

RECURSO CASACION Num.: 343/2012

Votación: 08/07/2014

Ponente Excmo. Sr. D.: Rafael Fernández Valverde

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

S E N T E N C I A

**TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: QUINTA**

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Rafael Fernández Valverde

Magistrados:

**D. Eduardo Calvo Rojas
D. José Juan Suay Rincón
D. Jesús Ernesto Peces Morate
D. Mariano de Oro-Pulido y López**

En la Villa de Madrid, a quince de Julio de dos mil catorce.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recursos de Casación **343/2012** interpuesto por **el AYUNTAMIENTO DE BENISSA** representada por la Procuradora D^a. María Jesús Mateo Herranz; promovido contra la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en fecha 28 de Septiembre de 2011, en el Recurso Contencioso-administrativo 231/2008, sobre Programa de Actuación Integrada y adjudicación de la condición de agente urbanizador.

Ha sido parte recurrida la entidad **PEDRAMALA 2 S. L.**, representada por el Procurador Don Jorge Deleito García y asistida de Letrado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana se ha seguido el Recurso Contencioso-administrativo 231/2008, promovido por la entidad **D. PETER POSCHENREITER** y la entidad **PEDRAMALA 2 S. L.** contra el Acuerdo del Pleno del **AYUNTAMIENTO DE BENISA**, adoptado en sesión de fecha 22 de enero de 2008, por la que se aprueba el Programa de Actuación Integrada para el desarrollo del Sector

17, "Pedramala 2", del PGOU, y se selecciona como alternativa técnica y propuesta jurídico-económica la presentada por la entidad **CONSTRUCCIONES BENIMARCO S. L.**, adjudicándose a esta mercantil la condición de agente urbanizador.

SEGUNDO.- Dicho Tribunal dictó sentencia, con fecha 28 de Septiembre de 2011, del tenor literal siguiente:

"Que DEBEMOS ESTIMAR el recurso Contencioso-Administrativo formulado por la Procuradora D^a Elena Gil y bayo, en nombre y representación de D. Peter Poschenreiter (Rec 231) y la entidad "Pedramala 2 SL", contra El Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Benisa, de fecha 22 de enero de 2008, por el que se aprueba el Programa de actuación integrada para el desarrollo del Sector 17, "Pedramala 2", del PGOU y se selecciona como alternativa técnica y propuesta jurídico-económica la presentada por la entidad, "Construcciones Benimarco SL", adjudicándose a esta mercantil la condición de agente urbanizador: QUE ANULAMOS POR SER CONTRARIA A DERECHO".

TERCERO.- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación procesal del **AYUNTAMIENTO DE BENISA** se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en Diligencia de Ordenación de la Sala de instancia de fecha 28 de diciembre de 2011, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO.- Emplazadas las partes, el Ayuntamiento de Benisa compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que, en fecha 15 de febrero de 2012, formuló el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer el motivo que consideró oportuno, solicitó a la Sala se dictase sentencia por la que se estime el recurso, casando y anulando la sentencia recurrida, resolviendo en su lugar la desestimación del recurso interpuesto contra el Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Benisa, en su sesión de fecha 22 de enero de 2008, por la que se aprueba el Programa de Actuación Integrada para el desarrollo del Sector 17, "Pedramala 2", del PGOU y se selecciona como alternativa técnica y propuesta jurídico- económica la presentada por la entidad, "Construcciones Benimarco SL", adjudicándose a esta mercantil la condición de agente urbanizador.

QUINTO.- Por Providencia de 30 de marzo de 2012 se acordó la admisión a trámite del recurso de casación, así como la remisión de las actuaciones a la Sección Quinta, de conformidad con las reglas de reparto, para su sustanciación; y por Diligencia de Ordenación de fecha 30 de abril de 2012 se ordenó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que hizo la representación procesal de la entidad **PEDRAMALA 2 S. L.** en escrito presentado el 15 de junio de 2012 en que solicita sentencia por la que se desestime el recurso de casación, con imposición de las costas a la parte recurrente por ser preceptivo.

SEXTO.- Por providencia de fecha 16 de junio de 2014 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 8 de julio de 2014, fecha en que, efectivamente, tuvo lugar.

SÉPTIMO.- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **RAFAEL FERNÁNDEZ VALVERDE**,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso de casación la sentencia que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana dictó en fecha 28 de Septiembre de 2011, en el Recurso Contencioso-administrativo 231/2008, por medio de la cual ---y tras rechazar las causas de inadmisibilidad planteadas por el Ayuntamiento demandado--- se procedió a la estimación del Recurso Contencioso-administrativo formulado por **D. PETER POSCHENREITER** y la entidad **PEDRAMALA 2 S. L.** contra el Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Benisa, adoptado en su sesión de fecha 22 de enero de 2008, por la que se aprueba el Programa de Actuación Integrada para el desarrollo del Sector 17, "Pedramala 2", del PGOU y se selecciona como alternativa técnica y propuesta jurídico-económica la presentada por la entidad **CONSTRUCCIONES BENIMARCO S. L.**, adjudicándose a esta mercantil la condición de agente urbanizador.

SEGUNDO.- La Sala de instancia estimó el recurso, en síntesis, en lo que aquí interesa, por las siguientes razones recogidas en el Fundamento Jurídico Décimo, en relación con la falta de solicitud de informe de la Confederación Hidrográfica.

(La Sala de instancia rechazaría, no obstante, las pretensiones de nulidad formuladas con base en la inobservancia de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ---Fundamento Jurídico Cuarto---; con la vulneración del artículo 46.4 de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística, en relación con la extemporaneidad de la presentación de la alternativa técnica de la codemandada ---Fundamento Jurídico Quinto---; la ausencia de diferencia entre las alternativas técnicas formuladas ---Fundamento Jurídico Sexto---; la carencia de visado de la alternativa elegida ---Fundamento Jurídico Séptimo---; el error en cuanto al precio mas bajo ofertado ---Fundamento Jurídico Octavo---; y la nulidad del procedimiento por estar directamente interesado un concejal de la Corporación ---Fundamento Jurídico Noveno---.Respecto de tales desestimaciones no ha existido recurso de casación).

Como decíamos, la sentencia de instancia declara, exclusivamente, la nulidad del Acuerdo impugnado con base en la ausencia de solicitud del informe de la Confederación Hidrográfica, razonando en los siguientes términos:

“DÉCIMO.- Trataremos finalmente el último tema referido a que, no se ha solicitado informe de la Confederación Hidrográfica.

En Orden al tema del, debemos decir, que el artº 19 de la Ley Valencia de Ordenación del territorio, 4/2004, establece:

“2. 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.

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 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.

Reglamentariamente, o a través de instrucciones técnicas, se establecerán los métodos para contrastar la idoneidad de las técnicas de generación de recursos hídricos que permitan acreditar la compatibilidad de las nuevas actuaciones consumidoras de agua potable u otros usos, debiendo garantizarse el uso sostenible y eficiente del agua.

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.

3. Los planes generales municipales establecerán limitaciones precisas a la clasificación del suelo cuando se carezca de suministro de los recursos hídricos necesarios con garantía de potabilidad”.

Este precepto en todo caso desarrolla y completa el artº 25 del Texto refundido de la Ley de Aguas de manera que, conforme al mismo, y de acuerdo con una concordada Interpretación de ambos, el informe de la Confederación, aunque no es vinculante, si es preceptivo, de manera que si, no consta en aquellos instrumentos que determinen un incremento de población, el instrumento es nulo, por incumplimiento de trámites esenciales .

La cédula de urbanización en derecho valenciano sirve para que, la administración autonómica informe sobre como afecta un Plan Parcial a las infraestructuras y equipamientos que sean de su competencia, de manera que es necesaria para que un Plan Parcial pueda ser aprobado definitivamente por el ayuntamiento y substancialmente certifica que, sus determinaciones, (referidas a la ordenación pormenorizada), se ajusta a las determinaciones estructurales del Plan general.

En dicha cedula y en relación con los suministros hídricos, se pone de manifiesto que:

“El Ayuntamiento, con carácter previo a la aprobación definitiva del Plan Parcial deberá recabar de las administraciones competentes los informes que garanticen la suficiencia y calidad del suministro de recursos hídricos y energéticos, así como la viabilidad de las medidas propuestas en orden. a la gestión de los residuos en el ámbito de la propuesta.

Asimismo, la implantación de nuevos usos residenciales, terciarios e industriales, u otros que impliquen un incremento de consumo de agua exigirá la obtención del informe favorable del organismo de cuenca o entidad autorizada, de conformidad con las exigencias del arto 19 de la Ley 10/2004, de 30 de junio (sic), de la Generalitat Valenciana, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

Será obligatorio acompañar al documento de planeamiento que se apruebe, de certificado municipal que acredite la disponibilidad del suministro de agua Potable que asegure la suficiencia del mismo, con análoga regularidad a la que disfruten el resto de construcciones del término municipal y, haga constar, que la nueva urbanización no comporta merma adicional respecto a las disponibilidades del caudal existente”

Por su parte, las fichas técnicas del Planeamiento, derivadas del Plan general, referido al Sector que consideramos, ponen de manifiesto que:

La posibilidad de abastecimiento de agua potable se acreditará mediante certificado emitido por la entidad competente, basado en estudios técnicos realizados al efecto, respecto de la garantía de suministro para el ámbito de la actuación que se programe”.

Es obvio, a la vista del Plan Parcial que se examina y del conjunto del expediente que, no se (ha) recabado el oportuno informe de la Confederación Hidrográfica del Júcar, con lo que se ha incumplido un requisito esencial del trámite, por lo que, necesariamente, procede, por esta causa, la

anulación del Plan Parcial y consiguientemente, de la aprobación y adjudicación del Programa objeto de estas actuaciones”.

TERCERO.- Contra esa sentencia el **AYUNTAMIENTO DE BENISSA** ha interpuesto recurso de casación en el que esgrime un único motivo de impugnación al amparo del artículo 88.1.d) de la misma Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA) ---esto es, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate--- y, en concreto, del artículo 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA) por cuanto, de la redacción vigente del citado precepto en el momento de inicio del procedimiento de elaboración del instrumento impugnado ---que el recurrente identifica con la publicación del Edicto de Información Pública en el Diario Oficial Generalitat Valenciana en fecha 23 de abril de 2004--- se derivaba, según se afirma, la innecesariedad del informe sobre la suficiencia de recursos hídricos en relación con el proyecto de nuevos desarrollos urbanísticos al encontrarnos *“en el supuesto de actos dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente Informe previo por parte de la Confederación Hidrográfica”* y haber sido aprobado el Plan General de Benissa por la Comisión Territorial de Urbanismo, en fecha 13 de abril de 2003, sin que por el representante del Ministerio de Medio Ambiente se formulara reparo alguno, de donde, según se alega, resulta la imposibilidad de apreciar el carácter preceptivo del informe cuya falta lleva a la Sala de instancia a estimar el recurso interpuesto.

CUARTO.- En principio no resultaría necesario proceder a examinar el citado motivo de impugnación, pues sobre el supuesto de autos se proyecta la firmeza de la STS de esta Sala y Sección de 13 de mayo de 2013 (Recurso de casación 3400/2009) que ---estimando el Recurso de casación interpuesto contra la sentencia de la Sección Segunda de la misma de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el Recurso Contencioso-administrativo 481/2004--- que declaró la nulidad, en su conjunto, del Plan General de Ordenación Urbana de Benissa en cuyo desarrollo se aprobó el Programa de Actuación Integrada para el desarrollo del Sector 17, "Pedramala 2", del citado PGOU y se seleccionó como alternativa técnica y propuesta jurídico-económica la presentada por la entidad, "Construcciones Benimarco, S. L.", adjudicándose a esta mercantil la condición de agente urbanizador.

Así las cosas, carecería de sentido que, por la vía de enjuiciar el contenido de la sentencia aquí impugnada en casación, entremos a pronunciarnos sobre la legalidad del Programa de Actuación Integrada impugnado, ya que resulta improcedente tratar de sostener ahora la legalidad de una norma (pues esa es la naturaleza de los planes de ordenación) como la aquí concernida, que es desarrollo de la que ya ha sido declarada nula por una sentencia firme y que, por tanto, deviene igualmente nula al ser nula la norma de la que trae causa; pues es evidente que el Programa de Actuación Integrada no puede subsistir sin el planeamiento superior que le servía de cobertura.

Así lo ha dicho esta Sala en una jurisprudencia reiterada, que recuerda que la declaración de nulidad de un plan de urbanismo determina que los instrumentos de planeamiento jerárquicamente subordinados al declarado nulo devienen, asimismo, nulos, justamente por haber quedado desprovistos de sustento normativo.

En este sentido, la STS de 28 de septiembre de 2012 (Recurso de casación 1009/2011) señaló:

"Los efectos propios de la nulidad plena impiden igualmente que el ordenamiento derivado, planes parciales y de sectorización, puedan tener cobertura en las concretas normas declaradas nulas, como venimos señalando de modo profuso y uniforme en el ámbito urbanístico. En efecto, la nulidad de pleno derecho de la norma de cobertura, es decir, de la norma que es presupuesto necesario de las normas sucesivas derivadas de la misma, acarrea la invalidez de estas, al tratarse de una nulidad "ad initio".

Por su parte en la STS de 29 de enero de 2014 (RC 2419/2011) se ha expuesto:

"Por ello, debe recordarse ---como ya hicimos en nuestra sentencia de 12 de julio de 2012 (casación 4314/09)--- que "...así como respecto los "actos administrativos" nuestro ordenamiento distingue los supuestos de nulidad de pleno derecho (artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) y de mera anulabilidad (artículo 63 de la misma Ley), tratándose de disposiciones de carácter general no existe tal dualidad, pues siempre que incurran en vulneración legal serán nulas de pleno derecho (artículo 62.2 de la Ley 30/1992)" En el mismo sentido pueden verse, entre otras muchas, nuestras sentencias de 1 de marzo de 2013 (casación 2878/2010 y 25 de octubre de 2012 (casación 2872/2010)".

En las SSTS de 22 de julio de 2009 (RC 2327/2005) y 8 de abril de 2010 (RC 1325/2006) dijimos:

"No podemos proceder a la estimación del motivo, debiendo atenernos a la doctrina mantenida al respecto por esta Sala, resultado bien expresiva la doctrina establecida en la STS de 20 de mayo de 1999 (RC 3150/1999) y las que han continuado dicha línea; sentencia en la que, en concreto se planteaba si la publicación posterior del Plan General convalida los actos de aplicación de éste dictados con anterioridad, teniendo en cuenta que dichos actos no eran nulos de pleno Derecho. La Sala consideraba equivocada la argumentación del Ayuntamiento señalando: "Y lo es porque los Planes de Urbanismo tienen la consideración de disposiciones de carácter general (por todas, Sentencias de este Tribunal de 26 de junio de 1974, 27 de junio de 1975 y 6 de octubre de 1975), de suerte que, por aplicación de los artículos 23, 26 y 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 47.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, resultan ser nulos de pleno Derecho (y no meramente anulables) cuando son contrarios a las Leyes o infringen el principio de jerarquía normativa, como en el presente caso. Aquí, en efecto, el Plan Parcial impugnado era contrario al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, pues éste exige que los Planes Parciales tengan su apoyo necesariamente en un Plan General (artículo 13), que, en este caso, y por no publicado, no había entrado en vigor y era ineficaz, es decir, inhábil a esos fines. De forma que el Plan Parcial era nulo de pleno Derecho, y no podía ser convalidado, tal como dijo la sentencia de instancia.

Esta tesis que acabamos de mantener no es contraria a la reiterada del Tribunal Supremo acerca de que los Planes no publicados son válidos pero ineficaces (Sentencias de 21 de enero de 1999 y 3 de febrero de 1999, entre otras). En este caso el problema es distinto, porque el vicio que aqueja al Plan Parcial impugnado no es el mismo que afectaba al Plan General, a saber, mera falta de publicación, sino el no tener un Plan General que le sirva de cobertura (ya que el existente no entró en vigor, mediante la publicación de sus Normas, sino hasta el mes de junio de 1992, es decir cuatro años después de la aprobación definitiva del propio Plan General y dos años después de la aprobación

definitiva del Plan Parcial aquí impugnado, y estando ya el recurso contencioso-administrativo en período de prueba). No se trata, por lo tanto, de una disposición ineficaz por no publicada (como en el caso del Plan General), sino de un Plan Parcial nulo de pleno Derecho por carecer del necesario soporte normativo. La aceptación de la tesis de los demandados significaría dar por bueno (al menos como válido) un Plan Parcial que no es que no esté publicado sino que es nulo de pleno Derecho por infracción del principio de jerarquía normativa".

Por último, debemos citar la SSTS 28 (dos) de septiembre de 2012 (RRCC 1009/2011 y 2092/2011) y 13 de diciembre de 2013 (RC 1003/2011):

"De modo que se ha declarado la nulidad de una disposición de carácter general, de una norma de rango reglamentario, pues tal es la naturaleza de los planes de urbanismo, según venimos declarando desde antiguo, pues "el Plan, que tiene una clara naturaleza normativa ---sentencias de 7 de febrero de 1987, 17 de octubre de 1988 , 9 de mayo de 1989 , 6 de noviembre de 1990 , 22 de mayo de 199, etc.---", por todas, STS de 9 de julio de 1991 (recurso de apelación nº 478/1989).

Pues bien, nuestro ordenamiento jurídico reserva para las disposiciones generales que hayan vulnerado la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de superior rango, la consecuencia más severa: la nulidad plena, ex artículo 62.2 de la Ley 30/1992. Y en el caso examinado basta la lectura de la Sentencia del Tribunal Superior y luego de este Tribunal Supremo para constatar que la nulidad se deriva de una flagrante infracción legal.

Este grado máximo de invalidez al que se somete a las disposiciones generales comporta que los efectos de la nulidad se producen "ex tunc", desde el momento inicial y, por ello, no pueden ser posteriormente enmendados. Tampoco advertimos razones para perfilar o ajustar tales efectos, pues la naturaleza del vicio de nulidad apreciado --la desclasificación de terrenos no urbanizables de especial protección que pasan a urbanizables sin justificación en la memoria--, el menoscabo para los derechos de los ciudadanos ante la imposibilidad de cuestionar ese contenido durante la sustanciación del procedimiento de elaboración de la norma, y fundamentalmente los siempre sensibles bienes ambientales concernidos en ese cambio de la clase de suelo, avalan la improcedencia de modular el evidente y contundente alcance de la nulidad plena.

Es cierto que la sentencia no declara la nulidad de todo el plan general, sino sólo de algunas determinaciones urbanísticas, de algunas de sus normas, pero esta circunstancia, a que se refiere el auto recurrido, no altera ni priva del carácter de nulidad plena de aquellas que han resultado afectadas por dicho pronunciamiento judicial. La nulidad es de una parte del plan, pero esa parte es nula de pleno derecho, con los efectos propios de esta categoría de invalidez. De modo que no puede sostenerse con éxito que cuando se declara nula una parte de un texto normativo, y no en su integridad, se diluyan o mermen los efectos de esa nulidad plena.

(...) SÉPTIMO.- La misma naturaleza normativa de las determinaciones del plan, declaradas nulas, hace inviable la aplicación de los principios de conservación y de convalidación a que se refieren los actos administrativos impugnados en la instancia y la sentencia recurrida.

En efecto, la conservación prevista en el artículo 66 de la Ley 30/1992 se refiere a los "actos y

trámites" y el presupuesto de hecho del que parte tal precepto es que se haya declarado la nulidad o se anulen "las actuaciones". Del mismo modo, la convalidación que se regula en el artículo 67 de la misma Ley se refiere a los "actos anulables", permitiendo la subsanación, por su propia naturaleza, de los vicios de que adolezcan. Y las diferencias sustanciales entre el acto y la norma, su diferente régimen jurídico sobre la invalidez y el alcance de tales pronunciamientos, hace inviable la "aplicación analógica del artículo 66" de la Ley 30/1992 que se realiza en el auto recurrido (razonamiento tercero), que produciría no pocas distorsiones en el sistema.

Respecto de la convalidación de disposiciones generales hemos declarado, al aplicar el artículo 67 de la Ley 30/1992, que no procede respecto de los planes de urbanismo porque "En primer lugar, por tanto, porque está previsto para los actos administrativos y estamos ante una disposición general. En segundo lugar, porque los vicios de los que adolecen las disposiciones generales son vicios de nulidad plena respecto de los cuales carece de fundamento la convalidación invocada. Y, finalmente, y ligado al anterior, se hace preciso recordar que los vicios de invalidez en que pueden incurrir estas disposiciones generales son únicamente supuestos de nulidad plena, como revela el artículo 62.2 de la Ley 30/1992 (...)" (STS 21 de mayo de 2010 dictada en el recurso de casación nº 2463/2006).

Igualmente, sobre la conservación y convalidación, hemos señalado que "no hay conservación ni convalidación de trámites necesarios en la aprobación de un instrumento de ordenación urbanística, dado que se trata de disposiciones de carácter general y la ausencia de requisitos formales, a diferencia de lo que sucede con los actos, acarrea su nulidad radical, según dispone categóricamente el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de manera que no es aplicable lo establecido en los artículos 62.1, 63.2, 64 y 66 de la misma Ley. (...) Esta Sala del Tribunal Supremo, entre otras en sus Sentencias de fechas 13 de diciembre de 2001 (recurso de casación 5030/1995), 3 de enero de 2002 (recurso de casación 4901/1995) y 10 de mayo de 2011 (recurso de casación 2072/2007), ha declarado que los preceptos contenidos en los artículos 64 y 66 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no son de aplicación a los reglamentos, que se rigen por lo dispuesto en el artículo 62.2 de esta misma Ley, según el cual los defectos formales en el trámite para la aprobación de las disposiciones de carácter general, cual es un Plan General, tienen carácter sustancial y su deficiencia acarrea su nulidad de pleno derecho" (STS de 31 de mayo de 2011 dictada en el recurso de casación nº 1221/2009).

(...) DÉCIMO.- Los efectos propios de la nulidad plena impiden igualmente que el ordenamiento derivado, planes parciales y de sectorización, puedan tener cobertura en las concretas normas declaradas nulas, como venimos señalando de modo profuso y uniforme en el ámbito urbanístico. En efecto, la nulidad de pleno derecho de la norma de cobertura, es decir, de la norma que es presupuesto necesario de las normas sucesivas derivadas de la misma, acarrea la invalidez de estas, al tratarse de una nulidad "ad initio".

La solución contraria a la expuesta, que se postula en la sentencia que se impugna, además de infringir lo dispuesto en los artículos 9.3, 24 y 118 de la CE, 18.1 y 2 de la LOPJ, 72.2 y 103.4 de la LJCA y 62.2 y 65 a 67 de la Ley 30/1992, cuya infracción se aduce en esta casación, pretende hacer tabla rasa sobre la diferencias entre la nulidad plena y la mera anulabilidad".

QUINTO.- Al margen de lo anterior, el motivo formulado por el Ayuntamiento recurrente debe

también ser rechazado de conformidad con una reiterada línea jurisprudencial, de la que es reciente exponente la STS de 8 de julio de 2014 (Recurso de Casación 792/2012), en la que recordábamos lo señalado con anterioridad en las SSTS de 18 de marzo de 2014 (Recurso de Casación 3310/2011), de 30 de septiembre de 2013 (Recurso de Casación 5208/2010), 24 de abril de 2012 (recurso de casación 2263/2009) y 25 de septiembre de 2012 (recurso de casación 3135/2009), sobre la mayor parte de las cuestiones planteadas en torno al tema de fondo debatido en el proceso y en las que dejamos expuestas unas consideraciones que pasamos a reproducir a continuación:

“SEXTO- A estos efectos, es obligado comenzar el análisis por el artículo 25.4 del TRLA citado como infringido.

1º. 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".

2º. 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".

3º. Debe tenerse 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".

4º. 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".

5º. 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 ---en su redacción inicial, vigente hasta su modificación por obra de la Disposición Adicional 8ª de la citada Ley autonómica 16/2005, de 30 de diciembre--- 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". Pues bien, tras la citada modificación de 2005 se 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").

SÉPTIMO.- Pues bien, en una contemplación conjunta de este sistema normativo, podemos extraer ---siguiendo las citadas SSTs de 24 de abril y 25 de septiembre de 2012--- las siguientes apreciaciones, que resultan de indudable aplicación al caso que ahora examinamos:

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

Tal objeción (la necesidad de un desarrollo reglamentario para que la Ley adquiera operatividad en este punto) podría ser predicable dialécticamente de otros supuestos, pero no de los

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

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

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

Es verdad que la Ley 13/2003 tiene por objeto la regulación del contrato de concesión de obra pública; y es también verdad que la Exposición de Motivos de la Ley se refiere a esta Disposición Adicional (junto con la siguiente, 3ª) en los siguientes términos: "Las disposiciones adicionales segunda y tercera contienen las correspondientes precisiones para asegurar en todo momento la cooperación mutua de los poderes públicos en la materia y, sin perjuicio de aplicar los principios y modalidades regulados ya en nuestro ordenamiento (título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), traducen de manera expresa en la norma la doctrina de las sentencias del Tribunal Constitucional, dictadas con ocasión del análisis del alcance de la competencia estatal sobre obras públicas concretas de interés general y su articulación con el ejercicio de las demás competencias concurrentes"; pareciendo indicar que su ámbito de operatividad se restringe a la obra pública de interés general y no a cualesquiera supuestos de concurrencia de competencias estatales, autonómicas y locales. Ahora bien, aun cuando eso puede predicarse de la Disposición Adicional 2ª, en sus demás apartados, y también de la Adicional 3ª, sin embargo, de forma diferente, el apartado cuarto de esta Adicional 2ª, que es el que realmente interesa, tal y como está redactado, no tiene por qué entenderse restringido al estricto ámbito de las obras públicas de interés general y de competencia estatal (ex art. 149.1.24 CE), desde el momento que el mismo, a diferencia de los anteriores, se extiende genéricamente a cualesquiera procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales; competencias que no se ciñen al reducido ámbito de las obras públicas de interés general.

Ha de tenerse en cuenta, en este sentido, que la Disposición Adicional segunda tan citada se denomina "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. En la STS de esta Sala y Sección de 9 de marzo de 2011 (recurso de casación 3037/2008), respecto al defecto de la exigencia del 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, hemos dicho: “La ordenación territorial y urbanística 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 dicha STS de 9 de marzo de 2011 ---lo que repetimos en las de 22 y 23 de marzo de 2011 (recurso de casación 1845/2006 y 2672/2010), y reiteramos ahora---, que, en estos casos, ---y en otros, 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.

A) Es el caso 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 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV) ---y, actualmente, en la Disposición Adicional 2ª del vigente Texto Refundido de la citada Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto 2/2008, de 20 de junio---, 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).

B) Del mismo modo, la inicial Ley General de Telecomunicaciones 11/1998, de 24 de abril (derogada por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre), 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 expresó la posterior y ya citada Ley General de Telecomunicaciones 32/2003, en su artículo 26.2.

La nueva y vigente Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, tras dedicar su artículo 34 a la "Colaboración entre administraciones públicas en el despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas", señala en su artículo 35 siguiente ---titulado Mecanismos de colaboración entre el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y las administraciones públicas para el despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas---:

"1. El Ministerio de Industria, Energía y Turismo y las administraciones públicas tienen los deberes de recíproca información y de colaboración y cooperación mutuas en el ejercicio de sus actuaciones de regulación y que puedan afectar a las telecomunicaciones, según lo establecido por el ordenamiento vigente.

Esta colaboración se articulará, entre otros, a través de los mecanismos establecidos en los siguientes apartados, que podrán ser complementados mediante acuerdos de coordinación y cooperación entre el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y las administraciones públicas competentes, garantizando en todo caso un trámite de audiencia para los interesados.

2. Los órganos encargados de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que afecten al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas deberán recabar el oportuno informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Dicho informe versará sobre la adecuación de dichos instrumentos de planificación con la presente Ley y con la normativa sectorial de telecomunicaciones y sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas en el ámbito territorial a que se refieran.

El referido informe preceptivo será previo a la aprobación del instrumento de planificación de que se trate y tendrá carácter vinculante en lo que se refiere a su adecuación a la normativa sectorial de telecomunicaciones, en particular, al régimen jurídico de las telecomunicaciones establecido por la

presente Ley y su normativa de desarrollo, y a las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas, debiendo señalar expresamente los puntos y aspectos respecto de los cuales se emite con ese carácter vinculante.

El Ministerio de Industria, Energía y Turismo emitirá el informe en un plazo máximo de tres meses. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, transcurrido dicho plazo, el informe se entenderá emitido con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del instrumento de planificación.

A falta de solicitud del preceptivo informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones.

En el caso de que el informe no sea favorable, los órganos encargados de la tramitación de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial o urbanística dispondrán de un plazo máximo de un mes, a contar desde la recepción del informe, para remitir al Ministerio de Industria, Energía y Turismo sus alegaciones al informe, motivadas por razones de medio ambiente, salud pública, seguridad pública u ordenación urbana y territorial.

El Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a la vista de las alegaciones presentadas, emitirá un nuevo informe en el plazo máximo de un mes a contar desde la recepción de las alegaciones. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, transcurrido dicho plazo, el informe se entenderá emitido con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del instrumento de planificación. El informe tiene carácter vinculante, de forma que si el informe vuelve a ser no favorable, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones”.

C) 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).

D) Cabe citar, asimismo, como otro ejemplo de prevalencia de la legislación sectorial estatal frente a la competencia autonómica de urbanismo y ordenación del territorio, el caso de las infraestructuras aeroportuarias, regulado en el Real Decreto 2591/1998, de 4 diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Esta normativa ha establecido la necesidad de que los aeropuertos de interés general y su zona de servicio sean calificados como sistema general aeroportuario en los planes generales o instrumentos equivalentes de ordenación urbana, los cuales no podrán incluir determinación alguna que

interfiera o perturbe el ejercicio de las competencias estatales sobre los aeropuertos calificados de interés general. A este respecto, la STC 46/2007 (sobre la Ley balear de directrices de ordenación territorial) realizó un clarificador resumen de la regulación de la concurrencia de competencias en este específico ámbito, en los siguientes términos:

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

Pues bien, y como resumen de lo anterior, 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.

OCTAVO.- *Al hilo de estas consideraciones y siguiendo de nuevo las citadas sentencias, así como otras posteriores, obligado resulta reiterar la reflexión que en las mismas se contiene.*

No ignoramos que el artículo 15.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (que recoge el artículo 15.3.a] de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo estatal) ---en este particular no modificado por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas---, no caracteriza el informe sobre suficiencia de recursos hídricos como "vinculante", sino como "determinante", admitiendo la posibilidad de disentir del mismo por más que de forma expresamente motivada.

Establece este precepto, recordemos, lo siguiente:

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

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

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

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

De cualquier forma, en relación con ese carácter "determinante", que no formal y explícitamente vinculante, del informe al que se refiere este precepto, hemos de decir:

1º) Que partiendo de la base de que determinar es "fijar los términos de algo", si el legislador atribuye a un informe el carácter de determinante, es porque le quiere atribuir un valor reforzado. En palabras de la STS de esta Sala y Sección de 8 de marzo de 2010 (recurso de casación 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 del TRLS08 concuerda con la precitada Disposición Adicional 2ª, 4, 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 omnicomprendensiva), sino en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado.

NOVENO.- Por agotar el tema, diremos que se señala también en las citadas SSTs que, en relación con la intervención de las denominadas "Entidades colaboradoras autorizadas", surge el problema, de que el artículo 19.2 de la Ley autonómica valenciana 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, ---ya desde su inicial redacción (no modificada en el punto que a continuación desarrollaremos por la reforma posterior del precepto)---, establece que habrá que requerir informe sobre disponibilidad de recursos hídricos del Organismo de cuenca competente "o entidad colaboradora autorizada para el suministro". Este concreto inciso parece decir que el informe del Organismo de cuenca puede ser sustituido por el de la citada "Entidad colaboradora autorizada para el suministro", de forma que quede al albur de la discrecionalidad del órgano de tramitación del plan acudir al Organismo de cuenca o a esa entidad colaboradora.

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

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

Sin embargo, en nuestras SSTs tantas veces mencionadas de 24 de abril y 25 de septiembre de 2012 ya dijimos que no es necesario llegar a este extremo, dado que, situado este precepto en el bloque normativo en el que se inserta, ha de concluirse que ese inciso carece de toda operatividad al haber sido desplazado por la legislación estatal y por la propia legislación autonómica, hasta el punto de poder considerarse implícitamente derogado ya antes de la aprobación del instrumento de planeamiento ahora examinado.

Apuntábamos, en efecto, en dichas sentencias que la Ley urbanística valenciana de 2005, en su artículo 83.2 (en su redacción anterior a su reforma en 2010), establece que el órgano administrativo que promueva la redacción de los planes generales deberá someterlos a "informes de los distintos Departamentos y órganos competentes de las Administraciones exigidos por la legislación reguladora de

sus respectivas competencias", y en el apartado siguiente, 3º, añade que "en aquellos supuestos en los que el informe deba ser emitido por la Administración general del Estado, su carácter, plazo de emisión y efectos serán los establecidos en la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, Reguladora del Contrato de Concesión de Obra Pública, o en la legislación sectorial estatal que resulte aplicable". Es evidente, pues, que tanto por tratarse de una ley posterior como por la propia especificidad de su contenido y de la remisión que contiene, esta Ley deja sin efecto que el artículo 19.2 de la Ley autonómica valenciana 4/2004 permita sustituir el informe del Organismo de cuenca por el de las denominadas "Entidades colaboradoras autorizadas".

DÉCIMO.- *Por lo demás, el bloque normativo antes transcrito establece que el informe de la Confederación Hidrográfica ha de versar sobre el aprovechamiento y disponibilidad de los recursos hídricos, y esa disponibilidad no puede verse circunscrita a la mera existencia física del recurso, sino también a su disponibilidad jurídica, pues, cuando se trata de verificar si existe o no los tan necesarios recursos hídricos para el desarrollo urbanístico pretendido, de nada sirve constatar que los mismos existen si luego resulta que no es jurídicamente viable su obtención y aprovechamiento para el fin propuesto.*

En definitiva, el ámbito competencial de las Confederaciones Hidrográficas se extiende, con toda legitimidad, no sólo a la constatación técnica de la existencia del recurso sino también a la ordenación jurídica de los títulos de aprovechamiento (de su obtención, disponibilidad y compatibilidad), y ambas cuestiones pueden y deben ser contempladas de forma inescindible, conjunta y armónica, cuando se trata de formar criterio sobre la disponibilidad de agua para la ordenación urbanística proyectada, de manera que no cabe atribuir carácter vinculante a una pero no a la otra".

SEXTO.- Al declararse no haber lugar al recurso de casación, procede condenar a la parte recurrente en las costas del mismo (artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio). Esta condena sólo alcanza, por todos los conceptos, a la cantidad máxima de 4000,00 euros, (artículo 139.3), a la vista de las actuaciones procesales.

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

F A L L A M O S

1º. No haber lugar y, por tanto, desestimar el Recurso de Casación **343/2012**, interpuesto por el **AYUNTAMIENTO DE BENISSA** contra la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en fecha 28 de septiembre de 2011, en el Recurso Contencioso-administrativo 231/2008 seguido contra el Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Benisa, en sesión de fecha 22 de enero de 2008, por la que fue aprobado el Programa de Actuación Integrada para el desarrollo del Sector 17, "Pedramala 2", del PGOU y se seleccionó como alternativa técnica y propuesta jurídico-económica la presentada por la entidad Construcciones Benimarco, S. L., adjudicándose a esta mercantil la condición de agente urbanizador.

2º. Condenar a la parte recurrente en las costas del presente recurso de casación en los

términos expresados.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.