

**EL INFORME DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS  
SOBRE SUFICIENCIA Y DISPONIBILIDAD DE AGUA Y LOS PLANES  
URBANÍSTICOS**

## EL INFORME DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS...

- **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**

## EL INFORME DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS...

- **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**

# 1. INTRODUCCIÓN

- **1.1. EL AGUA Y LA ORDENACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO: CONCURRENCIA COMPETENCIAL Y MECANISMOS DE COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA**
- La ordenación del territorio y la ordenación urbanística se plasman en planes discrecionalmente aprobados por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales (art. 148.1.3ª CE y art. 25.2. LRBRL) Ej.: art. 4.1 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero de suelo de Galicia: La competencia urbanística relativa al planeamiento comprenderá las siguientes facultades:
  - a) Formular los planes e instrumentos de planeamiento urbanístico previstos en la presente ley.
  - b) Establecer la clasificación del suelo.
  - c) Determinar el uso del suelo, del subsuelo y de las construcciones.
  - e) Emplazar las infraestructuras, equipamientos, centros de producción y residenciales de manera adecuada para la población.

## 1. INTRODUCCIÓN

- f) Establecer zonas de distinta utilización, en función de la densidad de la población que haya de habitarlas, porcentaje de terreno que pueda ser ocupado por construcciones, volumen, forma, número de plantas, clase y destino de los edificios, con sujeción a las ordenaciones generales uniformes para cada tipología en toda la zona.
- g) Formular las reservas de suelo y fijar criterios para el trazado de vías públicas y redes de infraestructuras y servicios, y para la implantación de dotaciones urbanísticas y, en concreto, parques y jardines públicos, así como espacios libres de edificación, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.
- h) Señalar el emplazamiento y características de los centros y servicios públicos de cualquier finalidad y demás equipamientos.
- La potestad planificadora se articula a través de procedimientos regulados por las leyes autonómicas con informes de otras AAPP (carreteras, medio ambiente, aguas, red ferroviaria, puertos, costas, telecomunicaciones,...)

# 1. INTRODUCCIÓN

- STC 61/1997
- STS de 9/03/12: entrecruzamiento competencial en la ordenación territorial
- Límites a la planificación territorial:
  - Principio de desarrollo territorial y urbanístico sostenible (art. 3 TRLSRU)
  - Dentro de los criterios básicos de utilización del suelo se encuentra garantizar el suministro de agua porque sin agua no puede haber desarrollo urbanístico (art. 20 TRLSRU/2015)
  - Régimen jurídico protector de los bienes de dominio público estatal, tanto natural como artificial (ej.: legislación de aguas)

# 1. INTRODUCCIÓN

- **Mecanismos de colaboración interadministrativa**
- Doctrina del TC:
  - Mutuo intercambio de información
  - Emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia:
    - 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)
    - No son constitucionales los informes autonómicos vinculantes en los procedimientos estatales (STC 46/2007, de 1 de marzo)
  - Participación interinstitucional mediante la creación de órganos de composición mixta

# 1. INTRODUCCIÓN

- Fracaso de las negociaciones: competencia prevalente (STC de 9 de marzo de 2011)
- La competencia estatal es prevalente porque 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 y STC 77/1984, de 3 de julio)
- La competencia específica es prevalente frente a la competencia general (competencia sectorial sobre la planificación integral, territorial y urbanística)



# 1. INTRODUCCIÓN

- Régimen jurídico de las relaciones entre la Administración hidráulica y la Administración urbanística
- Regla general (art. 128.1 TRLA/2001)
- La Administración General del Estado, las Confederaciones Hidrográficas, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales tienen los deberes de recíproca coordinación de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico con incidencia en el modelo de ordenación territorial, en la disponibilidad, calidad y protección de aguas y, en general, del dominio público hidráulico, así como los deberes de información y colaboración mutua en relación con las iniciativas o proyectos que promuevan.

# 1. INTRODUCCIÓN

- Comunicaciones (art. 78.4 RDPH/1986)
- Convenios de colaboración (art. 25.2 TRLA/2001)
- Auxilio administrativo (art. 335 RDPH/1986).
- Composición del Consejo Nacional del Agua (art. 19 TRLA/2001) y de las Confederaciones Hidrográficas (art.25.1 y art. 26 TRLA/2001)
- Planes Hidrológicos (Disp. Adic. 5ª TRLA/2001: 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).

# 1. INTRODUCCIÓN

- Obras hidráulicas de interés general (art. 46 TRLA/2001)
- Informes de las Confederaciones Hidrográficas
  - Art. 25.4 TRLA/2001
  - Art. 128.3 TRLA/2001
- Informes de las Administraciones Hidráulicas Autonómicas (art. 25.3 TRLA/2001)
  - Expedientes sobre la utilización y aprovechamiento del dominio público hidráulico
  - Planes, programas y acciones que tengan como objetivo una adecuada gestión de las demandas, a fin de promover el ahorro y la eficiencia económica y ambiental de los diferentes usos del agua

# 1. INTRODUCCIÓN

- **Informes del art. 128.3 TRLA/2001:**
- Respecto a las cuencas intercomunitarias, la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística que afecten directamente a los terrenos previstos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas de interés general contemplados en los Planes Hidrológicos de cuenca o en el Plan Hidrológico Nacional requerirán, antes de su aprobación inicial, el **informe vinculante del Ministerio de Medio Ambiente**, que versará en exclusiva sobre la relación entre tales obras y la protección y utilización del dominio público hidráulico y sin perjuicio de lo que prevean otras leyes aplicables por razones sectoriales o medioambientales.
- **Este informe se entenderá positivo si no se emite y notifica en el plazo de dos meses.**

# 1. INTRODUCCIÓN

- **1.2 Relaciones entre la planificación hidrológica y la planificación urbanística**
- Principio de compatibilidad entre las políticas territoriales, ambientales e hidráulicas (art. 14 TRLA/2001)
- Principio de racionalidad
- Coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales que les afecten, tanto respecto a los usos del agua como a los del suelo (art. 41 TRLA/2001)
- STC 227/1998: la planificación hidrológica es una actividad de coordinación
- Principio de jerarquía
- Principio de competencia: complementariedad

# 1. INTRODUCCIÓN

- **Art. 126. 4 TRLA/2001**
- Los terrenos reservados en los planes hidrológicos para la realización de obras hidráulicas de interés general, así como los que sean estrictamente necesarios para su posible ampliación, tendrán la **clasificación y calificación que resulte de la legislación urbanística aplicable** y sea adecuada para garantizar y preservar la funcionalidad de dichas obras, la protección del dominio público hidráulico y su compatibilidad con los usos del agua y las demandas medioambientales.
- Los instrumentos generales de ordenación y planeamiento urbanístico deberán recoger dicha clasificación y calificación.

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

- **2.1 Antecedentes normativos**
- Art. 8 TRLS/1976: planes directores territoriales (infraestructuras básicas de suministro de agua)
- Art. 78 TRLS/1976 (definición de suelo urbano)
- Art. 53.4 Real Decreto 2159/1978, de 13 de junio: 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.”

Art. 23.4 Ley 29/1985, de 2 de agosto (reforma de la Ley 46/1999) (vigencia desde 4/01/00) y art. 25.4 TRLA/2001

Las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta, a estos efectos, lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno. El informe se entenderá favorable si no se emite en el plazo indicado. Igual norma será también de aplicación a los actos y ordenanzas que aprueben las entidades locales en el ámbito de sus competencias. No será necesario el informe previsto en el párrafo anterior en el supuesto de actos dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo por la Confederación Hidrográfica.



Art. 25.4 TRLA/2001 (reforma Ley 11/2005) (vigencia desde 23/06/05)

Las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno.

**Cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas.**

**El informe se entenderá desfavorable si no se emite en el plazo establecido al efecto.**

Lo dispuesto en este apartado será también de aplicación a los actos y ordenanzas que aprueben las entidades locales en el ámbito de sus competencias, salvo que se trate de actos dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo de la Confederación Hidrográfica.

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

- **La entrada en vigor del art. 25.4 TRLA/2001:** el informe sobre suficiencia hídrica es obligatorio sin necesidad de desarrollo reglamentario (STS de 24/04/12)
- **Fundamento:** 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 11/06/15)

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

- Resulta clara la competencia del Estado, en virtud del título competencial del artículo 149.1.22 de la Constitución , para establecer la exigencia, antes de la aprobación de un Plan urbanístico que comporte el incremento de la demanda de recursos hídricos, de un informe preceptivo de la correspondiente Confederación Hidrográfica, con independencia de que tal exigencia aparezca en la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas (STS de 20/07/15)

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

- 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.
- Para el TS es el mismo informe que el previsto en el art. 25.4 TRLA/2001 (STS de 24/04/12)

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

- **Planes sometidos a informe**
- El art. 25.4 TRLA/2001 no identifica concretamente los planes (exigencia de nuevas demandas de agua)
- El informe es obligatorio en todo caso (STS de 11/06/15) y presenta un carácter sustantivo y nuclear para la aprobación del Plan (STS de 12/04/13)
- Se exige no sólo para el Plan Parcial sino también para el Plan General (STS de 20/07/15)
- También en planes ejecutivos con previo informe de la Confederación Hidrográfica (STS de 8/07/14: alteración sobrevenida de las circunstancias fácticas o del marco jurídico de referencia).
- **Planes de referencia:** los planes hidrológicos de cuenca y el plan hidrológico nacional.

## Contenido

- La existencia de agua suficiente es un interés supralocal
- 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 12/06/15)
- La existencia se integra por un concepto físico (existencia) y por un concepto jurídico (disponibilidad) (STS de 10/03/15)

## CONTENIDO

- 1ª teoría: 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 urbanización pudiendo obtenerse los recursos hídricos igualmente a través de:
  - Expropiación forzosa de recursos no preferentes con posterior reasignación
  - Otras alternativas como la desalación y la reutilización de las aguas

## CONTENIDO

- En contra STS de 21/06/13, STS de 10 /03/15,...
- Lo trascendente es si en el momento de la aprobación del Plan, los recursos hídricos eran suficientes, con independencia de que, en un futuro, puedan arbitrarse medidas alternativas que subsanen dicha insuficiencia, cuestión que habría que acreditar en su momento (STS de 20/07/15)



## ORGANISMO COMPETENTE PARA SU EMISIÓN: ASPECTOS PROCEDIMENTALES

- 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 (STS de 14/6/13)
- La defensa en juicio del informe de una Confederación Hidrográfica del Júcar no corresponde a la Administración Autonómica sino a la Administración del Estado en cuanto aquella forma parte de la misma (STS de 1/06/16).
- No puede ser completado con informes adicionales de otros organismos públicos ni de empresas públicas o privadas (STS de 20/07/15)
- Demarcaciones intracomunitarias: ej.: el art. 39 de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre de Aguas de Galicia atribuye al informe de la Administración Hidráulica gallega carácter vinculante y la calificación de favorable si no se emite en el plazo de 2 meses

## PLAZOS

- Momento de la solicitud: la doctrina vacila entre la aprobación inicial, la aprobación provisional y la aprobación definitiva (STS de 20/07/15 se refiere al informe existente en la fecha previa a la aprobación del Plan)
- Incluye los supuestos de modificación y de revisión de planes urbanísticos (STS de 2/09/15)
- Plazo de emisión: posturas doctrinales
  - 10 días (art. 80.2 LPAC/2015)
  - Plazo del período de consultas previsto en la LEA/2013
  - Plazo supletorio genérico de 3 meses (art. 21.3 LPAC/2015)
  - Plazo de 2 meses regulado en la disposición adicional 2ª.4 LCCOP/2003 y en el art. 128.2 TRLA/2001
  - Plazo establecido por el procedimiento autonómico de aprobación de los planes urbanísticos

## PLAZOS

- Informe extemporáneo: pese al art. 80.4 LPAC/2015 dado su carácter materialmente vinculante según el TS se podría concluir que los planes urbanísticos no pueden desconocer dicho informe no emitido en plazo

## NATURALEZA JURIDICA

- Art. 25.4 TRLS/2001: naturaleza preceptiva
- Carácter no vinculante:
  - 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.80.1 LPAC/2015 exige que una disposición expresa atribuya el carácter vinculante a un informe
  - 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

## NATURALEZA JURIDICA

- 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.

## NATURALEZA JURIDICA

- Carácter vinculante: un sector de la doctrina señala que se deduce de la propia vinculación de los planes hidrológicos y sectoriales
- Carácter materialmente vinculante: STS de 22/02/13
- Al contener la Ley de Aguas un régimen completo acerca del informe, su contenido y su naturaleza hay 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 de la ley 30/92 (STS 15/07/15)
- Carácter obstativo incluso en los supuestos de ausencia de informe o de informes emitidos fuera de plazo

## CONSECUENCIAS DE LA NO EMISIÓN DEL INFORME

- Hasta la reforma de la Ley 11/2005 implicaba la conformidad de la Confederación Hidrográfica con dicho desarrollo urbanístico.
- 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 inactividad

## CONSECUENCIAS DE LA NO EMISIÓN DEL INFORME

- No se puede aprobar el plan urbanístico sin informe ya sea por incumplimiento del requerimiento por la Administración urbanística ya sea por tardanza de la Confederación Hidrográfica
- 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 (STS de 4/07/14 y STS de 15/07/15)



## CONSECUENCIAS DE LA NO EMISIÓN DEL INFORME

- Si el informe no se pronuncia expresamente sobre la suficiencia de los recursos hídricos o sobre la inexistencia de incremento alguno en la demanda de dichos recursos se equipara a la omisión de informe (STS de 11/06/15)
- Nulidad de pleno derecho por omisión del informe: afecta a la totalidad del plan urbanístico (STS de 2/09/15)
- No es contraria al principio de proporcionalidad la anulación íntegra del plan urbanístico aprobado de forma parcial (STS de 20/07/15)

## CONSECUENCIAS DE LA VULNERACIÓN DEL INFORME

- Nulidad de pleno derecho (art. 47.2 LPAC/2015)
- No cabe la retroacción de actuaciones
- La ausencia de informe confederal y/o 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 (STS de 25/09/09)
- Recurso indirecto por defectos formales (STS de 18/05/12 en relación con la STS de 6/07/10)

## IMPUGNACIÓN DEL INFORME

- 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 planeamiento (Bustillo Bolado)
- STS de 01/06/16: los informes son susceptibles de recurso contencioso-administrativo
- 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 mismos términos que un informe expreso dado su carácter desfavorable *ex lege*.

## IMPUGNACIÓN DEL INFORME

- Posible aplicación analógica de 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).