

## “MÁS DE 90 PLANES DE URBANISMO ANULADOS JUDICIALMENTE POR NO JUSTIFICAR LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS HÍDRICOS”

“MORE THAN 90 TOWN PLANNING CANCELLED DUE TO THE  
LACK OF AVAILABILITY OF WATER RESOURCES”

**Autor:** José Antonio Ramos Medrano. Técnico Administración General.  
Ayuntamiento de Madrid. ([ramosmja@madrid.es](mailto:ramosmja@madrid.es))

### **Resumen:**

En estos últimos años hemos visto un intenso conflicto competencial entre las administraciones central y autonómica, para ver quien asumía la competencia final en materia de planeamiento urbanístico. Se trataba de decidir sobre el alcance del informe de la Confederación Hidrográfica sobre suficiencia de recursos hídricos y si éste vinculaba a la administración que debía aprobar definitivamente el plan. Ante la falta de acuerdo entre las administraciones, ha tenido que ser el Tribunal Supremo el encargado de poner orden. Y ha fijado una doctrina jurisprudencial que asegura que no puedan aprobarse planes de urbanismo si no tienen totalmente garantizados los recursos hídricos.

### **Abstract:**

Over the last few years an intense conflict between the central administration and the regional administration has been established, in order to decide which one was going to assume the competence in Town Planning. The main issue of that discussion was deciding the extent of the Water Authority's report, regarding the availability of water resources. Furthermore, this report decided whether the plan was going to be adopted or not. Due to the disagreement between the administrations, the Supreme Court had to settle the dispute. Moreover, the Supreme Court has established a jurisprudential doctrine which assures that a town planning can only be approved if the water resources are guaranteed.

**Palabras clave:** Planeamiento urbanístico; desarrollo sostenible; recursos hídricos; informe determinante

**Keywords:** Town Planning; Sustainable Development; water resources; decisive report

**Sumario:**

1. **Introducción**
2. **Criterio jurisprudencial del Tribunal Supremo**
  - a. **Admisión de la medida cautelar de suspensión del planeamiento por la importancia que tiene esta materia**
  - b. **No solo suficiencia sino también disponibilidad jurídica sobre los recursos**
  - c. **Concepto dinámico de la suficiencia de recursos hídricos**
  - d. **Actuaciones de futuro no integran el concepto de disponibilidad**
  - e. **Carácter determinante del informe dado el interés prevalente de la competencia estatal en materia de aguas**
3. **Conclusión**
4. **Anexo. Relación de sentencias**

**Summary:**

1. **Introduction**
2. **Supreme Court's Jurisprudential criteria**
  - a. **Approval of the precautionary measure that suspends planning regarding the importance of this field**
  - b. **Not only the sufficiency, but also de juridical availability of water resources**
  - c. **Dynamic concept of the availability of water resources**
  - d. **Future proceedings do not integrate the concept of availability**
  - e. **Determinant report due to the prevalent interest of the state competence in water**
3. **Conclusion**
4. **Annex. List of Judgments**

**1. INTRODUCCIÓN**

El artículo 22.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 25 de octubre de 2015, establece con claridad:

“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:

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.

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.”

En un sentido similar se pronuncia el artículo 45.2 de la Ley de Aguas, en su última modificación de este artículo llevada a cabo por la Ley 11/2005, de 22 de junio. Pero para llegar a este punto se ha producido un largo e importante conflicto competencial entre algunas comunidades autónomas -en especial la valenciana- y la Administración General del Estado, para garantizarse tener la última palabra en lo relativo a los nuevos desarrollos urbanísticos, conflicto en el que se han visto involucrados un número importante de planes de urbanismo que han sido declarados nulos por los tribunales al no tener garantizada la disponibilidad de los recursos hídricos necesarios para atender las nuevas demandas de agua que en ellos se preveían.

Es cierto que este conflicto se ha producido justo en plena fase expansiva del boom inmobiliario, y posiblemente se hubiera desarrollado de otra forma de no existir una importante presión urbanizadora sobre las administraciones públicas que, dicho sea de paso, era muy bien vista por casi todas ellas deseosas de sumarse a este proceso de urbanización, por las ventajas económicas que ello aportaba, al menos a corto plazo.

Para un ciudadano de a pie es claro que a la hora de prever un nuevo desarrollo urbano, en el que van a residir nuevos vecinos, implantarse industrias o simplemente crear nuevas dotaciones, hay que contar con el agua necesaria para luego no tener problemas en el suministro en los meses de verano o de prolongadas sequías, igual que ocurre con el resto de suministros urbanos (electricidad, saneamiento, telefonía, etc.). Pero esto que es tan claro para todos los ciudadanos se complica mucho en el ámbito jurídico-administrativo, siendo una prueba más de la separación que se está produciendo entre la ciudadanía y los poderes públicos, cuyos intereses parece que, lamentablemente, no van siempre de forma paralela, como debería

ocurrir. Afortunadamente en este conflicto se ha impuesto la cordura, en gran medida gracias a la labor judicial del Tribunal Supremo, que ha ido fijando una doctrina muy consolidada, que incluso va un poco más lejos de lo que dice la propia norma legal.

A nivel judicial el punto de partida era la admisión de que se pudieran aprobar planes de urbanismo a pesar de que no tuvieran garantizados los recursos hídricos necesarios, condicionando la aprobación definitiva del plan a que se consiguieran en un momento futuro esos recursos hídricos. De esta forma, por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de Valencia en su sentencia de 21 de febrero de 2006 admitió la validez de la aprobación condicionada del Plan Parcial “Ampliación Eucaliptos” en Benijófar (Alicante) pese a que el informe de la Mancomunidad de los Canales de Taibilla (que no tiene la consideración de Confederación Hidrográfica) señalaba expresamente que “ la actual situación de déficit (las necesidades superan los recursos asignados) que se está paliando con la aportación de recursos de carácter extraordinario”. No obstante lo anterior, se admite la posibilidad de atender la demanda futura prevista en la planificación hidrológica a medio plazo, en el periodo 2003-2006 con la ejecución de las nuevas instalaciones contempladas en el programa de inversiones del Plan Hidrológico denominadas "Ampliación de desaladoras".

Esta era la situación de partida hace apenas 10 años, pero la presión del boom inmobiliario con la constante aprobación de planes de urbanismo, muchos de ellos con un crecimiento poblacional al margen de toda lógica<sup>1</sup> motivó que el Tribunal Supremo diera un primer toque de atención a los Tribunales Superiores de Justicia, rechazando el criterio de que la aprobación condicionada era un acto de trámite, que adquiere su eficacia una vez que se cumpla la condición impuesta de disponer de los recursos hídricos necesarios, obligando al Tribunal de instancia a que entre a enjuiciar el fondo del asunto y decidir sobre la legalidad o no de aprobar los planes condicionados a una ulterior justificación de la existencia de recursos hídricos. Así, las sentencias del Tribunal Supremo de 25 y 30 de junio, 22 de septiembre, 8 y 15 de octubre de 2010, relativas a planeamiento de los municipios levantinos de Rotglá y Corbera, Monforte del Cid, Calpe, Rótova y Canals.

Esta labor judicial no hubiera sido posible sin la postura decidida de las Confederaciones Hidrográficas por defender el ámbito de sus competencias en lo relativo a la emisión de informe en el planeamiento, territorial y urbanístico, que implique un aumento de las demandas hídricas. De esta forma, la Administración General del Estado adoptó el criterio de impugnar

---

<sup>1</sup> El caso más extremo ha sido la previsión del PGMO del municipio murciano de Aledo que preveía pasar de los 1.050 habitantes hasta poder alcanzar los 240.000, y eso que no era un municipio costero, plan que fue incluso aprobado por la propia Comunidad Autónoma.

todos los planes que se iban aprobando sin contar con el preceptivo informe de la Confederación Hidrográfica.

Pero antes de la judicialización del conflicto, los legisladores tuvieron la necesidad de ir mejorando la normativa, tanto estatal como autonómica, para reforzar la postura de cada una de las administraciones con competencia en ordenación del territorio, urbanismo y agua. Así, el Estado en el año 2005 modificó la redacción del artículo 25.4 de la Ley de Aguas estableciendo la necesidad de un informe de la Confederación Hidrográfica en relación con los actos o planes de las Comunidades Autónomas o entidades locales que comporten nuevas demandas de recursos hídricos (párrafo segundo); y afirmando expresamente que el informe se entenderá desfavorable si no se emite en el plazo establecido (párrafo tercero). Ya antes, en el año 2003, había efectuado una modificación expresa dentro de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas que, dicho sea de paso, no era la mejor ubicación sistemática para regular este tema y planteó alguna duda inicial sobre su alcance normativo.

También el legislador valenciano hizo un esfuerzo para defender la competencia autonómica incluyendo en la Ley de 4/2004, de 30 de julio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, la posibilidad de que el informe sobre la disponibilidad de recursos hídricos fuera emitido bien por el organismo de cuenca “o entidad colaboradora autorizada para el suministro” y flexibiliza el contenido del mismo admitiendo la posibilidad de que la existencia de recursos hídricos suficientes pueda ser justificada mediante el compromiso de ejecución de infraestructuras generadoras de recursos hídricos a través de la aplicación de nuevas tecnologías, como la desalación de agua de mar o aguas subterráneas salobres, aprovechamiento de aguas depuradas, potabilización o alternativas similares” y también indica que no será necesaria la obtención de nuevo informe “cuando la implantación de los referidos usos se verifique en aplicación de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente.”

Con estas dos legislaciones con diferencias tan importantes entre sí, la solución tenía que venir de un árbitro imparcial que es el papel que tienen los tribunales de justicia en nuestro sistema jurídico, pero el Tribunal Superior de Justicia de Valencia siguió defendiendo la postura de que era posible una aprobación condicionada del planeamiento, quedando su ejecutividad suspendida hasta que se hubiera obtenido el informe favorable del organismo de cuenca, aunque hay que reconocer que no aceptó la posibilidad de que la entidad que lleva a cabo la labor de suministro y distribución de aguas pueda suplir al informe del organismo de cuenca, al tratarse de una competencia estatal cuya regulación no puede ser sustituida por una comunidad autónoma.

## **2. CRITERIO JURISPRUDENCIAL DEL TRIBUNAL SUPREMO**

Ha sido el Tribunal Supremo el que ha fijado con precisión el alcance de la competencia estatal en materia de aguas, y en general todas aquellas competencias exclusivas con incidencia territorial (carreteras, costas, aeropuertos, etc) y ha establecido una interpretación muy rigurosa y estricta para preservar las competencias de las confederaciones hidrográficas, incluso mucho más rigurosa que la establecida en la propia legislación, de tal manera que, como tendremos ocasión de exponer, quizá haya llegado demasiado lejos en su labor de defender las competencias del organismo de cuenca.

En un primer momento se pueden ver varias sentencias en las que los tribunales superiores de justicia no aplican con todo el rigor la medida de suspensión cautelar del plan impugnado y es el Tribunal Supremo el que casa varias sentencias apostando por la suspensión cautelar para evitar que la ejecución del plan lleve a una situación sin retorno en el momento de dictarse sentencia. Ejemplo de ello son las STS de 9 de febrero de 2010 suspendiendo cautelarmente, contra el criterio del TSJ de Valencia, el plan parcial y proyecto de urbanización Benicassim Golf, la STS de 17 de noviembre de 2010 que casa también la sentencia del TSJ de Murcia sobre el Plan Parcial “Santa Ana del Monte Jumilla Golf” o la STS de 23 de marzo de 2011 que casa una sentencia del TSJ de Madrid que no había suspendido la eficacia de un plan especial de Tres Cantos que preveía un desarrollo de 1.000 viviendas.

No debe perderse de vista que en esos años estábamos insertos en plena fase expansiva de la burbuja inmobiliaria y lo que podría ser una situación puntual se desbordó hasta tal límite que era necesario que alguien pusiera un poco de cordura en este fenómeno de desarrollismo exacerbado. No está de más recordar lo que decía la Resolución del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2009, conocida como el Informe Auken, al advertir que “resulta clave considerar si el efecto acumulativo de tantos proyectos urbanísticos a gran escala que carecen de un informe positivo de la autoridad competente en materia de agua podría imposibilitar la aplicación de la Directiva marco”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> En este informe también se destaca que “existen cada vez más pruebas de que las autoridades judiciales en España han empezado a reaccionar ante el reto que supone la urbanización excesiva en muchas zonas costeras, en particular mediante la investigación y la imputación de cargos contra funcionarios locales corruptos quienes, por sus acciones, han facilitado desarrollos urbanísticos no reglamentados sin precedentes en detrimento de los derechos de los ciudadanos de la UE, que han conllevado daños irreparables a la biodiversidad y la integridad medioambiental de muchas regiones de España”.

Tras estas primeras sentencias apostando por la suspensión cautelar del planeamiento que no cuente con el informe favorable del organismo de cuenca, devolviendo el asunto para sea enjuiciado por el tribunal a quo y rechazando expresamente la postura de considerar válido un plan aprobado con la condición de que en un momento posterior obtenga esta conformidad, existen dos sentencias en las que el Tribunal Supremo tiene ocasión de fijar con claridad y precisión su postura estableciendo un criterio que luego es reiterado en casi todas las sentencias posteriores con la técnica ya clásica, de cortar y pegar un mismo contenido en todas las sentencias, no solo por parte del Tribunal Supremo sino por casi todos los Tribunales que enjuician estos temas. Pero no se trata de desprestigiar la labor judicial sino todo lo contrario, destacar el número tan elevado de situaciones similares que ha llegado a los tribunales de justicia en un período de tiempo tan corto, por una conducta incorrecta por parte de las administraciones que aprueban de forma indebida estos planes de urbanismo.

Las dos sentencias que marcan el criterio del Tribunal Supremo y luego se reiteran en el resto de pronunciamientos judiciales son la de 24 de abril de 2012, relativo a la impugnación de un plan parcial del municipio valenciano de Carcaixent y la de 25 de septiembre de 2012, relativa a un plan de reforma interior del municipio de Locnou de San Jeroni. Junto a estas dos sentencias clásicas también se reiteran las citas de las sentencias de 23 y 30 de enero de 2013 relativas a planeamiento de los municipios de Enguera y Zarra, todos ellos en la provincia de Valencia.

El criterio jurisprudencial que ha ido fijando el Tribunal Supremo en su interpretación sobre el alcance de la competencia de las Confederaciones Hidrográficas en el planeamiento que implique nuevas demandas de recursos hídricos podemos resumirlo en los siguientes puntos:

## **2.a) Admisión de la medida cautelar de suspensión del planeamiento por la importancia que tiene esta materia**

Cuando comenzaron las primeras impugnaciones del planeamiento que se iba aprobando en la costa levantina sin contar con el informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Júcar la abogacía del Estado pedía la suspensión cautelar del planeamiento, petición que era admitida por el Tribunal Supremo dado los perjuicios tan importantes que podía implicar seguir avanzando en la ejecución del plan si luego se llegaba a anular el plan en la resolución judicial definitiva, dado los plazos tan largos en la resolución de los conflictos judiciales.

Quizás la sentencia más interesante de todas sea la STS de 17 de mayo de 2010, relativa a la impugnación del plan parcial Jumilla Golf, toda vez que en

este caso la suspensión cautelar no era pedida por la administración del Estado, sino por un simple particular, un pastor que defendía su actividad ganadera tradicional, y el TSJ de Murcia no entendió que ello fuera justificación suficiente para admitir la suspensión cautelar de un plan aprobado por una administración pública, en la medida en que el posible perjuicio podría ser indemnizado por la administración en caso de que el plan fuera declarado nulo. Frente a esta argumentación el TS entiende que la posible insuficiencia de recursos hídricos no puede ser relativizada, y aunque lo alegue un particular los tribunales deben velar por el correcto ejercicio de las potestades públicas por parte de la administración, señalando que:

“el planeamiento, cual disposición de carácter general, conlleva, implica y supone un interés general ---como tradicionalmente ha expuesto la jurisprudencia---, mas ello lo será tan solo en el marco del cumplimiento de la legislación sectorial afectante, como en el supuesto de autos ocurre con la de aguas.

Dicho de otra forma, en la confrontación ---en el limitado ámbito procesal en el que nos encontramos--- entre el interés general que el desarrollo urbanístico representa ---tomado en consideración por la Sala de instancia--- y el interés general derivado del cumplimiento de la normativa sectorial de aguas, obvio es que este debe primar, en un supuesto como el de autos, en el que de los propios términos de los Autos impugnados no puede deducirse el cumplimiento de la misma legalidad”

De esta forma, el TS ha fijado el criterio de la admisión de la medidas cautelar de suspensión del planeamiento en los supuestos de impugnación de planes aprobados sin el preceptivo informe del organismo de cuenca sobre disponibilidad de recursos hídricos, y ello aunque el plan sea impugnado por una asociación o sujeto particular<sup>3</sup>

## **2.b) No solo suficiencia sino también disponibilidad jurídica de los recursos hídricos**

Este es quizás el punto más conflictivo de la doctrina jurisprudencial en la medida en que es cierto que una cosa es que haya agua y otra es que se tenga el derecho a usarla (disponibilidad), lo que ocurre es que el concepto de disponibilidad jurídica se está identificando con el concepto de concesión

---

<sup>3</sup> Entre otras muchas sentencias pueden verse las de 25 de febrero de 2009 (Plan General de Enguera, Valencia), 30 de marzo (Plan Parcial “El Rajolar” en el municipio valenciano de Llauri), 6 de julio (PP del sector industrial “Barranc El Pozalet” en Loriguilla (Valencia) y 6 de noviembre (Plan de Reforma Interior “Tapareit Industrial” Benaguasil, Valencia) , así como la de 1 de febrero de 2010 (PP “Segaria”, en el municipio alicantino de Benimeli)



administrativa de agua, lo que no deja de ser una interpretación muy extensiva de la ley.

En todas las sentencias se alude a la diferencia entre estos dos conceptos, de tal forma que, como dice la STS de 12 de abril de 2013 (Paterna):

“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”.

La diferenciación de los conceptos de suficiencia y disponibilidad es correcta, si bien el alcance de la disponibilidad se está ampliando demasiado hasta forzar el propio concepto haciéndolo coincidir con concesión administrativa, que no es lo que dice la ley. Se ha dado ya el caso de un recurso judicial en Galicia en que un particular alegaba que a pesar de que había un informe favorable de la Confederación Hidrográfica este informe no debía ser admitido por contradecir la postura jurisprudencial de que es necesaria una concesión administrativa, criterio que no fue aceptado por el TSJ de Galicia. Por el contrario, el Tribunal Supremo en su sentencia de 17 de febrero de 2017 rechazando la postura del TSG de Galicia ha anulado el plan general de Verín (Orense) que contaba con el informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Duero entendiendo que no es suficiente con el informe favorable sino que es necesario también, -aunque no lo diga la ley-, contar con la concesión de aguas, tal y como viene señalando con reiteración la jurisprudencia cuando indica que **“la disponibilidad requiere de un título concesional para la utilización del recurso”**. No es una cuestión baladí en la medida en que con este criterio no basta que la Confederación Hidrográfica informe favorablemente el plan sino que tiene que otorgar también el título jurídico de la concesión administrativa sobre los recursos hídricos.

También a mi juicio el Tribunal Supremo al anular el PGOU de Santander por la existencia de una sentencia de nulidad del bitrasvase Ebro-Besaya-Pas, dictada con posterioridad la aprobación del PGOU, ha llevado las cosas demasiado lejos. De aplicarse esta misma doctrina jurisprudencial no se podría admitir un planeamiento en la Comunidad Autónoma de Madrid que recoja la M-501, carretera de los pantanos, por existir una sentencia que ha declarado la nulidad de esta carretera en lo que afecta a un espacio protegido de la Red Natura 2000, o la línea de alta velocidad Madrid-Valencia que también tuvo una sentencia en contra del Tribunal Supremo o el eje ferroviario del corredor mediterráneo que también cuenta con alguna sentencia desfavorable en algún tramo<sup>4</sup>.

Es cierto que debe tenerse en cuenta la necesidad de poder disponer de los correspondientes aprovechamientos pero no deben forzarse los conceptos más allá de su propia lógica. En este sentido, creo que tiene razón la postura que, en forma de voto particular, ha emitido en varias sentencias uno de los magistrados de la sala de lo contencioso administrativo del TSJ de Valencia, llamando la atención sobre el excesivo rigor que supone exigir una concesión administrativa a un proyecto de plan que, en el mejor de los casos, va a tardar 10 años en estar totalmente desarrollado, cuando no 20 o más años, lo que supone tener una concesión administrativa durante muchos años sin usar, lo que no tiene mucha lógica<sup>5</sup>. Una cosa es evitar que se prevean desarrollos urbanísticos en zonas en las que no existen recursos hídricos, pero otra muy distinta es exigir una previa concesión administrativa en la fase de elaboración de un plan que igual no llega a ser aprobado de forma definitiva, o su ejecución se programa con plazos muy dilatados.

---

<sup>4</sup> La STS anula el desdoblamiento de la M-501 en el tramo de la Cuenca de los ríos Alberche y Cofío y las STS de 22 de septiembre de 2009 y 22 de junio de 2010 anulan el AVE Madrid-Valencia en el tramo Montilla del Palancar-Valencia. El corredor ferroviario mediterráneo también cuenta con alguna sentencia desfavorable en alguno de sus tramos (Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de noviembre de 2006 y del TJ de la Unión Europea de 16 de septiembre de 2004).

<sup>5</sup> Como destaca el magistrado valenciano Edilberto Narbón Laínez en sus votos particulares “Exigir concesión administrativa para emitir un informe favorable en una actuación urbanística nueva es una pura contradicción” Un nuevo instrumento de ordenación que se está tramitando no es más que una expectativa de futuro, su aprobación definitiva y publicación la hace nacer al ordenamiento jurídico; por tanto, la Confederación Hidrográfica no puede otorgar una concesión administrativa de un recurso tan escaso como el agua a una mera expectativa. Esa es la razón de la exigencia legislativa de "informe" y no de "concesión". “La solución será la creación de un registro donde los informes favorables supongan una reserva de derechos al menos durante un tiempo”. STSJ de Valencia de 28 de enero de 2014.

## 2.c) Concepto dinámico de la suficiencia de recursos hídricos

El hecho de que los planes de urbanismo, por definición, tarden muchos años en desarrollarse ha motivado que el Tribunal Supremo acuñe la idea del concepto dinámico de la suficiencia de recursos hídricos para exigir la obligatoriedad del informe de la confederación hidrográfica no solo a la hora de la elaboración de un plan general sino también en los casos de planeamiento de desarrollo, no siendo suficiente la alegación de que ya existía un informe favorable del planeamiento superior y el plan de desarrollo no supone un mayor consumo de agua.

Es cierto que el artículo 19.2 de la Ley valenciana 4/2004, de Ordenación del Territorio y de Protección del Paisaje establecía que “no será necesaria la emisión del informe previsto en el párrafo anterior cuando la implantación de los referidos usos se verifique en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe” y que se puede encontrar alguna sentencia en que, por las características del caso concreto - generalmente de escasos números de viviendas-, no se hubiera exigido un nuevo informe del organismo de cuenca sobre el plan de desarrollo, el criterio exigido por la doctrina del TS es que en todos los planes de desarrollo es también necesario el informe del organismo de cuenca.

Como establece la STS de 15 marzo 2013 (Polop, Alicante)

“la suficiencia de recursos hídricos es un concepto dinámico que debe ser evaluado (por supuesto, de forma motivada y circunstanciada) al tiempo en que se suscita la aprobación del concreto instrumento de planeamiento concernido, pues bien puede ocurrir que desde que se aprueba el Plan General hasta que se aprueba el planeamiento secundario de desarrollo transcurran varios años, y entre tanto cambien significativamente las circunstancias de la disponibilidad de agua.”

Y en el mismo sentido la STS 12 junio 2015 (Málaga) señala claramente

“Es dudoso sostener, ya de entrada, que el plan parcial no pueda comportar respecto del plan general que desarrolla un incremento en la demanda de los recursos hídricos; porque, a falta de la ordenación pormenorizada que comporta el plan parcial, las determinaciones del plan general distan de ser suficientes por sí solas.

Pero, aun así, aun en el caso de que no hubiera un incremento en la demanda de recursos hídricos, la exigencia de incorporar a la ordenación el correspondiente informe de la administración

hidrológica competente no puede soslayarse. Dicho informe resulta en todo caso exigible y ha de satisfacer las exigencias sustantivas que le son requeridas legalmente, por lo que ha de formular el correspondiente pronunciamiento...”

Precisamente esta idea de concepto dinámico de la disponibilidad de los recursos hídricos es uno de los fundamentos del TS a la hora de declarar la nulidad del PGOU de Santander a pesar de que cuando se aprobó definitivamente contaba con todos los informes favorables sobre suficiencia de recursos hídricos, habiendo surgido una especie de invalidez sobrevenida tras la anulación de la obra del bitrasvase, en la que se apoya el suministro de agua para Santander en los meses de verano<sup>6</sup>.

#### **2.d) Actuaciones de futuro no integran el concepto de disponibilidad**

En relación con este carácter dinámico de los recursos hídricos, la valoración de las obras futuras a ejecutar para disponer de agua ha sido también otro punto de conflicto sobre el que se ha pronunciado con claridad el TS con la afirmación, elevada casi a la categoría de aforismo, de que las actuaciones de futuro no integran el concepto de disponibilidad de recursos hídricos.

También en este caso el legislador valenciano en la citada Ley 4/2004, (en su redacción establecida por la Disposición Adicional Octava de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre) sí admitió esta posibilidad al regular expresamente que “la suficiente disponibilidad a la que se refiere el párrafo primero podrá ser justificada mediante el compromiso de ejecución de infraestructuras generadoras de recursos hídricos a través de la aplicación de nuevas tecnologías, como la desalación de agua de mar o aguas subterráneas salobres, aprovechamiento de aguas depuradas, potabilización o alternativas similares..”

Frente a ello, el Tribunal Supremo ha establecido en reiteradas sentencias que

“en este punto, también es muy frecuente la alegación de actuaciones proyectadas para satisfacer necesidades hídricas en un futuro, más tales actuaciones a futuro no integran el concepto de suficiencia al que se refiere el Art. 25,4 de la Ley de Aguas, en tanto que este requisito ha de darse en el momento en que se aprueba el Plan (vid. en este sentido STS de 17 noviembre 2010)”<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Como dice la STS de 8 de noviembre de 2016 “anulados el proyecto y la obra del Bitrasvase por el Tribunal Supremo, la existencia de recursos hídricos para la ciudad de Santander queda en entredicho, y, su suficiencia, en modo alguno acreditada, con vulneración del artículo 25.4 del TRLA.”

<sup>7</sup> STS de 10 de marzo de 2015 anulando el PP Merinos Norte en Ronda, (Málaga).

## **2.e) Carácter determinante del informe dado el interés prevalente de la competencia estatal en materia de aguas**

Sin duda el punto central de este conflicto radicaba no ya en la solicitud del informe al organismo de cuenca sino en el valor y alcance del mismo, porque pedirlo o no sería lo de menos, el problema estaba en darle un valor vinculante, algo a lo que no estaban dispuestas algunas comunidades autónomas en la medida en que las administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas eran de diferente signo político. Creo que este era el auténtico problema real, la existencia de partidos políticos diferentes gobernando en las administraciones central y autonómica, ya que si estas administraciones hubieran sido gobernadas por los mismos partidos seguro que hubieran encontrado los puntos de encuentro necesarios para no mantener una guerra tan abierta que ha supuesto la nulidad de tantos planes de urbanismo y una imagen poco constructiva de cara a los ciudadanos.

Inicialmente, la primera redacción de la Ley de Aguas indicaba que en el caso de que el organismo de cuenca no emitiera en plazo el informe éste se entendería positivo, lo que fue un foco de problemas y dio lugar a que en el año 2003 se modificase esta redacción por parte de la Administración del Estado y se dijera expresamente en la ley que el silencio debía entenderse como negativo, criterio recogido también en la posterior redacción de la Ley de Aguas de 2005.

Como ya hemos destacado, el hecho de que fuera un informe preceptivo llevó a la Comunidad Valenciana a decir expresamente que el dictamen de las empresas suministradoras de agua podía ser alternativo al de la confederación hidrográfica, criterio que no fue admitido por la Jurisprudencia llegando a indicar que este informe de las empresas suministradoras del municipio era *sedicente*<sup>8</sup>. También es verdad que las administraciones valencianas enviaban los informes de estas empresas suministradoras a la CH del Júcar a los efectos de su convalidación, lo que suponía devaluar el alcance del informe de la confederación.

Pero además de preceptivo es un informe determinante, modalidad de informe que se configura muy similar al vinculante, si bien siempre que se dicte dentro de las competencias que le corresponden a la entidad que lo emite. Como ya sabemos las competencias estatales en materia de agua se refieren no solo a los recursos hídricos, sino también a todo lo relativo al

---

<sup>8</sup> Según la Real Academia de la Lengua: *sedicente*: Dicho de una persona. Que se da a sí misma tal o cual nombre, sin convenirle el título o condición”.

dominio público hidráulico (cauces, barrancos, riberas...) así como en materia de vertidos. En todos estos aspectos el informe del organismo de cuenca es materialmente vinculante y el órgano decisorio solo puede separarse de él en circunstancias muy puntuales y debidamente motivadas y justificadas, lo que lo configura en la práctica como vinculante. El Tribunal Supremo recuerda con reiteración que determinar, según el diccionario de la lengua, es “establecer o fijar los términos de algo” definición que tiene un matiz algo distinto a la expresión vinculante, pero se le asemeja mucho. En palabras del TS “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” STS de 12 de diciembre de 2016 (Monterrei, Orense).

### **3. CONCLUSIÓN**

La ventaja que supone contar con tantas sentencias sobre un mismo tema es que queda despejada cualquier duda sobre esta materia, por eso asombra seguir viendo sentencias que vuelven a pronunciarse, una y otra vez, sobre la falta de informe previo de la Confederación Hidrográfica. Si bien en un primer momento era la Administración General del Estado la que impugnaba los planes que no tenían este informe, en un momento posterior este defecto ha sido también alegado por cualquier recurrente aunque no defendiera los intereses públicos, ya que tenía asegurado el éxito de su recurso.

Cabe esperar que ya no surjan nuevos casos, no solo por la claridad y abundante doctrina jurisprudencial sino también porque con la nueva exigencia legal de someter el planeamiento a la preceptiva evaluación ambiental estratégica, el tema del agua es un aspecto ineludible de la evaluación ambiental, de tal manera que muy torpe o temerario hay que ser ahora para no solicitar el informe del organismo de cuenca, no solo para asegurarse la disponibilidad de recursos hídricos sino también para las competencias estatales en materia de dominio público hidráulico.

Cuestión distinta es que ahora estemos viendo también muchas sentencias que anulan planes de urbanismo por no haber realizado la EAE, pero ello es debido a los tiempos tan largos que lleva la tramitación y aprobación del planeamiento, de tal forma que van surgiendo nuevos requisitos en su tramitación y las administraciones y los planificadores no tienen la diligencia, capacidad o medios necesarios para ir acogiendo todos los cambios normativos que se van produciendo durante los años que dura su tramitación.

En materia de agua se ha pasado de una normativa inicial que lo configuraba casi como un contenido propio del proyecto de urbanización a ser un *prius*

inicial en la fase de evaluación ambiental estratégica del planeamiento, lo que revela la importancia que van teniendo los temas ambientales, en parte motivado, lamentablemente, por el mayor deterioro de las condiciones ambientales que lleva consigo el desarrollo urbano si no se presta una especial atención a los criterios de sostenibilidad ambiental.

Y para finalizar, si la disponibilidad jurídica se identifica con la concesión administrativa debe regularse este extremo en alguna normativa, no necesariamente con forma de ley, para que no quede en manos de los tribunales ir precisando caso a caso el alcance de esta concesión administrativa, o disponibilidad jurídica de recursos hídricos, cuando se impugnen los planes urbanísticos, situación cada vez más corriente y no solo por cuestiones medioambientales sino también por simple disconformidad con el aprovechamiento que se concede a un terreno concreto.

#### **4. ANEXO: RELACION DE SENTENCIAS ANULANDO EL PLANEAMIENTO POR NO JUSTIFICAR LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS HÍDRICOS**

##### **Sentencias del Tribunal Supremo:**

- ✓ 17 de diciembre de 2009 (1065/2008) La Roca del Vallés (Barcelona) Plan Parcial del Sector Vilalba.
- ✓ **24 de abril de 2012** (2263/2009) Carcaixent (Valencia) Parcial Parcial del Sector 6 "El Realenc" y Modificación nº 7 del Plan General.
- ✓ **25 de septiembre de 2012** (3135/2009) Llocnou de Sant Jeroni (Valencia) Homologación y Plan de Reforma Interior de la Unidad de Ejecución Tornetes.
- ✓ 10 de diciembre de 2012 (2838/2009) Benicasim (Castellón) Programa de Actuación Integrada Benicasim-Golf
- ✓ **23 de enero de 2013** (3832/2009) Enguera (Valencia) Plan General de Ordenación Urbana
- ✓ **30 de enero de 2013** (5983/2009) Zarra (Valencia) Homologación y Plan Parcial Complejo Ambiental "Las Hoyas".
- ✓ 23 de febrero de 2013 (4663/2009) La Nucía (Alicante) Homologación y Plan Parcial del Sector Algar.
- ✓ 15 de marzo de 2013 (4627/2009) Llaurí (Valencia) Homologación Modificativa y Plan Parcial del Sector "El Rajolar".
- ✓ 15 de marzo de 2013 (5304/2009) Chelva (Valencia) Homologación y Plan Parcial "Polígono Industrial".
- ✓ 15 de marzo de 2013 (5728/2010) Polop (Alicante) Plan Parcial Sector 8 "Teularia".

- ✓ 12 de abril de 2013 (5769/201/) Paterna (Valencia) Homologación parcial modificativa del Plan General del Área "Llano del Cura".
- ✓ **12 de abril de 2013** (5811/2010) Torrent (Valencia) Homologación y Plan Parcial del Sector 4 Santa Apolonia Canal-1.
- ✓ 14 de junio de 2013 (3789/2010) Casinos (Valencia) Modificación nº 2 de las normas subsidiarias de la Comarca de Villar del Arzobispo.
- ✓ 21 de junio de 2013 (3838/2010) La Vall d'Alba (Castellón) Plan Parcial de Mejora de ampliación del Casco Urbano.
- ✓ 13 de septiembre de 2013 (4202/2010) Tenerife. Plan Territorial Parcial de la Plataforma Logística del Sur.
- ✓ 30 de septiembre de 2013 (5208/2010) Villajoyosa (Alicante) Plan Parcial del sector PP-37 "Montesol 2".
- ✓ 19 de diciembre de 2013 (1032/2011) Aspe (Alicante) Plan de Mejora.
- ✓ 19 de diciembre de 2013 (265/2011) Benimelli (Alicante) Homologación y Plan Parcial SAU "Segaria".
- ✓ 16 de enero de 2014 (1402/2011) Montserrat (Valencia) Homologación y Plan de Reforma Interior "Subzona 2 A Este".
- ✓ 18 de marzo de 2014 (3310/2011) Tibi (Alicante) Homologación y Plan Parcial del Sector "Pinares del Meclí".
- ✓ 20 de marzo de 2014 (4194/2011). Barro (Pontevedra), Plan de sectorización del suelo urbanizable industrial Outeda-Curro.
- ✓ 10 de abril de 2014 (5467/2011). Jerez de la Frontera (Cádiz) PERI 14.2 Montealegre Alto.
- ✓ 20 de junio de 2014 (5508/2011) Belorado (Burgos) Revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal.
- ✓ 26 de junio de 2014 (81/2012) Catarroja (Valencia) Plan Parcial del Sector Nou Mileni.
- ✓ 4 de julio de 2014 (915/2012) Melón (Orense) PGOU.
- ✓ 8 de julio de 2014 (792/2012). Bétera (Valencia) Plan de Reforma Interior Alameda Norte.
- ✓ 15 de julio de 2014 (343/2012) Benissa (Alicante) Programa de actuación integrada para el desarrollo del Sector 17, "Pedramala 2".
- ✓ 4 de noviembre de 2014 (417/2012). Cordovilla-Galar y Pamplona, Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal (PSIS) para el desarrollo de un Área residencial de vivienda protegida.
- ✓ 14 de noviembre de 2014 (2419/2012). Villena (Valencia) Homologación y Plan de reforma Interior del Sector 23
- ✓ **10 de marzo de 2015** (258/2013) Ronda (Málaga) Plan Parcial del sector "Los Merinos Norte".
- ✓ 21 de mayo de 2015 (2610/2013) Beniparrell (Valencia) Homologación y Plan de Reforma Interior "Ermita de Santa Bárbara".
- ✓ 27 de mayo de 2015 (2421/2013) Alicante, Homologación y Plan Parcial del Sector "Lagunas de Rabasa".



- ✓ 12 de junio de 2015 (1558/2014) Málaga, Plan Parcial "Rojas-Santa Tecla".
- ✓ 17 de junio de 2015 (2555/2013) Ribarroja del Turia (Valencia) Homologación y Plan Parcial "Masía de Porchinos".
- ✓ 15 de julio de 2015 (3492/2013) Rábade (Lugo) Plan Parcial de Mejora de ampliación del Casco Urbano.
- ✓ 17 de julio de 2015 (2144/2013) Cebreros (Ávila) Normas Urbanísticas Municipales.
- ✓ 20 de julio de 2015 (17/2014) Puerto Lumbreras (Murcia) Plan General Municipal de Ordenación.
- ✓ 2 de septiembre de 2015 (35/2014) Murcia, aprobación definitiva de la modificación nº 50 del PGOU.
- ✓ 25 de septiembre de 2015 (645/2014) Pinoso (Alicante) Homologación y Plan Parcial del Sector P-6 El Salobral.
- ✓ 28 de septiembre de 2016 (1989/2015) Cheste (Valencia) PP Sector Industrial La Ceja.
- ✓ **8 de noviembre de 2016** (2628/2015) Santander (Cantabria) PGOU.
- ✓ 30 de noviembre de 2016 (3695/2015). Murcia, Plan Parcial del Sector ZB-SD-CT 14.
- ✓ 7 de diciembre de 2016 (3887/2015). Murcia, Plan Parcial Desarrollo Residencial del Sureste de Puente Tocinos.
- ✓ 12 de diciembre de 2016 (3137/2015) Monterrei, Orense, PGOU.
- ✓ 28 de diciembre de 2016 (85/2016) Liria (Valencia) PGOU en lo referente al Sector 28 "Coto Catalá".
- ✓ **17 de febrero de 2017** (1125/2016) Verín (Orense) Plan General de Ordenación Municipal.

#### **Tribunal Superior de Justicia de Valencia:**

- ✓ 30 de mayo de 2008 (1003/2006) Ador (Alicante) Homologación modificativa y Plan Parcial del Sector "Pinaret".
- ✓ 30 de junio de 2010 (127/2008) Xilxes (Castellón) Modificación número 10 del Planeamiento de la Franja Litoral.
- ✓ 29 de octubre de 2010 (456/2008) Aldaia (Valencia) Homologación del Plan Parcial Sector PP-4.
- ✓ 4 de febrero de 2011 (514/2008) Fuentes de Ayódar (Castellón) PGOU.
- ✓ 25 de octubre de 2011 (2389/2011) Les Useres (Castellón) PGOU.
- ✓ 11 de noviembre de 2011 (515/2008) Rótova (Valencia) Homologación y Plan Parcial del sector "Tossalet".
- ✓ 7 de febrero de 2012 (97/2009) La Pobla del Duc (Valencia) Homologación y Plan Parcial del Sector el Tossal.

- ✓ 17 de febrero de 2012 (142/2009) Paiporta (Alicante) Plan de Reforma Interior de Mejora del Sector "Eixample Nord".
- ✓ 16 de marzo de 2012 (161/2009) Paterna (Valencia) Homologación y Plan de Reforma Interior Sector Santa Rita UE 1 y 2.
- ✓ 30 de marzo de 2012 (137/2009) Villena (Alicante) Homologación y Plan de Reforma Interior del Sector 23.
- ✓ 26 de abril de 2012 (201/2009) Jávea (Alicante) Homologación del plan general en el área del Portichol.
- ✓ **26 de octubre de 2012** (139/2009) Monforte del Cid (Alicante), Plan General Sectorial UZO-2 y UZO -5.
- ✓ 7 de febrero de 2013 (43/2009) Monforte del Cid (Alicante), Homologación y Plan Parcial del Sector UBZ-3.
- ✓ 28 de marzo de 2013 (184/2009) Aldaia (Valencia) Documento de Justificación de la Integración Territorial y Plan de Reforma Interior Sector "clot de la Forca".
- ✓ 15 de octubre de 2013 (183/2009) Cheste (Valencia) Plan Parcial de mejora "Sector II".
- ✓ **24 de enero de 2014** (305/2008) Rotglá i Corberá (Valencia) PGOU.
- ✓ 12 de marzo de 2014 (204/2014) Aldaia (Valencia) Programa Actuación Integrada del Sector PP-4.
- ✓ 13 de mayo de 2014 (147/2006) Castellón. Modificación puntual nº 6 del PGOU.
- ✓ 4 de febrero de 2015 (60/2012) Aldaia (Valencia) Modificación puntual del Plan Parcial del Sector PP-4.
- ✓ 6 de febrero de 2015 (372/2011) Almenara (Castellón) Plan Parcial del Sector Playa.
- ✓ 11 de noviembre de 2015 (8/2011) Aldaia (Valencia) Programa de Actuación Integrada del Sector AM-3 PPB.
- ✓ 23 de septiembre de 2016 (131/2014) Elche (Alicante) Programa de Actuación Integrada, Plan Parcial y Anteproyecto de Urbanización, del Sector Al-7.

### **Tribunal Superior de Justicia de Murcia:**

- ✓ 26 de marzo de 2010 (313/2010) Aledo (Murcia) Plan General Municipal de Ordenación.
- ✓ 12 de julio de 2013 (65/2007) Jumilla (Murcia) Plan Parcial "Santa Ana del Monte Jumilla Golf".
- ✓ 9 de mayo de 2014 (832/2008) Jumilla (Murcia) Plan Parcial Sector "El Valle".
- ✓ 16 de septiembre de 2016 (173/2006) Murcia Plan Parcial del Sector ZA-ED3, en Espinardo.

### **Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León:**

- ✓ 14 de febrero de 2005 (1289/2004) Buenavista (Salamanca) Plan Parcial del Sector 3.
- ✓ 21 de febrero de 2008 (1541/2005) Buenavista (Salamanca) Modificación de la Zona R 3X del Plan Parcial del Sector 1.
- ✓ 3 de abril de 2009 (24/2009) Zarzuela del Monte (Segovia) Plan Parcial SAU 2.
- ✓ 25 de octubre de 2010 (346/2010) Navahondilla (Ávila) Plan Parcial Cabeza de Caballo.
- ✓ 15 de abril de 2011 (24/2011), Villanueva de Gómez (Ávila) Normas Subsidiarias Municipales.
- ✓ 13 de junio de 2014 (234/2011) La Lastrilla (Segovia) Normas Urbanísticas Municipales.
- ✓ 18 de noviembre de 2015 (567/2013) Terradillos (Salamanca) PP del Sector UBZ R-6.

### **Tribunal Superior de Justicia de Andalucía:**

- ✓ 1 de diciembre de 2009 (752/2007) Benalmádena (Málaga) Modificación de Elementos del P.G.O.U. relativa a las parcelas 14 y 15 de la UE-73 "La Leala".
- ✓ 30 de julio de 2013 (476/2009) Torremolinos (Málaga) Plan de Sectorización para el desarrollo del suelo urbanizable no programado, sector PEEL.

### **Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha:**

- ✓ 7 de marzo de 2016 (108/2005) Argamasilla de Alba (Ciudad Real) Programa de Actuación Urbanizadora "La Serna IV".

### **Tribunal Superior de Justicia de Cataluña:**

- ✓ 2 de octubre de 2014 (348/2009) Tivenys (Tarragona) Plan de Ordenación Urbanística Municipal.

### **Tribunal Superior de Justicia de Navarra:**

- ✓ 29 de diciembre de 2009 (605/2007) Obanos-Puente la Reina (Navarra) Plan de conjunto Obanos Puente la Reina para el desarrollo de un sector industrial y de servicios.

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid:**

✓ **3 de febrero de 2017** (814/2015) Pedrezuela (Madrid) Plan General de Ordenación Urbana.