



Roj: STS 276/2013
Id Cendoj: 28079130052013100028
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 5
Nº de Recurso: 3832/2009
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: JESUS ERNESTO PECES MORATE
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintitrés de Enero de dos mil trece.

Visto por la Sala Tercera, Sección Quinta, del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, el presente recurso de casación, que, con el número 3832 de 2009, pende ante ella de resolución, interpuesto por el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta de la Administración General del Estado, contra la sentencia, de fecha 2 de abril de 2009, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en recurso contencioso-administrativo número 617/2007, sostenido por el Abogado del Estado contra el Acuerdo de 18 de abril de 2007 de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, por el que se acordó la aprobación supeditada del Plan General de Ordenación Urbana de Enguera.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- Habiéndose iniciado un expediente para la redacción del Plan General de Ordenación Urbana de la localidad de Enguera, el Pleno de la Corporación acordó en sesión celebrada el día 25 de febrero de 2003, entre otros extremos, someter el proyecto a informe de diversos organismos entre los que se citaba a la Confederación Hidrográfica del Júcar. La Confederación emitió un primer informe con fecha 4 de julio de 2003, apuntando la necesidad de que la actuación proyectada se ajustara en todas sus fases a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001 y su normativa de desarrollo. En sesión plenaria de 5 de marzo de 2004 se acordó la aprobación provisional del PGOU, y habiéndose remitido el expediente a la Administración autonómica, con fecha 14 de mayo de 2004 la Consejería de Territorio y Vivienda remitió un oficio a la Confederación Hidrográfica en el que se decía lo siguiente:

"Se ha presentado en la Comisión Territorial de Urbanismo el proyecto relativo al Plan General de Enguera. De acuerdo con el artículo 38.2.b) de la Ley 6/1994 de 18 de noviembre, de la Generalidad valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), se solicita informe ya que puede afectar a materias de su competencia. La falta de emisión en el plazo de un mes del informe solicitado no interrumpirá la tramitación del expediente, de conformidad con el artículo 38.2 de la LRAU. El expediente se encuentra a su disposición en este Servicio de Urbanismo y Ordenación Territorial".

Igualmente se pidió informe al Ayuntamiento sobre la capacidad y suficiencia de la red de abastecimiento de agua. Con fecha 26 de mayo de 2004 la sociedad mercantil Sociedad Española de Abastecimientos S.A. (SEASA) emitió un informe sobre la capacidad y suficiencia de la red de abastecimiento de agua potable de la población, indicando que " en la actualidad no hay problemas de abastecimiento de la población, teniendo suficiente capacidad de producción así como de almacenamiento en los depósitos de la población, y también le confirmamos que no habrá problema de abastecimiento de agua en el estudio de crecimiento presentado en el PGOU". Con fecha 11 de marzo de 2005, la Dirección General de Gestión del Medio Natural de la Consejería de Territorio y Vivienda de la Generalidad Valenciana informó que el expediente debía completarse con una serie de documentos entre los que se citaba el "informe favorable del organismo de cuenca competente sobre

la disponibilidad de recursos hídricos para los usos previstos en la ordenación y en especial de la disponibilidad de agua potable para el abastecimiento del municipio con los techos poblacionales previstos en el Plan General, según las previsiones de los planes hidrológicos, además de la no afección o menoscabo a otros usos existentes igualmente implantados ". En relación con este informe, la Oficina Técnica del Ayuntamiento de Enguera informó con fecha 5 de junio de 2006 que "con fecha 5 de octubre de 2005 se solicitó a la Confederación Hidrográfica del Júcar informe favorable del organismo de cuenca sobre la disponibilidad de recursos hídricos para los usos previstos en el PGOU de Enguera. Hasta el día de la fecha no se ha recibido contestación alguna. Por lo tanto, y transcurridos 8 meses desde que se remitió a este Organismo se considera que el informe es favorable y por lo tanto se deberá remitir informe certificado del Ayuntamiento de Enguera de que el silencio es positivo a la Conselleria de Territori y Habitatge, Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental con el nº de expediente NUM000 para completar el mismo ". No obstante, ya en enero de 2007, por parte de la Consejería de Territorio y Vivienda de la Generalidad Valenciana se dio traslado de aquel informe de SEASA a la Confederación Hidrográfica, a efectos de que emitiera -sic- "informe de convalidación, en su caso"

Entre tanto, el 4 de abril de 2007 se emitió declaración de impacto ambiental, en cuya página 13 se decía, respecto del abastecimiento de agua potable, que "en los informes aportados de SEASA y EGEVASA no se indica la procedencia del abastecimiento ni se aporta ningún dato de la concesión de agua con la que cuenta actualmente el municipio, cuyo incremento sí se ha estimado cuantitativamente en 396'2 m3/día para 1400 nuevos habitantes sin contemplar los usos industriales, y certificando los citados informes la capacidad en la red y en el sistema de abastecimiento a la población. Es decir, los citados informes hacen referencia a la infraestructura pero no garantizan las nuevas demandas de agua y que estas necesidades no afectan ni menoscaban los usos ya existentes ". Así las cosas, el día 10 de abril de 2007 celebró sesión la Comisión Informativa de Urbanismo de la Consejería de Territorio y Vivienda, con el objeto de examinar el PGOU de Enguera. En el informe emitido por esta Comisión informativa se deja constancia de que en enero de 2007 se había dado traslado a la Confederación Hidrográfica del Júcar del informe emitido por SEASA "para que procedan a su convalidación" (pág. 6) y se añade que entre los informes pendientes se encuentra el de la " Confederación Hidrográfica del Júcar " (pág. 7). Más adelante (pág. 23) se indica que la Confederación Hidrográfica del Júcar informa verbalmente sobre la insuficiencia del servicio de abastecimiento de agua a la población, al ser este abastecido "desde pozos cuyo uso es agrícola y por tanto no disponen del derecho que la Ley de Aguas exige para el abastecimiento a la población del agua potable con calidad y suficiencia". En definitiva, la Comisión Informativa, con el voto favorable de todos los vocales presentes salvo el representante de la Confederación Hidrográfica del Júcar, que lo emitió en sentido desfavorable, propuso supeditar la aprobación definitiva del expediente del Plan General de Enguera a que se presentase un texto refundido que recogiera, entre otros extremos, "la obtención del informe de la Confederación Hidrográfica del Júcar respecto a la suficiencia de recursos hídricos" (pág 24).

El día 18 de abril inmediato siguiente, la Comisión Territorial de Urbanismo celebró sesión para estudiar esta propuesta de la Comisión Informativa. A dicha reunión asistió el representante de la Confederación Hidrográfica, aportando un informe fechado el 11 de abril de 2007, que en cuanto ahora interesa (esto es, en cuanto a la suficiencia de recursos hídricos para el desarrollo urbanístico proyectado, decía lo siguiente:

"En el informe emitido por la empresa Sociedad Española de Abastecimientos S.A., de 24 de mayo de 2004 y presentado por la Conselleria de Territori i Habitatge el 23 de enero de 2007, se indica en relación con la red de abastecimiento de agua potable del municipio: "no hay problemas de abastecimiento en la población [...] confirmamos que no habrá problemas de abastecimiento de agua en el estudio de crecimiento presentado en el PGOU".

No se ha aportado el estudio de demandas del Plan General por lo que este Organismo desconoce los incrementos que supone el nuevo Plan.

Es necesario aportar un estudio de demandas, diferenciando entre las demandas a concretar en un posterior instrumento de planeamiento, que se someterán a informe de este Organismo, y las demandas que se derivan del propio Plan General por contemplar este su ordenación pormenorizada, cuyo derecho de aprovechamiento deberá estar acreditado para la emisión de informe favorable.

Consultados los expedientes obrantes en este Organismo, relativos al abastecimiento de la población de Enguera, se comprueba que el Ayuntamiento no dispone de derechos para aprovechamientos de aguas destinadas a abastecimiento de la población.

El expediente de la concesión de aguas subterráneas en la Partida Las Arenas (N/R 1998-CP-0291) iniciado a solicitud del Ayuntamiento de Enguera y cuya tramitación quedó paralizada varios años por no

aportar la documentación necesaria requerida en numerosas ocasiones e resolvió denegatoriamente por causa imputable al interesado. Durante la tramitación se comprobó, mediante inspección de la Guardería Fluvial, que el Ayuntamiento no dispone de pozos propios y que los únicos pozos de los que se abastece el Ayuntamiento o se abastecerá en el futuro son los pozos de Albalat y de Murre. Estos pozos se están tramitando en otros expedientes, pertenecientes a la Cooperativa Valenciana de Riegos de Enguera (1997 - CP- 0074, Pozo de Albalat) y la Comunidad de Regantes de DIRECCION000 (1997 -CP- 0074, pozos Murre I y II). Es por lo que en la resolución denegatoria del citado expediente se indicó al Ayuntamiento que "cuando queden definidas las características, instalaciones y régimen de explotación de los mencionados sondeos se podrá proceder a tramitar una nueva concesión para el abastecimiento [...] con aprovechamientos propios y externos.

Por todo lo expuesto, se informa desfavorablemente el Plan General de Ordenación Urbana de Enguera (Valencia) respecto al artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas y el artículo 19.2 de la Ley 4/2004 de Ordenación del territorio y Protección del Paisaje en lo referente a la disponibilidad de recursos hídricos para atender a las nuevas demandas".

Sobre la base de este informe, el Vocal de la Confederación Hidrográfica aportó a la Comisión un escrito explicativo de las razones por las que votaba en contra de la propuesta de aprobación del Plan General de Enguera. Tras hacer distintas consideraciones sobre la normativa aplicable, resaltar el carácter preceptivo y vinculante del informe del Organismo de Cuenca sobre la suficiencia de recursos hídricos, y enfatizar que dicho informe no podía ser sustituido por el de las empresas suministradoras, manifestaba este Vocal que no podía ejercer adecuadamente su función al no habersele facilitado la información necesaria con la antelación suficiente para poder estudiarla, no obstante lo cual añadió, en relación con el asunto de referencia, lo siguiente:

"Con fecha 18 de enero de 2007 (Registro de Entrada nº 1.375 de 23-01-2007), fa Consellerfa de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana (en adelante CTV) dio traslado a la Confederación Hidrográfica del Júcar (en adelante CHJ) de un informe de suficiencia de recursos hídricos elaborado por la mercantil SEASA (Sociedad Española de Abastecimientos SA), no haciéndose mención alguna a si dicha empresa es la concesionaria del servicio de abastecimiento de agua potable en Enguera, con el objeto de que se emitiera un informe de **convalidación**.

No se tiene constancia de que SEASA tenga la condición de entidad colaboradora autorizada por la Generalitat Valenciana, o que este inscrita en el Registro Especial al efecto.

Por otra parte, e independientemente de las consideraciones hechas anteriormente sobre la posible legitimidad de las entidades colaboradoras, se ha analizado el informe de SEASA (que lleva fecha 26 de mayo de 2004). La conclusiones fundamentales que se extraen son las siguientes:

- El informe se limita a indicar que " ... en la actualidad no hay problemas de abastecimiento en la población, teniendo suficiente capacidad de producción así como de almacenamiento en los depósitos de la población, y también le confirmamos que no habrá problemas de abastecimiento de agua en el estudio de crecimiento presentado en el PGOU' No se aporta justificación alguna ni sobre las demandas actuales y futuras, la idoneidad cualitativa de las aguas que se suministran, etc.

- Consultados los antecedentes obrantes en relación con captaciones de aguas para abastecimiento a la población de Enguera, se constata lo siguiente:

1.- EL Ayuntamiento no dispone de derechos de agua a su nombre, toda vez que el expediente concesional en el que se tramitaban los puntos de suministro - pozo Murre, pozo Las Arenas y Fuente Barranco Molino -, con referencia 1998.CP.0291, fue resuelto con DENEGACION el 18 de noviembre de 2002, por falta de clarificación de las demandas, requiriéndose al tiempo la presentación de un Estudio justificativo de las mismas y la asignación de caudales a las distintas procedencias.

2.- Se tiene constancia de que el suministro para abastecimiento se efectúa a partir de pozos que son titularidad de colectivos de regantes (pozo Albalat, de la Cooperativa de Riegos de Enguera; y pozos Murre 1 y 2, cuya titularidad corresponde a la Comunidad de Regantes de DIRECCION000), estando inscritos los derechos únicamente para uso agrícola.

Dada la falta de respuesta positiva por parte del Ayuntamiento de Enguera, no ha podido siquiera evaluarse la compatibilidad con el Plan Hidrológico de cuenca.

Como consecuencia de todo lo anterior, la CHJ se ha visto obligada a oficiar con fecha 17 de abril de 2007 a la CTV, con un nuevo requerimiento de la documentación que esta pendiente de aportación, y que se considera determinante para poder emitir el informe preceptivo del artículo 25.4 TRLA; copia de cuyo requerimiento se adjunta al presente Voto Particular".

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, y no habiéndose podido emitir el preceptivo informe del artículo 25.4 TRLA, debe entenderse que se estarían desconociendo competencias del Estado en materia de dominio público hidráulico, por lo que el expediente urbanístico se ha tramitado con omisión de un trámite preceptivo.

Debe recordarse aquí la posición defendida por la Sindica de Greuges de la Comunitat Valenciana en relación con los informes del art. 25.4 TRLA, y que reiteradamente viene defendiendo la necesidad de contar con los informes del Organismo de Cuenca, previos y vinculantes a la aprobación de instrumentos urbanísticos. Posición, pues, de una institución valenciana, que coincide plenamente con los planteamientos de esta CHJ.

Por todo lo anteriormente expuesto, el representante del Ministerio de **Medio Ambiente** de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia vota en contra de la propuesta de aprobación del Plan General de referencia".

Sin embargo, esta opinión desfavorable no fue acogida por el resto de los Vocales de la Comisión Territorial de Urbanismo, que acordaron la aprobación del Plan, aunque de forma supeditada. Consta en el cuerpo de la resolución aprobatoria de 18 de abril de 2007 (fundamento de Derecho primero, apartado d), "servicios básicos", pág. 18 de la resolución) que "el abastecimiento de agua no se indica desde dónde se realiza, emitiendo informe favorable la empresa gestora del mismo sin indicar la garantía sobre las nuevas demandas de agua y que estas necesidades no afecten o menoscaben los usos ya existentes. En este sentido fue remitido a la Confederación Hidrográfica del Júcar el informe de la empresa gestora con fecha 18 de enero de 2007, solicitando su convalidación"; añadiéndose más adelante (fundamento de Derecho quinto, "Valoración global", consideración VII, pág. 26) que "respecto al abastecimiento de agua a la población, la Confederación Hidrográfica del Júcar, en la Comisión Informativa celebrada en sesión de fecha 10 de abril de 2007, informó verbalmente sobre la insuficiencia de dicho servicio debido a que este es abastecido desde pozos cuyo uso es agrícola, y por tanto no disponen del derecho que la Ley de Aguas exige para el abastecimiento a la población del agua potable con calidad y suficiencia. En la Comisión Territorial de Urbanismo, celebrada en sesión de fecha 18 de abril de 2007, el representante del Ministerio de **Medio Ambiente** vota en contra del Acuerdo adoptado en sesión informativa y establece su voto particular cuyo tenor literal se transcribe al final del apartado cuarto de los antecedentes del presente informe"; y acordándose finalmente, lo siguiente:

"La Comisión Territorial de Urbanismo de fecha 18 de abril de 2007, con el voto favorable de todos los vocales presentes salvo el representante del Ministerio de **Medio Ambiente**, que lo emite en sentido desfavorable, acuerda: supeditar la aprobación definitiva del expediente del Plan general de Enguera a que se presente Texto Refundido, por duplicado, diligenciado y visado, que recoja los condicionantes enumerados en el fundamento de Derecho primero y quinto, las consideraciones del estudio de impacto ambiental, junto con la obtención de todos los informes vinculantes mencionados, así como el informe de la Confederación Hidrográfica del Júcar respecto a la suficiencia de recursos hídricos.

Respecto al informe requerido a la Confederación Hidrográfica del Júcar, en aplicación de lo previsto en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, RJAP-PAC, emitido el informe o transcurrido el plazo de tres meses desde la solicitud de dicho informe sin haber recibido contestación, se resolverá el expediente teniendo en cuenta las reglas contenidas en el Auto de la Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 1ª, del TSJCV, de fecha 15 de enero de 2007, en el recurso nº 1/1003/2006".

SEGUNDO .- Contra esta resolución de 18 de abril de 2007 interpuso el Abogado del Estado recurso contencioso- administrativo, en el que se dictó sentencia el día 2 de abril de 2009, con la siguiente parte dispositiva:

"Inadmitir el recurso planteado por DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de la Generalitat Valenciana, de fecha 18 de abril de 2007, de aprobación del Plan General de ordenación Urbana de Enguera, por tratarse de una actividad no impugnada, sin hacer imposición de costas en este proceso"

Esta sentencia, ahora recurrida en casación, declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Abogado del Estado, por considerar que se había interpuesto el recurso contra

una actividad administrativa no susceptible de impugnación conforme al artículo 69.c) de la Ley Jurisdiccional 29/1998, al haberse dirigido el recurso contra un acto de mero trámite, remitiéndose a la doctrina de la misma Sala de instancia contenida en la sentencia que resolvió el recurso contencioso-administrativo nº 59/2007, de la que reproduce sus fundamentos de Derecho. Así, en el fundamento de Derecho tercero de esta sentencia de 2 de abril de 2009 se dice, entre otros extremos, lo siguiente:

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

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

Esta tesis no merma las posibilidades ni debilita los derechos del Estado a la hora de defender su posición o competencias, porque caso de no cumplirse el condicionado de la "supeditación" el instrumento de planeamiento nunca verá la luz, con lo cual, las competencias del Estado quedan incólumes, de cumplirse la condición porque de una u otra forma el instrumento de planeamiento debe publicarse y, a partir de ese momento, podrá impugnarlo la Delegación del Gobierno.

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

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

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

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

1) Todas las aguas son "dominio público".

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

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

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

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

Pues bien, lo cierto es que el requisito de la publicación, en el caso de las normas jurídicas, y por mucho que en ocasiones la legislación confunda aparentemente las cosas (quizá por no tener claro el legislador la

diferencia entre el reglamento y el acto administrativo general) es requisito no ya para la eficacia de la norma, sino que es requisito para su misma integración en el Ordenamiento. Una norma jurídica aún no publicada, sencillamente, es una norma que no ha nacido a la vida jurídica en su condición de tal norma; y siendo así resulta indudable que el recurso contra una norma jurídica aún no publicada debe considerarse prematuro.

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

El principio constitucional de publicidad de las normas exige precisamente considerar que dicha publicidad es requisito, no ya de la eficacia de la norma, sino de su mismo nacimiento a la vida jurídica como elemento integrante del Ordenamiento. Sin publicidad no hay norma aunque haya acto aprobatorio; pero tampoco es adecuado considerar impugnabile el acto aprobatorio cuando la norma aún no ha sido publicada porque estaríamos ante un acto aprobatorio en el vacío.

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

Finalmente, invoca la Sala, en el fundamento de Derecho quinto de la sentencia, la doctrina jurisprudencial sobre la inimpugnabilidad de los actos de aprobación provisional de los instrumentos de planeamiento, para concluir que

"En el caso contemplado, el acuerdo supedita la aprobación definitiva al cumplimiento de varias condiciones y a la redacción de un nuevo Texto Refundido incorporándolas, incluyendo la necesidad de obtener el informe correspondiente sobre la suficiencia de recursos hídricos, lo que implica que la aprobación debía someterse nuevamente a la Comisión Territorial de Urbanismo para su aprobación definitiva, lo que patentiza que estamos materialmente ante una aprobación provisional, con independencia del "nomen" empleado para adoptar dicho acuerdo de aprobación supeditada, lo cual nos lleva a declarar la inadmisibilidad del recurso".

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

En el primero se denuncia la infracción de los artículos 9.1 y 24.1 de la Constitución española de 1978; los artículos 1, 25 y 69.c) de la Ley de la Jurisdicción 29/1998; los artículos 52.1 y 107.3 de la Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo Común; el artículo 70 de la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985; y los artículos 1113, 1114 y 4.1 del Código Civil, así como de la jurisprudencia dictada en su aplicación. Alega el Abogado del Estado, en síntesis, que el recurso interpuesto se refiere al acto en sí, como acto válido, y no al Plan como norma; acto susceptible de control, ya fuera considerado acto de trámite o definitivo, al ser contrario al informe previo, preceptivo y vinculante sobre recursos hídricos. Apunta, de cualquier modo, que en este caso se ha producido una aprobación definitiva, dado que el Acuerdo impugnado es plenamente válido, por cuanto que la supeditación al cumplimiento de condiciones se refiere al complemento documental del Plan, pero el asunto sale de la Comisión Territorial de Urbanismo para no volver a la misma, dado que no hace falta que vuelva. Insiste en que el plan es válido desde que se aprueba definitivamente, por lo que es impugnabile aunque no se haya publicado.

A su vez, en el segundo motivo se alega la infracción de la jurisprudencia que se cita sobre la publicación de los planes, sobre la diferencia entre validez y eficacia del Plan, y sobre la validez de los planes no publicados y su impugnabilidad (SSTS de 16 de abril de 1998, 1 de junio de 2000, 28 de abril de 2004, 19 de diciembre de 2007 y 11 de diciembre de 2008).

CUARTO .- Admitido a trámite el recurso de casación por providencia de 16 de octubre de 2009, por ulterior proveído de 11 de noviembre de 2009 se dio traslado a la parte recurrida para oposición, formalizándose por la Generalidad Valenciana el 18 de enero de 2010.

Aduce esta parte, con carácter previo, la concurrencia de causas de inadmisión del recurso de casación. Alega, así, la Generalidad Valenciana que el recurso ha sido deficientemente preparado por no haberse justificado la infracción de normas de Derecho estatal, tal y como exigen los artículos 86.4 y 89.2 de la Ley Jurisdiccional, porque las normas invocadas en la preparación no coinciden con las que se mencionan como infringidas en la interposición, y porque la cuestión suscitada en casación se rige únicamente por normas de Derecho autonómico. En cuanto al tema de fondo, se remite la Administración recurrida en casación a la fundamentación jurídica de la sentencia de instancia, cuyos razonamientos considera plenamente acertados, y rechaza las alegaciones del Abogado del Estado sobre la distinción entre validez y eficacia de los instrumentos de planeamiento definitivamente aprobados, pues en este caso la sentencia de instancia declara que no existió aprobación definitiva. Aduce que la diferenciación entre el acto aprobatorio en sí mismo considerado y el plan urbanístico como norma reglamentaria constituye una "cuestión nueva", y añade que aun en el supuesto de que se considerase que el acto recurrido ante el Tribunal *a quo* era un acto impugnabile, no se habría agotado la vía administrativa mediante la interposición del preceptivo recurso de alzada ante el superior jerárquico. Se refiere a la inimpugnabilidad de los planes urbanísticos aprobados pero no publicados, y señala, en fin, que la cita de jurisprudencia que se hace en el segundo motivo carece de utilidad porque no se razona la identidad de supuestos entre los hechos examinados en unos y otros litigios.

QUINTO .- Acordado señalar día para la votación y fallo, se fijó a tal fin el día 9 de enero de 2013, en que tuvo lugar, con observancia en su tramitación de las reglas establecidas por la Ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jesus Ernesto Peces Morate, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Merecen análisis preferente, por las consecuencias que se anudarían a su estimación, las causas de inadmisión opuestas por la representación procesal de la Administración autonómica comparecida como recurrida en escrito de oposición al recurso; causas que no podemos acoger.

Ante todo, cuando, como en este caso ha acaecido, la sentencia declara inadmisibile el recurso contencioso-administrativo por ser el acto impugnado un acto de trámite o no susceptible de impugnación, para llegar a tal conclusión se han aplicado normas procesales y, por tanto, estatales. Además, el escrito de preparación del recurso de casación cita con la debida precisión las normas de Derecho estatal que se reputan infringidas, razonando y justificando su relevancia. Se mencionan, así, en dicho escrito el artículo 25 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, el artículo 52.1 de la Ley 30/1992, y el artículo 70.2 de Bases de Régimen Local; y se cita también como vulnerada por la sentencia de instancia la doctrina jurisprudencial recogida en las sentencias de este Tribunal Supremo de 28 de abril de 2004 (con cita de numerosas sentencias) y 16 de abril de 1998. Preceptos, todos estos, cuya infracción por la sentencia de instancia se justifica en el escrito de preparación en términos coincidentes con los que se han desarrollado en la interposición. Es verdad que esa cita de normas infringidas, que se anuncia en la preparación, se completa después, en el escrito de interposición, con otras, pero estas últimas no hacen sino abundar en las infracciones normativas ya anunciadas en la fase preparatoria. Por eso, ni puede decirse que no se haya cumplido con la carga procesal que impone a la parte recurrente en casación el artículo 89.2 de la Ley Jurisdiccional, ni existe discordancia entre los escritos de preparación e interposición. En fin, el contenido del escrito de interposición se desarrolla, en todo momento, en términos de crítica jurídica de la fundamentación de la sentencia de instancia y de las razones que en ella se exponen, por lo que no puede decirse que a través del mismo se susciten cuestiones nuevas.

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

Pues bien, en reciente sentencia de esta Sala y Sección de 24 de abril de 2012 (recurso de casación nº 2263/2009) hemos estimado un recurso de casación sustancialmente igual a éste que ahora nos ocupa, planteado por el Abogado del Estado en relación con una sentencia dictada por el mismo Tribunal de instancia el mismo día que la que ahora revisamos, esto es, el 2 de abril de 2009, en el recurso contencioso-administrativo nº 59/2007, que es precisamente la sentencia cuya fundamentación jurídica reproduce la recurrida en el presente recurso de casación. Posteriormente, en sentencia de 25 de septiembre de 2012 (recurso de casación 3135/2009) hemos estimado asimismo otro recurso de casación planteado de nuevo en términos sustancialmente iguales, en el que la sentencia de instancia, también dictada el 2 de abril de 2009, se había remitido, una vez más, a la sentencia recaída en el recurso contencioso-administrativo 59/2007.

Las consideraciones que expusimos en esas sentencias resultan plenamente extensibles al caso ahora examinado.

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

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

A) El acuerdo ha sido aprobado definitivamente aunque sujeto a un "*condicionado*", es decir, se "*supedita la aprobación definitiva* ", según declara el acuerdo recurrido en la instancia, a unas circunstancias. Entre ellas, que se justifique *la suficiencia de recursos hídricos* . Pues bien, el cumplimiento de esta exigencia no priva a la aprobación de su carácter definitivo en la medida que puede cuestionarse en el recurso contencioso administrativo si se han, o no, observado las formalidades precisas para su aprobación o si se han seguido, o no, los trámites exigidos en su sustanciación, concretamente el cumplimiento del artículo 25.4 de la Ley de Aguas .

B) El plan no vuelve a ser sometido a otra aprobación posterior. En efecto, la aprobación impugnada en la instancia se ha realizado al amparo del artículo 41 de la Ley valenciana 6/1994, que diferencia entre aprobación parcial y supeditada. En el caso de la segunda, por lo que hace al caso, establece que para los reparos de "*alcance limitado*", puede procederse a la subsanación mediante una "*corrección técnica específica*" a la que se supedita la eficacia de la aprobación, que puede hacerse por un órgano subordinado, incluso unipersonal, mediante la comprobación de la corrección acordada. De manera que, sin entrar en la cuestión de fondo sobre la interpretación y aplicación del artículo 41 citado, se puede efectivamente impugnar en sede jurisdiccional tanto si puede aprobarse un plan general, sin, o en contra, del informe del artículo 25.4 del TR de la Ley de Aguas de 2001 , cómo si el supuesto concreto examinado es un caso que encaja o no en el indicado artículo 41.

C) Es cierto que venimos diferenciado entre el acto aprobatorio de un plan de urbanismo y el contenido de dicha disposición general, para señalar que en el primer caso estamos ante la impugnación de un acto administrativo y en el segundo de una disposición general, porque se cuestiona la legalidad de sus determinaciones concretas. Sobre esta diferencia, que hemos realizado esencialmente a propósito de la aplicación del artículo 107.3 de la Ley 30/1992 , podemos citar la sentencia de 11 de diciembre de 2009 (recurso de casación nº 5100/2005). Pues bien, ahora estamos ante un supuesto que no coincide con estos casos porque, si bien no se impugnan las concretas previsiones materiales del plan, tampoco se cuestionan los requisitos de orden formal en el acto de aprobación. Lo que en realidad se cuestiona en el recurso contencioso administrativo es si podría, o no, aprobarse un plan en las condiciones que se hace en este caso, a tenor del contenido del artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001 , respecto de la disponibilidad de recursos hídricos que satisfagan las demandas de agua que comporta el nuevo plan, lo que se conecta con el propio procedimiento de elaboración del plan y la naturaleza de los informes que se exigen en el curso del mismo.

No estamos, por el contrario, y hacemos ahora una delimitación negativa, ante un acto de aprobación inicial o provisional del plan general respecto de los cuales efectivamente hemos declarado su carácter de acto de trámite, aunque con alguna matización que merece la pena constatar. Así, venimos declarando, por todas Sentencia de 26 de junio de 2008, dictada en el recurso de casación nº 1662/207 que << *este Tribunal Supremo tiene dicho que los actos de trámite son impugnables cuando se alegan causas de nulidad de pleno derecho, y, en concreto, lo ha dicho a propósito de las aprobaciones iniciales y provisionales de los planes urbanísticos. (...) Sin embargo, hemos declarado (v.g. sentencia de 16 de Diciembre de 1999, casación nº 3343/1994) que ello es así cuando se alegan "vicios de forma independientes del resultado final del procedimiento "*, es decir, precisamos ahora, causas de nulidad que no se refieran al fondo de lo debatido sino a requisitos de forma para cuyo enjuiciamiento no es necesario entrar en el estudio de la regularidad material del acto, pues

de otra manera se haría posible enjuiciar anticipadamente lo que ni siquiera se sabe si va a ser decidido en el acto final. Por el contrario, los vicios de forma que acarreen la nulidad del acto de trámite (v.g. incompetencia del órgano, defectuosa composición de éste, falta total y absoluta de los trámites legalmente establecidos, etc) son causas de nulidad ya producidas y para cuyo examen no es necesario estudiar el contenido sustantivo del acto, más allá de lo necesario para averiguar su naturaleza y su caracterización >>.

CUARTO .- Lo dicho hasta aquí sería suficiente para declarar que ha lugar al recurso de casación por infracción de los artículos 25.1 y 69.c) de la Ley Jurisdiccional 29/1998, en relación con el 24.1 de la Constitución . Ahora bien, debemos salir al paso de cuanto se razona en la sentencia de instancia y, en consecuencia, de la fundada impugnación que se expone en el escrito de interposición de la casación, en orden a la relevancia que pueda tener sobre el carácter de acto administrativo de trámite o definitivo que el plan no haya sido publicado.

La cuestión, por tanto, se resume en lo siguiente: si puede impugnarse en sede jurisdiccional, por las razones expuestas sobre la exigencia del informe previsto en el artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas , la aprobación de un plan general que ha sido comunicado a la Administración General del Estado pero que no ha sido publicado.

Ni que decir tiene que lo que se impugna, insistimos, no son las determinaciones sustantivas previstas en el plan, pendiente de publicación, sino, por el contrario, lo que se cuestiona es si debió de aprobarse un plan en los términos en que se hizo, es decir, cuando se aducen defectos relativos a su tramitación, concretamente respecto de la observancia de trámites preceptivos, es decir, si constan los informes exigidos legalmente.

Pues bien, ninguna trascendencia tiene sobre tal impugnación, en particular, ni sobre la diferenciación entre acto de trámite o definitivo, en general, que se haya procedido o no a la publicación del plan. Dicho de otro modo, el mismo acto de aprobación no puede tener la consideración de acto de trámite antes de publicación y definitivo tras ella. De modo que carece de relevancia en dicha diferenciación, en los términos que hemos expuesto en el fundamento quinto, que se haya o no publicado el plan. La publicación, en definitiva, es condición de eficacia pero no de validez del plan, como viene declarando esta Sala, de modo uniforme y con tal profusión que nos exime de cita expresa.

Se trata, por tanto, de categorías jurídicas muy diferentes, porque el acuerdo de aprobación puede ser válido pero puede no ser todavía eficaz si le falta la publicación, y la falta de ésta no comporta su invalidez, sino la imposibilidad de su ejecución, que es un efecto bien distinto. La falta de publicación del plan, por tanto, impide que la Administración imponga sus determinaciones mediante actos de ejecución a los ciudadanos, que podrán impugnar el acto de aplicación basándose precisamente en la falta de publicación del plan, pero no acarrea su invalidez, pues el juicio sobre esta tiene lugar por las causas previstas en el artículo 62 y 63 de la Ley 30/1992 .

La falta de publicación de la aprobación del plan o de sus determinaciones no convierte, en definitiva, a un acto definitivo en un acto de trámite, sino que supone que estamos ante un acto o disposición válida pero ineficaz, como se deduce de los artículos 52.1, respecto de las disposiciones general, y 57.2, en el caso de los actos, de la Ley 30/1992 .

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

Con carácter previo, descartaremos la inadmisibilidad del recurso por litispendencia aducida por la Administración demandada en su contestación. Se basa esta alegación en que en el fundamento de Derecho 2º de la demanda del Abogado del Estado se dice que el acto impugnado en el proceso es el Acuerdo de aprobación supeditada del plan parcial modificativo del sector industrial I-12 de Loriguilla, que ya está impugnado en otro proceso. Ahora bien, esa alusión es con toda evidencia un mero error material puntual, como se aprecia sin margen para la duda en una lectura integral del escrito de interposición y de la propia demanda, donde consta con claridad que el acto impugnado es el de aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de Enguera, respecto del cual no se ha invocado ninguna litispendencia

Dicho esto, sobre la mayor parte de las cuestiones planteadas en torno al tema de fondo debatido en el proceso nos hemos pronunciado en las precitadas 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.

SEXTO- 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"*).

SEPTIMO .- Pues bien, en una contemplación conjunta de este sistema normativo, podemos extraer las siguientes apreciaciones, que resultan de indudable aplicación al caso que ahora examinamos:

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

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

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

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

Es verdad que la Ley 13/2003 tiene por objeto la regulación del contrato de concesión de obra pública; y es también verdad que la exposición de motivos de la Ley se refiere a esta disposición adicional (junto con la siguiente, 3ª) en los siguientes términos: *" las disposiciones adicionales segunda y tercera contienen las correspondientes precisiones para asegurar en todo momento la cooperación mutua de los poderes públicos en la materia y, sin perjuicio de aplicar los principios y modalidades regulados ya en nuestro ordenamiento título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), traducen de manera expresa en la norma la doctrina de las sentencias del Tribunal Constitucional, dictadas con ocasión del análisis del alcance de la competencia estatal sobre obras públicas concretas de interés general y su articulación con el ejercicio de las demás competencias concurrentes "*; pareciendo indicar que su ámbito de operatividad se restringe a la obra pública de interés general y no a cualesquiera supuestos de concurrencia de competencias estatales, autonómicas y locales. Ahora bien, aun cuando eso puede predicarse de la adicional 2ª en sus demás apartados, y también de la

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

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

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

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

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

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

Es el caso, también, del informe vinculante de la Administración estatal con carácter previo a la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cualquiera que sea su clase y denominación, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional; un trámite contemplado antes en la disposición adicional primera de la Ley

sobre Régimen del Suelo y Valoraciones 6/1998 y actualmente en la disposición adicional 2ª del vigente texto refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio, declaró adecuado al orden constitucional de competencias, aunque apuntando que *"en el ejercicio de sus competencias el Estado debe atender a los puntos de vista de las Comunidades Autónomas, según exige el deber de colaboración ínsito en la forma de nuestro Estado.... Lo expuesto basta para rechazar que la LRSV haya impuesto de forma incondicionada la prevalencia del interés general definido por el Estado frente al interés general cuya definición corresponde a las Comunidades Autónomas. Obviamente, la forma en que en cada caso el Estado emita su informe vinculante es cuestión ajena a este proceso constitucional, siendo así que el simple temor a un uso abusivo de un instrumento de coordinación no justifica una tacha de inconstitucionalidad"* (fundamento jurídico 48º).

Del mismo modo, la Ley General de Telecomunicaciones 11/1998, en su art. 44.3, exigió a los órganos encargados de la redacción de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que recabasen un informe estatal para determinar las necesidades de redes públicas de telecomunicaciones, añadiéndose que esos instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán recoger las necesidades de establecimiento de redes públicas de telecomunicaciones, señaladas en los informes elaborados en ese trámite por el órgano estatal competente. En similares términos se mueve la posterior Ley General de Telecomunicaciones 32/2003, en su artículo 26.2.

Otro ejemplo nos lo da la Ley de Carreteras 25/1988, de 29 de julio. Esta Ley hace especial hincapié en la necesidad de coordinación de los planes de carreteras del Estado con los planes autonómicos o locales, con la finalidad de que se garantice la unidad del sistema de comunicaciones y se armonicen los intereses públicos afectados. Se prevé, en este sentido, que una vez acordada la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales, el órgano competente para otorgar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto al Ministerio de Fomento, para que emita, en el plazo de un mes, y con carácter vinculante, informe comprensivo de las sugerencias que estime conveniente (artículo 10).

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

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

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

En cualquier caso, la cuestión queda despejada desde el momento que el propio legislador valenciano ha dejado sentada con carácter general la aplicación de este precepto a la ordenación urbanística de la Comunidad autónoma. No cabe sostener - como pretende el Abogado 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 .

OCTAVO .- No ignoramos que el artículo 15.3 del texto refundido de la Ley del Suelo , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (que recoge el artículo 15.3 a) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo , de suelo estatal), no caracteriza el informe sobre suficiencia de recursos hídricos como "vinculante" sino como "determinante", admitiendo la posibilidad de disentir del mismo por más que de forma expresamente motivada. Establece este precepto, recordemos, lo siguiente:

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

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

[...]

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

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

De cualquier forma, en relación con ese carácter "determinante", que no formal y explícitamente vinculante, del informe al que se refiere este precepto, hemos de decir: 1º) que partiendo de la base de que determinar es "fijar los términos de algo", si el legislador atribuye a un informe el carácter de determinante, es porque le quiere atribuir un valor reforzado. En palabras de la sentencia de esta Sala y Sección de 8 de marzo de 2010 (recurso de casación nº 771/2006), se trata de informes "*necesarios para que el órgano que ha de resolver se forme criterio acerca de las cuestiones a dilucidar. Precisamente por tratarse de informes que revisten una singular relevancia en cuanto a la configuración del contenido de la decisión, es exigible que el órgano competente para resolver esmerez la motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en aquellos informes*". Desde esta perspectiva, por mucho que estos informes no puedan caracterizarse como vinculantes desde un plano formal, sí que se aproximan a ese carácter desde el plano material o sustantivo; y 2º) más aún, la posibilidad de apartarse motivadamente de esos informes no es absoluta ni incondicionada, sino que ha de moverse dentro de los límites marcados por el ámbito de competencia de la Autoridad que resuelve el expediente en cuyo seno ese informe estatal se ha evacuado. Esto es, un hipotético apartamiento del informe sobre suficiencia de recursos hídricos sólo puede sustentarse en consideraciones propias del legítimo ámbito de actuación y competencia del órgano decisor (autonómico en este caso) y no puede basarse

en consideraciones que excedan de ese ámbito e invadan lo que sólo a la Administración del Estado y los órganos que en ella se insertan corresponde valorar, pues no está en manos de las Comunidades 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 establecer, en definitiva, y en cuanto ahora interesa, es el carácter no ya determinante sino incluso vinculante del informe estatal, por más que no en todos sus extremos y consideraciones (es decir, de forma omnicomprendiva), sino en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado.

NOVENO .- No cabe excluir la aplicabilidad de cuanto acabamos de razonar al presente caso so pretexto de que al mismo no le resultan aplicables, *ratione temporis* (en atención a las fechas de inicio y tramitación -en sus diferentes fases- del procedimiento para la aprobación del instrumento de planeamiento aquí concernido), las reformas del art. 25.4 de la Ley de Aguas estatal y del art. 19.2 de la autonómica valenciana 4/2004 del año 2005, sino que ha de tomarse en consideración la redacción inicial de una y otra Ley, lo que - se dice por la recurrida- tiene relevancia desde el momento que en esa redacción inicial se establecía un régimen de silencio positivo (a diferencia de la derivada de la reforma de 2005, que lo configura como negativo).

Tal objeción carece de consistencia para fundamentar la conclusión que la Administración autonómica recurrida propugna.

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

En efecto, aunque nos situáramos en la perspectiva de la toma en consideración de la redacción inicial del artículo 25.4, ya en ella se disponía que las Confederaciones Hidrográficas habrían de emitir informe previo, entre otros supuestos, sobre los planes en materia de ordenación del territorio y urbanismo que afectasen " *al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales* " (como es el caso, a tenor de lo que acabamos de apuntar), estableciéndose una regulación concordante en la disposición adicional 2ª, 4ª de la Ley estatal 13/2003, en cuanto, recordemos, establece el carácter preceptivo del informe estatal " *en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales* ". Además, las dudas se disipan atendiendo a lo establecido en el artículo 19.2 de la Ley autonómica valenciana 4/2004 de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, cuya aplicabilidad en su inicial redacción reconoce la propia Administración recurrida (pág. 12 de la contestación a la demanda), que establece en términos bien claros la exigibilidad de dicho informe, requiriendo incluso en esa inicial redacción que el mismo fuera "favorable", o, lo que es lo mismo, vinculante.

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

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

- segundo, porque el artículo 19.2 de la ley autonómica establecía un plazo para la producción del silencio positivo de tres meses, que en este caso no se había cumplido a la fecha de aprobación del Acuerdo de aprobación del Plan, según se desprende de las propias manifestaciones de la Administración demandada, que en su escrito de contestación señala (pág. 21, *in fine*) que "la última petición de informe a la Confederación, a la cual se adjunta el informe de SEASA, tiene entrada en dicho organismo el 23 de enero de 2007, es decir, casi tres meses antes de que la Comisión Territorial de Urbanismo adoptara el Acuerdo recurrido el 18 de abril de 2007"; de manera que cuando se dicta el Acuerdo impugnado en el proceso ese plazo de tres meses no había transcurrido, por lo que mal puede invocarse un silencio positivo que no podía existir;

- y tercero, porque para que entre en juego la técnica del silencio positivo en relación con el informe de la Confederación Hidrográfica, resulta imprescindible que la Confederación se encuentre en condiciones de emitir ese informe por disponer de toda la información pertinente para formar su criterio, siendo carga que pesa sobre la Administración instructora del procedimiento de aprobación del Plan la de aportar a la Confederación toda esa documentación que esta considera razonablemente necesaria a tal efecto; cosa que no ocurrió en este caso, dado que, como también antes anotamos, la Confederación tan sólo recibió, al requerírsele ese informe "de convalidación" del precedente informe de la entidad SEASA, el propio informe de dicha entidad, sin más datos, lo que fue oportunamente puesto de manifiesto por la propia Confederación, que lejos de permanecer inactiva, contestó que no se encontraba en condiciones de emitir el informe solicitado, al carecer de datos imprescindibles para poder hacerlo.

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

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

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

La consecuencia lógica y jurídica de cuanto acabamos de apuntar sería el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad en relación con ese inciso, dado que la Administración demandada se aferró precisamente a él para justificar en su Acuerdo de 18 de abril de 2007 la legalidad del Plan impugnado, desde el momento que, aun consciente de que no se había recabado en tiempo y forma el informe del Organismo de cuenca, acudió al informe favorable la empresa sedicentemente titular del suministro de agua a la localidad para justificar la legalidad de su decisión.

Sin embargo, en 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.

De hecho, así lo ha venido a asumir en este caso la propia Generalidad valenciana, que en el curso de la vía administrativa no se conformó con el informe favorable de la sedicente entidad colaboradora SEASA, sino que insistió en la necesidad de recabar y obtener el informe de la Confederación Hidrográfica, hasta el punto de llevar esta apreciación a la parte dispositiva del acto aprobatorio del Plan (aunque en términos jurídicamente inaceptables, como *infra* explicaremos). Más aún, ya en el curso del proceso, en su contestación a la demanda la misma Administración demandada reconoce expresamente el carácter preceptivo e insustituible del informe del Organismo de cuenca (pág. 24), por lo que huelgan mayores consideraciones sobre la cuestión.

DUODÉCIMO .- Precisamente en torno al carácter vinculante del informe del Organismo de cuenca, la Administración demandada plantea una matización que debemos estudiar. Admite al fin y al cabo la Generalidad (pág. 33 de la contestación) que el informe de la Confederación Hidrográfica adquiere carácter vinculante en la medida que se limite a pronunciarse estrictamente sobre la inexistencia o insuficiencia de recursos hídricos asignables o la incompatibilidad de la asignación con las previsiones de los planes hidrológicos. En tal caso, reconoce la Administración autonómica, " *el contenido del informe obliga a la Administración urbanística, que no podrá aprobar válidamente el Plan* ". En cambio, sostiene la Generalidad, el informe no reviste carácter vinculante, más aún, se aparta ilegítimamente del ámbito que le es propio, si más allá del pronunciamiento sobre la existencia o suficiencia, física o fáctica, de recursos hídricos, pretende basar el juicio desfavorable en consideraciones referidas a la inexistencia de concesión u otro título de derecho inscrito respecto del caudal de agua que demanda la nueva actuación. En apoyo de esta distinción dialéctica, alega la demandada que si hay recursos hídricos disponibles, el informe de la Confederación debe ser favorable, y en tal supuesto no cabrá justificar el informe desfavorable en apreciaciones acerca de la inexistencia o inutilidad a los efectos pretendidos de los títulos de aprovechamientos invocados.

No podemos compartir este planteamiento. El bloque normativo antes transcrito establece que el informe de la Confederación Hidrográfica ha de versar sobre el *aprovechamiento y disponibilidad* de los recursos hídricos, y esa disponibilidad no puede verse circunscrita a la mera existencia física del recurso, sino también a su disponibilidad jurídica, pues, cuando se trata de verificar si existe o no agua para el desarrollo urbanístico pretendido, de nada sirve constatar que la hay si luego resulta que no es jurídicamente viable su obtención y aprovechamiento para el fin propuesto. En definitiva, el ámbito competencial de las Confederaciones Hidrográficas se extiende con toda legitimidad no sólo a la constatación técnica de la existencia del agua sino también a la ordenación jurídica de los títulos de aprovechamiento (de su obtención, disponibilidad y compatibilidad), y ambas cuestiones pueden y deben ser contempladas de forma inescindible, conjunta y armónica, cuando se trata de formar criterio sobre la disponibilidad de agua para la ordenación urbanística proyectada, de manera que no cabe atribuir carácter vinculante a una pero no a la otra.

No es ocioso apuntar, en este sentido, que el Abogado del Estado adjuntó a su demanda un informe de la Confederación Hidrográfica fechado el 28 de enero de 2008, en el que se concluye que con posterioridad a la adopción del Acuerdo administrativo impugnado, el Ayuntamiento de Enguera no ha mostrado ninguna disposición efectiva para resolver el problema de la regularización jurídica del suministro de caudales a la población de la localidad, de forma que " *queda patente, pues, que el Ayuntamiento de Enguera no ha acreditado disponer de recursos hídricos suficientes para atender no sólo las nuevas demandas generadas en su planeamiento general, sino también la demandas actuales, ya que no ha iniciado trámites efectivos en orden a tramitar ninguna concesión para acceder al uso privativo requerido para ello* ". Nada útil se ha dicho por la parte demandada para contrarrestar estas aseveraciones.

DÉCIMOTERCERO .- Queda por resolver una última cuestión, consistente en si pudiera entenderse salvada la legalidad del Plan impugnado en la medida que, al fin y a la postre, en el caso aquí examinado

la aprobación del Plan quedó expresamente supeditada a la obtención de informe de la Confederación Hidrográfica del Júcar respecto a la suficiencia de recursos hídricos.

Nuestra respuesta ha de ser negativa.

En primer lugar, atendidas las circunstancias aquí concurrentes, resulta sorprendente que la Comisión Territorial de Urbanismo supeditase la aprobación del Plan a la obtención del informe de la Confederación Hidrográfica cuando ese informe ya existía, se había emitido y se había aportado a la Comisión, pronunciándose de forma clara y tajante en contra de la aprobación del Plan desde la perspectiva que le es propia (y eso a pesar de que la misma Confederación había reprochado la falta de remisión de todos los antecedentes necesarios para formar su criterio, no obstante lo cual indicó de todos modos, de forma rotunda, su parecer desfavorable a la aprobación del Plan). Teniendo ya la Comisión ese informe en su poder, no se alcanza a comprender qué otro informe de la Confederación echaba de menos y quería recabar.

Por lo demás, al margen de las circunstancias de este caso, ya hemos dejado anotado que la aprobación supeditada es realmente una aprobación definitiva, derivando de esta caracterización jurídica que no puede adoptarse sin el informe previo y favorable de la Confederación Hidrográfica, por lo que mal puede aceptarse que se prescindiera de ese informe a la hora de aprobar el Plan mediante el artificio de diferir su obtención a un momento posterior. Como resulta del artículo 41 de la Ley autonómica valenciana Reguladora de la Actividad Urbanística 6/1994, la aprobación supeditada es un cauce procedimental que permite aprobar los Planes urbanísticos cuando se aprecian reparos a esa aprobación definitiva, siempre y cuando esos reparos "*son de alcance limitado y pueden subsanarse con una corrección técnica específica*". Pues bien, nos parece evidente que un trámite tan esencial como es el informe favorable de la Confederación no puede degradarse a tan modesto nivel, dado el carácter sustantivo y nuclear que reviste ese informe de cara a la aprobación del Plan. Al expresar esto no nos estamos situando en el plano de la interpretación y aplicación del Derecho autonómico, sino que traemos a colación la norma autonómica a fin de verificar si se han respetado o no las exigencias del Derecho estatal, consagradas en el artículo 25.4 de la ley de Aguas en relación con la disposición adicional segunda, apartado 4º, de la Ley 13/2003 .

DÉCIMOCUARTO .- Siendo, pues, claro que, en el supuesto enjuiciado, se aprobó un Plan de ordenación urbanística pese al informe desfavorable de la Confederación Hidrográfica, resulta evidente que el recurso contencioso-administrativo ha de prosperar en el sentido pretendido por el Abogado del Estado, esto es, en el de declarar la nulidad del Acuerdo, de 18 de abril de 2007, de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, por el que se aprobó el Plan General de Ordenación Urbana de Enguera, conforme a lo establecido concordadamente en los artículos 62.2 de la Ley 30/1992 , 68.1 b) , 70.2 , 71.1 a) y 72.2 de la Ley de esta Jurisdicción .

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

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

FALLAMOS

Que, rechazando las causas de inadmisión alegadas y con estimación de ambos motivos invocados, debemos declarar y declaramos que ha lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta de la Administración General del Estado, contra la sentencia, de fecha 2 de abril de 2009, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en recurso contencioso-administrativo número 617/2007 , la que, por consiguiente, anulamos, al mismo tiempo que, rechazando igualmente las causas de inadmisión opuestas por la Administración demandada en la instancia, debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo sostenido por el Abogado del Estado, en la indicada representación, contra el Acuerdo, de fecha 18 de abril de 2007, de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, por el que se aprobó el Plan General de Ordenación Urbana de Enguera, que también declaramos nulo por ser contrario a Derecho, sin hacer expresa condena al pago de las costas procesales causadas en la instancia y en este recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos , debiéndose hacer saber a las partes, al notificársela, que contra ella no cabe recurso ordinario alguno. **PUBLICACION** .- Leída y publicada



que fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Jesus Ernesto Peces Morate, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que como Secretario certifico.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ