

ESTUDIOS · ESPAÑA

El informe de las confederaciones
hidrográficas sobre suficiencia y
disponibilidad de agua y los pla-
nes urbanísticos

Manuel Antonio Crespo Pérez

Prof. Dr. de Derecho Administrativo
Universidad de Vigo

Sumario

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. El agua y la ordenación de los usos del suelo: concurrencia competencial y mecanismos de colaboración interadministrativa 1.2. Relaciones entre la planificación hidrológica y la planificación urbanística 2. EL INFORME SOBRE SUFICIENCIA Y DISPONIBILIDAD DE RECURSOS HÍDRICOS Y LOS PLANES URBANÍSTICOS 2.1. Antecedentes normativos y régimen jurídico vigente 2.2. La entrada en vigor del artículo 25.4 TRLA/2001 2.3. Relaciones con el informe previsto en la disposición adicional 2ª.4 de la Ley reguladora del contrato de concesión de obra pública, LCCOP/2003 2.4. El informe de suficiencia y disponibilidad y el procedimiento de evaluación ambiental estratégica 2.5. Planes sometidos a informe: marco de referencia 2.6. Contenido: el concepto jurídico indeterminado de la existencia de recursos hídricos 2.7. Organismo competente para su emisión: aspectos procedimentales 2.8. Naturaleza jurídica 2.9. Consecuencias de la no emisión del informe confederal 2.10. Consecuencias de la vulneración del informe de la Confederación Hidrográfica 2.11. Impugnación del informe de las Confederaciones Hidrográficas 3. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen

Según la Constitución española la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma es competencia exclusiva del Estado. Asimismo atribuye a las Comunidades Autónomas la ordenación del territorio y el urbanismo. En el presente trabajo se analiza el informe que deben emitir las Confederaciones Hidrográficas con carácter previo a la aprobación de planes urbanísticos que constituye uno de los mecanismos de coordinación de las competencias exclusivas sobre el mismo espacio físico sin olvidar su función de garantía del uso sostenible del agua.

Palabras clave

Planes urbanísticos; suficiencia y disponibilidad de agua; informes vinculantes; Confederaciones Hidrográficas.

Abstract

According to the Spanish Constitution, legislation, management and grant resources and uses hydraulic when waters run for more than one autonomous community is exclusive competence of the State. Also attributed to the autonomous management of the territory and urban planning. This paper analyzes the report which must issue the hydrographic confederations prior to the adoption of urban plans which constitutes one of the mechanisms for the coordination of the exclusive powers on the same physical space without forgetting its function as guarantee of the sustainable use of water.

Keywords

Urban plans; adequacy and availability of water; binding reports; Hydrographic confederations

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El agua y la ordenación de los usos del suelo: concurrencia competencial y mecanismos de colaboración interadministrativa

En nuestro ordenamiento jurídico el régimen de los usos del suelo corresponde a la ordenación del territorio y a la ordenación urbanística a través de los planes discrecionalmente aprobados por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales a quienes les está atribuido, con carácter exclusivo, el diseño del modelo territorial (art. 148.1.3ª CE y art. 25.2. a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). Ahora bien, sobre estas funciones públicas inciden diversos títulos competenciales estatales.¹ Por tanto, la potestad discrecional de planeamiento territorial y urbanístico se encuentra sometida a diversos límites.

Unos límites derivan del ejercicio de múltiples competencias sectoriales. Entre ellas destaca la competencia estatal básica en materia de medio ambiente en cuyo ámbito surge el principio de desarrollo sostenible. El principio de desarrollo territorial y urbanístico sostenible (art. 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, TRLSRU/2015) se aplica al medio rural (art. 3.2 TRLSRU/2015) y al medio urbano (art.1.a y art. 3.3 TRLSRU/2015) y determina una con-

tención importante en la clasificación del suelo como susceptible de urbanización y un freno a la calificación inmotivada del suelo urbanizado: su fundamento último es el uso racional de los recursos naturales entre los que el agua cobra especial protagonismo.² Por esta razón, dentro de los criterios básicos de utilización del suelo se encuentra garantizar el suministro de agua (art. 20 TRLSRU/2015) porque sin agua no puede haber desarrollo urbanístico.

Otros límites provienen del régimen jurídico protector de los bienes de dominio público estatal, tanto natural como artificial (pueden citarse las reglas relativas a la clasificación y calificación del suelo y la limitación de usos previstas en la legislación de carreteras, de aguas, de puertos, del sector ferroviario...a través de las mal llamadas servidumbres forzosas, zonas de influencia, zonas de policía y figuras análogas).³ Por último, la planificación general de la actividad económica en manos del Estado según el art. 131.1 CE introduce igualmente límites a la actividad territorial y urbanística.

¿Cómo se resuelven las tensiones mencionadas cuando las Administraciones Públicas ejercen competencias exclusivas? El Tribunal Constitucional prima las negociaciones a través de diversas fórmulas de colaboración⁴ entre las que incluye: el mutuo intercambio de información,

¹La STS de 9 de marzo de 2011, recurso de casación nº 3037/2008, F.J. 7º se refiere al entrecruzamiento competencial en la ordenación territorial. En términos similares, *vid.* la STS de 22 marzo 2012, recurso de casación nº 6214/2008.

²Recuerda MENÉNDEZ REXACH que el agua es un elemento integrante de los derechos a la vida (art. 15 CE), a la protección de la salud (art. 43 CE) y a una vivienda digna y adecuada (art. 47CE). MENÉNDEZ REXACH, Á: "El agua como bien jurídico global: El derecho humano al agua", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº. 16, 2012, pg. 194. Como señala RAZQUIN LIZARRAGA la acreditación de la suficiencia de agua es un interés medioambiental y cita en defensa de su tesis la STS de 1 de febrero de 2010 en RAZQUIN LIZARRAGA. J.A: "Las medidas cautelares en el proceso Contencioso- Administrativo respecto del medio ambiente en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo", *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 11, 2010, apartado II.

³Interesa destacar que la mera titularidad de los bienes de dominio público no implica la atribución de una competencia exclusiva estatal (*vid.*, STC 77/1984, de 3 de julio, RTC 1984\77, FJ 3.º; STC 227/1988, de 29 de noviembre, RTC 1988\227, FJ, 14º, y STC 103/1989, de 8 de junio, RTC 1989\103, F.J. 6.º a). Un ejemplo son las sugerencias vinculantes emitidas por la Administración en materia de carreteras que no implican la asunción de competencias urbanísticas por el Ministerio (*vid.* la STC 65/1998, de 18 marzo, F.J. 14º, RTC 1998\65).

⁴La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (actualmente en período de *vacatio legis*) considera que concurre cooperación cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común (art. 140.1.d) y entiende que la colaboración es el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes (art. 140.1. c).

la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia y la participación interinstitucional mediante la creación de órganos de composición mixta (por todas, STC 40/1998, de 18 de febrero, RTC 1998\40, F.J. 30º). Ahora bien, si las negociaciones entre las diversas Administraciones Públicas implicadas resultasen infructuosas la resolución del conflicto sólo podrá alcanzarse a costa de dar preferencia al titular de la competencia prevalente (STC de 9 de marzo de 2011, RTC 2011\9)

Pero, ¿cuál es la competencia prevalente? El Tribunal Constitucional parece decantarse por la competencia estatal (STC 77/1984, de 3 de julio, RTC 1984\77, F.J. 3º) razonando que: el Estado no puede “verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma” (STC 56/1986, de 13 de mayo, RTC 1986\56, F.J. 3º; STC 204/2002, de 31 de octubre, RTC 2002\204, F.J. 7º)⁵. De la misma forma considera prioritaria la competencia específica frente a la competencia general⁶ lo que podría implicar la prevalencia de la competencia sectorial sobre la planificación integral (territorial y urbanística)⁷ y también considera que el informe vinculante estatal es constitucional siempre que se

limite estrictamente a las competencias estatales y no imponga de forma incondicionada el interés general del Estado (STC 164/2001, de 11 de julio, RTC 2001\164, F.J. 48º).⁸

El principio de colaboración interadministrativa resulta de plena aplicación al ámbito hidrológico. Es decir, se exige la articulación de fórmulas procedimentales y de intervención para armonizar las competencias estatales y las competencias autonómicas (STC 15/1998, de 22 de enero, RTC 1998\15, F.J.1º).⁹

1.2 Relaciones entre la planificación hidrológica y la planificación urbanística

La gestión y ordenación de los recursos hídricos debe ampararse en las previsiones de los planes hidrológicos (art. 40.5 del Real Decreto Legislativo de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, TRLA/2001) de la misma forma que los usos del suelo traen causa de los planes urbanísticos (art. 4.1 TRLSRU/2015). ¿Cómo se articulan las relaciones entre ambos tipos de planes? El art. 14 TRLA/2001 incorpora el principio de compatibilidad entre las políticas territoriales, ambientales e hidráulicas. A su vez el principio de racionalidad parece demandar que no puedan aprobarse planes urbanísticos en contradicción

con las previsiones de los planes hidrológicos estatales y, menos aún, en cuanto al volumen de las disponibilidades de agua existentes.¹⁰ ¿Significa lo anterior que la ordenación de los usos del agua realizada por los planes hidrológicos impide la existencia de planes urbanísticos que prevean una ordenación diferente de dichos usos del agua?¹¹

El problema estriba en que pese, a su carácter sectorial, la planificación hidrológica repercute de forma directa en la ordenación integral del territorio porque la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca es materialmente una actividad de coordinación (STC 227/1998, RTC 1998\227, F.J. 20º). Por esa razón, el art. 40.4 TRLA/2001 exige que los planes hidrológicos se elaboren en coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales que les afecten, tanto respecto a los usos del agua como a los del suelo. Sin embargo, el art. 40 TRLA/2001 alude a la servicialidad de la política del agua respecto

de otros planes sectoriales. ¿Cómo se pueden encajar estas previsiones normativas aparentemente contradictorias?

Para la mayoría de la doctrina la planificación hidrológica vincula a la planificación urbanística. Si esto fuese así las asignaciones de usos del agua previstas en la planificación hidrológica condicionarían las opciones del planificador urbanístico a través de las concesiones administrativas otorgadas por la Administración Hidráulica.¹²

Ahora bien, quizás no deberíamos hablar de una jerarquía de planes administrativos sino de una relación de complementariedad tal y como argumenta Ángel MENÉNDEZ REXACH¹³. Por ello la solución podría radicar en la aplicación del principio de competencia: cada plan, ya sea de aguas, ya sea urbanístico, tiene su propio ámbito de actuación que debe ser respetado por todos los planes pero partiendo de una elabo-

⁵Vid. MENÉNDEZ REXACH, Á: “Planificación hídrica y territorial: coordinación de competencias”, en DOMÍNGUEZ SERRANO, J. (coord.): *Agua y territorio: Derechos de los ciudadanos y organización administrativa*, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 2013, pgs. 66-67, notas 22 y 23.

⁶Para JIMÉNEZ DORANTES “según la estructura y organización del modelo autonómico, no parece lo más adecuado seguir manteniendo la supremacía de la decisión sectorial en detrimento de las decisiones regionales o globales”, en JIMÉNEZ DORANTES, M: *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2003, pg. 103.

⁷Vid. la STC 8/2012, de 18 de enero, RTC 2012\8.

⁸STC 149/1991, de 4 de julio, RTC 1991\149, F.J. 7º A, c) admite el carácter vinculante del informe estatal basado en el ejercicio de competencias propias en relación a los planes de ordenación del territorio y urbanísticos. Sin embargo no son constitucionales los informes autonómicos vinculantes en los procedimientos estatales (STC 46/2007, de uno de marzo, RTC 2007\46, F.J. 10º). En iguales términos, la STC 40/1998, FJ 34 y la STC 204/2002, de 31 de octubre, F.J.8º.

⁹Las relaciones entre la Administración hidráulica y la Administración urbanística también pueden consistir en comunicaciones (art. 78.4 RDPH/1986), en convenios de colaboración para el ejercicio de sus respectivas competencias (art. 25.2 TRLA/2001 y art. 295.4 RDPH/1986) y en tareas de auxilio administrativo (art. 335 RDPH/1986). Los informes de las Confederaciones Hidrográficas se incardinan en las técnicas de colaboración previstas en el art. 142.d) de dicha Ley 40/2015 cuando establece “cualquier otra prevista en una Ley.” ESCRIBÁ CHORDÁ es partidario de potenciar procedimientos de coordinación para fijar entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas criterios consensuados, en ESCRIBÁ CHORDÁ, R: Los informes de las Confederaciones Hidrográficas para la aprobación de planeamientos urbanísticos que impliquen crecimientos de demanda de agua, *El Consultor de los Ayuntamientos: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, nº 24, 2013, apartado VII.

¹⁰Según BAÑO LEÓN, la existencia del ciclo hidrológico requiere que los criterios de utilización del agua para poblaciones se planifiquen ex ante del desarrollo urbano y no queden fiados al juicio técnico de cada Confederación respecto de cada caso concreto, en BAÑO LEÓN J.M: *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2008, pg. 224.

¹¹Desde nuestro punto de vista la preferencia del uso de abastecimiento de poblaciones prevista en el art. 60.3 TRLA/2001 no puede determinar la imposición de una nueva ordenación urbanística amparada en la expropiación forzosa de anteriores títulos concesionales. En sentido opuesto, AGUDO GONZÁLEZ, J: “Disponibilidad de agua y nuevos desarrollos urbanísticos”, *JA*, nº 45, pg. 69.

¹²EMBED IRUJO habla de clara prevalencia de la planificación hidrológica sobre la territorial y urbanística, ratificada además por la STC 227/1988 (FJ 20). (Impactos territoriales de la política hidráulica. Algunas reflexiones” en EMBED IRUJO, A. y AMAYA NAVAS, Ó. D. (dir.): “*Aguas, residuos y territorio: estudios jurídicos sobre la política ambiental en España y Colombia*”, Universidad Externado de Colombia- Universidad de Zaragoza, 2007, pg. 42. De igual opinión es DÍAZ LEMA que señala que el respeto a la planificación hidrológica se ha convertido en una clara supremacía de la misma con respecto a la planificación territorial y urbanística. DÍAZ LEMA J.M: *Nuevo Derecho del suelo. Comentarios a la ley 8/2007, de 28 de mayo de suelo*, Marcial Pons, 2008, pg. 138. Por su parte, ESTEVE PARDO sostiene que la prevalencia de la planificación hidrológica sobre la planificación urbanística es clara a diferencia del sistema complejo y matizado de la ordenación de los recursos naturales. ESTEVE PARDO. J: “Implicaciones urbanísticas de la restauración de los ríos. La planificación de los espacios fluviales”, en *El Derecho Urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, (Ordenación del territorio y urbanismo), Tomo II, Reus. Madrid, 2008, pg. 262. Esta opinión es matizada por FANLO LORAS para quien la planificación medioambiental vincula a la planificación hidrológica y ésta a la urbanística si bien, desde la reforma de 2003, parece atribuirse a la política de agua una función instrumental y no un carácter sustantivo. FANLO LORAS, A: *Aguas en Fundamentos de Derecho Urbanístico*, MARTÍN REBOLLO, L. y BUSTILLO BOLADO, R.O. (coords.): Tomo II, Aranzadi, Cizur, 2009, pgs. 1507-1508. Vid. AGUDO GONZÁLEZ, J. en “Disponibilidad de agua...”, ob., cit. pgs. 26-27. Para este autor la política hidráulica no puede estar subordinada a la política territorial o urbanística.

¹³En palabras de MENÉNDEZ REXACH, “la coordinación entre la planificación hidrológica y la territorial y urbanística no se debería plantear como un problema de prevalencia de un plan sobre otro y, por tanto, como una cuestión de poder entre autoridades de diferente nivel territorial, sino como una exigencia de complementariedad entre instrumentos que cumplen funciones diferentes y entre los que hay una dependencia recíproca. La cláusula de prevalencia de la Ley de Aguas no exime de la necesidad de examinar el contenido de las determinaciones en conflicto, ya que dicha prevalencia es aplicable siempre que los PHC no se extralimiten”, en MENÉNDEZ REXACH, Á: “Planificación hídrica...”, ob., cit. pg. 180

ración coordinada ya que están íntimamente interrelacionados de tal manera que no pueden aprobarse unos al margen de los otros¹⁴.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo se decanta por la subordinación de la planificación urbanística respecto de la planificación hidrológica. Así la STS de 6 marzo 2015, recurso nº 321/2013, F.J. 4º, advierte que no son los recursos hídricos los que han de ajustarse a los planeamientos urbanísticos generales proyectados y simplemente aprobados sino que son los planes de urbanismo los que deben tener en cuenta, antes de su aprobación, la suficiencia de recursos hídricos que comportan sus actuaciones.

Por este motivo, los planes de ordenación del territorio y urbanísticos habrán de adaptarse a las determinaciones de la planificación hidrológica siempre que ésta actúe dentro de su marco competencial, y, por este motivo, el Ayuntamiento no puede regular el régimen jurídico del dominio público hidráulico debiendo limitarse los planes urbanísticos a la ordenación de los terrenos en cuanto a su uso y aprovechamiento (STS de 4 de diciembre de 2007, recurso nº 10161/2003, F.J. 2º).¹⁵

Sin embargo, un plan hidrológico no puede cla-

sificar ni calificar suelo¹⁶, es decir, no puede definir el modelo territorial aunque sus previsiones deben ser respetadas por el planificador urbanístico que debe optar por una clasificación y una calificación compatibles con dicha planificación hidrológica tanto en lo relativo a la protección del dominio público hidráulico como a la existencia de recursos hídricos.¹⁷

2.- EL INFORME SOBRE SUFICIENCIA Y DISPONIBILIDAD DE RECURSOS HÍDRICOS

2.1 Antecedentes normativos y régimen jurídico vigente

La existencia de una dotación de agua suficiente en suelo urbano es un requisito común tanto en la tradición urbanística estatal como en todas las leyes autonómicas urbanísticas actualmente en vigor.¹⁸ Sin embargo, y de forma paradójica, el ordenamiento jurídico pese a contemplar estándares urbanísticos y normas de aplicación directa no exigía a los planes urbanísticos en general que acreditaran la suficiencia de agua con lo que, en múltiples ocasiones, la cuestión de la suficiencia de agua se demoraba al momento en que se aprobaba el proyecto de urbanización.¹⁹ Para solventar este problema el legislador sectorial de aguas, en la reforma operada por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, estableció la exigencia de un informe ad hoc de la Confederación Hidrográfica.²⁰ Sin em-

bargo, fue preciso que el legislador, mediante la Ley 11/2005, de 22 de junio (disposición final 1º.3), delimitase nítidamente la obligatoriedad del citado informe en los supuestos de nuevas demandas de agua. El art. 25.4 TRLA/2001 actualmente vigente reza así:

“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 recur-

sos 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.”²¹

2.2 La entrada en vigor del art. 25.4 TRLA/2001

El texto actual del artículo 25.4 TRLA/2001 entró en vigor el día 23 de junio de 2005. Pese su tenor literal la mayor parte de la doctrina sostiene que no se requiere un reglamento que especifique el plazo y los supuestos de aplicación. Esta es también la interpretación que defiende, sin fisuras, la Sección 5ª de la Sala 3ª del Tribunal Supremo que advierte que la necesidad de emitir el informe es precisa, clara y rotunda (STS de 24 de abril de 2012, recurso de casación nº 2263/2009, F.J. 7º).²² En términos similares, se pronuncia la STS de 14 de junio de 2013, recurso de casación nº 3789/2010, F.J. 3º, si bien ninguna de ellas alude al problema del plazo.²³

¹⁴Es un ejemplo de colaboración mutua en el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos el deber de los organismos de cuenca de facilitar a las Administraciones Urbanísticas los datos y estudios disponibles sobre avenidas (art. 14.3 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, RDPH/1986). En todo caso recuérdese que la disposición adicional quinta TRLA/2001 viene a subrayar la complementariedad mencionada entre ambos tipos de planificaciones porque las posibles limitaciones en el uso de suelo y reservas de terreno reguladas por la planificación hidrológica, se aplicarán sin menoscabo de las competencias que las Comunidades Autónomas puedan ejercer en materia de ordenación del territorio.

¹⁵Para SÁNCHEZ MORÓN la vinculación de los planes hidrológicos frente a los planes de ordenación del territorio no se ampara en la cláusula general de prevalencia del Derecho estatal del art. 149.3 CE sino en las competencias estatales previstas en el art. 149.1.13ª y 22ª CE. “Planificación hidrológica y ordenación del territorio”, *RAP*, nº 123, 1990, pgs. 101 a 102. Por su parte, EMBID IRUJO destaca que la preferencia de los planes hidrológicos en relación a otros planes (riegos, saneamiento y ordenación del territorio) deriva del respeto a la primacía del dominio público. EMBID IRUJO, A. “La planificación hidrológica”, *RAP*, nº 123, 1990, pg. 143.

¹⁶Vid. ESCARTÍN ESCUDÉ, “Urbanismo y bienes públicos”, LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pg. 20.

¹⁷Como subraya la STS de 6 de marzo de 2015, recurso de casación nº 321/2013, F.J. 4º, “la asignación de recursos hídricos para las demandas de agua presentes y futuras, que prevé el citado artículo 42.1. b del TR de la Ley de Aguas, hace referencia al crecimiento natural de la población y no a las previsiones derivadas de la mera aprobación de los planeamientos generales en los diferentes municipios.”

¹⁸Se recoge de forma indirecta, para no fijar el modelo urbanístico, en el art. 22.3 b TRLS/2015, cuando, al definir la situación básica de suelo urbanizado, alude a los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística. Asimismo constituye un requisito esencial para realizar transformaciones urbanísticas en los tradicionalmente denominados suelos urbanizables (situación básica de suelo rural no permanente prevista, a contrario sensu, en el art. 22.2 b TRLS/2015). La aprobación de planes urbanísticos sin recursos hídricos suficientes impide conceder la licencia de primera ocupación (o autorización equivalente) y puede dar lugar a supuestos similares a asentamientos ilegales en suelo rústico con el agravante de que puede surgir responsabilidad patrimonial derivada de la aprobación indebida de planes urbanísticos. Vid. GONZÁLEZ- VARAS IBAÑEZ, S.: “¿Abastecimiento municipal de agua potable para asentamientos residenciales irregulares en suelo rústico?” *RUE*, nº 15, 2007, pgs. 13-28.

¹⁹Constituye una excepción el art. 53.4 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por el Real Decreto 2159/1978, de 13 de junio porque sólo se refiere a los planes parciales y dispone que “en la red de abastecimiento de agua se indicarán las fuentes de la misma, el caudal disponible y, en su caso, el área de protección de aquéllas”. Sin embargo, dicho precepto, que sigue actualmente en vigor con carácter supletorio a tenor de la STC 61/1997, no constituyó un obstáculo para las masivas reclasificaciones y recalificaciones llevadas a cabo como consecuencia, entre otras causas, de la atribución del carácter residual al suelo urbanizable que implantó la LS/1998.

²⁰La STS de 13 de septiembre de 2012, recurso de casación nº 3971/2008, FJ 3º, señala lo siguiente: “...el informe contemplado en ese artículo 25.4 se ciñe a las afecciones referentes al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales y a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, esto es, básicamente, a la disponibilidad de recursos hídricos para el abastecimiento del desarrollo urbanístico y, en su caso, a las previsiones de los usos (comunes o privativos) del dominio público previstos en la legislación de aguas.”

²¹Recuérdese que el art. 78 RDPH prevé un informe genérico en relación a obras en zonas de policía que no alude a la disponibilidad y suficiencia de los recursos hídricos.

²²Según el Informe del Defensor del Pueblo, INFORME DEFENSOR DEL PUEBLO sobre Agua y ordenación del territorio, Madrid 2009, consultado en <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2010-03-Agua-y-ordenaci%C3%B3n-del-territorio.pdf>, pg. 26, cuando una confederación considera impropio emitir el informe “hasta que se desarrolle reglamentariamente el art. 25.4” lo que hace es renunciar al ejercicio de su competencia.

Por último, interesa retener que su fundamentación es doble para el Tribunal Supremo: es un instrumento propio de las relaciones interadministrativas y subraya la preeminencia de los recursos hídricos y su carácter esencial como condición indispensable para el desarrollo del suelo y la preservación de su integridad y de su existencia (STS de 11 de junio de 2015, recurso nº 2926/2013, F.J. 10º).²⁴

2.3 Relaciones con el informe previsto en la disposición adicional 2ª.4 de la Ley reguladora del contrato de concesión de obra pública, LCCOP/2003

La disposición adicional 2ª.4 LCCOP/2003 exige la emisión de un informe estatal en los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales.

¿Se trata del informe previsto en el art. 25.4 TRLA/2001? Para el Tribunal Supremo la respuesta es afirmativa porque hay que partir de una interpretación amplia de la LCCOP/2003 ya que dicho informe estatal se aplica en los supuestos de ejecución de obras públicas de interés general y en todos aquellos supuestos en los que no concurren dichas obras.²⁵

Un sector de la doctrina defiende que una interpretación amplia de dicha disposición implicaría la atribución de vinculantes a todos los informes sectoriales relativos al dominio público mientras que una interpretación restrictiva acarrearía su inutilidad ya que ya son efectivamente vinculantes por aplicación de la legislación que los regula.²⁶

²³Según ESCARTÍN ESCUDÉ el reglamento debería ser autonómico porque el reglamento que especifica los supuestos en los que las Comunidades Autónomas informan los planes estatales en materia de aguas debe ser estatal, en ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M.: "Aguas y urbanismo", ob., cit. pg. 197. Este autor reconoce que un reglamento autonómico no puede excluir en su totalidad o hasta el punto de convertir en inefectiva la previsión de la norma estatal si no quiere incurrir en un exceso competencial. Según nuestro criterio, aunque se aceptase la procedencia de un reglamento autonómico si llegase a omitir alguno de los planes urbanísticos seguiría siendo preceptivo el informe de las Confederaciones Hidrográficas. Por ello también no parece correcta la conclusión final a la que llega el citado autor al señalar que hasta que no se dicte el reglamento estatal debe interpretarse restrictivamente el ámbito objetivo del art. 25.4 TRLA ya que, de lo contrario, considera ESCARTÍN ESCUDÉ, cualquier acto, ordenanza o plan de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales en ordenación territorial y urbanismo, protección ambiental, montes,... debería ser informado por las Confederaciones Hidrográficas. Ahora bien, ¿cómo se efectúa dicha interpretación restringida? Para el Tribunal Supremo el reglamento debe ser estatal (por todas, STS de 20 de julio de 2015, recurso de casación nº 17/2014, F.J. 12º, para la que resulta indiferente que la exigencia de informe figure en la legislación urbanística autonómica).

²⁴Para el Informe del Defensor del Pueblo, ob., cit., pgs. 64-65, "el precepto no se enmarca propiamente en términos de colaboración interadministrativa; una administración, si tiene competencia sobre una materia, puede condicionar el ejercicio de la competencia, aún exclusiva, de otra administración en otra materia diferente, hasta el punto de tener en la práctica la decisión final."

²⁵Así, por todas, la STS de 24 de abril de 2012, recurso de casación nº 2263/2009, F.J. 7º que se ampara en los siguientes argumentos: el tenor literal de la disposición adicional 2ª.4 LCCOP/2003 se extiende a cualesquiera procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que pueden afectar al ejercicio de competencias estatales, competencias que no se ciñen al ámbito de las obras públicas de interés general; la disposición adicional segunda se titula colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas; existen diversos supuestos de prevalencia de la legislación sectorial estatal frente a la competencia autonómica de urbanismo y ordenación del territorio (terrenos afectos a la Defensa Nacional, telecomunicaciones, carreteras e infraestructuras aeroportuarias); la norma establece un mecanismo de conciliación y armonización de competencias concurrentes y la remisión de la legislación urbanística valenciana. AGUDO GONZÁLEZ argumenta que la disposición adicional mencionada no se puede referir sólo a los supuestos de adjudicación de un contrato de concesión de obra pública porque un mismo informe sería vinculante cuando se emitiera durante la tramitación de planes urbanísticos que previesen proyectos tramitados al amparo de la LCCOP/2003 y sería simplemente preceptivo en el resto de los casos. AGUDO GONZÁLEZ, J: *Urbanismo y gestión...*, ob.cit. pg. 170

²⁶ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M., *El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pg. 71. Dicho autor defiende que los referidos informes se refieren a los proyectos, obras e infraestructuras de interés general y no sólo a las incluidas en la citada LCCOP/2003.

2.4 El informe de suficiencia y disponibilidad y el procedimiento de evaluación ambiental estratégica

De acuerdo con el art. 22 TRLSRU/2015 los informes de las Administraciones Hidráulicas se insertan en el seno del período de consultas de la evaluación ambiental estratégica. Dicha inserción es criticada por Ángel M. MORENO MOLINA quien considera que la norma estatal invade la competencia autonómica relativa a los procedimientos de elaboración de los planes urbanísticos²⁷.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, no concurre dicha vulneración. El precepto citado se ampara expresamente en el art. 149.1.1ª, 13ª, 23ª y 25ª pero también podría sustentarse en el art. 149.1.22ª CE (legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos); en cualquier caso, resulta palmario que no deben primar los intereses autonómicos relativos a la aprobación de planes urbanísticos (art. 148.1.3ª CE).

Asimismo, la redacción del art. 22 TRLS/2015 al remitirse al período de consultas no contradice la LCCOP/2003 ni el TRLA/2001 ni tampoco la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de Evaluación Ambiental (LEA/2013): la normativa sectorial no establece un momento procedimental determinado (se alude a su carácter previo) por lo que no se requiere que sea emitido necesariamente con carácter previo a la aprobación inicial del plan urbanístico correspondiente. Además, el citado art.22 se cuida de precisar que habrá que estar, en primer lugar, a lo dispuesto en la legislación sectorial.

Por último, es preciso responder a la siguiente cuestión: el informe confederal, ¿vincula a la Ad-

ministración ambiental cuando dicta la declaración ambiental estratégica?

Conviene subrayar que la única Administración competente en materia de aguas es la Administración Hidráulica (ya sea la estatal ya sea la autonómica). Por tanto, ello parece implicar que la Administración ambiental esté sometida al criterio técnico de la Administración Hidráulica y ello a pesar de que el art. 22.3 TRLS/2015 permita disentir de su contenido.²⁸ Así es como razona la STS de 24 de abril de 2012, recurso de casación nº 2263/2009, F.J. 7º, cuando asimila los informes determinantes con los informes materialmente vinculantes,

"(...) 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 mueven en el ámbito de la competencia exclusiva estatal, es, sin ambages, vinculante."

A igual conclusión debe llegarse respecto al resto de informes sectoriales a los que se refiere la legislación estatal de suelo: ninguno de dichos informes pierde su carácter vinculante por más que la Administración ambiental pudiera disentir de su contenido.²⁹

²⁷En este sentido, MORENO MOLINA, A.M: *Urbanismo y Medio Ambiente. Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*, 2008, Tirant lo Blanch, Valencia, pg. 180. general del paisaje en un documento internacional, de tal manera que el concepto integrado debe ser recogido por las leyes generales y la jurisprudencia.

²⁸Su tenor literal es el siguiente; "Los informes a que se refiere este apartado serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada."

En definitiva, si bien no se pueden equiparar teóricamente los informes vinculantes con los informes determinantes no puede olvidarse que el Tribunal Supremo atribuye al informe que nos ocupa el carácter de materialmente vinculante de forma inequívoca y la previsión de determinante introducida por la legislación estatal de suelo no devalúa sino que refuerza el valor esencial del citado informe.³⁰

Es más, quizá resulte conveniente recordar que la declaración ambiental es un informe preceptivo y determinante para la Administración urbanística (art. 25.2 LEA/2013) que presenta dos notas características básicas: primera, no se puede resolver de forma expresa o presunta el procedimiento sin emitir la declaración de impacto ambiental (art. 10 LEA).³¹ Y segunda, el art.12 LEA/2013 introduce un trámite de resolución de discrepancias a cargo del máximo órgano de la Administración pública ambiental. Si esto es así con mayor motivo la Administración Urbanística no podrá separarse del informe confederal asumido por la Administración Ambiental ni tampoco la Administración Ambiental

(normalmente la Administración autonómica) podrá contradecir el informe de la Administración Hidráulica ya que el ordenamiento jurídico vigente no contempla un trámite específico de discrepancias ni un órgano superior que dirima la controversia como sucede en la LEA/2013. Por tanto, deberá judicializar el conflicto.

Por ello, un sector doctrinal razona que si está sujeto a evaluación ambiental el plan territorial o urbanístico y contiene un incremento del consumo de agua procedente de unacuenta intercomunitaria, se aplica la exigencia de informe favorable del art. 25.4 TRLA/2001 y si no está sujeto a dicha evaluación ambiental y genera el citado aumento del consumo de agua procedente de una cuenta intercomunitaria, no sería aplicable el art. 15.3 TRLS/2008 y sí directamente el art. 25.4 TRLA/2001, con su informe favorable.³²

2.5 Planes sometidos a informe: marco de referencia

El informe confederal es preceptivo respecto de cualesquiera planes urbanísticos autonómicos

y locales. Para el Tribunal Supremo, el informe es obligatorio en todo caso porque estamos ante supuestos en los que, por la propia naturaleza de las cosas, las circunstancias pueden variar en cualquier momento (STS de 11 de junio de 2015, recurso de casación nº 2926/2013, F.J. 10º).

El art. 25.4 TRLA/2001 no identifica concretamente los planes pero, en cualquier caso, el denominador común es la exigencia de nuevas demandas de agua por lo que resulta indiferente qué norma, estatal o autonómica, sea la competente para enumerar los planes en cuestión. Incluso será obligatorio cuando se trate de cualesquiera planes urbanísticos locales porque la exclusión del último apartado del art. 25.4 TRLA/2001 se refiere a actos y ordenanzas locales y no a planes urbanísticos y porque, como razona la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el art. 25.4 TRLA/2001 se refiere a cualquier plan y porque sólo así existirá una verdadera garantía de que los recursos hídricos existentes y disponibles sean realmente suficientes para atender las necesidades de la actuación urbanística proyectada (STS de 12 de junio de 2015, recurso de casación nº 1558/2014, F.J. 5º).³³ Precisamente por ello la STS de 8 de julio de 2014, recurso de casación nº 792/2012, F.J. 11º, exige, en todo caso, el repetido informe hidrográfico porque sólo la Confederación Hidrográfica puede informar válidamente sobre si las necesidades y posibilidades hídricas si-

guen siendo así, o si, por el contrario, se ha producido cualquier alteración sobrevenida de las circunstancias fácticas o del marco jurídico de referencia que implique una reconsideración de la cuestión.³⁴

El legislador no se refiere expresamente ni a la modificación ni a la revisión de planes urbanísticos. Sin embargo, resulta evidente que de no exigirse el citado informe en estos casos se estaría conculcando el interés general consistente en una utilización racional de las aguas y se estaría vulnerando la disposición adicional 2ª.4 LCCOP/2003³⁵.

Según el mencionado art. 25.4 TRLA/2001 el informe debe tomar como base "...lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno...". Teniendo en cuenta el ámbito competencial de las Confederaciones Hidrográficas habrá que concluir que los planes a respetar son los planes hidrológicos de cuenca y el plan hidrológico nacional.

2.6 Contenido: el concepto jurídico indeterminado de la disponibilidad

La existencia de agua suficiente es un interés supralocal.³⁶ Se trata además de una cuestión básica imprescindible para la aprobación de un plan urbanístico. Por esta razón, el informe confederal es un trámite esencial y no un mero requisito formal. Como señala la STS de 12 de abril

²⁹Si los informes son determinantes porque son necesarios para que el órgano que ha de resolver se forme criterio acerca de las cuestiones a dilucidar, el órgano competente para resolver debe cuidar la motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en aquellos informes. STS de 8 de marzo de 2010, recurso de casación nº 771/2006, F.J. 3º. Hay que tener en cuenta que la STS de 18 de febrero de 2004 (recurso nº 152/2002, F.J. 2º) destaca que son determinantes aquellos informes que, sin ser vinculantes, tienen «aptitud necesaria para "determinar" el contenido de la resolución final, si entendemos por tal "determinación" la que procede de uno de los elementos clave para conformar la voluntad del órgano decisor». Para el Consejo de Estado (dictamen 2072/1999, de 8 de julio y dictamen 1208/2003, de 5 de junio) el carácter determinante significa que presentan una "relevancia concluyente para que la decisión pueda ser tomada con fundamento y motivación suficiente". CHINCHILLA PEINADO, J.A.: "Disponibilidad de agua para...", pgs. 37-68, apartado III.A) 15 subraya que desde la entrada en vigor del art. 15.3 TRLS/2008 el informe es no vinculante. Ahora bien, tampoco se puede olvidar que, desde nuestro punto de vista, no es lo mismo aprobar un reglamento que dictar una resolución administrativa.

³⁰STS de 11 de junio de 2015, recurso de casación nº 2926/2013, F.J. 10º. ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M.: *El periurbanismo estatal...*, ob.cit., pg. 68, considera que el alcance determinante previsto en el art. 15.3 TRLS/2008 se limita a un documento de contenido sectorial (ambiental) y no especialmente definitivo de tal forma que el referido informe se aproxima a un informe simplemente preceptivo y no vinculante sin perjuicio de que los legisladores autonómicos puedan acercarse al citado informe a los efectos jurídicos de los informes vinculantes. Por su parte, Díez SÁNCHEZ sostiene que los informes a los que alude el art. 15.3 TRLS/2008 nunca pueden ser constitucionalmente vinculantes. *Vid.* Díez SÁNCHEZ, J.J.: *Comentarios y valoraciones...*, ob. cit. pgs. 13-73.

³¹PAREJO ALFONSO, L. y G.R. FERNÁNDEZ: *Comentarios a la ley de suelo*, Iustel, Madrid, 2007, pgs. 268-269, consideran que todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que prevea la legislación autonómica para la planificación y programación han de quedar sometidos a evaluación ambiental (estratégica) y tan sólo deben entenderse excluidos de la misma los meros proyectos o programación de pura ejecución, que quedan sometidos, en su caso, a la evaluación de impacto ambiental.

³²BLANES CLIMENT, M.A.: "La acreditación de la suficiencia de recursos hídricos en los desarrollos Urbanísticos", *RDUMA*, nº 265, 2011, pgs. 57-60.

³³SOSPEDRA NAVAS sostiene si no existe informe previo sobre la suficiencia de recursos hídricos en el planeamiento anterior o si se ha producido un cambio de circunstancias por el cual la actuación urbanística en cuestión implica realmente un incremento del consumo de agua, requerirá de informe previo de la Confederación, al margen de que previamente hubiera sido ya informado. Incluye también los supuestos en que han sobrevenido incrementos de consumo de agua por concesión de nuevos usos, e incluso la hipótesis de disminución de recursos hídricos disponibles. SOSPEDRA NAVAS, F.J., (2011), "El agua y el desarrollo urbanístico: la suficiencia de recursos hídricos", *Boletín de Urbanismo*, núm. 45, El Derecho, marzo, 2011, apartado 1. A). Para MENÉNDEZ REXACH, el planeamiento urbanístico no puede contener previsiones de crecimiento que superen las reservas de recursos disponibles para nuevas demandas. MENÉNDEZ REXACH, Á.: "Planificación hídrica y...", ob., cit. pg. 93.

³⁴La STS de 20/07/2015, recurso de casación nº 17/2014, F.J. 12º destaca que el art. 25.4 TRLA/2001 no se limita a los planes de desarrollo.

³⁵BLANES CLIMENT, M.Á.: "La acreditación de...", ob.cit. pgs 73-74, ha resaltado que debe ser exigido respecto de supuestos de modificación de planes urbanísticos previamente informados, siempre y cuando en la modificación que se pretende introducir se incrementen las necesidades de agua.

³⁶AGUDO GONZÁLEZ, J.: *Urbanismo y gestión...*, ob.cit. pg. 175.

de 2013, recurso de casación nº 5811/2010, presenta un carácter sustantivo y nuclear para la aprobación del Plan, incluso aunque se trate de reparos a la aprobación definitiva de alcance limitado que puedan subsanarse con una corrección técnica específica.

Pero, ¿existe un contenido mínimo del informe de la Confederación Hidrográfica? La respuesta a esta pregunta es crucial por dos motivos porque: 1º un procedimiento de aprobación de un plan urbanístico con un informe incompleto podría estar interrumpido *sine die* si se concluye que es un informe vinculante y, 2º, podría acarrear la nulidad si llegase a aprobar el plan urbanístico con un informe defectuoso.

El art. 25.4 TRLA/2001 sólo exige un pronunciamiento expreso sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer las nuevas demandas de agua.

Es evidente que estamos ante un concepto jurídico indeterminado³⁷. La única solución justa sería la siguiente: el informe debe pronunciarse explícitamente sobre la suficiencia de recursos hídricos existentes y disponibles o, en su defecto, en lo relativo a que el plan no comporta incremento alguno en la demanda de los recursos hídricos (STS de 12 de junio de 2015, recurso de casación nº 1558/2014, F.J. 5º) por lo que si se aprueba un plan urbanístico de acuerdo con un informe insuficiente es nulo de pleno derecho por falta manifiesta de contenido (STS

de 12 de junio de 2015, recurso de casación nº 1558/2014, F.J. 8º).

Ahora bien, ¿qué significa la existencia de recursos hídricos? ¿En qué momento debe concurrir? Para un sector doctrinal no puede aprobarse definitivamente el plan o programa sin la previa obtención de la concesión o título de explotación suficiente para amparar la nueva demanda de recursos hídricos.³⁸ Esta tesis ha sido refrendada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así la STS de 10 de marzo de 2015, recurso de casación nº 258/2013, entiende que la existencia se integra por un concepto físico (existencia) y por un concepto jurídico (disponibilidad)³⁹

Otro sector estima que no se requiere una disponibilidad en el momento de la aprobación del plan urbanístico sino que habrá que estar a la disponibilidad existente en el momento de la aprobación del proyecto de urbanización⁴⁰ pudiendo obtenerse los recursos hídricos igualmente a través de expropiación forzosa de recursos no preferentes con posterior reasignación o mediante otras alternativas como la desalación y la reutilización de las aguas.⁴¹

Sin embargo, dicha interpretación no la asume el Tribunal Supremo. Así la STS de 21 de junio de 2013, recurso de casación nº 3838/2010, F.J. 6º, advierte que deben concurrir simultáneamente ambos requisitos con carácter vinculante: constatación técnica de la existencia o sufi-

ciencia física de recursos hídricos asignables y ordenación jurídica de los títulos de aprovechamiento (disponibilidad jurídica) porque la norma se refiere a la satisfacción de demandas.⁴² (En términos similares, la STS de 10 de marzo de 2015, recurso de casación nº 258/2013)⁴³

Otras dos cuestiones que se suscitan respecto al contenido del informe de las Confederaciones Hidrográficas son las siguientes, ¿puede limitarse el informe a determinados ámbitos del plan urbanístico? ¿Están sometidos los informes confederales a un plazo de caducidad?

En relación a la primera pregunta debe tenerse en cuenta que el plan es un norma jurídica reglamentaria de carácter general que se integra por un conjunto de disposiciones y de proyecciones que deben estar dotadas de unidad, razón por la cual, no resulta factible dicha aprobación parcial. Por lo que hace a la segunda

pregunta y dado el vacío normativo parece que se podría defender que nada impediría a la Confederación Hidrográfica la emisión de un nuevo informe siempre que varíen las circunstancias de la misma forma que el ordenamiento jurídico vigente admite la revisión de las concesiones (art. 65 TRLA/2001), razón por la cual, quizá no resulte conveniente fijar un plazo de vigencia del informe que nos ocupa.⁴⁴

En suma, como destaca Roberto O. BUSTILLO BOLADO "la jurisprudencia (ante la insoslayable consideración del agua como un recurso natural imprescindible y cada vez más escaso) favorece la satisfacción del principio de desarrollo sostenible, cuya consideración como elemento hermenéutico, en tanto en cuanto principio constitucional, resulta obligatoria para los órganos judiciales (art. 9 CE y art. 5.1 L.O. 6/1985, del Poder Judicial)".⁴⁵

⁴⁰AGUDO GONZÁLEZ, J: *Urbanismo y gestión...*, ob. cit., pg. 184. Es de la misma opinión MENÉNDEZ REXACH que señala que no tiene sentido exigir una concesión para abastecer una nueva urbanización que todavía no se sabe si va a ser aprobada. Lo razonable es que la Administración hidráulica se pronuncie sobre la disponibilidad de recursos para el suministro de la futura población, pero sin exigir todavía la concesión. MENÉNDEZ REXACH, Á: "Planificación hídrica y...", ob., cit., pg. 92. Sin embargo, la STS de 17 de junio de 2015, recurso de casación nº 2555/2013, F.J. 7º, se decanta por la mayor prevalencia del interés general del dominio público hidráulico frente al interés de los particulares que puedan verse privados de una concesión otorgada cuando no se aprueba el plan urbanístico. RENAU FABELL, F: "El informe de la confederación hidrográfica sobre la suficiencia de recursos hídricos de los planes urbanísticos", *RJCV*, nº 22, 2007, pgs. 499 y ss, apartado 4, sostiene que se infringe el artículo 25.4 cuando es un informe desfavorable porque se basa exclusivamente en la inexistencia de una concesión o derecho adquirido.

⁴¹AGUDO GONZÁLEZ, J: *Urbanismo y gestión...*, ob.cit., pg. 214. Asimismo defiende que si no hay agua para satisfacer los caudales ecológicos no puede haber agua para abastecer a nueva población (ob. cit., pg. 210) y la planificación hidrológica no debe garantizar en todo caso la viabilidad de cualquier desarrollo urbanístico (ob. cit., pg. 180). Es de la misma opinión CHINCHILLA PEINADO que advierte que una vez obtenido el Informe favorable de la Administración Hidráulica sobre los recursos existentes, si éstos no se ajustan a los recursos hidráulicos disponibles por el Municipio, la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento general deberá condicionarse suspensivamente por el órgano competente de la Administración autonómica a la obtención del derecho sobre los recursos necesarios (a través de la modificación de las concesiones existentes o del otorgamiento de una nueva concesión). CHINCHILLA PEINADO, J.A: "Disponibilidad de agua para nuevos desarrollos urbanos", *RDUMA*, nº 276, pgs. 37-68, apartado III.A) 14.

⁴²Según el Informe del Defensor del Pueblo, ob., cit. pg. 21 "de la afección al régimen y aprovechamiento de las aguas o a los usos permitidos en dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, o por lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales del Gobierno, puede en algunos casos deducirse la imposibilidad de otorgar concesiones nuevas, aunque haya (teóricamente) agua suficiente." La STS de 20/07/2015, recurso de casación nº 17/2014, F.J. 13, no admite que sean válidas las medidas alternativas futuras que subsanen la insuficiencia actual de agua.

⁴³IVARS BAÑULS, J.A: "El informe acreditativo de la suficiencia de recursos hídricos...", ob. cit. apartado 3.2.4. CHINCHILLA PEINADO, J.A: "Disponibilidad de agua para...", ob. cit. pgs. 37-68, apartado III.A) 19 y 20 sitúa la emisión del informe después de la aprobación inicial y antes de la aprobación provisional o definitiva y razona que sólo puede ser solicitado por la Administración Urbanística.

⁴⁴De forma indirecta el art. 27 LEA/2013 exige la emisión de un nuevo informe de la Confederación Hidrográfica cuando declara la caducidad por el transcurso de 2 años de la declaración ambiental estratégica.

³⁷Para TARDÍO PATO, la Confederación debe comprobar la suficiencia de agua para el nuevo uso y que no existirían problemas de disponibilidad de la misma si se aprobase el nuevo instrumento planificador y se estableciese una reserva por un determinado plazo, con vistas al otorgamiento de una concesión para el referido uso. 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", *RD Amb*, nº 22, 2012, pgs. 21- 63.

³⁸IVARS BAÑUL sostiene que además de existir agua suficiente debe ser disponible porque pudiera darse el supuesto en que la fase de ejecución del plan urbanístico no se pueda obtener la concesión de agua necesaria por no existir agua suficiente o por menoscabar los usos legalmente implantados. IVARS BAÑUL, J.A: "El informe acreditativo de la suficiencia de recursos hídricos en los desarrollos urbanísticos como elemento constitutivo de la evaluación ambiental estratégica. Singularidades en la Comunidad Valenciana", *PU*, nº 101, Sección Estudios, Febrero 2011, La Ley, apartado 3.2.4.

³⁹Esta tesis choca con la postura defendida por el letrado de la Comunidad Autónoma de Valencia en el recurso contencioso-administrativo resuelto por la STSJ de Valencia de 21 de marzo de 2011 (LA LEY 76528/2011) según el cual el informe de la Confederación se equipararía a un mero certificado sobre títulos administrativos registrados en contra de lo dispuesto por la Ley de Aguas. En cualquier caso, el Tribunal Supremo exige títulos jurídicos en vigor que legitimen el uso del agua.

2.7 Organismo competente para su emisión: aspectos procedimentales

El art. 25.4 TRLA/2001 sólo se refiere expresamente a las Confederaciones Hidrográficas. Sin embargo las Confederaciones Hidrográficas sólo pueden intervenir en las cuencas intercomunitarias y en aquellas cuencas intracomunitarias respecto de las cuales la correspondiente Comunidad Autónoma no haya asumido sus competencias.⁴⁶ Como consecuencia de lo anterior la jurisprudencia del Tribunal Supremo sostiene que el único organismo competente es la Administración Hidráulica⁴⁷ por lo que las leyes autonómicas no pueden regular otros órganos emisores. Así puede citarse tanto la STS de 8 de octubre de 2010, recurso nº 4073/2009, F.J. 3º, como la STS de 14 de junio de 2013, recurso nº 3789/2010, F.J. 3º.⁴⁸ Tampoco es Administración competente una Mancomunidad (Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2014, recurso nº 417/2012, F.J. 9º).⁴⁹

La competencia autonómica en materia de demarcaciones intracomunitarias determina que algunas leyes autonómicas hayan introducido regímenes jurídicos diferentes. A título de ejemplo, podemos sintetizar lo establecido en el art. 42 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía y en el art. 39 de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre de Aguas de Galicia. En ambas normas se atribuye carácter vinculante pero discrepan en el momento de la solicitud, en el plazo y en la caracterización del informe presunto.⁵⁰ Llama la atención que las leyes autonómicas se decanten expresamente por el carácter vinculante cuando precisamente este carácter lo discuten respecto del informe de las Confederaciones Hidrográficas: quizá la explicación se encuentre en el carácter esencial y en el contenido estrictamente técnico del informe sobre la existencia de agua. En cualquier caso, para el Tribunal Supremo, los informes autonómicos,

al responder al mismo fundamento que los de las Confederaciones Hidrográficas, deben ser siempre vinculantes.⁵¹

El TRLA/2001 también guarda silencio sobre el solicitante y sobre el contenido de la solicitud. Todo apunta a que sólo puede ser solicitante la Administración Urbanística y debe presentar la solicitud acompañada de los datos necesarios (los requisitos que establece el artículo 82.2 de la Ley 30/1992, de 30 de noviembre, LRJPAC/1992, en términos idénticos el art.79 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas, LPAC/2015, se limitan a la cita del precepto que lo exija y la concreción del extremo o extremos acerca de los que se solicita). Es este uno de los aspectos que deberían ser regulados por el reglamento que ya mencionamos con anterioridad. En la práctica las Confederaciones Hidrográficas requieren: la justificación de la demanda de agua prevista para la actuación; el origen del agua con el que va a abastecerse la nueva demanda de agua y la acreditación del derecho al uso del agua para atender el suministro a las demandas generadas por la actuación prevista, mediante la concesión administrativa o autorización que lo ampare.

En cuanto al momento de la solicitud, y ante la falta de claridad del art. 25.4 TRLA/2001, la doctrina vacila entre la aprobación inicial, la aprobación provisional y la aprobación definitiva.⁵² Es una cuestión que corresponde a la normativa territorial y/o urbanística. Desde nuestro punto de vista, el único límite que introduce la legislación estatal es que concurra el informe antes de la aprobación definitiva si bien resulta incoherente esperar a la aprobación definitiva para conocer la carencia de un requisito básico para el plan urbanístico. Así se desprende también de la STS de 20 de julio de 2015, recurso de casación nº 17/2014, F.J. 11º, que se refiere al informe existente en la fecha previa a la aprobación del plan.

Respecto al plazo de emisión pueden sustentarse las siguientes interpretaciones: 1ª, se aplica el plazo supletorio de 10 días previsto en el art. 83.2 LRJPAC/1992 (art. 80.2 LPAC/2015). Dicho plazo podrá ser objeto de ampliación de conformidad con lo dispuesto en el art. 49 LRJPAC/1992, art. 32 LPAC/2015;⁵³ 2ª, se aplica el plazo previsto en la LEA/2013 (plazo del período de consultas) al amparo de la excepción prevista en el citado art. 83.2 LRJPAC/1992 al identificarse el informe del art. 25.4 TRLA/2001 con el

⁴⁵BUSTILLO BOLADO, R.O.: "Los informes emitidos por las Confederaciones Hidrográficas en caso de aprobación, modificación o revisión de instrumentos de planificación territorial y urbanística: caracterización jurisprudencial y cauces jurídicos de reacción frente a los mismos", Comunicación presentada en el Congreso sobre "Los Desafíos del Derecho de Aguas. Variables Jurídicas, Económicas y Ambientales", Instituto del Agua y del Medio Ambiente (INUAMA) de la Universidad de Murcia, 5 y 6 de noviembre de 2015, pgs. 10-11. Por otra parte, recuérdese que el desarrollo sostenible es de plena aplicación a los recursos hídricos según el art. 40.3 TRLA/2001 por lo que deberá ser tenido en cuenta por el planificador hidrológico y por el planificador urbanístico.

⁴⁶Recuerda EMBID IRUJO, A: "La planificación...", ob., cit. pg. 144, que en las cuencas intracomunitarias la planificación hidrológica corresponde a las Comunidades Autónomas, motivo por el cual los conflictos sólo se podrían plantear entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Para la STS de 13 de septiembre de 2013, recurso de casación nº 4202/2010, F.J. 6º, "no cabe prescindir de la emisión de los informes sectoriales, ni dejar de atenderse a las consecuencias previstas en cada caso si se omite cursar la petición correspondiente, porque la normativa autonómica en ningún caso puede desplazar la efectividad de las prescripciones dispuestas por la normativa establecida por el Estado en el ejercicio de sus propias competencias constitucionalmente reconocidas." El Consejo Insular de Aguas de Tenerife es equiparable a la Confederación Hidrográfica. PALLARÉS SERRANO critica esta sentencia porque el art. 25.4 TRLA/2001 no es de aplicación a las cuencas intracomunitarias. PALLARÉS SERRANO, A: "La coordinación de los planes que ordenan el medio físico: el papel de la Planificación Hidrológica" en EMBID IRUJO, A. (Dir.): *El segundo ciclo de Planificación Hidrológica en España (2010-2014)*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pgs. 503-504. Sin embargo el Tribunal Supremo no atribuye la competencia a una Confederación Hidrográfica sino que lo que hace es exigir el informe sectorial para preservar el dominio público hidráulico. CHINCHILLA PEINADO, J.A: "Disponibilidad de agua para...", ob. cit., pgs. 37-68, apartado III.A) 12 señala que las Comunidades Autónomas deberán regular un informe similar al del art. 25.4 TRLA/2001 al resultar aplicable el art. 15.3 TRLS/2/2008 como norma básica. Así lo consagra la jurisprudencia del Tribunal Supremo en Sentencia de 20 de octubre de 2004, recurso de casación nº 3154/2002, en relación a la impugnación del Plan Hidrológico del Júcar.

⁴⁷Por eso exige que el contenido del informe sea claro y manifiesto sin que se admita un contenido ambiguo que pueda ser completado con informes adicionales de otros organismos públicos ni de empresas públicas o privadas. STS de 20 de julio de 2015, recurso de casación nº 17/2014.

⁴⁸La STS de 25 de septiembre de 2015, recurso de casación nº 645/2014, destaca que el legislador autonómico carece de competencia para regular aspectos sustantivos relacionados con el dominio público hidráulico en las cuencas intercomunitarias.

⁴⁹BLANES CLIMENT, M.Á.: "La acreditación de...", ob.cit. apartado 4.2.2 destaca que se requiere el informe favorable de la Confederación Hidrográfica cuando la captación de las aguas de una cuenca intracomunitaria pudiera afectar o perjudicar a las aguas de una cuenca intercomunitaria.

⁵⁰En la ley andaluza se alude a la aprobación inicial y a la aprobación definitiva de los planes urbanísticos y se establece un plazo de emisión de seis meses. En la norma gallega se exige la solicitud antes de la aprobación inicial; afecta a los planes parciales y especiales que contengan determinaciones con el mismo objeto que los planes hidrológicos autonómicos; establece un plazo supletorio de dos meses y contempla el silencio positivo..

⁵¹STS de 12 de junio de 2015, recurso de casación nº 1558/2014, F.J. 10º. Este criterio es ajustado a Derecho porque aunque se trate de cuencas de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no es menos cierto que el agua es un bien de dominio público estatal.

⁵²IVARS BAÑUL se decanta por la solicitud dentro de la fase de consultas del procedimiento de evaluación ambiental estratégica en IVARS BAÑULS, J.A: "El informe acreditativo de la suficiencia de recursos hídricos...", ob., cit. apartado 3.2.5. Por el contrario. PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G. destacan que los informes de la Administración Hidráulica (al igual que el resto de informes a los que alude el legislador estatal de suelo) se solicitarán en la fase de consultas del referido procedimiento ambiental si ya no obran en el expediente o fuesen exigidos por la legislación sectorial en un momento posterior. PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G. *Comentarios a la ley de suelo...*, ob., cit. pg. 205. MENÉNDEZ REXACH entiende que debe ser la aprobación definitiva a diferencia de lo que sucede con el informe previsto en el art.128.3 TRLA/2001, en MENÉNDEZ REXACH "Planificación hídrica y territorial: coordinación de competencias", ob., cit. pg. 89. BLANES CLIMENT, M.Á.: "La acreditación de...", ob.cit. apartado 4.2.4 sostiene que debe ser previo a la aprobación inicial para evitar los inconvenientes derivados del estado de la tramitación del procedimiento (presión a la Confederación Hidrográfica) y para despejar la posible arbitrariedad del plan urbanístico. Según MOLINA GIMÉNEZ la Administración autonómica no debería admitir a trámite para la fase de aprobación definitiva aquellos expedientes que no contengan el informe. MOLINA GIMÉNEZ, A: "Comentarios sobre la naturaleza del informe...", ob., cit. pgs., 125 y ss.

⁵³DELGADO PIQUERAS, F y CARRILLO MORENTE, J.A.: "El informe de las confederaciones hidrográficas en la tramitación de planes y programas de actuación urbanizadora", PU, nº 55, Diciembre 2006, La Ley, pg. 23.

informe previsto en el art. 15.3 TRLS/2008; 3ª, se aplica analógicamente el plazo previsto en la normativa específica de aguas autonómica; 4ª, se aplica el plazo supletorio genérico de 3 meses del procedimiento administrativo común (art.42.3 LRJPAC/1992 y art. 21.3 LPAC/2015). 5ª, se aplica el plazo de 2 meses regulado en la disposición adicional 2ª.4 LCCOP/2003 y en el art. 128.2 TRLA/2001 (esta es la interpretación por la que nos inclinamos teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Supremo sobre dicha disposición adicional y la aplicación analógica de la solución normativa en relación al informe del art. 128.2 mencionado) y 6ª, el plazo establecido por el procedimiento autonómico de aprobación de los planes urbanísticos.⁵⁴

En el supuesto de emitirse extemporáneamente el informe confederal, ¿debe ser tenido o no en cuenta por las Administraciones Urbanísticas? Si bien el art. 83.4 LRJPAC/1992 (art. 80.4 LPAC/2015) podría ser un argumento a favor de actuar al margen del mismo, el interés general y su carácter materialmente vinculante implican que los planes urbanísticos no pueden desconocer dicho informe confederal, ya sea o no emitido en plazo.⁵⁵

2.8 Naturaleza jurídica

De conformidad con el art. 25.4 TRLS/2001 el informe que nos ocupa es de naturaleza preceptiva pero el legislador no le atribuye expresamente el carácter de informe vinculante.⁵⁶

Si los informes de los mencionados Organismos de Cuenca pudieran condicionar el contenido de los planes urbanísticos, ¿no se estaría infringiendo las competencias exclusivas autonómicas y se vulneraría el principio de autonomía local?

Parece que no se puede discutir que la Administración del Estado debe disponer de instrumentos para la protección del demanio hidráulico. La razón es evidente: de una parte, los bienes demaniales hidráulicos de las cuencas intracomunitarias son de carácter estatal y, de otra parte, el régimen de protección del dominio público no entra dentro del concepto de aprovechamiento hidráulico o de utilización del dominio público hidráulico (STC 227/1988, F.J. 18º)⁵⁷.

Asimismo la garantía del suministro de aguas según el informe de la Confederación Hidrográfica aunque se configura como una técnica de

colaboración entre varias Administraciones Públicas y no como un control de la Administración del Estado respecto a las potestades autonómicas y locales, presenta otras vertientes adicionales: el respeto de los intereses de los particulares titulares de aprovechamientos de agua y la protección del medio ambiente⁵⁸.

Por otra parte, la figura del informe estatal vinculante no es extraña al ámbito urbanístico. Así se puede citar el informe previsto en la disposición adicional 2ª TRLS/2008 (actual disposición adicional 2ª TRLSRU/2015) que constituye una mera reproducción de la disposición adicional primera de la LS/1998 respecto del cual la STC 164/2001, de 11 de julio (RTC 2001\164), declaró adecuada al orden constitucional de competencias. También existen informes de esta naturaleza en leyes sectoriales que afectan a actuaciones urbanísticas sobre dominio público natural (costas, carreteras, aeropuertos), informes que también se califican como determinantes en el art.15.3 TRLS/2008.

La mayoría de la doctrina científica se decanta por el carácter no vinculante del mencionado informe. Siguiendo a IVARS BAÑUL, los argumentos que esgrimen en defensa de su postura se pueden sistematizar de la siguiente forma:⁵⁹ a la doctrina constitucional impediría un informe

preceptivo y vinculante en materias como las recogidas en el art. 25.4 TRLA/2001; b.- el art. 83.1 LRJPAC/1992 (art.80.1 LPAC/2015) exige que una disposición expresa atribuya el carácter vinculante a un informe⁶⁰; c.- el art. 16.3 LS/1998, vigente en el momento de aprobarse el tenor del art. 25.4 TRLA, permite la aprobación por silencio de los planes urbanísticos siempre que hubiera efectuado el trámite de información pública, solicitado los informes que sean preceptivos, de conformidad con la legislación aplicable, y transcurrido el plazo para emitirlos; d.- en la reforma de la Ley 11/2005 no se establece expresamente el carácter vinculante del informe y se transforma el silencio negativo mientras que en las disposiciones adicionales de la LCCOP/2003 sigue siendo positivo; e.- el art. 15.3 TRLS/2008 permite que la memoria ambiental pueda disentir del informe de la Confederación Hidrográfica de forma expresamente motivada.

Sin embargo, un sector de la doctrina⁶¹ y el propio Tribunal Supremo adopta otra solución ante el vacío normativo. Partiendo de la literalidad del precepto y teniendo en cuenta el carácter determinante⁶² reconocido en el art. 15.3 TRLA/2001 concluye que estamos en presencia de un informe materialmente vinculante. Así puede citarse la STS de 21 de mayo de 2015,

⁵⁴BLANES CLIMENT, M.Á.: "La acreditación de...", ob.cit. apartado 4.2.5 considera que las leyes autonómicas no pueden regular dicho plazo al no ser competentes. CHINCHILLA PEINADO, J.A.: "Disponibilidad de agua para...", ob. cit. pgs. 37-68, apartado III.A) 20 se remite al procedimiento autonómico de aprobación de los planes urbanísticos.

⁵⁵La STS de 29 de julio de 2004, recurso de casación nº 862/2001, F.J. 4º, admite la validez y la eficacia jurídica de aquellos "informes que, aun evacuados fuera de plazo, adviertan de una actuación del particular manifiestamente antijurídica que propicia una resolución ilícita de la Administración". Asimismo la STS de 4 de julio de 2014, recurso de casación nº 915/2012, F.J. 3º establece que para desconocer un informe emitido fuera de plazo la Administración debe exponer las razones por las que el informe recibido tardíamente no puede ser tenido en consideración.

⁵⁶Para PALLARÉS SERRANO, A.: "Planificación...", ob. cit. apartado II.3.2, resulta incomprensible dicha opción legislativa al comparar la protección física del demanio hídrico natural y la garantía de su utilización con el resto de la normativa sectorial relativa a la protección física de dominio público natural. En cualquier caso el Organismo de Cuenca está obligado a emitir dicho informe. Informe Defensor del Pueblo..., ob., cit. pg. 22. El informe vinculante negativo representa una técnica "de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes —estatal y autonómica— que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico [aquí, sobre un mismo sujeto], y que están llamadas, en consecuencia, a cohesionarse" (STC 40/1998, de 19 de febrero, F.J. 38º).

⁵⁷Para ESCARTÍN ESCUDÉ el informe sólo puede ser vinculante cuando proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias incluida la de otorgar títulos para la ocupación o utilización del demanio o preservar las zonas de servidumbre o policía. ESCARTÍN ESCUDÉ, V. M.: Aguas y urbanismo..., ob. cit., pg. 207. AGUDO GONZÁLEZ defiende el establecimiento de un informe obstativo en el marco del TRLA/2001 al igual que sucede respecto al demanio marítimo terrestre. AGUDO GONZÁLEZ, J.: *Urbanismo y gestión...*, ob. cit., pg. 168. BLANES CLIMENT sostiene que la calificación del informe como favorable y no como vinculante es una técnica de coordinación interadministrativa más respetuosa y depurada con el ejercicio de las competencias por las distintas Administraciones Públicas porque el informe favorable sólo es informe vinculante cuando es negativo. BLANES CLIMENT, M.Á.: "La acreditación de...", ob.cit. apartado 4.2.6.

⁵⁸CANTÓ LÓPEZ, Mª. T.: "La garantía de disponibilidad de recursos hídricos en la aprobación definitiva de los planes urbanísticos", *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 3 (Junio), 2013, pg. 20, considera que debe ser la normativa urbanística la que deba recoger el carácter materialmente vinculante del informe analizado 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.

⁵⁹IVARS BAÑUL, ob., cit. apartado 3.2.1.

⁶⁰Para la STS de 15 julio 2015, recurso de casación nº 3492/2013, F.J. 2º: "(...) resulta errónea la aplicación al caso del artículo 83.1 de la Ley 30/1992 para derivar de su enunciado el carácter preceptivo, pero no vinculante del informe previsto en la legislación sectorial de aguas, pues dicho precepto salva explícitamente las determinaciones contenidas en las leyes especiales, al declarar que "1. Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes". Para ser coherente con su propia tesis, la sentencia debió conceptualizar como facultativo y no vinculante el informe, pues tal es el régimen subsidiario previsto en los casos en que falta una disposición al respecto en la ley sustantiva, pero al contener la Ley de Aguas un régimen completo acerca del informe, su contenido y su naturaleza jurídica-interpretado por este Tribunal Supremo en muy numerosas sentencias-, había que estar a sus determinaciones, conforme a las cuales el informe no sólo es preceptivo, sino vinculante, y tal *lex specialis* prevalece sobre la norma subsidiaria, contenida en el artículo 83.1 citado."

⁶¹DE TOLEDO JÁUDENES, J.: "Artículo 15" en, GONZÁLEZ PÉREZ, J (dir.): *Comentarios a la ley de suelo*, ob., cit, pg. 711, señala el carácter reglado del informe ya que sólo debe aplicar lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno deduciendo su carácter vinculante de la propia vinculación de los citados planes siempre que sea fiel a las previsiones de esos planes.

recurso nº 2610/2013, F.J. 7º, que reproduce la fundamentación de la STS de 22 de febrero de 2013, recurso nº 4663/2009⁶³.

El carácter materialmente vinculante que se traduce en esencia en un obstáculo insalvable (carácter obstativo) opera también en los supuestos de ausencia de informe o de informes emitidos fuera de plazo. En efecto, frente a la regulación contenida en otras normas sectoriales (por ejemplo, en la legislación del sector ferroviario, art. 7.2 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre y en la legislación de carreteras, art. 16.6 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre), el art. 25.4 TRLA/2001 expresamente señala que se entenderá desfavorable lo cual refuerza el carácter indispensable de dicho informe confederal. Dicho informe supone una vinculación negativa para el planificador urbanístico y no una vinculación positiva.⁶⁴

A modo de conclusión, el carácter vinculante del informe confederal descansa en que la decisión sobre el agua en las cuencas intercomunitarias

(competencia exclusiva estatal) no puede condicionarse al ejercicio de una competencia autonómica (ordenación del territorio y urbanismo)⁶⁵.

2.9 Consecuencias de la no emisión del informe confederal

Para el legislador estatal si el informe no se emite se entenderá que la Confederación es contraria a la planificación urbanística y, por tanto, no existe suficiencia y disponibilidad jurídica de agua para el desarrollo urbanístico proyectado. En sentido opuesto, y hasta la reforma de la Ley 11/2005 la no emisión del referido informe implicaba la conformidad de la Confederación Hidrográfica con dicho desarrollo urbanístico.

Pues bien, desde nuestro punto de vista, no estamos en presencia de un silencio negativo porque la inexistencia de informe impide la continuación del procedimiento de aprobación del plan urbanístico que sólo puede ser combatida con un recurso contencioso-administrativo por

⁶²Como es conocido el informe vinculante no es sinónimo de informe preceptivo y determinante ya que el segundo es más amplio que el primero. En este sentido se pronuncia la STS de 1 de abril de 2003, recurso de casación nº505/2001, donde se cita de forma expresa el dictamen del Consejo de Estado 2072/1999 en el cual se sostiene que la medida del carácter determinante de un informe había de buscarse en la «especial incidencia» del juicio para la formación del sentido y alcance de la resolución. De suerte que solo merecerían tal calificación «los que ilustran a los órganos administrativos de tal manera que les llevan a poder resolver con rigor y certeza en un procedimiento; los que les permiten derechamente formarse un juicio recto sobre el fondo del asunto». DE TOLEDO JAÚDENES, J: "Artículo 15" en GONZÁLEZ PÉREZ, J (dir.): *Comentarios a la ley de suelo*, ob., cit. pág. 739, considera que la ley de suelo no ha convertido los informes vinculantes en meramente preceptivos porque no puede derogar ni modificar las normas de las Comunidades Autónomas ni tampoco el carácter vinculante de los informes mediante los que la Administración del Estado ejerce una competencia reservada al Estado por la Constitución pues, de lo contrario, se produciría una transferencia mediante ley ordinaria de una competencia estatal, contraria a la Constitución y a los Estatutos de autonomía, al órgano de la Comunidad Autónoma competente para aprobar la memoria ambiental.

⁶³Para MORENO MOLINA la configuración como determinante se centra en una cuestión empírica que lo sitúa por encima de los informes preceptivos convirtiéndose en un dictamen vinculante de facto y permite a la Administración la interrupción de los plazos cuando no es emitido en plazo. MORENO MOLINA, A.M: *Urbanismo...ob.*, cit. pg. 182.

⁶⁴En este sentido se pronuncia PALLARÉS SERRANO, A: "Planificación hidrológica de Cuenca y ordenación del Suelo", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 11,2007 1, pgs. 189-201. DELGADO PIQUERAS y CARRILLO MORENTE interpretan que la inclusión del carácter desfavorable pretende evitar la trampa en la que podían caer las autoridades de cuenca por consentimiento tácito. DELGADO PIQUERAS, F. y CARRILLO MORENTE, J.A.: "El informe de las confederaciones hidrográficas...", ob., cit. apartado II. El carácter desfavorable también se desprende de la disposición adicional 2ª. 4 LCCOP/2003 porque estamos ante un bien de dominio público.

⁶⁵Vid. la STS de 17 de julio de 2015, recurso de casación nº 2144/2013, F.J. 8º. DELGADO PIQUERAS, F. y CARRILLO MORENTE, J.A.: "El informe de las confederaciones hidrográficas...", ob., cit. apartado II, son contrarios al carácter vinculante porque en materia exclusiva no cabe que el Estado se atribuya competencia codecisora alguna y cualquier motivo de ilegalidad que pudiera advertir en un acto o plan de dicha naturaleza tendrá que hacerlo valer ante los tribunales de justicia. También sostienen que "la Administración puede adoptar su decisión si el informe no se emite en plazo, puesto que ni siquiera ha de esperarlo. A lo único que está obligada es a motivar su decisión y explicar las razones que le llevan a resolver en un sentido distinto al que pudiera expresar el informe."

inactividad mientras que antes de la citada Ley 11/2005 sólo cabía la posibilidad de impugnar el plan urbanístico debidamente publicado.⁶⁶ En suma, la no emisión en plazo del informe confederal se asimila a un informe desfavorable emitido en plazo lo cual conlleva la imposibilidad de aprobar el proyecto de plan urbanístico.⁶⁷ Así las cosas, no es menos cierto que las Administraciones Urbanísticas no conocerán los motivos de discrepancia con el referido informe pero el recurso por inactividad se orienta a obtener precisamente la condena de dictar un informe expreso por parte de la Confederación Hidrográfica.⁶⁸

¿Se pueden equiparar los supuestos de no emisión del informe por causa imputable a la Administración Urbanística solicitante con los supuestos imputables a la propia Confederación Hidrográfica? En el primer supuesto, cuando se solicita el informe pero no se atiende a los requerimientos de subsanación de la Confederación, se sostiene la imposibilidad de aprobar el plan urbanístico hasta que no recaiga dicho informe. En este sentido se pronuncia mayoritariamente la doctrina científica y así lo respalda la jurisprudencia del Tribunal Supremo pudiendo traerse a colación la STS de 4 de julio de 2014, recurso nº 915/2012, F.J.4º,

"(...) Por lo pronto, dado que la norma establece que ante la falta de informe emitido en plazo debe entenderse que es desfavorable, y puesto que ese informe presunto -lo mismo que el emitido de forma expresa- tiene carácter vinculante, resultaría ya fuera de lugar cualquier otra valoración probatoria tendente a determinar si estaba o no justificada la suficiencia de los recursos hídricos."

⁶⁶El Defensor del Pueblo también sostiene que no estamos ante un supuesto de silencio administrativo negativo. Informe Defensor del Pueblo..., ob., cit. pg. 23.

⁶⁷Esta es también la solución que adopta la LEA/2013 porque la falta de emisión de la declaración de impacto ambiental o del informe ambiental en los plazos legalmente establecidos, «en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable» (art. 10 LEA/2013). Esta previsión se deriva ineludiblemente del propio carácter de acto de trámite, de informe, de las declaraciones o informes de evaluación ambiental. No son actos definitivos, de naturaleza autorizatoria. No cabe por tanto hablar de la técnica del silencio administrativo como razona la STS de 28 de mayo de 2012, recurso de casación nº 1991/2009.

⁶⁸IVARS BAÑUL defiende la tesis opuesta argumentando que la tardanza o pasividad de la Confederación Hidrográfica al ejercer sus competencias no debe suponer obstáculo alguno para el lícito ejercicio de las competencias autonómicas o municipales. IVARS BAÑUL: "El informe acreditativo...", ob., cit. apartado III.

En el segundo supuesto, cuando se solicita el informe y la pasividad es imputable a la Confederación según un sector jurisprudencial el informe presunto desfavorable, previamente solicitado por las Administraciones Urbanísticas, implica que se puede aprobar el plan urbanístico si las Administraciones Públicas motivan la disponibilidad y la suficiencia de agua en otros informes. A igual solución parece que se puede llegar de acuerdo con la STS de 15 julio 2015, recurso de casación nº 3492/2013, F.J. 2º.

En resumen, y como razona la STS de 11 de noviembre, recurso nº 361/2011, F.J. 7º "sin informe de la Confederación, no puede decirse que exista agua", razón por la cual procede la anulación del plan urbanístico con carácter definitivo sin que resulte posible una retroacción de las actuaciones al momento en que debió emitirse. Por otra parte, el Tribunal Supremo entiende que se asimila al supuesto de falta de informe confederal aquel supuesto en que dicho informe no se pronuncie expresamente sobre la suficiencia de los recursos hídricos existentes y disponibles o sobre la inexistencia de incremento alguno en la demanda de dichos recursos (STS de 11 de junio de 2015, recurso de casación nº 2926/2013, F.J. 10º).

Por último, tampoco se trataría de un informe habilitante pues, como recuerda Víctor M. ESCARTÍN ESCUDÉ, en los informes de este tipo la legislación sectorial menciona expresamente la necesidad de que el órgano informante manifieste su conformidad con el instrumento de planificación⁶⁹.

¿Puede continuar la tramitación del procedimiento si la Confederación Hidrográfica no emite el informe? La respuesta sería afirmativa si aplicamos literal el art. 83.3 LRJPAC/1992 salvo suspensión voluntaria adoptada por la Administración Urbanística.⁷⁰ Sin embargo, al ser un informe determinante, no deberían proseguir las actuaciones pese a que también se pueda considerar como un informe relativo a competencias exclusivamente estatales (tanto el art. 83.4 LRJPAC/1992 como el art. 80.4 LPAC/2015 permitirían la continuación).⁷¹

No obstante, el razonamiento anterior pierde su razón de ser porque, como sostiene de forma reiterada la doctrina legal del Tribunal Supremo, el informe confederal se configura como un informe vinculante; en este caso, el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos debe suspenderse hasta que se emita el referido informe. Ahora bien, ¿durante cuánto tiempo se suspende el procedimiento? No existe en el ordenamiento jurídico vigente un plazo máximo de suspensión en relación con los informes vinculantes. En resumen, la Administración Urbanística deberá optar entre requerir a la Confederación Hidrográfica o interponer recurso

contencioso-administrativo por inactividad pero no puede continuar la tramitación porque el pronunciamiento legal es de carácter desfavorable.

2.10 Consecuencias de la vulneración del informe de la Confederación Hidrográfica

La aprobación de un plan urbanístico en contra del contenido del informe de la Confederación Hidrográfica conlleva la nulidad de pleno derecho. No se trata de un defecto formal, es decir, la mera falta de un informe, sino del incumplimiento de una norma sustantiva.⁷² La nulidad de pleno derecho se ampara en el art. 62.2 LRJPAC/1992, art. 47.1 LPAC/2015, y no en el apartado 1 ya que estamos ante un reglamento y no ante un acto administrativo.⁷³

La falta o insuficiente acreditación del agua necesaria para satisfacer las necesidades derivadas de los planes o proyectos urbanísticos implica, en palabras del Tribunal Supremo, una *"patente afectación del interés general."*⁷⁴

Por otra parte, conviene recordar que la nulidad de pleno derecho del plan urbanístico, ya sea por la ausencia de informe confederal, ya sea por su vulneración pueden ser alegadas en el

seno de un recurso directo contra un plan urbanístico dependiente de otro plan urbanístico no impugnado en tiempo y forma. Así lo corrobora la STS de 25 de septiembre de 2009, recurso nº 553/2005, F.J. 3º, que declara que:

"Al respecto debemos señalar que si bien el artículo 26 de la LJCA se refiere a "actos que se produzcan en aplicación" (apartado 1) y a "actos de aplicación" (apartado 2), sin embargo ello no excluye, a los efectos de declarar la inadmisibilidad del recurso que ahora se nos plantea, que cuando estamos ante normas reglamentarias enlazadas que se rigen por un criterio jerárquico, de modo que el contenido de las de superior rango es "aplicado" y desarrollado por las de rango inferior, sean de aplicación igualmente las relaciones propias de la impugnación indirecta, en la medida que la ilegalidad de la norma de cobertura se proyecta sobre la norma de aplicación. Dicho de otra forma, la disposición general que se impugna de manera directa -plan parcial- puede estar viciada de ilegalidad porque la norma de superior rango -normas subsidiarias- a cuyo amparo se dicta el plan parcial y, en tal medida ha de ser anulada".

Dicha impugnación se basará en defectos formales y también podrá ser deducida mediante la interposición de recurso indirecto contra el plan urbanístico en cuestión. Así lo ratifica la STS de 18 de mayo de 2012, recurso nº 3904/2008 y la STS de 2 de julio de 2012, recurso nº 1230/2009. Sin embargo, debe recordarse que sólo pueden invocarse vicios procedimentales en la impugnación indirecta de planes en los supuestos de omisión clamorosa, total y absoluta del procedimiento establecido para su aprobación, en perjuicio del recurrente, y cuando hubiesen sido dictadas por órgano manifiestamente incompetente pero en cualquier

otro caso (STS de 6 de julio de 2010, recurso nº 4039/2006).

2.11 Impugnación de los informes de las Confederaciones Hidrográficas

La última cuestión que debemos abordar es la relativa a la tutela de los intereses autonómicos y locales cuando el informe de la Confederación Hidrográfica es desfavorable.

Pues bien, y como advierte Roberto O. BUSTILLO BOLADO⁷⁵ el informe es un acto de trámite cualificado, razón por la cual es susceptible de impugnación separada. De no adoptarse esta solución se causaría plena indefensión a la Administración Urbanística porque no podría ejercer su potestad de planeamiento⁷⁶.

Respecto a los supuestos de los informes presuntos cabrían dos opciones en teoría: ejercitar la acción prevista en el art.29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, LJCA/1998, o bien impugnarlo en los mismo términos que un informe expreso dado su carácter desfavorable ex lege.

Pues bien, consideramos que debe aplicarse por analogía lo dispuesto en el art. 24.5 LEA/2013 y en el art. 30.2 LEA/2013 que contemplan un requerimiento previo y el recurso contencioso-administrativo por inactividad cuando alude a los informes que deben obrar en poder de la Administración ambiental (entre ellos se encuentra el informe de las Confederaciones Hidrográficas).

⁶⁹ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M.: El periurbanismo estatal. *La ordenación urbanística del dominio público del Estado*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pg. 66.

⁷⁰BLANES CLIMENT, M.Á.: "La acreditación de...", ob.cit. apartado 4.2.5, es partidario de la continuación de la tramitación del procedimiento exigiendo un informe adicional de otro órgano técnico para motivar la aprobación de dicho plan. Igual postura defiende RENAU FABELL, F.: "El informe de la confederación hidrográfica ob.", cit. pgs. 499 y ss, apartado IV que considera que estamos ante una presunción legal que puede ser desvirtuada por otros informes o estudios para evitar un uso abusivo de una competencia estatal.

⁷¹Pese a que el art. 80.3 LPAC/2015 omite la referencia expresa al carácter determinante de los informes habría que considerar que no puede continuar la tramitación del plan urbanístico dado el carácter vinculante desde el punto de vista material al que alude la jurisprudencia del Tribunal Supremo

⁷²Vid. la STS de 23 de marzo, recurso nº 2672/2010, F.J. 2º. En la doctrina, CARO-PATÓN CARMONA sostiene que si se aprueba un plan urbanístico en contra de un informe negativo de la Confederación Hidrográfica implica que el Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma deban garantizar el suministro de agua. CARO-PATÓN CARMONA, 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", RDUMA, nº 227, Julio 2006, apartado 4.2, pgs. 53-72.

⁷³El Informe del Defensor del Pueblo sostiene que podría ser nulo por encajar en varias causas: contenido imposible (falta manifiesta de recursos hídricos suficientes), omisión del procedimiento legalmente establecido (ausencia de solicitud de informe preceptivo) y acto expreso o presunto contrario al ordenamiento jurídico por el que se adquieren facultades o derechos careciéndose de los requisitos esenciales para su adquisición (adquisición de facultades o derechos de uso del agua). Asimismo razona que un plan urbanístico tampoco es título bastante para el uso del agua Informe Defensor del Pueblo..., ob., cit. pgs 17-18. Vid. la STS de 1 de septiembre de 2015, recurso de casación nº 35/2014, respecto a la no retroacción de actuaciones (F.J. 12 y 13).

⁷⁴La suspensión de la ejecutividad de los planes urbanísticos la fundamenta el Tribunal Supremo en el interés público que subyace en el adecuado y racional aprovechamiento de los recursos hidráulicos es superior al interés general emanado del planeamiento urbanístico (por todas, STS de 8 de octubre de 2010, recurso de casación nº 4073/2009, F.J. 3º)..

⁷⁵BUSTILLO BOLADO, R.O.: "Los informes emitidos por las Confederaciones...", ob., cit. pg. 10.

⁷⁶No sería de aplicación la doctrina relativa a la inimpugnabilidad de los informes ambientales contenida, entre otras, en la STS de 16 de febrero de 2011, recurso de casación nº 4792/2006, F.J. 5, y en la STS de 28 de mayo de 2012, recurso de casación nº 1991/2009, F.J. 7º. DELGADO PIQUERAS y CARRILLO MORENTE consideran que los informes al ser meros actos de trámite no pueden ser impugnados de forma autónoma, en DELGADO PIQUERAS, F. y CARRILLO MORENTE, J.A.: "El informe de las confederaciones hidrográficas...", ob., cit. apartado IV. Por el contrario, RENAU FABELL, F.: "El informe de la confederación hidrográfica ob.", cit. pgs. 499 y ss, apartado IV, admite dicha impugnación siendo de aplicación el art. 44 LJCA/1998.

3.- BIBLIOGRAFÍA

-AGUDO GONZÁLEZ, J:

- *Urbanismo y gestión del agua*, Iustel, Madrid, 2007
- "Disponibilidad de agua y nuevos desarrollos urbanísticos", *Justicia Administrativa*, nº 45, pgs. 23-72.

-BAÑO LEÓN J.M: *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2008.-BLANES CLIMENT, M.Á.: "La acreditación de la suficiencia de recursos hídricos en los desarrollos Urbanísticos", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 265, 2011, pgs. 45-88.-BUSTILLO BOLADO, R.O.: "Los informes emitidos por las Confederaciones Hidrográficas en caso de aprobación, modificación o revisión de instrumentos de planificación territorial y urbanística: caracterización jurisprudencial y cauces jurídicos de reacción frente a los mismos", Comunicación presentada en el Congreso sobre "Los Desafíos del Derecho de Aguas. Variables Jurídicas, Económicas y Ambientales", *Instituto del Agua y del Medio Ambiente (INUAMA) de la Universidad de Murcia*, 5 y 6 de noviembre de 2015 (en proceso de edición).-CANTÓ LÓPEZ, M^a. T: "La garantía de disponibilidad de recursos hídricos en la aprobación definitiva de los planes urbanísticos", *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº. 3 (Junio), 2013, pgs. 1-22.-CARO-PATÓN CARMONA, 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*, año nº 40, nº 227, 2006, pgs. 53-72.-CHINCHILLA PEINADO, J.A.: "Disponibilidad de agua para nuevos desarrollos urbanos", *Revista**de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año nº 46, nº 276, 2012, pgs. 37-68.-DELGADO PIQUERAS, F y CARRILLO MORENTE, J.A.: "El informe de las confederaciones hidrográficas en la tramitación de planes y programas de actuación urbanizadora", *Práctica Urbanística*, Nº 55, Sección Estudios, Diciembre 2006, La Ley, pgs. 13-28, consultado en <http://revistas.laley.es>-DÍAZ LEMA J.M, *Nuevo Derecho del suelo. Comentarios a la ley 8/2007, de 28 de mayo de suelo*, Marcial Pons, 2008-DÍEZ SÁNCHEZ, 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, 2011, pgs. 13-73.

-EMBID IRUJO, A:

- "La planificación hidrológica", *Revista Administración Pública*, nº 123, septiembre-diciembre 1990, pgs. 115 a 152.
- "Impactos territoriales de la política hidráulica. Algunas reflexiones" en EMBID IRUJO, A. y AMAYA NAVAS, Ó. D.(dir.) "Aguas, residuos y territorio: estudios jurídicos sobre la política ambiental en España y Colombia", Universidad Externado de Colombia-Universidad de Zaragoza, 2007.

-ESCARTÍN ESCUDÉ, V:

- "Agua y urbanismo", en LÓPEZ RAMÓN, F y ESCARTÍN ESCUDÉ, V (coord.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pgs. 191 a 247.
- *El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

-ESCRIBÁ CHORDÁ, R.: "Los informes de las Confederaciones Hidrográficas para la aprobación de planeamientos urbanísticos que impliquen crecimientos de demanda de agua", *El Consultor de los Ayuntamientos: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, nº 24, 2013, pgs. 2364-2375, consultado en <http://revistas.laley.es>-ESTEVE PARDO, J. "Implicaciones urbanísticas de la restauración de los ríos. La planificación de los espacios fluviales", en *El Derecho Urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, Vol. 2, 2008 (Ordenación del territorio y urbanismo), Tomo II, Reus. Madrid, 2008, pgs. 251-263.-FANLO LORAS, A. Aguas en MARTÍN REBOLLO, L. y BUSTILLO BOLADO, R.O. (coord.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Tomo II, Aranzadi, Cizur, 2008, pgs. 1505-1521.-GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S.: "¿Abastecimiento municipal de agua potable para asentamientos residenciales irregulares en suelo rústico?" *Revista Aranzadi Urbanismo y Edificación*, nº 15, 2007, pgs. 13-28.-INFORME DEFENSOR DEL PUEBLO sobre Agua y ordenación del territorio, Madrid 2009, consultado en <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2010-03-Agua-y-ordenaci%C3%B3n-del-territorio.pdf>-IVARS BAÑULS, J.A.: "El informe acreditativo de la suficiencia de recursos hídricos en los desarrollos urbanísticos como elemento constitutivo de la evaluación ambiental estratégica. Singularidades en la Comunidad Valenciana", *Práctica Urbanística*, Nº 101, Sección Estudios, Febrero 2011, La Ley, consultado en <http://revistas.laley.es>-JIMÉNEZ DORANTES, M. *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Marcial

Pons, Madrid, 2003

-MENÉNDEZ REXACH, Á:

- Planificación hídrica y territorial: coordinación de competencias", en DOMÍNGUEZ SERRANO, J. (coord.), *Agua y territorio: Derechos de los ciudadanos y organización administrativa*, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 2013, pgs. 61-96.
- Sin agua no hay desarrollos urbanos", *Revista Ambienta* nº 88, 2009, pg. 98 y ss.
- "El agua como bien jurídico global: El derecho humano al agua", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Nº. 16, 2012, pgs. 187-202.

-MOLINA GIMÉNEZ, A.: "Comentarios sobre la naturaleza del informe sobre disponibilidad de recursos hidráulicos en actuaciones urbanísticas, a la luz de la jurisprudencia cautelar y sustantiva valenciana", *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, nº 14, 2008, págs. 125-135.-MORENO MOLINA, A.M.: *Urbanismo y Medio Ambiente. Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2008.

-PALLARÉS SERRANO, A:

- "Planificación hidrológica de Cuenca y ordenación del Suelo", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 11, 2007, pgs. 189-201.
- "La coordinación de los planes que ordenan el medio físico: el papel de la Planificación Hidrológica" en EMBID IRUJO, A. (Dir.): *El segundo ciclo de Planificación Hidrológica en España (2010-2014)*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pgs. 477-509.

-PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G. *Comentarios a la ley de suelo*, Iustel, Madrid, 2007.

-RAZQUIN LIZARRAGA, J.A: "Las medidas cautelares en el proceso Contencioso-Administrativo respecto del medio ambiente en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo", *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 11, 2010, pgs. 49-58

-RENAU FABELL, 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, pgs. 499 y ss, consultada en <http://www.tirantonline.com>

-SÁNCHEZ MORÓN, M.:

- *Derecho Administrativo, Parte General*, Tecnos, Madrid, 11ª edición, 2015.
- "Planificación hidrológica y ordenación del territorio", *Revista de Administración Pública*, nº 123, septiembre-diciembre 1990, pgs. 83 a 113.

-SOSPEDRA NAVAS, F.J.: "El agua y el desarrollo urbanístico: la suficiencia de recursos hídricos", *Boletín de Urbanismo*, nº 45, *El Derecho*, marzo, 2011, consultado en [http://www.elderecho.com/administrativo/desarrollo-urbanistico-suficiencia-recursos hídricos _11_247180003.html](http://www.elderecho.com/administrativo/desarrollo-urbanistico-suficiencia-recursos-hidricos_11_247180003.html)

-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* num.22/2012, pgs. 21-63.

-TOLEDO JÁUDENES, J.: "Artículo 15" en GONZÁLEZ PÉREZ, J (dir.), *Comentarios a la ley de suelo*, Tomo I, 2ª edición, Civitas, Madrid, 2008, pgs. 441-809.