

El carácter preceptivo y vinculante de los informes de las Confederaciones Hidrográficas en los procedimientos de aprobación de planeamiento.

Sentencia del Tribunal Supremo, sala de lo contencioso, sección 5, de 14 de junio de 2013 (Roj STS 3134/2013).

Antecedente normativo

Cita:

- Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas.
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.
- Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

1. Planteamiento.

La sentencia que traemos a estas líneas resuelve un recurso de casación en el que se plantea el carácter preceptivo y vinculante del informe de las Confederaciones Hidrográficas en la aprobación de instrumentos de planeamiento.

La cuestión se plantea ante el acuerdo de aprobación definitiva de unas normas subsidiarias supeditada a la aportación de un informe sobre suficiencia de recursos hídricos.

El Abogado del Estado que es quien plantea el recurso de casación contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad valenciana, sala de lo contencioso administrativo, considera que el informe de las Confederaciones Hidrográficas es preceptivo y vinculante y que el informe emitido por las empresas gestoras del servicio de abastecimiento de agua carecen de valor a los efectos pretendidos.

Tanto la Generalidad Valenciana como el Ayuntamiento que inició el procedimiento de elaboración y aprobación de las normas subsidiarias, consideran que el informe se solicitó en varias ocasiones sin que fuera evacuado en plazo; además, niegan que sea de aplicación al supuesto objeto de impugnación la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

2. Consideraciones del Tribunal Supremo

El Tribunal Supremo analiza el recurso de casación y en cuanto aquí interesa, el carácter preceptivo y vinculante de las Confederaciones Hidrográficas, recoge, en primer lugar, la evolución legislativa al respecto (a); en segundo lugar, justifica el alcance competencial del Estado frente las demás competencias concurrentes (b); y termina con una precisión sobre los informes vinculantes y determinantes (c).

- a) *Evolución legislativa respecto a la exigencia de informes de las Confederaciones Hidrográficas*

Así recuerda cómo el Texto refundido de la Ley de aguas (Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio) recogía la necesidad de que las Confederaciones Hidrográficas emitieran informe previo en los plazos y supuestos que reglamentariamente se indicara, sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hubieran de aprobar en ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de ordenación del territorio. Este informe se entendía favorable si no se emitía dentro del plazo indicado. Igual norma era aplicable a los actos y ordenanzas de las entidades locales.

El mismo texto refundido excluía la necesidad de este informe en los actos de ejecución de instrumentos de planeamiento que hubieran sido objeto del correspondiente informe previo.

Esta regulación se modificó por Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modificó la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en el sentido de establecer la necesidad de que tales Confederaciones emitieran informe y se pronunciara expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para atender nuevas demandas de recursos hídricos y, además, cambiaba el sentido del silencio.

Así decía: *“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”*.

Entre el texto refundido de 2001 y la Ley 11/2005, se aprobó la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas que, en su disposición adicional segunda relativa a la colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas, establecía la necesidad de que la Administración General del Estado emitiera informe en la instrucción de procedimientos de aprobación, modificación o revisión de instrumentos de planificación territorial y urbanística que pudieran afectar el ejercicio de las competencias estatales y reconocía expresamente el carácter vinculante respecto a la preservación de estas competencias. Añadía *“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”*.

La legislación valenciana, señala el Tribunal Supremo, recoge en su Ley urbanística (Ley 16/2005, de 30 de diciembre), recoge expresamente esta regulación: informe y efectos con mención específica a la Ley 13/2003, de 23 de mayo. Asimismo, la Ley de Ordenación del territorio y protección del paisaje (Ley 4/2004, de 30 de junio) exigía con carácter previo a la implantación de usos

residenciales, industriales, terciarios, agrícolas u otros que implicaran incremento del consumo de agua el previo informe del organismo de cuenca competente.

A la vista de esta evolución legislativa el Tribunal Supremo afirma que:

-el informe es exigible aunque la Ley de Aguas, en su artículo 25.4 parezca supeditar el plazo y supuestos a un desarrollo reglamentario, por cuanto la Ley, en el supuesto planteado, ya concreta de forma suficiente en qué casos se ha de exigir y obtener este informe.

-el hecho de que la Ley 13/2003 regule el contrato de concesión de obras públicas no es óbice para que pueda aplicarse al procedimiento de aprobación de planes urbanísticos, dado que la propia Ley, en su disposición adicional segunda, se extiende genéricamente a cualesquiera procedimientos de aprobación, modificación o revisión de instrumentos de planificación territorial y urbanística que pueda afectar al ejercicio de competencias estatales.

b) Alcance competencial del Estado frente las demás competencias concurrentes

El Tribunal Supremo con esta segunda afirmación entra a analizar el alcance de la competencia estatal frente a las competencias concurrentes.

Al respecto trae a colación lo afirmado en la sentencia de 9 de marzo de 2011 en relación a la exigencia de un informe del Ministerio de Fomento en la redacción de instrumentos de planificación territorial o urbanística pues a pesar de que todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva en esta materia, el Estado mantiene competencias que repercuten sobre la ordenación territorial que pueden condicionar las decisiones que sobre el territorio y el urbanismo puedan adoptar las Comunidades Autónomas.

Así dice 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”.

Añade que la jurisprudencia, al determinar la competencia prevalente, entiende que la autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio no puede entenderse en términos tan absolutos que niegue las competencias que la Constitución reserva al Estado; éste *“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”.*

La atribución de la Constitución al Estado de una competencia exclusiva responde al hecho de presuponer *“la concurrencia de un interés general superior al de las competencias autonómicas”*, ahora 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.”

El informe estatal vinculante respecto de los instrumentos de ordenación del territorio responde a este fin.

Con esta finalidad se exige este informe vinculante de la Administración General del Estado con carácter previo a la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones 6/1998 y actualmente en la disposición adicional 2ª del vigente texto refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008; asimismo en la Ley 11/1998, y en la actual 32/2003, General de Telecomunicaciones y, a lo largo del ordenamiento, hay otros ejemplos, la Ley de Carreteras el Real Decreto 2591/1998, de 4 diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio.

El Tribunal Supremo trae a colación la sentencia del Tribunal Constitucional 46/2007, sobre la Ley balear de directrices de ordenación territorial que, a modo de resumen de la regulación de la concurrencia de competencias en este peculiar ámbito dice:

"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 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”

c) Sobre los informes vinculantes y determinantes

Finalmente, el Tribunal Supremo en la sentencia que traemos a estas líneas, hace una precisión respecto al carácter vinculante o determinante de los informes.

En este sentido recuerdo cómo el texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio caracteriza el informe sobre suficiencia de recursos hídricos como determinante no como vinculante. Así el artículo 15, apartado 3, al establecer los informes que deberán recabarse en la fase de consultas sobre instrumentos de ordenación, se refiere al de la Administración hidrológica sobre la existencia de suficiencia de recursos

hídricos y dice que estos informes “*serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada.*”

Al margen de que este precepto no es aplicable por razones temporales al supuesto planteado y de que el carácter vinculante del informe sobre el que aquí se ha debatido resulta de la propia legislación valenciana, el Tribunal afirma en relación a este carácter determinante “*que no formal y explícitamente vinculante, del informe al que se refiere este precepto*”, los siguiente:

“1º) que partiendo de la base de que determinar es “fijar los términos de algo”, si el legislador atribuye a un informe el carácter de determinante, es porque le quiere atribuir un valor reforzado. En palabras de la sentencia de esta Sala y Sección de 8 de marzo de 2010 (recurso de casación nº 771/2006), se trata de informes “necesarios para que el órgano que ha de resolver se forme criterio acerca de las cuestiones a dilucidar. Precisamente por tratarse de informes que revisten una singular relevancia en cuanto a la configuración del contenido de la decisión, es exigible que el órgano competente para resolver esmere la motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en aquellos informes”. Desde esta perspectiva, por mucho que estos informes no puedan caracterizarse como vinculantes desde un plano formal, sí que se aproximan a ese carácter desde el plano material o sustantivo;

y 2º) más aún, la posibilidad de apartarse motivadamente de esos informes no es absoluta ni incondicionada, sino que ha de moverse dentro de los límites marcados por el ámbito de competencia de la Autoridad que resuelve el expediente en cuyo seno ese informe estatal se ha evacuado. Esto es, 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 Autónoma 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.”

3. Conclusiones del Tribunal Supremo

El Tribunal Supremo concluye que el informe de la Confederación Hidrográfica es preceptivo por cuanto es necesaria su obtención, incluso su no elaboración dentro de plazo se considera emitido en sentido desfavorable, y además, vinculante en cuanto afecta al ámbito competencial de la Confederación Hidrográfica por cuanto así lo establece la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, en relación con la ley urbanística de Valencia.

Respecto al carácter vinculante y determinante, el Tribunal concluye que aunque ésta última calificación no implique una vinculación sí exigen que el apartamiento de sus criterios ha de estar debidamente motivado y no puede apartarse de los límites competenciales de la autoridad que resuelva el expediente.