

Roj: STS 535/2013
Id Cendoj: 28079130052013100046
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 5
Nº de Recurso: 5983/2009
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: JESUS ERNESTO PECES MORATE
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a treinta 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 5983 de 2009, pende ante ella de resolución, interpuesto por la Abogada de la Generalidad Valenciana, en la representación que legalmente ostenta, y por el Procurador de los Tribunales D. Cesáreo Hidalgo Senén, en nombre del Ayuntamiento de Zarra, contra la sentencia, de fecha 30 de septiembre de 2009, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso contencioso-administrativo número 138 de 2006, sostenido por el Ayuntamiento de Ayora contra la Resolución de la Secretaria Autonómica de Territorio y **Medio Ambiente** de 4 de noviembre de 2005, desestimatoria del requerimiento previo formulado contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia de 14 de abril anterior, por el que se acordó la aprobación de la Homologación y Plan Parcial Complejo Ambiental "Las Hoyas" de Zarra, así como contra la resolución del Director General de Planificación y Ordenación Territorial de 17 de junio de 2005, por la que se tuvo por cumplimentado el citado Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo (Boletín Oficial de la Provincia de 9 de julio de 2005) y contra la Resolución de la Secretaria Autonómica de Territorio y **Medio Ambiente** de 27 de septiembre de 2006, estimatoria parcial del recurso de alzada interpuesto por Sedesa Urbana S.A. contra la resolución del Director General de Planificación y Ordenación Territorial de 17 de junio de 2005.

Ha comparecido, en calidad de parte recurrida, el Ayuntamiento de Ayora, representado por la Procuradora de los Tribunales Dña. Isabel Cañedo Vega.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- La recurrente en la instancia, Ayuntamiento de Ayora, impugnó ante el Tribunal *a quo*, en cuanto ahora interesa, la aprobación de la Homologación y Plan Parcial "Complejo Ambiental Las Hoyas" de Zarra, por el que se había operado una reclasificación de suelo urbanizable común en suelo urbanizable con uso industrial, alegando en su demanda, entre otros extremos, que no había quedado debidamente garantizado el suministro de agua para el desarrollo urbanístico pretendido. Adujo, en este sentido, que no se había pedido ni por tanto emitido el preceptivo informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Júcar, acerca de la disponibilidad de agua, la compatibilidad del incremento esperado en el consumo de agua con las previsiones del plan hidrológico de cuenca, y la no afección o menoscabo a otros usos existentes; habiéndose incorporado al expediente tan sólo un certificado del Alcalde de Zarra en el que se decía que se disponía de cantidad de agua suficiente. Entendía, por ello, la actora que no se había observado lo exigido por el artículo 19 de la Ley autonómica 19/2004. Alegó asimismo la demandante que no se habían cumplido las condiciones de la declaración de impacto ambiental, pues en esta se había requerido que se presentara *"la concesión administrativa del organismo de cuenca del uso de las aguas de los pozos de abastecimiento al Ayuntamiento de Zarra, con indicación del caudal dotado (...) esta concesión deberá ser suficiente para el consumo previsto para la población más el sector evaluado"*, siendo así que esta condición, necesaria para garantizar el consumo de agua, tampoco había sido cumplida.

SEGUNDO .- La Sala de instancia estimó el recurso desde esta perspectiva que acabamos de reseñar, rechazando el resto de las alegaciones impugnatorias sostenidas por la actora. Así, en el fundamento jurídico

segundo de la sentencia, al resumir los argumentos de la demanda, se hace referencia a estas cuestiones, sintetizando las alegaciones de la actora de la siguiente forma:

" Se incumple la garantía de suministro a agua, ya que a la fecha de la Información Pública de la Homologación y Plan Parcial la normativa vigente (art. 19.2 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje y Disposición Adicional Segunda de la Ley 13/2003, de Contratos de las Administraciones Públicas) exigían la obtención previa de informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Júcar sobre la disponibilidad de agua, la compatibilidad del incremento de consumo esperado con las previsiones del plan hidrológico y la no afectación o menoscabo de los usos existentes. Informe que no se solicitó supliéndose por un certificado del Alcalde de Zarra sobre "disponibilidad de cantidad suficiente para atender la demanda de 320.000 litros 3/año, para el abastecimiento del Polígono Medioambiental Las Hoyas".

Se han incumplido las condiciones de la Declaración de Impacto Ambiental exigidas por la Resolución de la Directora General de Gestión del Medio Natural de 5 de abril de 2005:

1º. Previo a la aprobación del proyecto deberá haberse materializado el convenio entre el Urbanizador y la Administración competente que garantice la ejecución de la variante Oeste del municipio de Ayora y se viable el acceso al sector según el trayecto seleccionado.

4º. Se presentará la concesión administrativa del Organismo de Cuenca del uso de las aguas de los pozos de abastecimiento al Ayuntamiento de Zarra, con indicación del caudal dotado... Esta concesión deberá ser suficiente para el consumo previsto para la población del sector evaluado.

Exigencias previstas en los arts. 30.1 de la LRAU y 19 de la Ley 2/2004 "

En el fundamento jurídico cuarto la Sala acoge las tesis de la recurrente, exponiendo lo siguiente:

"Sí es estimable el recurso por la falta de acreditamiento de disponibilidad efectiva de agua suficiente para el abastecimiento y la compatibilidad del incremento de consumo previsto con las previsiones del plan hidrológico sin merma o menoscabo de los usos existentes. Así, a la vista del expediente puesto en relación el informe de la Confederación Hidrográfica del Júcar emitido como prueba, no consta que se otorgara la correspondiente autorización sobre disponibilidad de recursos hídricos en los términos exigidos legalmente sin que con la solicitud de informe de 12 de mayo de 2004 se remitiera documentación alguna relativa al planeamiento que se pretendía desarrollar no siendo equivalente, por tanto, a informe favorable el emitido el 9 de diciembre de 2004 referente al cumplimiento de una serie de condiciones que debían cumplirse para llevar a cabo la actuación. Además, la solicitud de informe, aun de hallarse vigente la LUV, no puede tener la consideración que se alega por ser, evidentemente, incompleta. Tal deficiencia no se suple mediante el citado certificado del Alcalde de Zarra sobre "disponibilidad de cantidad suficiente para atender la demanda de 320.000 litros 3/año" porque del mismo no puede entenderse cumplido lo dispuesto en el art. 30.1 de la LRAU , y menos teniendo en cuenta que está en trámite un expediente de concesión de aguas para un volumen de 929.788 m3 para el abastecimiento del incremento poblacional que se deriva de la aprobación del Complejo Medioambiental sin que se disponga de la correspondiente concesión a la que se condicionó la aprobación del proyecto por la propia DIA".

Consiguientemente, el fundamento de Derecho quinto acota la estimación del recurso en los siguientes términos:

"Según lo expresado, procede la estimación del recurso en cuanto no se ha justificado con la precisión y concreción legalmente exigibles la disponibilidad, real y efectiva, de recursos hídricos suficientes para el abastecimiento del incremento poblacional esperado, sin afectación a las previsiones del plan hidrológico ni merma del abastecimiento existente, sin que se aprecie temeridad o mala fe a efectos de expresa imposición de costas".

En coherencia con estas declaraciones, la sentencia tiene el siguiente "fallo" parcialmente estimatorio:

" Estimamos el recurso interpuesto por el Letrado don Pedro Vila Arteaga, en nombre y representación del Ayuntamiento de Ayora, contra la Resolución de la Secretaria Autonómica de Territorio y Medio Ambiente de 4 de noviembre de 2005, y contra la Resolución del Director General de Planificación y Ordenación Territorial de 17 de junio de 2005, las que declaramos contrarias a derecho y anulamos en cuanto no consideraron la falta de acreditamiento, en términos legales, de la disponibilidad de recursos hídricos suficientes para el abastecimiento del incremento poblacional derivado de la aprobación de la Homologación y Plan Parcial Complejo Ambiental "Las Hoyas" de Zarra.

Desestimamos el recurso interpuesto contra La Resolución de la Secretaría Autonómica de Territorio y Medio Ambiente de 27 de septiembre de 2006.

No hacemos expresa imposición de costas."

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 Generalidad Valenciana y por el Ayuntamiento de Zarra.

La Generalidad Valenciana esgrime frente a la sentencia de instancia tres motivos de casación, todos ellos formulados al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional 29/1998.

En el primer motivo se denuncia la infracción de la disposición transitoria 2ª de la Ley 30/1992 , de Procedimiento Administrativo Común, a la hora de determinar la normativa de aplicación al caso. Alega la Administración autonómica recurrente que ante todo hay que dilucidar la aplicación temporal de dos preceptos: el artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (redactado por la disposición final 1ª de la Ley 11/2005, de 22 de junio , de modificación de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional), y el artículo 19.2 de la Ley autonómica valenciana 4/2004 de 30 de junio, de Ordenación del territorio y Protección del Paisaje (modificado por la disposición adicional 8ª de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre , Urbanística Valenciana). Se trata -dice la recurrente- de determinar si ambos artículos, en su redacción actual (al tiempo de la interposición de la casación) son aplicables al procedimiento administrativo en cuestión, el cual -matiza- ya se encontraba en tramitación cuando entraron en vigor tanto la Ley estatal 11/2005 como la Ley valenciana 16/2005. Pues bien, por lo que respecta a la aplicación temporal del artículo 25.4 de la Ley de Aguas , aduce la recurrente que ni esta Ley ni el propio Texto refundido de la Ley de Aguas de 2001 recogen normas específicas de Derecho transitorio que regulen la aplicabilidad de la reforma legal a los procedimientos en tramitación, por lo que ha de acudirse a la regla general de la disposición transitoria 2ª de la Ley 30/1992 , a cuyo tenor los procedimientos que se encuentren en tramitación en el momento de la entrada en vigor de una Ley se regularán por la normativa anterior. Así pues, conforme a este criterio, ha de concluirse que en el presente caso el informe previo de la Confederación Hidrográfica en los términos de la nueva redacción del artículo 25.4 de la Ley de Aguas no es de aplicación, dado que cuando entró en vigor la Ley 11/2005, el expediente concernido ya estaba en curso, lo cual tiene una relevante trascendencia en la medida que en la redacción inicial de la Ley existía un régimen de silencio positivo en relación con dicho informe. En cuanto a la reforma del artículo 19.2 de la Ley valenciana 4/2004 por obra de la Ley 16/2005 , apunta que esta Ley sí contempló un específico régimen transitorio, en su transitoria 1ª, señalando que la nueva redacción sería de aplicación a los procedimientos urbanísticos que no hubieran concluido el trámite de información pública, mientras que en caso de haber concluido el trámite de información pública se regirían por la legislación anterior, como es el caso del procedimiento examinado. Así pues -sostiene la Administración recurrente- atendidas las circunstancias temporales de la tramitación del expediente administrativo, la sentencia de instancia erró al aplicar los preceptos precitados en la redacción resultante de sus respectivas reformas.

El segundo motivo de casación denuncia la vulneración del artículo 25.4 de la Ley de Aguas estatal, en la redacción aplicable al caso. Siempre a juicio de esta parte recurrente, la sala de instancia infringe ese precepto cuando interpreta que el informe de la Confederación Hidrográfica es preceptivo y vinculante. Reconoce la recurrente que el informe es preceptivo, pero rechaza ese carácter vinculante, señalando que no se le ha atribuido tal supuesto carácter de forma expresa, y que la disposición adicional 2ª , apartado 4º, de la Ley estatal 13/2003 de 23 de mayo, Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, no es de aplicación a esta materia. Invoca en este sentido el art. 15 de la Ley estatal 8/2007, del Suelo, que atribuye a esta clase de informes carácter no vinculante sino -sic- determinante. Sobre esta base, alega que en el caso examinado durante la tramitación del expediente se solicitó informe a la Confederación Hidrográfica del Júcar en relación con el proyecto relativo a la Homologación y Plan Parcial del Complejo "las hoyas" de Zarra con fecha 7 de mayo de 2004. Por su parte, el Área d gestión del Dominio Público Hidráulico emitió el correspondiente informe el 9 de diciembre de 2004, que tuvo entrada en el registro de la generalidad el 18 de diciembre de 2004, sin que en el mismo consten objeciones a la actuación. Añade la recurrente que en todo caso el informe contemplado en el artículo 25.4 debe limitarse a valorar si existen recursos suficientes, no si existe agua concedida o con derecho de agua adquirido, es decir, el concepto "disponibilidad de recursos hídricos" contemplado en el informe de la Confederación se ha de referir a la vertiente física y no a la jurídica, pues esa norma no habla de títulos jurídicos sino de la existencia y disponibilidad de recursos hídricos. Así las cosas, en este caso se pidió informe a la Confederación sobre suficiencia de recursos hídricos, que fue emitido sin objeciones con fecha 9 de diciembre de 2004; pero además el Ayuntamiento certificó la capacidad y suficiencia de la red de abastecimiento de agua, sin que la Confederación haya acreditado, pudiendo hacerlo, la ausencia de recursos hídricos. En conclusión -apunta la recurrente- no es ajustado a

Derecho que la sentencia impugnada considerase incompleta la solicitud de informe presentada y de ello derivase la falta de disponibilidad efectiva de agua, pues el informe no puede manifestarse sobre cuestiones como los títulos administrativos existentes. habiéndose acreditado, pues, la existencia de recursos hídricos con los que satisfacer el incremento de consumo derivado de la actuación aprobada, sólo cabe concluir que el acto impugnado en el proceso es conforme a Derecho.

El tercer motivo casacional se formula con carácter subsidiario, para el caso de que los anteriores no prosperen. Se denuncia la vulneración del artículo 71 de la ley 30/1992 , pues -dice la recurrente- de entenderse que la solicitud de informe era incompleta, el órgano informante debió haber solicitado su subsanación.

CUARTO .- El Ayuntamiento de Zarra plantea dos motivos de casación, el primero al amparo del apartado c) del artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción , y el segundo al amparo del apartado d) del mismo precepto.

En el primer motivo se denuncia la infracción de las normas reguladoras de la prueba, con cita del artículo 60 de la ley de la Jurisdicción y 217,2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil . Aduce esta parte recurrente que la sala de instancia reconoce que el Ayuntamiento pidió el informe al Organismo de Cuenca, pero, sin embargo, falla la estimación parcial del recurso entendiendo que ni la solicitud ni la emisión del informe por la Confederación Hidrográfica ni el certificado de suficiencia de recursos hídricos son suficientes para acreditar la legalidad de la actuación cuestionada. Tal forma de razonar supone -entiende la recurrente- que no se valoró debidamente la prueba obrante en el expediente administrativo. Por otra parte, se infringe el artículo 70.2 de la Ley de la Jurisdicción porque la parte actora no probó que la actuación controvertida hubiera incurrido en infracción alguna del Ordenamiento Jurídico. Cita asimismo la parte recurrente los artículos 24 y 120.3 de la Constitución , insistiendo en que en el caso examinado se solicitó informe a la Confederación Hidrográfica, y que el régimen del silencio en caso de no emisión del informe era positivo. Menciona, en fin, el artículo 218.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y reprocha al Tribunal de instancia haber incurrido en una evidente falta de motivación al no acreditar en la sentencia ninguna de las irregularidades que se imputaban al Acuerdo impugnado en el proceso.

El segundo motivo denuncia la vulneración de Infracción art. 19 de la Directiva 2000/60/CE de 23 de octubre de 2000 , y de los arts. 25.4 del T.R. de la Ley de Aguas , 120 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico , 83.4 d la Ley 30/92 y 16.3 de la Ley estatal 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, según redacción dada por la Ley 10/03; de las Disposiciones adicionales de la Ley 13/03; del Auto de 15 de enero de 2007 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Recurso nº 1003/2006) y de la doctrina constitucional sentada por las SSTC 118/98 ó 220/03 . Insiste la parte recurrente en que en el caso examinado consta probada la solicitud de informe al organismo de cuenca, que es lo único que exige el art. 25.4 según redacción aplicable, habiéndose contestado a tal requerimiento el 9 de diciembre de 2004 (folio 34 del expte. sin que consten objeciones a la actuación, y teniendo además efectos de silencio positivo la falta de emisión del informe. También hay un certificado municipal que acredita suficiencia de recursos hídricos. Enfatiza que ese informe no es vinculante, porque la Ley de Aguas no le atribuye tal carácter. No es, a su juicio, aplicable la D. Adic. 2ª de la Ley 13/03, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, pues sólo se aplicará cuando estemos ante obras públicas. Añade que el carácter no vinculante del informe de cuenca se desprende asimismo del art. 15 de la Ley 8/2007, de Suelo . Por otro lado, en relación con el contenido del informe, apunta que es distinto el concepto de "recursos suficientes" del de "caudal de agua con concesión u otro título de derecho para su utilización", que es a lo que se refiere el informe, que debe versar sobre la suficiencia de recursos y no sobre otras cuestiones. Reitera que la Confederación no ha acreditado tal insuficiencia de recursos hídricos, y denuncia la infracción de la jurisprudencia sobre inversión de la carga de la prueba (SSTC 61/02 y ATS 1/03/07). Infracción art. 71 Ley 30/92 . Añade, en fin, que de estimarse que la solicitud de informe era incompleta, se debió solicitar subsanación de deficiencias.

QUINTO .- Admitido a trámite el recurso de casación por providencia de 11 de marzo de 2010, por ulterior proveído de 19 de abril de 2010 se dio traslado a la parte recurrida para oposición, formalizándose por el Ayuntamiento de Ayora el día 4 de junio siguiente.

Alega esta parte que la sentencia de instancia basa su fallo estimatorio en dos razones: la falta de acreditación de disponibilidad de agua, y la falta de cumplimentación de lo exigido en la declaración de impacto ambiental, siendo dos extremos diferentes que la Sala no confunde.

Aduce que no hay infracción alguna del Derecho transitorio, pues la información pública de la homologación y plan parcial se produce el 15 de diciembre de 2004, y a esa fecha estaban en vigor la redacción

original del artículo 19.2 de la Ley 4/2004 , y la disposición adicional 2ª, apartado 4º, de la Ley estatal 13/2003; estando asimismo en vigor la normativa de impacto ambiental aplicable, y que no hay tampoco infracción del artículo 25.4 de la ley de Aguas , pues, partiendo de la exigibilidad del informe de la Confederación, es obvio que para poder emitir ese informe hay que contar con los datos necesarios a tal efecto, y en este caso ocurre que ni el Ayuntamiento ni el promotor pidieron ese informe, y cuando la Consejería realizó la solicitud a la Confederación, esta carecía de datos sobre el planeamiento pretendido, de manera que no puede invocarse la doctrina del silencio positivo. Se opone también esta parte al motivo desarrollado al amparo del art. 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional . toda vez que la sentencia está correctamente motivada, siendo cuestión distinta que esa motivación no satisfaga a las partes ahora recurrentes en casación.

SEXTO .- Formalizadas las oposiciones al recurso de casación, las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento cuando por turno correspondiese, a cuyo fin se fijó para votación y fallo el día 16 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,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- El primer motivo de casación desarrollado por el Ayuntamiento de Zarra carece manifiestamente de fundamento.

Como hemos visto, se formula el motivo con amparo en el apartado c) del artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción , pero el desarrollo argumental del motivo se dedica básicamente a cuestionar la valoración de los datos concurrentes efectuada por el Tribunal de instancia, en torno a la solicitud de informe a la Confederación Hidrográfica, las circunstancias y contenido de dicha solicitud, y el carácter positivo del silencio administrativo; cuestiones, estas, que son propias del enjuiciamiento del tema de fondo y que en tal condición resultan ajenas al cauce casacional al que se acoge este primer motivo, que, según jurisprudencia constante, resulta idóneo para denunciar los vicios *in procedendo* y no *in iudicando* . Por lo demás, la sentencia cumple suficientemente los deberes de motivación y congruencia de las resoluciones judiciales, como se demuestra por el hecho de que las dos partes recurrentes en casación han articulado sendos motivos casacionales desde la perspectiva propia del tema de fondo, demostrando con sus propios argumentos que han entendido perfectamente la razón determinante de la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo, siendo cuestión distinta que la motivación de la sentencia no les satisfaga.

SEGUNDO .- El segundo motivo de casación desarrollado por el Ayuntamiento coincide substancialmente con los articulados por la Abogada de la Generalidad valenciana, por lo que los abordaremos de forma conjunta. A estos efectos, dada la discusión existente entre las partes acerca de la solicitud de informe a la Confederación Hidrográfica a lo largo de la tramitación del Plan en cuestión, hemos de realizar un repaso por dicha tramitación en cuanto ahora interesa, esto es, en cuanto a la solicitud de informe a la Confederación Hidrográfica del Júcar sobre la existencia y disponibilidad de recursos hídricos.

Las dos recurrentes en casación sostienen toda su argumentación sobre la premisa fáctica de que en el curso del procedimiento de elaboración del Plan se solicitó el informe a la Confederación Hidrográfica. Admiten que la solicitud de ese informe resulta preceptiva, pero enfatizan que el informe se pidió y que la Confederación Hidrográfica no puso reparos al mismo, añadiendo que, en todo caso, el sentido del silencio ante una falta de respuesta de la Confederación era positivo de acuerdo con la normativa aplicable. Ahora bien, esa premisa es incierta, como resulta con evidencia de la prueba practicada en autos.

En efecto, para clarificar esta cuestión se practicó en periodo probatorio, a instancia de la demandante, la prueba consistente en requerir informe a la Confederación Hidrográfica del Júcar a fin de que, primero, certificase si constaba en los archivos de la Confederación alguna solicitud del Ayuntamiento de Zarra o de la empresa urbanizadora del "Complejo Medioambiental las Hoyas de Zarra" acerca de la disponibilidad de agua para el desarrollo pretendido, y segundo, aportase copia del informe emitido sobre disponibilidad del agua, en el caso de que existiera. Pues bien, la Confederación contestó en el siguiente sentido:

"En relación con el primero de los puntos este Organismo informa de que no hay constancia de solicitud alguna por parte del Ayuntamiento de Zarra o de la empresa urbanizadora de la actuación urbanística mencionada anteriormente. Contrariamente, sí se tiene constancia de una solicitud de fecha 12 de mayo de 2004, para la emisión de informe por parte de este Organismo, presentada por la entonces Consellería de Territorio i Habitatge.

Junto a la mencionada solicitud no se remitía documentación alguna referente al planeamiento que se pretendía desarrollar, a pesar de lo cual este Organismo procedió, en fecha 09 de diciembre de 2004, a remitir

un informe, mediante el cual se daba traslado de una serie de condiciones, que en relación al Dominio Público Hidráulico deberían de cumplirse por la actuación que se pretendía llevar a cabo.

En relación al segundo de los aspectos planteados, este organismo no cuenta con un informe sobre disponibilidad de recursos hídricos relativos al término municipal de Zarra. sin embargo sí se puede dar traslado de la información de la que se tiene constancia en esta Confederación Hidrográfica relativos a derechos de agua con los que cuenta el citado Ayuntamiento. De esta forma, actualmente el Ayuntamiento de Zarra está tramitando (número de expediente 2007CP0020) ante este Organismo una concesión de aguas para un volumen 929.788 m3 para uso abastecimiento del incremento poblacional que se deriva del complejo medioambiental "Las Hoyas". Este expediente se encuentra actualmente en fase de solicitud.

A estos efectos, tal como se establece en el artículo 116.3 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, se entenderá que la c concesión administrativa surtirá efectos desde el momento en que tras serle notificadas, al peticionario o al designado entre los presentados al trámite de competencia, las condiciones en que puede serle otorgada la concesión, estas fueran aceptadas sin reparos o habiendo formulado el peticionario observaciones a las mismas el Organismo de cuenca las hubiese aceptado. Por todo ello, se entiende que al encontrarse en un trámite muy inicial del proceso para la concesión de derechos de aguas y ante la falta de conclusión del procedimiento fijado por el reglamento del Dominio Público Hidráulico para el otorgamiento de la concesión, se debe considerar, a fecha de emisión de este informe, **no se dispone de la concesión administrativa correspondiente**.

Consecuentemente, atendiéndose a la petición realizada, se procede por **medio** del presente escrito a la remisión de la solicitud de informe presentada por la Consellería de Territorio i Habitatge así como copia del informe emitido por este Organismo en fecha 09 de diciembre de 2004".

Consta efectivamente, adjunto a este informe de la Confederación que acabamos de transcribir, la solicitud de informe que en su día remitió la Consejería, con fecha 7 de mayo de 2004, donde se indicaba lo siguiente:

"Se ha presentado en la Comisión Territorial de Urbanismo el proyecto relativo a la Homologación y Plan Parcial Complejo "Las Hoyas" de Zarra. De acuerdo con el artículo 36.2.B de la Ley 6/1994 de 15 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 36.2 de la LRAU. El expediente encuentra a su disposición en este Servicio territorial de Urbanismo y Ordenación Territorial".

A esta petición de informe, no acompañada de documentación alguna, contestó la Confederación con un escrito fechado el 9 de diciembre de 2004, que se limitaba a recordar el marco jurídico aplicable, concluyendo que

"en resumen, esta actuación, en cuanto afecte al Dominio Público Hidráulico y o su zona de policía deberá ajustarse en todas sus fases a lo dispuesto en la normativa específica vigente y en particular al Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Aguas, modificado por la Ley 62/2003 de 30 de diciembre, sus reglamentos y demás disposiciones que lo desarrollen ... **El presente informe no presupone autorización administrativa para realizar las obras** "

[el subrayado y resaltado en negrita figura en el informe original].

De esta documentación aportada en periodo probatorio resulta con evidencia que, como apreció la Sala de instancia, la solicitud de informe remitida a la Confederación adolecía de una apreciable vaguedad y no iba acompañada de documentación alguna, por lo que la Confederación hizo lo único que cabía a la vista de tan insuficiente información, a saber, recordar la necesidad de respetar el derecho vigente y remarcar que su informe no podía considerarse autorizador de ninguna clase de obras; sin que posteriormente se realizase actividad alguna por el Ayuntamiento ni por la Comunidad Autónoma para suplir esta carencia y pedir e incorporar al expediente un informe de la Confederación solicitado y emitido en debida forma (como debieron haber hecho a la vista del propio contenido de la contestación de la Confederación Hidrográfica). Mal puede, así las cosas, considerarse cumplido el trámite de informe preceptivo de la Confederación Hidrográfica, sin que pueda admitirse que la carencia de ese informe quede válidamente suplida por un más que sucinto informe del propio Alcalde de la Corporación municipal acerca de la suficiencia de recursos hídricos, emitido por una autoridad municipal que carece por completo de la competencia técnica y posición institucional imprescindible para dictaminar válidamente sobre tal cuestión.

Por añadidura, existe una razón más que fundamenta la declaración de nulidad acordada por la Sala de instancia, cual es que quedó asimismo acreditado en periodo probatorio que no se ha dado cumplimiento a una condición expresamente plasmada en la Declaración de Impacto Ambiental favorable emitida en relación con este Plan, consistente en que -sic- "*se presentará la concesión administrativa del organismo de Cuenca del uso de las aguas de los pozos de abastecimiento al Ayuntamiento de Zarra, con indicación del caudal dotado, en cumplimiento del artículo 59 del Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas. Esta concesión deberá ser suficiente para el consumo previsto para la población más el sector evaluado*". Sorprendentemente, esta condición se consideró cumplida no mediante la obtención de la pertinente e imprescindible concesión, que ya sabemos que no se ha obtenido, sino mediante ese simple informe del Alcalde de Zarra a que acabamos de referirnos, que se limitaba a indicar de forma apodíctica en apenas tres líneas que el Ayuntamiento disponía de cantidad suficiente para atender la demanda de agua prevista para el desarrollo urbanístico en trámite, sin explicar las fuentes de información que le habían conducido a tal aseveración ni acompañar dato o documentación alguna que la sustentara.

Acertó, desde esta perspectiva, el Tribunal de instancia al declarar la nulidad de los Acuerdos referidos en la parte dispositiva de su sentencia.

TERCERO .- Aunque lo dicho es bastante para desestimar el presente recurso de casación, no es ocioso añadir que carecen de razón las alegaciones de las recurrentes sobre la interpretación de las normas aplicables. A estas cuestiones nos hemos referido en dos recientes sentencias de esta Sala y Sección 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.

CUARTO .- A estos efectos, es obligado comenzar el análisis por el artículo 25.4 de la Ley de Aguas (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001). En su redacción original, este precepto establecía lo siguiente:

*"Las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de **medio ambiente**, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno.*

El informe se entenderá favorable si no se emite en el plazo indicado. Igual norma será también de aplicación a los actos y ordenanzas que aprueben las entidades locales en el ámbito de sus competencias.

No será necesario el informe previsto en el párrafo anterior en el supuesto de actos dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo por la Confederación Hidrográfica".

Ahora bien, el artículo fue modificado por Ley 11/2005, de 22 de junio, quedando redactado en los siguientes términos:

*"Las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de **medio ambiente**, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno.*

Cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas.

El informe se entenderá desfavorable si no se emite en el plazo establecido al efecto.

Lo dispuesto en este apartado será también de aplicación a los actos y ordenanzas que aprueben las entidades locales en el ámbito de sus competencias, salvo que se trate de actos dictados en aplicación de

instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo de la Confederación Hidrográfica. "

Debiéndose tener en cuenta que en el ínterin se aprobó la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, cuya disposición adicional segunda, apartado 4º, establece lo siguiente:

" la Administración General del Estado, en el ejercicio de sus competencias, emitirá informe en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales. Estos informes tendrán carácter vinculante, en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado, y serán evacuados, tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada, en el plazo máximo de dos meses, transcurrido el cual se entenderán emitidos con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del procedimiento de aprobación, salvo que afecte al dominio o al servicio públicos de titularidad estatal. A falta de solicitud del preceptivo informe, así como en el supuesto de disconformidad emitida por el órgano competente por razón de la materia o en los casos de silencio citados en los que no opera la presunción del carácter favorable del informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en aquello que afecte a las competencias estatales ".

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

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

QUINTO .- Pues bien, en una contemplación conjunta de este sistema normativo, podemos extraer 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" o por el de otras autoridades políticas).

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 artículo 149.1.24 de la Constitución*), 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 éstos 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 artículo 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. Este ordenamiento ha establecido la necesidad de que los aeropuertos de interés general y su zona de servicio sean calificados como sistema general aeroportuario en los planes generales o instrumentos equivalentes de ordenación urbana, los cuales no podrán incluir determinación alguna que interfiera o perturbe el ejercicio de las competencias

estatales sobre los aeropuertos calificados de interés general. A este respecto, la sentencia del Tribunal Constitucional 46/2007 (sobre la Ley balear de directrices de ordenación territorial) ha hecho un clarificador resumen de la regulación de la concurrencia de competencias en este peculiar ámbito, en los siguientes términos:

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

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

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

3º) El informe de la Confederación Hidrográfica es, pues, preceptivo, en cuanto que de necesaria obtención, según lo concordadamente dispuesto en los artículos que se han transcrito (hasta el punto de que su no elaboración en plazo determina que el mismo se tenga por emitido en sentido desfavorable); *y es además vinculante* en cuanto afecta al ámbito competencial de la Confederación Hidrográfica, porque así lo dispone la Disposición Adicional 2ª de la Ley 13/2003 en relación con el artículo 83.3 de la Ley urbanística valenciana .

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

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

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

[...]

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

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

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

Desde esta perspectiva, el artículo 15.3 de la Ley de Suelo estatal concuerda con la precitada disposición adicional 2ª, 4ª, de la Ley estatal 13/2003, pues lo que uno y otro precepto vienen a sentar, en definitiva, y en cuanto ahora interesa, es el carácter no ya determinante sino incluso vinculante del informe estatal, por más que no en todos sus extremos y consideraciones (es decir, de forma omnicompreensiva), sino en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado.

SEPTIMO .- No cabe excluir la aplicabilidad de cuanto acabamos de razonar al presente caso so pretexto de que al mismo no le resultan aplicables, por razones cronológicas (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 recurrentes en casación- 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 nadie discute, 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 Administración, por dos razones:

- primero, porque ese régimen jurídico de silencio positivo establecido en el artículo 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;

- y segundo, 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, a la Confederación no se remitió documentación alguna que le permitiera valorar las circunstancias sobre las que se requería su informe. por lo que la propia Confederación, lejos de permanecer inactiva, contestó limitándose a recordar la necesidad de cumplir la normativa de aplicación y enfatizar que a través de esta observación no estaba emitiendo ninguna autorización en relación con las actuaciones pretendidas.

OCTAVO .- Precisamente en torno al informe del Organismo de cuenca, las recurrentes en casación aducen que el informe de la Confederación Hidrográfica se ha de limitar a pronunciarse estrictamente sobre la inexistencia o insuficiencia física o material de recursos hídricos, pero no puede extenderse legítimamente a consideraciones referidas a la inexistencia de concesión u otro título de derecho inscrito respecto del caudal de agua que demanda la nueva actuación. Vienen a decir las recurrentes 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 recurso sino también a la ordenación jurídica de los títulos de aprovechamiento (de su obtención, disponibilidad y compatibilidad), y ambas cuestiones pueden y deben ser contempladas de forma imprescindible, 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.

Por lo demás, ya hemos visto que en el caso que ahora analizamos fue la propia declaración de impacto ambiental la que apuntó de forma bien clara la necesidad de obtener las concesiones necesarias para garantizar el abastecimiento de agua para el ámbito contemplado, siendo así que esas concesiones no se han obtenido, como ha informado de manera terminante la Confederación hidrográfica del Júcar; de forma que huelgan mayores consideraciones sobre esta cuestión, ni las recurrentes han dicho nada útil para llegar a una conclusión distinta.

NOVENO .- Al declararse no haber lugar al recurso de casación procede condenar a las Administraciones recurrentes, por mitad, en las costas del mismo (artículo 139.2 de la Ley Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio), si bien procede limitar su cuantía, por los conceptos de representación y defensa del Ayuntamiento comparecido como recurrido, a la cifra de tres mil euros, dada la actividad desplegada para oponerse a los indicados recursos, conforme a lo establecido en el apartado tercero del mismo precepto.

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



FALLAMOS

Que, con desestimación de todos los motivos al efecto invocados, debemos declarar y declaramos que no ha lugar a los recursos de casación interpuestos por la Abogada de la Generalidad, en nombre y representación de la Comunidad Autónoma Valenciana, y por el Procurador Don Cesareo Hidalgo Senen, en nombre y representación del Ayuntamiento de Zarra, contra la sentencia, de fecha 30 de septiembre de 2009, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en recurso contencioso-administrativo número 138 de 2006 , con imposición a las referidas Administraciones recurrentes de las costas procesales causadas, por mitad, hasta el límite, por los conceptos de representación y defensa del Ayuntamiento comparecido como recurrido, de tres mil euros.

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