

“LA GARANTÍA DE DISPONIBILIDAD DE RECURSOS HÍDRICOS EN LA APROBACIÓN DEFINITIVA DE LOS PLANES URBANÍSTICOS”

Autora: M^a Teresa CANTÓ LÓPEZ. Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante. E mail: teresa.canto@ua.es

Resumen:

Como la normativa estatal en materia de aguas y la normativa territorial y urbanística autonómica exigen la necesidad de acreditar la suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos suficientes para desarrollar actuaciones urbanísticas los procesos de reclasificación de suelo o la decisión de implantar nuevos desarrollos urbanísticos deben elaborarse según el uso sostenible de los recursos hídricos naturales. El problema se plantea cuando la Administración autonómica pretende la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento en ausencia de acreditación favorable, o con acreditación desfavorable o con acreditación favorable de suficiencia de recursos hídricos emitida por una entidad colaboradora del suministro. En ese contexto, este artículo viene a analizar tanto la normativa como la interpretación jurisprudencial de la legislación española y valenciana en torno a la emisión del informe de la Confederación hidrográfica sobre la suficiencia de recursos hídricos con carácter previo a la aprobación de un plan urbanístico.

Palabras clave: Aguas; Recursos hídricos; Administración Hidráulica; Urbanismo; Planes urbanísticos; Informe Determinante; Desarrollo sostenible.

Abstract:

The state water regulation and the territorial and urban development autonomous regulation demand the need to accredit the sufficiency and availability of water sufficient resources to develop urban development actions, then the processes of reclassification of soil or the decision to implant new urban developments must weight with the sustainable use of the water natural resources,. The problem appears when the Autonomous Administration claims the definitive approval of the instrument of planning in absence of favorable accreditation, or with unfavorable accreditation or with favorable accreditation of sufficiency of water resources issued by an entity collaborator. In this context, this article comes to analyze both the

regulation and the jurisprudential interpretation of the Spanish and Valencian legislation concerning the emission of the report of the Hydrographic Federation on the sufficiency of water resources before of the approval of an urban development plan

Key words: Water; Water Resources; Water Administration; Urbanism; Urban Plan; Determinant Report. Sustainable Development

Sumario:

- I. El hecho jurídico y social: la garantía de agua en los futuros desarrollos urbanísticos**
- II. Derecho estatal y legislación valenciana sobre la exigencia de disponibilidad de recursos hídricos en actuaciones urbanísticas**
 - A. La regulación estatal de las nuevas demandas de aguas como consecuencia de la aprobación de planes urbanísticos y de ordenación territorial**
 - B. La acreditación de la suficiencia de recursos hídricos en la normativa valenciana de ordenación del territorio**
- III. La acreditación de disponibilidad de agua como requisito de validez del acto de aprobación definitiva del plan urbanístico**
- IV. Conclusión**
- Bibliografía**

I. EL HECHO JURÍDICO Y SOCIAL: LA GARANTIA DE AGUA EN LOS FUTUROS DESARROLLOS URBANÍSTICOS

Conviene empezar por intentar precisar el hecho social que constituye el objeto de la problemática jurídica que se plantea. En un principio, éste consiste en garantizar el cumplimiento de las nuevas demandas de agua vinculadas a futuras actuaciones urbanísticas¹ antes de la ejecución de un plan

¹ MENÉNDEZ REXACH, A., “Sin agua no puede haber desarrollos urbanos”, *Ambient@*, núm. 88, 2009; refleja con acierto esta preocupación y manifiesta que no se puede urbanizar sin agua, que es tan evidente como que no se puede urbanizar son suelo, pero en cambio, se han aprobado planes urbanísticos que deciden nuevos desarrollos sin tener garantizado el suministro de agua, de modo que, el legislador ha de adoptar una respuesta adecuada. En este sentido, CHINCHILLA PEINADO, J.A., “Disponibilidad de agua para nuevos desarrollos urbanos”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 276, Madrid, septiembre-octubre, 2012, pp. 37-66, p.38-42; expone el problema del desmesurado crecimiento urbanístico y la disponibilidad de recursos hídricos. Además señala la situación

urbanístico; sin afectar ni a los usos ya existentes ni a derechos constitucionales reconocidos como el derecho a una vivienda digna, el disfrute del medio ambiente adecuado y la protección de consumidores y usuarios (arts. 47.45 y 51 CE). Se trata de un trámite complejo, de difícil definición de sus límites, puesto que se interrelaciona con varios planteamientos en torno al agua como recurso básico para las personas² en el contexto urbanístico: el derecho del particular al agua, el deber de la Administración al suministro de agua potable a la población o la categoría urbanística del suelo³. De esta forma, se configura el hecho social dentro de los perfiles de la relación agua-vivienda, y agua-territorio, pues se hace condicionar la urbanización ex novo a la previa demostración de la existencia de recursos hídricos suficientes.

Igualmente, esta realidad social cuenta con una complejidad añadida en los supuestos de urbanizaciones donde se reconoce una escasez importante de agua o incluso en aquellos territorios en los que sufren condiciones de sequía. De forma que parece lógico pensar que cualquier desarrollo urbanístico, pasa por la valoración de los condicionantes hídricos impuestos desde la racionalización y gestión del agua⁴.

Esta idea parece representar la finalidad del legislador estatal y valenciano al establecer que la implantación de un uso residencial que comporte el incremento del consumo de agua queda condicionada al informe de la

de incumplimiento de las previsiones legales con la finalidad de comprobar si los procedimientos previstos en ellas son efectivos para garantizar que los recursos lleguen en condiciones de calidad y caudal adecuado a los usuarios finales.

² GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Derecho subjetivo al agua. Posibilidades del régimen concesional y de autorizaciones”, AA.VV. (Coord. S. González-Varas Ibáñez) en *Agua y Urbanismo*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2005, pp. 46-77, p. 46; especifica el agua como recurso básico o vital para las personas ligado a su satisfacción a través de su vivienda, principalmente, y cómo este planteamiento sufre una tergiversación por planteamientos empresariales y económicos vinculados al urbanismo actual.

³ GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Novedades y desarrollos en el nuevo derecho de aguas. El ejemplo del ente público del agua de la Región de Murcia”, AA.VV. (Coord. S. González-Varas Ibáñez), *Nuevo derecho de aguas*, Thomson-Civitas, Cizur-Menor, 2007, pp. 74 a 77, p. 74; pone de manifiesto que “cuando un particular compra una vivienda en la ciudad, está asumido jurídica y socialmente el derecho subjetivo del particular al agua y el consiguiente deber de la Administración de suministrárselo” En cambio, estima que la cuestión no viene siendo necesariamente así en casos de nuevas urbanizaciones, pues la administración parece librarse de este compromiso, y la posibilidad de la ejecución de la urbanización se condiciona a la previa demostración de contar con recursos hídricos.

⁴ En este sentido, CASADO CASADO, L. Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª. Ponente: Jesús Ernesto Peces Morate, *AJA*, comentarios/ <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=8374>); TARDÍO PATO, J.A. “Suficiencia y disponibilidad de agua para los desarrollos urbanísticos y la ineludible coordinación entre la planificación hidrológica y la planificación del territorio”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 22, 2012, pp. 21-63, p. 22;

Confederación hidrográfica sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer estas demandas a la luz del artículo 25.4 TRLA y el art. 19.2 LOTPP en la Comunidad Valenciana.

Sin embargo, es un hecho constatado, como se verá más adelante, que el incumplimiento de esta previsión legal, se ha producido, bien por la omisión del citado informe o bien por que se ha emitido informe desfavorable en relación con una demanda hídrica adicional y aún así la administración decisora ha aprobado el planeamiento. Esta problemática ha adquirido una dimensión mayor. A raíz de una pregunta parlamentaria, la UE solicitó a España la justificación de la aprobación de más de un centenar de planes urbanísticos, aprobados definitivamente o en tramitación, ubicados en Andalucía, Castilla-la Mancha, Murcia y la Comunidad Valenciana, que recibieron el informe negativo de la confederación hidrográfica competente sobre la disponibilidad de los recursos hídricos, y su relación con las medidas previstas en la Directiva Marco de Agua sobre calidad y cantidad de los recursos hídricos⁵. Igualmente, el *Informe Fourtou* de 13 de diciembre de 2005, que se convierte en la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 2005 sobre “las alegaciones de aplicación abusiva de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística y sus repercusiones para los ciudadanos europeos⁶ insta a que se garanticen las previsiones de la Directiva de Aguas en los planes de desarrollo y urbanización, y el Informe de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, conocido como el Informe Auken de 10 de diciembre de 2008⁷, advierte 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”, y recuerda, además, que los estados miembros deben prevenir el deterioro de las aguas y la utilización sostenible de los recursos hídricos naturales.

En relación con el Informe estatal sobre suficiencia de recursos hídricos hay que diferenciar su configuración normativa desde el punto de vista formal como “determinante” y no vinculante”, de una perspectiva material de sus

⁵ En este sentido, DÍEZ SANCHEZ, J. J., “Comentarios y valoraciones a propósito de los informes del Parlamento Europeo en relación con la actividad urbanística en España y su negativa afectación al medio ambiente (en particular en la Comunidad Valenciana), *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 19, I, 2011, pp. 13-74, p.46. pone de manifiesto la inadecuada transposición y el posible incumplimiento de la Directiva de Aguas ante la implantación de desarrollos urbanísticos sin acreditación de disponibilidad suficiente de los recursos hídricos.

⁶ JOCE nº C 286 du 23 novembre 2006, p. 225.

⁷ Resolución del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2009 “Impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del derecho comunitario con fundamento en determinadas peticiones recibidas”, Documento INI/2008/2248 y Documento A6-0082/2009.

implicaciones en el ámbito de la competencia estatal. La jurisprudencia del TSJ de la Comunidad Valenciana y del Tribunal Supremo en esta materia, que ha tratado sobre medidas cautelares, contiene pronunciamientos que aportan argumentos y razones acerca de la naturaleza jurídica del informe a la vez que esbozan el conflicto de intereses públicos. En este estudio, se aborda la cuestión de si pueden aprobarse los planes urbanísticos ante la falta o informe desfavorable de la Confederación Hidrográfica en cuanto a la disponibilidad de agua en base a la normativa aplicable aunque su acto aprobatorio carezca de eficacia o si es posible su aprobación supeditada a la acreditación de los recursos por el órgano urbanístico competente. Al hilo de este estudio, se exponen los criterios jurisprudenciales de las SSTS de 24 de abril de 2012 y 25 de Septiembre de 2012, que con una interpretación sistemática del valor jurídico del Informe en el marco de la legislación estatal de suelo y la normativa valenciana de ordenación del territorio, justifica su carácter vinculante en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado. En definitiva, con este Informe, utilizado como técnica de colaboración interadministrativa en la aprobación de planes urbanísticos, se pone de manifiesto las difíciles relaciones entre las funciones que corresponden a la Administración hidráulica estatal y aquellas que forman parte de la competencia urbanística autonómica.

II. DERECHO ESTATAL Y LEGISLACIÓN VALENCIANA SOBRE LA EXIGENCIA DE DISPONIBILIDAD DE RECURSOS HIDRICOS EN ACTUACIONES URBANÍSTICAS

A. La regulación estatal de las nuevas demandas de aguas como consecuencia de la aprobación de planes urbanísticos y de ordenación territorial

El art. 25.4 TRLA, en la redacción dada por la disposición final 1º.3 de la Ley 11/2005, de 22 de junio, dispone la necesidad del informe previo de la Confederación Hidrográfica sobre los recursos hídricos en los planes urbanísticos y de ordenación territorial. En concreto el art. 25.4 TRLA establece expresamente que:

“ 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”. Además “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”. Y precisa que “el informe se entenderá desfavorable⁸ 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.»”.

Cabe pensar que aquí, el art. 25.4 TRLA establece, en el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos un instrumento de colaboración⁹, cooperación¹⁰ o coordinación en relación con la protección física del demanio hídrico y la garantía de su utilización, pues concretamente, la STC 227/1998 de 29 de noviembre, deriva de la titularidad estatal del dominio público hidráulico, la potestad para su protección en las cuencas hidrográficas intercomunitarias e intracomunitarias, como se deduce expresamente del f.jco 18 “Por lo demás, si el Estado ha asumido la titularidad de las aguas continentales públicas, es lógico que haya de corresponderle también la potestad de protección del demanio hídrico, con el fin de asegurar la integridad de aquella titularidad sobre todos los bienes que lo componen, en

⁸ En su redacción original, este precepto, establecía que el informe se entenderá favorable si no se emite en plazo.

⁹ GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., Capítulo III “Informes vinculantes o no vinculantes emitidos durante la tramitación de los instrumentos de planeamiento. Planeamiento y Bienes públicos”. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo V, 2ª edición, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp.507-510, p.508; en referencia al informe de la Confederación Hidrográfica en materia de disponibilidad de recursos hídricos, asegura que al tratarse de “un informe que se ajusta al ámbito estricto de competencias de la Administración que lo emite tiene una gran vinculación de facto porque anuncia posibles contravenciones legales. La clave de la intervención de la Confederación está en la idea de colaboración entre Administraciones.... La confederación no puede convertirse en una administración de quien dependan las decisiones urbanísticas ya que la competencia de este carácter la ostentan las administraciones regionales y locales... Su virtualidad se relaciona con el principio de motivación de las Administraciones con competencia resolutoria”.

¹⁰ DELGADO PIQUERAS, F., y CARRILLO MORENTE, J.A., “Informe de las Confederaciones Hidrográficas en la tramitación de planes y programas de actuación urbanizadora”, *Práctica Urbanística*, núm. 55, diciembre, 2006, pp.13-27, p.15; declaran que de acuerdo con su origen el informe se justifica por ser una técnica de cooperación interadministrativa o colaboración voluntaria entre las administraciones hidráulicas estatal, autonómica y local, sin suponer un acto de control o poder de decisión de la autoridad hidráulica en la aprobación del planeamiento urbanístico sino que se introduce como fórmula para fomentar la colaboración entre las administraciones públicas.

aplicación y desarrollo de los principios establecidos en el art. 132.1 de la Constitución”. En cuanto a las cuencas intercomunitarias, la normativa estatal establece la necesidad de este informe previo emitido por la confederación hidrográfica cuando los planes urbanísticos o territoriales afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta la planificación hidrológica comunitaria. Para cubrir las deficiencias de este mecanismo de coordinación y preservar la calidad o cantidad del recurso, se establece que la Confederación Hidrográfica ha de pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer las nuevas demandas de recursos hídricos de los planes urbanísticos o territoriales, otorgando al mismo tiempo un sentido desestimatorio¹¹ ante la falta del informe emitido en plazo¹². Sin embargo, el art. 25.4 TRLA no se pronuncia sobre el alcance y el valor del contenido del Informe, provocando las dudas acerca de sus efectos jurídicos, de ahí, que con relación a la protección física del demanio hídrico natural y la garantía de su utilización, se haya considerado “necesario la utilización de un informe que aporte un mayor grado de vinculación para la Administración que aprueba un plan que supone la afectación del demanio hídrico”¹³.

¹¹ CARO PATÓN, I., “La disponibilidad de agua como requisito de la aprobación de los planes urbanísticos. Algunas reflexiones al hilo de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 14 de febrero de 2005”, *RDU*, núm. 227, pp. 53-73, p.69; critica que el texto legal carece de precisión pues no señala el efecto del informe negativo, es decir, si prohíbe o no la aprobación del plan urbanístico y si condiciona la decisión final a adoptar por el municipio, y por tanto refuerza la tesis del carácter no vinculante de acuerdo con las reglas generales de derecho administrativo.

¹² En cuanto al plazo en que debe emitirse el informe queda a posterior desarrollo reglamentario, si bien es cierto que como regla general debe emitirse antes de la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento, aunque de lege ferenda se recomiende que el momento más idóneo sería antes de la aprobación provisional (municipal). En concreto, RENAU FAUBELL, F., “El informe de la Confederación hidrográfica sobre la suficiencia de recursos hídricos de los planes urbanísticos”, *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, nº 22, 2007, pp. 491-526, p. 506; señala el plazo de dos meses como se deriva de la aplicación analógica del art. 128.3 TRLA en relación con el informe preceptivo del Ministerio de Medio Ambiente en los procesos de ordenación territorial y urbanística, o por aplicación de la disposición adicional segunda apartado cuarto de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública. Si no se adopta esta interpretación, a falta de desarrollo reglamentario, se aplicaría el plazo general de 10 días al operar el art. 83.2 LRJPAC.

¹³ PALLARÉS SERRANO, A., *La planificación hidrológica de cuenca como instrumento de ordenación ambiental sobre el territorio*, Tirant lo blanch, Valencia, 2007, p.130. La Prof. Pallarés advierte, con buen criterio que en las zonas del territorio que forman parte de una cuenca intracomunitaria, la normativa estatal debe prever un mecanismo de coordinación, por ejemplo, similar al previsto en el art. 39.3 Ley 43/2003, de 21 de noviembre de montes, o un “sistema de integración necesario a ser aplicado por la Administración hidráulica de la Comunidad Autónoma para garantizar por parte de la planificación que ordena el uso del suelo la protección física del demanio natural y la garantía de su utilización”, p. 127.

En este sentido, el legislador estatal ha previsto informes vinculantes respecto de los instrumentos de ordenación del territorio en otras leyes sectoriales, como defensa, telecomunicaciones o carreteras, sobre la base de que son instrumentos de conciliación y armonización de competencias concurrentes. Si no se encuentra una solución negociada, debe prevalecer el título competencial estatal afectado por el desarrollo urbanístico, única y exclusivamente, cuando existe una concurrencia de títulos competenciales sobre un mismo espacio físico¹⁴. Así hay que tener en cuenta, la disposición adicional segunda apartado 4º de la ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública, y cuya aplicabilidad es asumida por el legislador valenciano, y que establece que “ 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”.

Hay que añadir de forma unánime que la doctrina y la jurisprudencia afirma que se trata de un informe preceptivo, exigido por la legislación de aguas, como resultado del art. 83.1 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y a la vez reconocido entre otras, por la STS de 7 de febrero de 2007 y la SSTSJ Comunidad Valenciana de 25 de enero y 30 de mayo de 2008. La jurisprudencia del TS ha reiterado que es preceptivo y que no cabe aducir que mientras no se apruebe el desarrollo reglamentario al que se refiere el art. 25.4 TRLA no hay obligación de requerir el informe, porque “la referencia del precepto en cuanto a la necesidad de emitir el informe estatal respecto de los planes autonómicos o locales que comporten nuevas demandas de recursos hídricos es tan precisa, clara y rotunda que adquiere plena virtualidad por si misma en cuanto impone la necesidad de solicitar y obtener el informe, y por eso mismo hace innecesaria y superflua una concreta previsión reglamentaria

¹⁴ STS de 9 de marzo de 2011.

en desarrollo de esa ley”¹⁵.

Mayores diferencias se aprecian en relación con sus efectos jurídicos vinculantes en relación con el acto de aprobación del planeamiento, pues falta un reconocimiento expreso en el art. 25.4 TRLA acerca de este aspecto. Tradicionalmente, la doctrina mayoritaria sostiene el carácter no vinculante del informe¹⁶, aunque se reconocen ciertos efectos de carácter singular sin llegar a la vinculatoriedad absoluta de la decisión, pues no resulta fácil contrariar el contenido y posibles exigencias del informe de la Confederación Hidrográfica. Sin embargo, a estos efectos, es preciso tener en cuenta, el art. 15.3. a) del Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la ley del suelo (TRLS) relativo a la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano. En este sentido, determina que el informe de sostenibilidad ambiental, que se ha de incluir en los instrumentos de planeamiento urbanístico y de ordenación territorial sometidos a evaluación ambiental de planes y programas en el medio ambiente, en el momento procedimental relativo a la fase de consultas¹⁷, ha de recabar el informe preceptivo de la administración hidrológica tanto de la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer nuevas demandas como de la protección del dominio público hidráulico. Por último, desde un plano formal, califica a este informe como “determinante” para el contenido de la memoria ambiental de los instrumentos de ordenación, sin otorgarle explícitamente un carácter “vinculante”, pues la memoria puede discrepar de sus determinaciones de forma expresamente motivada. De este modo, esta

¹⁵ STS de 24 de abril de 2012 y 25 de septiembre de 2012.

¹⁶ Por ejemplo, F.DELGADO PIQUERAS y J.A. CARRILLO MORENTE “Informe de las Confederaciones Hidrográficas ...”, ob., cit.,p.25; mantiene que el informe confederal no es vinculante, de modo, que el ayuntamiento podrá aprobar el instrumento de planeamiento aunque sea desfavorable o si el mismo no se emite en plazo, pues conserva sus facultades resolutorias, aunque no significa que el informe carezca de valor a efectos de la debida motivación conforme al art. 54.1 LRJPAC.

¹⁷ La consulta a las administraciones públicas afectadas se analiza en NIETO MORENO, J.E., “La importancia de la fase de iniciación de la evaluación ambiental de planes y programas: alfa y a veces omega de la consideración de sus efectos sobre el medio”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm.13, 2008, pp. 99-133, p.111 y ss; MANTECA VALDELANDE, V., “Evaluación ambiental de planes y programas”, *Actualidad Administrativa*, núm. 1-2007, p.102 y ss.; AA.VV. (Coord. JF. FERNANDEZ GARCÍA) *La evaluación ambiental de los planes urbanísticos y ordenación del territorio*, La Ley, 2006, p.89 y ss; y RAMIREZ RAMIREZ, J. M^a. Capítulo IV “Bases del régimen del suelo” AA.VV. (Dir. F.E. ENERIZ OLAECHEA y J.L. BELTRAN AGUIRRE) en *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2007, p.299 y ss.; mediante esta exigencia se generaliza el informe del organismo de cuenca a los instrumentos de planeamiento, radicándola en la fase de consultas de la evaluación ambiental, de modo que será un elemento esencial y determinante para asegurar crecimientos y desarrollos sostenibles, y que debe tenerse en cuenta al autorizar o aprobar actuaciones de transformación de suelo rural a urbanizado.

disposición legal se convierte en el apoyo jurídico fundamental para las tesis que manifiestan el reconocimiento de ciertos efectos singulares al informe o para inclinarse hacia su carácter “materialmente vinculante”, como argumenta el Defensor del Pueblo¹⁸.

La jurisprudencia del TS, al pronunciarse sobre la nulidad de la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico con ausencia del informe, ha señalado el carácter vinculante del informe estatal, pero no en todos sus extremos sino en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado. En este sentido, considera que desde un punto de vista material tiene un carácter vinculante por dos motivos principales: porque el legislador en el art. 15.3 TRLS 2008 ha pretendido darle un valor reforzado, porque el informe se basa en valoraciones que se mueven dentro de los límites marcados por el ámbito de la competencia exclusiva estatal¹⁹. En consecuencia, la posibilidad de apartarse motivadamente del Informe no es incondicionada sino que ha de producirse dentro de los límites de la competencia de la administración que emite el mismo.

A mi juicio, destacaría la dimensión ambiental del art. 15.3 TRLS 2008, siendo el informe sobre la suficiencia de recursos hídricos un instrumento de integración del elemento ambiental en la toma de decisiones urbanísticas, es decir, que no puede ser tomada la decisión de aprobar una actuación urbanística sin considerar la disponibilidad de recursos hídricos: se le otorga valor “determinante”. Un valor reforzado, a la hora de integrarse en la memoria ambiental de la evaluación estratégica ambiental, y de ahí que la administración autonómica o local pueda tomar la decisión de aprobación definitiva del planeamiento aunque obtenga el informe desfavorable del organismo de cuenca sobre disponibilidad de recursos hídricos, siempre dentro de los límites de la competencia estatal como ha señalado

¹⁸ El Defensor del Pueblo en el Informe sobre Agua y Ordenación del Territorio, pp. 19-65, p.62, fija el criterio sobre dicho informe y dice expresamente que “ (1º) debe emitirse antes de la aprobación provisional y (2º) es materialmente vinculante, aunque no formalmente, si bien ello sólo cabe sostenerlo si es expreso e implica la inviabilidad material del plan urbanístico, de forma que si es expresamente desfavorable (no queda acreditada para el organismo de cuenca la suficiencia de recursos hídricos para atender las nuevas demandas), ello debe bastar para que no se apruebe la actuación urbanística proyectada mientras no se dirima la incongruencia interna presente en el expediente urbanístico, pues en él obran dos informes contradictorios. La vinculación material de la administración urbanística al informe se deduce del tenor literal del artículo 25.4 LA y del entero sistema jurídico español: Estamos ante un informe previo a la aprobación, o sea ha de ser necesariamente tenido en consideración en el momento de la resolución del expediente urbanístico; y como sin duda alguna es un informe determinante (15 LS) entonces sólo cabe neutralizar su sentido con una motivación que contenga razonamientos directamente congruentes con el informe desfavorable”.

¹⁹ STS de 8 de marzo de 2010 y STS de 25 de septiembre de 2012, f. jco. séptimo.

acertadamente la jurisprudencia del TS. Se trata de un criterio de sostenibilidad que junto con otros informes o con otros criterios de sostenibilidad relativos al suelo, al aire o la biodiversidad, deben ser tenidos en cuenta a la hora de decidir sobre la sostenibilidad de la actuación urbanística. Igualmente, los criterios de sostenibilidad se han incorporado en la fase de elaboración de los planes urbanísticos y territoriales, de modo que deben optar y motivar las alternativas que supongan un menor impacto ambiental y un menor consumo de recursos naturales, incluidos los recursos hídricos. Creo que desde una dimensión ambiental, a través de este Informe, se trata de integrar el requisito ambiental de la protección de la calidad y cantidad del recurso hídrico en la aprobación de una actuación urbanística que contempla un incremento del consumo de agua, aunque en ocasiones, su resultado implique la imposibilidad de aprobar el planeamiento por insuficiencia o falta de disponibilidad de los recursos hídricos.

En definitiva, el derecho estatal ha establecido la necesidad de emitir el Informe de suficiencia de los recursos hídricos con carácter preceptivo y determinante en el plano formal, pero como se basa en valoraciones que proceden de la competencia exclusiva estatal en materia de aguas es vinculante desde el plano material, como acertadamente ha interpretado la jurisprudencia del TS.

B. La acreditación de la suficiencia de recursos hídricos en la normativa valenciana de ordenación del territorio

La ley valenciana 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje (LOTTP), define como objetivos fundamentales la mejora de la calidad de vida y el logro del desarrollo sostenible. La regulación de los aspectos prioritarios sobre el agua parten de la Directiva 2000/60/CE que establece el marco de actuación en el ámbito de la política común de aguas, y se definen todos los elementos relacionados con el agua y los indicadores, objetivos de planificación, estrategias ambientales y principios, en relación con todas las aguas dulces del territorio comunitario. Ya el art. 17 LOTTP recuerda que en relación con la planificación territorial y urbanística deben contener una serie de medidas para garantizar la protección del agua, evitar su deterioro y procurar un uso sostenible que garantice su ahorro y suministro suficiente a la población.

Desde el objetivo del desarrollo sostenible ordena una utilización racional de los recursos naturales, y propugna un uso sostenible del agua en su art. 19. 1 LOTTP, al establecer expresamente que “El uso sostenible del agua es un objetivo prioritario en materia de gestión del agua en la Comunidad Valenciana. Para su consecución, las acciones de los poderes públicos en la ordenación del territorio y el urbanismo tienen por objeto: a) Asegurar en

cantidad y calidad los caudales para el consumo humano, la agricultura, el desarrollo de la actividad económica y los sistemas ecológicos de cauces y zonas húmedas”. Pero, con la finalidad específica de garantizar la suficiencia de recursos hídricos en la implantación de usos residenciales, industriales, terciarios que impliquen un incremento del consumo de agua, el art. 19.2 LOTPP²⁰ impone, en consonancia con la legislación estatal de aguas, “la previa obtención del informe del organismo de cuenca correspondiente, 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 mismo artículo establece expresamente que “Dicho informe se emitirá en los plazos y con los efectos establecidos por la normativa estatal vigente en la materia. 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”. Finalmente, el art. 19.3 LOTPP prevé que “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”, sin referirse a los planes parciales de mejora, no previstos por el planeamiento general.

Igualmente, ha de tenerse en cuenta el artículo 83.2 LUV, por el que el órgano que promueve la redacción del plan debe solicitar los informes de los distintos departamentos y órganos competentes de las Administraciones conforme a la normativa reguladora de sus respectivas competencias, y el apartado 3 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, cuyo contenido ha sido expuesto anteriormente.

²⁰ Redacción por la disposición adicional 8ª de la ley autonómica 16/2005, de 16 de diciembre urbanística valenciana.

Además, hay que añadir el desarrollo reglamentario del art. 19.2 LOTPP. En este sentido, el art. 41 ROGTU²¹ establece expresamente que:

“1. La implantación de usos residenciales, industriales, terciarios u otros que impliquen un incremento del consumo de agua, requerirá la previa obtención de un informe del organismo de cuenca competente. Asimismo, se podrá obtener informe de una entidad colaboradora autorizada para el suministro. El contenido de estos informes deberá determinar la cantidad y calidad de los recursos hídricos disponibles para dicha actuación. 2. Además del informe emitido por el organismo de cuenca correspondiente, se solicitará también informe a otras cuencas cuando éstas puedan verse afectadas por los nuevos usos a implantar. Este informe también podrá ser emitido cuando sea otro el organismo público que garantice la disponibilidad de los nuevos caudales necesarios. 3. La disponibilidad de agua, caso de resultar insuficiente la existente, podrá justificarse mediante el compromiso de ejecución de infraestructuras generadoras de recursos hídricos, mediante la aplicación de nuevas tecnologías, como desaladoras, desalobradoras, depuradoras, potabilizadoras o similares. La justificación de estas infraestructuras se documentará de la siguiente forma: a) Memoria justificativa de la idoneidad de la técnica de generación de recursos hídricos que acredite la compatibilidad de la actuación pretendida con las existentes, garantizándose en todo caso el uso, la gestión integral, sostenible y eficiente del agua”.

Este bloque normativo requiere una interpretación conjunta y sistemática que tenga en cuenta todos los elementos en juego para decidir y reflexionar sobre los principales aspectos jurídicos del Informe previo de acreditación de los recursos hídricos previsto en la legislación valenciana.

De su análisis por la jurisprudencia del TSJ de la Comunidad Valenciana (TSJCV) que ordena la suspensión cautelar de los planes urbanísticos por esta causa, se extraen tres caracteres básicos: su carácter preceptivo, la imposibilidad de su sustitución por un informe emitido por la entidad colaboradora autorizada para el suministro y el carácter no vinculante del Informe de la Confederación Hidrográfica.

Por tanto, en primer término, se considera que se trata de un informe preceptivo como se deriva del art. 25.4 TRLA. Especialmente relevante, resulta la STSJCV 725/2008, de 30 de junio, por la que se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo de la CTU de 30 de junio de 2006, por el que se aprueba supeditado a correcciones formales la

²¹ Decreto 67/2006, de 12 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de ordenación y gestión territorial y urbanística.

homologación definitiva y el Plan parcial sector “Pinaret”, en la que la Sala precisa con claridad meridiana que se trata de un informe preceptivo, y en consecuencia, determina la anulación del acto, con retroacción de actuaciones para que se solicite expresamente por la CTU. El f. jco. 3º dice expresamente “La Sala entiende que en los supuestos de planificación que comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la confederación sobre la existencia o inexistencia de recursos, es preceptivo. La omisión de un informe preceptivo, determina la anulación del acto, con retroacción de actuaciones para que expresamente se solicite”.

En segundo término, a la luz del tenor literal del art. 19.2 LOTPP, se plantea la posibilidad de sustituir el previo informe del organismo de cuenca por el de una entidad colaboradora autorizada para el suministro, posibilidad que ha sido utilizada en algunos planes urbanísticos o permitido por la administración autonómica. Sobre esta cuestión, cabe destacar el Auto TSJCV de 19 de enero de 2007 por el que se dictamina la suspensión de la ejecución del Acuerdo de la CTU de Valencia de 30 de junio de 2006 por el que se aprueba supeditado a diversas correcciones, la Homologación modificativa y el Plan Parcial Masía de Porcinos de Ribarroja (Valencia), pues la administración autonómica pretende hacer valer como informe sustitutivo el emitido por la mercantil ACUAGEST, como entidad concesionaria y suministradora de agua potable en el municipio de Ribarroja de Turia ya que entiende que el art. 19.2 LOTPP habilita la intervención de la entidad gestora del servicio de agua potable, como sustituto al de la Confederación Hidrográfica y suficiente en orden a la existencia de caudal bastante.

En cualquier caso, el auto TSJCV de 15 de enero de 2007 concluye que es requisito necesario contar con el informe previo del organismo de cuenca²²

²² Al hilo de analizar cuál es el órgano competente para emitir el informe previo en materia de aguas hay que tener en cuenta la conocida STS de 20 de octubre de 2004 sobre el plan hidrológico de Cuenca del Júcar, cuya doctrina se aplica por la STSJCIV de 18 de abril de 2008, y según la cual el Estado no puede regular cuencas internas de la Comunidad Valenciana, y en consecuencia, los organismos estatales de cuenca no deben intervenir en ese ámbito, de manera que cabe pensar analógicamente que los informes que se emitan en procesos urbanísticos sobre recursos hídricos que formen parte de cuencas internas de la Comunidad Autónoma deben ser emitidos por la Administración hidráulica que asuma las funciones de gestión en esa Comunidad Autónoma. Vid: EMBID IRUJO, A. (Dir), *Agua y Territorio (consideración especial de la reforma de los Estatutos de Autonomía)*, Thomson-Civitas, Pamplona, 2007 y EMBID IRUJO, A., “La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 en relación a las cuencas internas de las Comunidades Autónomas Valenciana y de Castilla-La Mancha desde la perspectiva de su ejecución y cumplimiento”, RAP, núm. 169, enero-abril (2006), p. 429-455; MELGAREJO MORENO, J., MOLINA GIMÉNEZ, A., Y BLANES CLIMENT, M.A., “Análisis jurídico y económico de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 por la que se anulan diversos

cuando se den las condiciones del art. 25.4 TRLS, lo que implica que el informe de la entidad colaboradora “ pueda ser valorado por la Generalitat Valenciana, Municipio o por el propio Tribunal a la hora de tomar una decisión pero no como sustitutivo del informe del organismo de cuenca”, pues “la Comunidad Autónoma no puede legislar sobre la forma, modo y manera en que el Estado debe ejercer sus competencias, ni puede sustituir su intervención mediante norma autonómica”.

Ante esta realidad, parece claro que Informe de la Confederación Hidrográfica es siempre necesario, por lo que el informe de la entidad colaboradora autorizada para el suministro podrá completarlo y aportar datos relevantes pero no podrá sustituirlo, ya que si ésta hubiese sido la intención del legislador autonómico, esta norma sería inconstitucional pues el órgano autonómico carece de la competencia para regular aspectos sustantivos de la gestión del dominio público hidráulico en cuencas que exceden del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. Sin embargo, la administración autonómica aprovecha cierta confusión legal. En su última práctica, ha solicitado de forma alternativa, a la Confederación Hidrográfica un “informe de convalidación” del precedente informe de la entidad colaboradora o bien ha recurrido a la técnica del silencio positivo²³ para intentar salvar la falta de Informe y así aprobar el instrumento de planeamiento. Taxativamente, la STS de 25 de septiembre de 2012 corta de raíz este actuar administrativo, con el que la Generalitat buscaba una confirmación o ratificación del informe de la entidad colaboradora. Con buen criterio, señala que la Confederación Hidrográfica no puede limitar su intervención a una mera supervisión del Informe como si fuera el centro del sistema sino que la Confederación es competente para informar de forma preceptiva y con plena libertad de criterio sobre todos los aspectos de su competencia. Además, la entidad colaboradora no dispone ni de la objetividad, ni de la posición institucional ni de la competencia técnica para emitir ese juicio. Por su parte, el auto TSJCV de 1 de marzo de 2007, sostiene que la Confederación hidrográfica es la que dispone de los datos precisos sobre los recursos hídricos físicamente existentes y la disponibilidad efectiva de acuerdo con el Plan Hidrológico, y por tanto, queda sujeta a la emisión del citado informe. En el caso de autos, la Confederación hidrográfica alude a los aprovechamientos concedidos o en tramitación, pero falta la acreditación de los recursos físicamente disponibles para satisfacer la demanda de agua vinculada a desarrollos urbanísticos sin menoscabar otros usos existentes²⁴, de modo que el informe resulta insuficiente y debe ser

artículos del Plan Hidrológico de la cuenca del Júcar”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 7, 2005, pp. 129-157, p. 129 y ss.

²³ Tampoco juega la regla del silencio positivo porque está excluido para este supuesto por la vía de la disposición adicional 2ª, 4ª de la ley 13/2003, en cuanto queda afectado el dominio público de titularidad estatal.

²⁴ En este sentido, RENAU FAUBELL, F., “*El informe de la Confederación hidrográfica sobre la*

complementado por un informe de la sociedad general de abastecimientos sobre la existencia física de ciertas captaciones que por su cantidad resultan suficientes para abastecer a la población, razón por la que decide dejar sin efecto las medidas cautelares acordadas.

En tercer lugar, la doctrina jurisprudencial del TSJ de la Comunidad Valenciana sobre el alcance vinculante del citado informe se expone con carácter general en los autos de 15 de enero de 2007 y de 1 de marzo de 2007 al adoptar suspensiones cautelares de actos de aprobación definitiva del planeamiento urbanístico. En torno a esta cuestión, el TSJ concluye sobre el carácter no vinculante del informe previo en su f. jco.3^{o25}, porque ni el art. 25.4 TRLA ni el art.19.2 LOTPP le atribuyen específicamente ese carácter, y porque existen otros motivos fundamentales, y cita los siguientes:

“a) la doctrina jurisprudencial de las SSTC 118/1998, STC 123/2003, STC 149/1991 o STC 227/1998, entre otras impiden la consideración de un informe preceptivo y vinculante en las materias del art. 25.4 TRLA.

b) El art. 83.1 LRJPAC determina que salvo disposición en contrario los informes serán facultativos y no vinculantes

c) El art. 16.3 LRSV viene a establecer que cuando un instrumento de planeamiento sea aprobado provisionalmente por el ayuntamiento, para su aprobación definitiva por silencio administrativo se exigen dos condiciones: solicitud de informes preceptivos e información pública

d) La disposición adicional 2ª de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública, que contempla el carácter vinculante del informe de la Administración general del Estado, se refiere a impedir que vía Planes Generales se pueda bloquear una obra pública de titularidad estatal, de modo que no cabe su aplicación a este supuesto concreto, que sí tendría interés en relación con infraestructuras hidráulicas intercomunitarias al atribuir fuerza vinculante al informe del ministerio de

suficiencia de recursos hídricos...”, ob.,cit., p.502, hace referencia al contenido del Informe, y a su juicio, el citado informe debe versar sobre si existen recursos suficientes, no sólo sobre si existe agua ya concedida o con derecho adquirido, pero de la documentación requerida para las solicitudes de actos y planes que afecten al régimen de aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre o policía, o que comporten nuevas demandas de recursos hídricos, parece que se parte de los caudales ya concedidos. En particular el solicitante debe aportar los siguientes datos: el origen del agua con el que va a abastecerse el incremento del consumo previsto y el volumen de dicho incremento, basado en un estudio de necesidades en función del destino del nuevo consumo (abastecimiento de población, uso industrial...).” La solicitud ante CHJ se encuentra disponible en <http://www.chj.es>. En la legislación autonómica hay ejemplos en los que se contienen referencias a la determinación de la dotación del agua para abastecimiento, AGUDO GONZÁLEZ, J., *Urbanismo y gestión del agua*, Iustel, Madrid, 2007, p. 151 y ss..

²⁵ Confirmado por el f. jco 1º del Auto TSJCV de 1 de marzo de 2007.

medio ambiente (art. 128.3 TRLA)

e) El informe desfavorable, vía silencio negativo del informe previo de la confederación no supone admitir que el Estado pueda limitar competencias de una Comunidad Autónoma, pues para limitar una competencia es necesario exponer de forma clara y precisa, en qué modo y manera la actuación de una administración limita o cercena las competencias de otra administración

Ahora bien, sin ser contradictorio en su resultado con las argumentaciones del TSJ de la Comunidad Valenciana, la STS de 25 de septiembre de 2012 limita el carácter vinculante del Informe de la Confederación Hidrográfica en cuanto afecta al ámbito competencial de la misma porque así se extrae de la disposición adicional 2ª de la Ley 13/2003 en relación con el art. 83.3 de la Ley urbanística valenciana. Hay que interpretar la remisión de la norma valenciana al precepto estatal de modo amplio, de forma que, la aplicación de este precepto a la ordenación urbanística de la Comunidad Autónoma, implica la extensión de su aplicación no sólo a las concesiones de obras públicas estatales (interpretación reduccionista) sino “a los diversos campos y a las competencias en las que se desenvuelve la acción administrativa estatal”²⁶.

III. LA ACREDITACIÓN DE DISPONIBILIDAD DE AGUA COMO REQUISITO DE VALIDEZ DEL ACTO DE APROBACIÓN DEFINITIVA DEL PLAN URBANÍSTICO

El citado Informe de acreditación sobre disponibilidad de los recursos hídricos facilita el control judicial de los desarrollos urbanísticos con esta problemática. En particular, hay que conocer cuál es su relevancia en relación con el acto de aprobación definitiva del plan urbanístico. Para responder a esta cuestión, cabe recordar aquí el sujeto a quién le corresponde solicitar y aportar el informe como el momento del procedimiento de tramitación de los planes urbanísticos en que se debe contar con aquél según la Ley urbanística valenciana. En cuanto al sujeto, en líneas generales cabe decir que corresponde al promotor del programa de actuación integrada (PAI), aspirante a urbanizador, el trámite del informe sectorial de la Confederación Hidrográfica, pues éste debe incorporarse en la alternativa técnica correspondiente. En caso contrario, será la administración, local o autonómica quien, puede solicitar el referido Informe antes de la aprobación definitiva del instrumento del planeamiento, correspondiendo a la Comisión Territorial de Urbanismo de la Conselleria competente en materia de urbanismo quien advierte al órgano competente para la aprobación definitiva, de la necesidad de obtener el Informe que se pronuncie sobre la existencia o inexistencia de

²⁶ STS de 25 de septiembre de 2012, f. jco. 6º.

recursos suficientes para satisfacer o garantizar el abastecimiento. Y el procedimiento termina con el acto de aprobación definitiva del instrumento de planeamiento condicionado a la acreditación de recursos hídricos quedando pendiente su publicación. De ahí que el Acuerdo impugnado en vía contenciosa, es un acuerdo de aprobación definitiva, un acto administrativo en el pleno sentido de la expresión y recurrible sin necesidad de publicación, pues se trata de un acto válido pero ineficaz. Por tanto, la aprobación supeditada es un acto de aprobación definitiva susceptible de impugnación y no un mero acto de trámite a efectos de recurribilidad²⁷. El cumplimiento de las condiciones no priva del carácter definitivo de la aprobación, de forma que no necesita nueva aprobación una vez constatado el cumplimiento de esas condiciones pues per se tiene un carácter definitivo.

Los supuestos planteados se relacionan con situaciones donde la planificación comporta una demanda material de recursos hídricos que requiere ser acreditada mediante el correspondiente Informe. Así, los fallos jurisprudenciales se pronuncian sobre la suspensión o anulación de los instrumentos de planeamiento según quede acreditada la falta de disponibilidad de los recursos. En general, en los casos resueltos por la jurisprudencia²⁸ en esta materia, ya sea autos o sentencias, se solicita la suspensión del Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo que contiene la aprobación del plan parcial, motivado por falta del informe previo o fundamentado en la aprobación del plan supeditado a determinadas condiciones formales o documentales (homologación del plan o falta de informe de disponibilidad de los recursos hídricos). Por su parte, el Tribunal Supremo²⁹ ha considerado que debe prosperar la medida cautelar de suspensión del plan urbanístico por cuanto debe primar el interés general derivado del cumplimiento de la normativa sectorial de aguas ante el interés

²⁷ F. jco. 3º STS de 25 de septiembre de 2012.

²⁸ Por ejemplo, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 21 de febrero de 2006 se insta la suspensión de la aprobación definitiva de homologación modificativa y el Plan Parcial “Ampliación de Eucaliptos” en Benijofar, y que supedita su publicación y eficacia a la justificación efectiva de la existencia de dotación suficiente de agua apta para el abastecimiento urbano; o la STSJ de la Comunidad Valenciana de 25 de enero de 2008 resuelve el recurso de apelación contra el Acuerdo del Pleno del ayuntamiento de Alcira por el que se aprueba la modificación del Proyecto de Urbanización de la Unidad de Ejecución “El racó”, pues entre otros motivos de impugnación, se afirma la infracción del art. 19.2 LOTPP ya que no existe informe de la Confederación Hidrográfica.

²⁹ SSTs de 25 de febrero de 2009, STS de 30 de marzo de 2009, STS de 9 de julio de 2009, STS de 9 de julio de 2009, STS de 21 de octubre de 2009, STS de 1 de febrero de 2010 y STS de 12 de febrero de 2010. Desde la ponderación de intereses en conflicto, SOSPEDRA NAVAS, F.J., “El agua y el desarrollo urbanístico: la suficiencia de recursos hídricos”, *Boletín de Urbanismo*, núm. 45, El Derecho, marzo, 2011, p. 8; concluye sobre la prevalencia del interés medioambiental sobre el de ejecución del planeamiento como criterio de paralización de la ejecutividad del instrumento de planeamiento y su carácter determinante en orden a la actuación urbanística proyectada.

público urbanístico que expresa el instrumento de planeamiento, manifestado en el interés general que pudiera derivarse del concreto desarrollo urbanístico. Pero, en la STS de 25 de septiembre de 2012 el TS declara la nulidad del Acuerdo de aprobación definitiva supeditada a la emisión del Informe favorable de la Confederación Hidrográfica sobre la suficiencia de los recursos hídricos. El Tribunal declara nulo el acuerdo porque el acto impugnado se adopta con el voto expreso de la representante del Ministerio de Medio Ambiente basado en la inexistencia de informe favorable de la Confederación Hidrográfica, siendo preceptiva y vinculante su emisión con carácter previo a la aprobación del Plan, sin que dicho Informe pueda ser sustituido por ninguna otra entidad. De modo que hay que concluir sobre la imposibilidad de adoptar válidamente el acto de aprobación definitiva supeditada del instrumento de planeamiento cuando hay una omisión del Informe favorable de la Confederación Hidrográfica sobre la suficiencia de recursos hídricos. En definitiva, el Informe se convierte en requisito esencial de validez del acto de aprobación definitiva supeditado a determinadas condiciones formales y documentales.

IV. CONCLUSIÓN

Cabe estimar que el desarrollo urbanístico queda vinculado a la disponibilidad de agua, de manera que, el planeamiento urbanístico debe respetar las reservas de recursos hídricos disponibles para nuevas demandas. Así se refleja en la vinculación entre la normativa urbanística y la normativa de aguas estatal, en la que se establece el carácter vinculante de los planes hidrológicos sin perjuicio de su elaboración en coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales. Se deduce que los instrumentos de planificación hidrológica prevalecen sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico en cuanto a la determinación cuantitativa de la demanda de agua como de las reservas existentes. Esta prevalencia se hace presente en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico a través de la exigencia con carácter preceptivo del Informe de disponibilidad de recursos hídricos que corresponde a la Confederación Hidrográfica, sin el cual no es posible la aprobación definitiva, ni siquiera supeditada, del instrumento de planeamiento por el órgano autonómico. Así, el procedimiento de aprobación del instrumento urbanístico con Informe favorable de la Confederación Hidrográfica se convierte en un procedimiento de garantía de la suficiencia de los recursos hídricos, de modo que el Informe además de ser un instrumento de coordinación sectorial se transforma en un elemento objetivo de validez del acto de aprobación definitiva, y su inexistencia o su carácter determinante actúan como un parapeto o efecto barrera de la aprobación definitiva del Plan, aunque ese mismo efecto podría haberse logrado por otros medios en el procedimiento, por ejemplo con la exigencia del citado Informe antes de la

aprobación inicial del instrumento de planeamiento, como ha sostenido la doctrina del Defensor del Pueblo. A mi juicio, la normativa urbanística ha de evolucionar para acoger expresamente que el Informe ha de entenderse “materialmente vinculante” y ha de elegir entre señalar que su inexistencia impide el acto de aprobación definitiva del plan urbanístico o requerir el Informe en el momento de la aprobación provisional del planeamiento. En definitiva, la legislación ha de recoger de forma clara una fórmula eficaz para que sólo sea posible desarrollar la urbanización cuando se haya garantizado el agua de las nuevas demandas.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO GONZÁLEZ, J., *Urbanismo y gestión del agua*, Iustel, Madrid, 2007.
- CARO PATÓN, I., “La disponibilidad de agua como requisito de la aprobación de los planes urbanísticos. Algunas reflexiones al hilo de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 14 de febrero de 2005”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 227, 2006.
- CASADO CASADO, L. Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª. Ponente: Jesús Ernesto Peces Morate, *AJA*, comentarios/<http://actualidadjuridicaambiental.com/?p=8374>);
- CHINCHILLA PEINADO, J.A., “Disponibilidad de agua para nuevos desarrollos urbanos”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 276, Madrid, septiembre-octubre, 2012.
- DELGADO PIQUERAS, F., y CARRILLO MORENTE, J.A., analizan la aplicación del “Informe de las Confederaciones Hidrográficas en la tramitación de planes y programas de actuación urbanizadora”, *Práctica Urbanística*, núm. 55, diciembre, 2006.
- DÍEZ SANCHEZ, J. J., “Comentarios y valoraciones a propósito de los informes del Parlamento Europeo en relación con la actividad urbanística en España y su negativa afectación al medio ambiente (en particular en la Comunidad Valenciana)”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 19, vol. I, 2011.

- EMBID IRUJO, A., “La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 en relación a las cuencas internas de las Comunidades Autónomas Valenciana y de Castilla-La Mancha desde la perspectiva de su ejecución y cumplimiento”, RAP, núm. 169, enero-abril, 2006.
- EMBID IRUJO, A. (Dir), *Agua y Territorio (consideración especial de la reforma de los Estatutos de Autonomía)*, Thomson-Civitas, Pamplona, 2007.
- GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Derecho subjetivo al agua. Posibilidades del régimen concesional y de autorizaciones”, AA.VV. (Coord. S. GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ) *Agua y Urbanismo*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2005.
- GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Novedades y desarrollos en el nuevo derecho de aguas. El ejemplo del ente público del agua de la Región de Murcia”, AAVV. (Coord. S. GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ), *Nuevo derecho de aguas*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007,
- GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., Capítulo III “Informes vinculantes o no vinculantes emitidos durante la tramitación de los instrumentos de planeamiento. Planeamiento y Bienes públicos”. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo V, vol I , 2ª edición, Aranzadi, Cizur Menor, 2012.
- MANTECA VALDELANDE, V., “Evaluación ambiental de planes y programas”, *Actualidad Administrativa*, núm. 1-2007, p.102 y ss.; AA.VV. (Coord. JF. FERNANDEZ GARCÍA) *La evaluación ambiental de los planes urbanísticos y ordenación del territorio*, La Ley, 2006.
- MELGAREJO MORENO, J., MOLINA GIMÉNEZ, A., Y BLANES CLIMENT, M.A., “Análisis jurídico y económico de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 por la que se anulan diversos artículos del Plan Hidrológico de la cuenca del Júcar”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 7, 2005.
- MENÉNDEZ REXACH, A., “Sin agua no puede haber desarrollos urbanos”, *Ambient@*, núm. 88, 2009.
- NIETO MORENO, J.E., “La importancia de la fase de iniciación de la evaluación ambiental de planes y programas: alfa y a veces omega de la consideración de sus efectos sobre el medio”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm.13, 2008.

- PALLARÉS SERRANO, A., *La planificación hidrológica de cuenca como instrumento de ordenación ambiental sobre el territorio*, Tirant lo blanch, Valencia, 2007.
- RAMIREZ RAMIREZ, J.M^a. Capítulo IV “Bases del régimen del suelo” AA.VV. (Dir. F.E. ENERIZ OLAECHEA y J.L. BELTRAN AGUIRRE) *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2007.
- RENAU FAUBELL, F., “El informe de la Confederación hidrográfica sobre la suficiencia de recursos hídricos de los planes urbanísticos”, *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, nº 22, 2007.
- SOSPEDRA NAVAS, F.J., “El agua y el desarrollo urbanístico: la suficiencia de recursos hídricos”, *Boletín de Urbanismo*, núm. 45, El Derecho, marzo, 2011.
- TARDÍO PATO, J.A. “Suficiencia y disponibilidad de agua para los desarrollos urbanísticos y la ineludible coordinación entre la planificación hidrológica y la planificación del territorio”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 22, 2012.