantía a la que ha de añadirse el consumo de agua para riego de los aludidos 2.500 m<sup>2</sup> de zona verde que se incluyen dentro del ámbito de la nueva actuación. Todo ello queda corroborado mediante el informe obrante a los folios 137 y siguientes del expediente administrativo, emitido por Aigües de L'Horta, empresa concesionaria del servicio público de agua potable del municipio de Beniparrell, en el que se afirma expresamente "Que la edificabilidad prevista en la actuación de referencia supone la creación de 500 nuevas viviendas y de 2.500 m<sup>2</sup> de superficie verde. Considerando una dotación de 150 l/hab.día supondrán en el momento de su ejecución 500 viv. x 150 l/hab.día/1000 =225 m<sup>3</sup>/día".

**SEXTO.-:** Frente a la referida sentencia, se interpone el presente recurso, basado en dos motivos directamente relacionados. El primero, al amparo del art. 88.1 a) LJCA , denuncia el exceso de jurisdicción, por haberse extralimitado la sentencia, asumiendo funciones propias del tribunal Constitucional.

El segundo motivo, al amparo del art. 88.1 d) LJCA , denuncia la infracción del art. 83 de la Ley 30/92 , 15.3 del real Decreto Legislativo 2/2008 y 25 del texto refundido de la Ley de Aguas , al interpretar la naturaleza del informe de la Confederación Hidrográfica como preceptivo y vinculante. Todo ello en relación con los arts 49.1.16 EACV y los arts 148.1.13 CE , en relación con el art. 49.1.9 del EACV y el art. 149.1.22 CE .

La adecuada articulación del motivo de casación del artículo 88.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, exige fundamentar de forma precisa y convincente la concurrencia de exceso, abuso o defecto en el ejercicio de la jurisdicción en que habría incurrido el Tribunal sentenciador, como se deduce de la interpretación de este precepto con el artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial ; es decir, acreditar que se hubiera producido el conocimiento por parte de los Juzgados y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo de asuntos impropios de los que corresponden a su orden jurisdiccional, o el dejar de conocer de los que corresponden a él, según se sostiene en la sentencia de esta Sala de 25 de julio de 1996 en la línea de lo proclamado por las SSTs de 3 de marzo y 6 de octubre de 2005 , entre otras, que el abuso, exceso o defecto de jurisdicción no se produce siempre o por el mero hecho de que el órgano de instancia use mal la potestad jurisdiccional, sino únicamente en los supuestos en que sobrepase los límites competenciales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

A la vista de este planteamiento, ya puede observarse con claridad cuál es el fundamento del motivo de casación previsto en el artículo 88.1.a) de la LJCA (abuso, exceso o defecto en el ejercicio de la jurisdicción) que, conforme a reiterada jurisprudencia ( STS de 19 de febrero de 1998 , entre otras muchas) ha de entenderse referido a los supuestos de decisiones judiciales que desconozcan los límites del orden jurisdiccional contencioso-administrativo respecto a los demás poderes del Estado o de los restantes órdenes jurisdiccionales.

**SÉPTIMO.-** Sentado lo anterior, como ha puesto de relieve la Administración del Estado en su escrito de oposición, la cuestión planteada ya ha sido objeto de tratamiento por esta Sala.

Tal y como hemos señalado en nuestra sentencia de veintidós de Febrero de dos mil trece .



<<QUINTO.- También coinciden la Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento de La Nucía al alegar en sus escritos la infracción del artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

La Generalitat (motivo segundo de su recurso) pone en relación ese precepto de la legislación de aguas con los artículos 82 y 83 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, alegando que es aplicable a este caso el 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas en su redacción originaria, anterior a la modificación operada por el Plan Hidrológico Nacional, ya que la solicitud del informe es por unos días anterior a dicha reforma; y que, siendo ello así, la omisión del informe lleva a entenderlo emitido en sentido favorable. Por su parte el Ayuntamiento de Nucía ( apartado 2.A/ de su escrito de interposición), pone en relación artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas con el 43 de la Ley 30/92 y aduce que la sentencia estima el recurso contencioso-administrativo pese a aceptar que el informe de la Confederación Hidrográfica debían entenderse favorable en virtud del mecanismo del silencio positivo.

Pues bien, en lo que se refiere al sentido en que opera el silencio de la Administración en la emisión del informe de la Confederación Hidrográfica y al carácter vinculante de este informe es obligado recordar aquí lo declarado por esta Sala en sentencias de 24 de abril de 2012 (casación 2263/09) y 25 de septiembre de 2012 (casación 3135/09), en las que se lleva a cabo una interpretación concordada del artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001 -tanto en su redacción originaria como en la introducida por Ley 11/2005, de 22 de junio- y de la disposición adicional segunda, apartado 4º, de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, 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 (artículo 83.2, en su redacción anterior a su reforma en 2010), poniendo también en relación tales normas con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley autonómica valenciana 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. De la segunda de las sentencias citadas - sentencia de 25 de septiembre de 2012 (casación 3135/09) - extraemos los siguientes párrafos:(...)

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

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

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

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

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

Es verdad que la Ley 13/2003 tiene por objeto la regulación del contrato de concesión de obra pública; y es también verdad que la exposición de motivos de la Ley se refiere a esta disposición adicional (junto con la siguiente, 3ª) en los siguientes términos: "las disposiciones adicionales segunda y tercera contienen las correspondientes precisiones para asegurar en todo momento la cooperación mutua de los poderes públicos en la materia y, sin perjuicio de aplicar los principios y modalidades regulados ya en nuestro ordenamiento título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), traducen de manera expresa en la norma la doctrina de las sentencias del Tribunal Constitucional, dictadas con ocasión del análisis del alcance de la competencia estatal sobre obras públicas concretas de interés general y su articulación con el ejercicio de las demás competencias concurrentes"; pareciendo indicar que su ámbito de operatividad se restringe a la obra pública de interés



general y no a cualesquiera supuestos de concurrencia de competencias estatales, autonómicas y locales. Ahora bien, aun cuando eso puede predicarse de la adicional 2ª en sus demás apartados, y también de la adicional 3ª, diferentemente, el apartado cuarto de esta adicional 2ª, que es el que realmente interesa, tal y como está redactado, no tiene por qué entenderse restringido al estricto ámbito de las obras públicas de interés general y de competencia estatal (ex art. 149.1.24 CE), desde el momento que el mismo, a diferencia de los anteriores, se extiende genéricamente a cualesquiera procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales; competencias que no se ciñen al reducido ámbito de las obras públicas de interés general.

Ha de tenerse en cuenta, en este sentido, que la adicional segunda tan citada se intitula "colaboración y coordinación entre Administraciones públicas", con una dicción que por su amplitud proporciona sustento a la interpretación amplia del apartado 4º. Además, esta interpretación responde a un orden de lógica con sólido respaldo constitucional. Como hemos dicho en sentencia de esta Sala y Sección de 9 de marzo de 2011 (recurso de casación 3037/2008) respecto al defecto de la exigencia de un informe del Ministerio de Fomento, los órganos encargados de la redacción de los instrumentos de planificación territorial o urbanística deben recabar para determinar las necesidades de redes públicas de telecomunicación: «La ordenación territorial y urbanística (se dice en nuestra mentada Sentencia) es una función pública que persigue dar una respuesta homogénea a los múltiples problemas que suscita la utilización del medio físico, y que, por tanto, no puede emanar únicamente de uno solo de los tres niveles de Administraciones públicas territoriales (estatal, autonómica y local), sino que todas ellas ostentan títulos competenciales que repercuten en esa ordenación. Precisamente porque la toma de decisiones sobre la ordenación territorial se genera a la vez en diferentes niveles territoriales es inevitable que se produzca un entrecruzamiento de competencias que es preciso armonizar, y de ahí surge la necesidad de integrar esas competencias sectoriales en una unidad provista de sentido»; añadiendo en esa misma sentencia que aun cuando es cierto que todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio y el urbanismo (ex artículo 148.1.3 de la Constitución), no es menos cierto que el Estado mantiene competencias que repercuten sobre esa ordenación, competencias generales cuyo ejercicio incide sobre todo el territorio español, condicionando así las decisiones que sobre la ordenación del territorio y del urbanismo pueden adoptar las Comunidades Autónomas: potestad de planificación de la actividad económica general del artículo 131.1 de la Constitución ó la titularidad del dominio público estatal del artículo 132.2 de la misma, y competencias sectoriales atribuidas al Estado ex artículo 149.1 de la propia Constitución, cuyo ejercicio puede condicionar legítimamente la competencia autonómica.

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

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

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

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

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 o 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, serán, 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.

SÉPTIMO.- Al hilo de estas consideraciones, hicimos asimismo en nuestra sentencia de 24 de abril de 2012 una reflexión que, de nuevo, ha de ser reiterada. No ignoramos que el artículo 15.3 del texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (que recoge el artículo 15.3 a) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo estatal), no caracteriza el informe sobre suficiencia de recursos hídricos como "vinculante" sino como "determinante", admitiendo la posibilidad de disentir del mismo por más que de forma expresamente motivada. Establece este precepto, recordemos, lo siguiente:

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

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

[...]

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

*Maticemos que este precepto de la Ley del suelo estatal de 2007 no es de aplicación, racione 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>>.*

Estas consideraciones son enteramente trasladables al caso que nos ocupa, por lo que los motivos de casación que estamos examinando no pueden ser acogidos.

**OCTAVO.-** La desestimación de todos los motivos de casación invocados comporta la declaración de no haber lugar al recurso interpuesto con imposición a la recurrente de las costas procesales causadas, según establece el artículo 139.2 de la Ley esta Jurisdicción, si bien, como autoriza el apartado tercero del mismo precepto, procede limitar su cuantía, por los conceptos de representación y defensa de la Administración del Estado comparecida como recurrida, a la suma de dos mil euros, dada la actividad desplegada para oponerse al recurso interpuesto.

VISTOS los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.

Por todo ello, en nombre de SM el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución,

## FALLAMOS

No ha lugar al recurso de casación, número 2610/2013, interpuesto por la GENERALIDAD VALENCIANA, contra la sentencia, de fecha treinta de abril de dos mil trece, dictada por la Sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso 110/2009, sostenido contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia de 30 de enero de 2009 por la que se aprobó la Homologación y Plan de Reforma Interior "Ermita de Santa Bárbara", de Beniparrell;

Imponer las costas a la recurrente, con las limitaciones y salvedades expresadas en el último fundamento jurídico de la presente resolución.



Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la colección legislativa del Consejo General del Poder Judicial, lo pronunciamos, mandamos y firmamos lo pronunciamos, mandamos y firmamos Rafael Fernandez Valverde. Jose Juan Suay Rincon Cesar Tolosa Tribiño. Francisco Jose Navarro Sanchis. Jesus Ernesto Peces Morate. Mariano de Oro-Pulido y Lopez **PUBLICACIÓN.**- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, **D. Cesar Tolosa Tribiño**, estando la Sala reunida en audiencia pública, lo que certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ