
Crónica de jurisprudencia (de 1 de noviembre de 2013 a 28 de febrero de 2014)

Antonio Descalzo González

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid

Tribunal Supremo

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, de 19 de diciembre de 2013. RJ 2014\8727. Doctrina sobre la ausencia de informe de la Confederación Hidrográfica en procedimiento de aprobación de instrumentos de ordenación urbanística. Competencia prevalente. Informes preceptivos y determinantes.

Antecedentes

Recurso de Casación núm. 1032/2011.

Ponente: Excmo. Sr. Mariano de Oro-Pulido López.

El Tribunal Supremo estima el recurso de casación interpuesto por el abogado del Estado y, consecuentemente, el recurso contencioso-administrativo sostenido por el abogado del Estado contra el Acuerdo de 30 de julio de 2008 que aprobó el Plan de Mejora en el término municipal de Aspe y la Resolución de la Dirección General de Ordenación del Territorio de aprobación definitiva de dicho Plan, de 26 de diciembre de 2008.

Extracto de doctrina

"[...]"

"Despejada, pues, la admisibilidad del recurso, las cuestiones que en él se plantean, sobre el carácter preceptivo y vinculante del informe de la Confederación Hidrográfica en relación con los actos o planes de las comunidades autónomas o de las entidades locales que comporten nuevas demandas de recursos hídricos, han sido ya abordadas reiteradamente por esta Sala y Sección, en sentencias de 24 de abril de 2012 (RJ 2012, 6224) (recurso de casación n.º 2263/2009), 25 de septiembre de 2012 (RJ 2012, 9237) (recurso de casación

3135/2009), 23 de enero de 2013 (RJ 2013, 2567) (recurso de casación n.º 3832/2009), 30 de enero de 2013 (RJ 2013, 3191) (recurso de casación n.º 5983/2009), y 12 de abril de 2013 (RJ 2013, 3039) (recurso de casación n.º 5769/2010), y 21 de junio de 2013 (recurso de casación n.º 3838/2010), entre otras. Las consideraciones que expusimos en esas sentencias resultan plenamente extensibles al caso ahora examinado. Y de ellas fluye, en definitiva, la procedencia de estimar este primer motivo (con la consiguiente innecesariedad de examinar los restantes, formulados con carácter subsidiario respecto del mismo), por lo que pasaremos a reproducirlas a continuación.

"SEGUNDO

"A estos efectos, es obligado comenzar el análisis por el artículo 25.4 de la Ley de Aguas (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001). En su redacción original, este precepto establecía lo siguiente:

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

"El informe se entenderá favorable si no se emite en el plazo indicado. Igual norma será también de aplicación a los actos y ordenanzas que aprueben las entidades locales en el ámbito de sus competencias.

"No será necesario el informe previsto en el párrafo anterior en el supuesto de actos dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido

objeto del correspondiente informe previo por la Confederación Hidrográfica’.

“Ahora bien, el artículo fue modificado por Ley 11/2005, de 22 de junio, quedando redactado en los siguientes términos:

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

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

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

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

“Debiéndose tener en cuenta que en el interin se aprobó la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, cuya disposición adicional segunda, apartado 4.º, establece lo siguiente:

“la Administración General del Estado, en el ejercicio de sus competencias, emitirá informe en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales. Estos informes tendrán carácter vinculante, en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado, y serán evacuados, tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada, en el plazo máximo de dos meses, transcurrido el cual se entenderán emitidos

con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del procedimiento de aprobación, salvo que afecte al dominio o al servicio públicos de titularidad estatal. A falta de solicitud del preceptivo informe, así como en el supuesto de disconformidad emitida por el órgano competente por razón de la materia o en los casos de silencio citados en los que no opera la presunción del carácter favorable del informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en aquello que afecte a las competencias estatales’.

“Norma, esta última, cuya aplicabilidad al urbanismo valenciano fue expresamente asumida por el legislador de esta Comunidad Autónoma, mediante la Ley urbanística valenciana 16/2005, de 30 de diciembre, que en su artículo 83.2 (en su redacción aplicable, anterior a su reforma en 2010) establece que el órgano administrativo que promueva la redacción de los planes generales deberá someterlos a ‘informes de los distintos departamentos y órganos competentes de las Administraciones exigidos por la legislación reguladora de sus respectivas competencias’, y en el apartado siguiente, 3.º, añade que ‘en aquellos supuestos en los que el informe deba ser emitido por la Administración General del Estado, su carácter, plazo de emisión y efectos serán los establecidos en la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, Reguladora del Contrato de Concesión de Obra Pública, o en la legislación sectorial estatal que resulte aplicable’.

“Ha de tenerse en cuenta, en fin, el artículo 19.2 de la Ley autonómica valenciana 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, que en su redacción inicial, vigente hasta su modificación por obra de la disposición adicional 8.ª de la Ley autonómica 16/2005, establecía en su párrafo 1.º que ‘la implantación de usos residenciales, industriales, terciarios, agrícolas u otros que impliquen un incremento del consumo de agua, requerirá la previa obtención de informe favorable del organismo de cuenca competente, o entidad colaboradora autorizada para el suministro, sobre su disponibilidad y compatibilidad de dicho incremento con las previsiones de los planes hidrológicos, además de la no afectación o menoscabo a otros usos existentes legalmente implantados’, añadiendo en el párrafo 2.º que ‘el informe previo deberá emitirse en el plazo de tres meses, transcurridos los cuales sin que el organismo de cuenca se hubiera pronunciado al respecto se entenderá otorgado en sentido favorable’ (la modificación de 2005 suprimió la expresión ‘favorable’ del primer párrafo y modificó el párrafo 2.º, que

quedó redactado en los siguientes términos: ‘Dicho informe se emitirá en los plazos y con los efectos establecidos por la normativa estatal vigente en la materia’).

“TERCERO

“Pues bien, en una contemplación conjunta de este sistema normativo, la doctrina jurisprudencial consolidada ha resaltado el carácter no solo preceptivo sino también vinculante del informe de la Confederación Hidrográfica. Hemos dicho reiteradamente, en este sentido, que es verdad que la Ley 13/2003 tiene por objeto la regulación del contrato de concesión de obra pública; y es también verdad que la exposición de motivos de la Ley se refiere a esta disposición adicional (junto con la siguiente, 3.^a) en los siguientes términos: ‘las disposiciones adicionales segunda y tercera contienen las correspondientes precisiones para asegurar en todo momento la cooperación mutua de los poderes públicos en la materia y, sin perjuicio de aplicar los principios y modalidades regulados ya en nuestro ordenamiento título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), traducen de manera expresa en la norma la doctrina de las sentencias del Tribunal Constitucional, dictadas con ocasión del análisis del alcance de la competencia estatal sobre obras públicas concretas de interés general y su articulación con el ejercicio de las demás competencias concurrentes’; pareciendo indicar que su ámbito de operatividad se restringe a la obra pública de interés general y no a cualesquiera supuestos de concurrencia de competencias estatales, autonómicas y locales. Ahora bien, aun cuando eso puede predicarse de la adicional 2.^a en sus demás apartados, y también de la adicional 3.^a, diferentemente, el apartado cuarto de esta adicional 2.^a, que es el que realmente interesa, tal y como está redactado, no tiene por qué entenderse restringido al estricto ámbito de las obras públicas de interés general y de competencia estatal (ex art. 149.1.24 CE), desde el momento que el mismo, a diferencia de los anteriores, se extiende genéricamente a cualesquiera procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales; competencias que no se ciñen al reducido ámbito de las obras públicas de interés general.

“Ha de tenerse en cuenta, a este respecto, que la adicional segunda tan citada se intitula ‘Colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas’, con una dicción que por su amplitud proporciona sustento

a la interpretación amplia del apartado 4.º. Además, esta interpretación responde a un orden de lógica con sólido respaldo constitucional. Como hemos dicho en sentencia de esta Sala y Sección de 9 de marzo de 2011 (recurso de casación 3037/2008) respecto al defecto de la exigencia de un informe del Ministerio de Fomento que los órganos encargados de la redacción de los instrumentos de planificación territorial o urbanística deben recabar para determinar las necesidades de redes públicas de telecomunicación: ‘La ordenación territorial y urbanística (se dice en nuestra mentada Sentencia) es una función pública que persigue dar una respuesta homogénea a los múltiples problemas que suscita la utilización del medio físico, y que, por tanto, no puede emanar únicamente de uno solo de los tres niveles de Administraciones Públicas territoriales (estatal, autonómica y local), sino que todas ellas ostentan títulos competenciales que repercuten en esa ordenación. Precisamente porque la toma de decisiones sobre la ordenación territorial se genera a la vez en diferentes niveles territoriales es inevitable que se produzca un entrecruzamiento de competencias que es preciso armonizar, y de ahí surge la necesidad de integrar esas competencias sectoriales en una unidad provista de sentido’; añadiendo en esa misma sentencia que aun cuando es cierto que todas las comunidades autónomas han asumido la competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio y el urbanismo (ex artículo 148.1.3 de la Constitución), no es menos cierto que el Estado mantiene competencias que repercuten sobre esa ordenación, competencias generales cuyo ejercicio incide sobre todo el territorio español, condicionando así las decisiones que sobre la ordenación del territorio y del urbanismo pueden adoptar las comunidades autónomas: potestad de planificación de la actividad económica general del artículo 131.1 de la Constitución o la titularidad del dominio público estatal del artículo 132.2 de la misma, y competencias sectoriales atribuidas al Estado ex artículo 149.1 de la propia Constitución, cuyo ejercicio puede condicionar legítimamente la competencia autonómica.

“Sobre esta base, decíamos en esa sentencia de 9 de marzo de 2011, repetimos en las de 22 y 23 de marzo de 2011 (recurso de casación 1845/2006 y 2672/2010), y reiteramos ahora, que en estos y en otros casos, en que el marco competencial diseñado por la Constitución determina la coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico, se hace imprescindible desarrollar técnicas de coordinación, colaboración y cooperación interadmi-

nistrativas, si bien, cuando los cauces de composición voluntaria se revelan insuficientes, la resolución del conflicto solo podrá alcanzarse a costa de dar preferencia al titular de la competencia prevalente, que desplazará a los demás títulos competenciales en concurrencia.

“Al determinarse cuál es la competencia prevalente, la jurisprudencia ha resaltado una y otra vez que la competencia autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que este haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio, ya que el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque sea también exclusiva, de una Comunidad Autónoma, pues ello equivaldría a la negación de la misma competencia que asigna la Constitución a aquel.

“Cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva, lo hace bajo la consideración de que la adjudicación competencial a favor del Estado presupone la concurrencia de un interés general superior al de las competencias autonómicas, si bien, para que el condicionamiento legítimo de las competencias autonómicas no se transforme en usurpación ilegítima, resulta indispensable que el ejercicio de esas competencias estatales se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarla para proceder, bajo su cobertura, a una regulación general del entero régimen jurídico de la ordenación del territorio.

“Con ese fin, diversas leyes estatales han previsto un informe estatal vinculante respecto de los instrumentos de ordenación del territorio.

“Es el caso, también, del informe vinculante de la Administración estatal con carácter previo a la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cualquiera que sea su clase y denominación, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional; un trámite contemplado antes en la disposición adicional primera de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones 6/1998 y actualmente en la disposición adicional 2.^a del vigente texto refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio, declaró adecuado al orden constitucional de competencias, aunque apuntando que ‘en el ejercicio de sus competencias el Estado debe atender a los puntos de vista de las comunidades autónomas, según

exige el deber de colaboración ínsito en la forma de nuestro Estado... Lo expuesto basta para rechazar que la LRSV haya impuesto de forma incondicionada la prevalencia del interés general definido por el Estado frente al interés general cuya definición corresponde a las comunidades autónomas. Obviamente, la forma en que en cada caso el Estado emita su informe vinculante es cuestión ajena a este proceso constitucional, siendo así que el simple temor a un uso abusivo de un instrumento de coordinación no justifica una tacha de inconstitucionalidad’ (fundamento jurídico 48.^o).

“Del mismo modo, la Ley General de Telecomunicaciones 11/1998, en su art. 44.3, exigió a los órganos encargados de la redacción de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que recabasen un informe estatal para determinar las necesidades de redes públicas de telecomunicaciones, añadiéndose que esos instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán recoger las necesidades de establecimiento de redes públicas de telecomunicaciones, señaladas en los informes elaborados en ese trámite por el órgano estatal competente. En similares términos se mueve la posterior Ley General de Telecomunicaciones 32/2003, en su artículo 26.2.

“Otro ejemplo nos lo da la Ley de Carreteras 25/1988, de 29 de julio. Esta Ley hace especial hincapié en la necesidad de coordinación de los planes de carreteras del Estado con los planes autonómicos o locales, con la finalidad de que se garantice la unidad del sistema de comunicaciones y se armonicen los intereses públicos afectados. Se prevé, en este sentido, que una vez acordada la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales, el órgano competente para otorgar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto al Ministerio de Fomento, para que emita, en el plazo de un mes, y con carácter vinculante, informe comprensivo de las sugerencias que estime conveniente (artículo 10).

“Cabe citar, asimismo, como otro ejemplo de prevalencia de la legislación sectorial estatal frente a la competencia autonómica de urbanismo y ordenación del territorio, el caso de las infraestructuras aeroportuarias, regulado en el Real Decreto 2591/1998, de 4 diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Esta normativa ha establecido la

necesidad de que los aeropuertos de interés general y su zona de servicio sean calificados como sistema general aeroportuario en los planes generales o instrumentos equivalentes de ordenación urbana, los cuales no podrán incluir determinación alguna que interfiera o perturbe el ejercicio de las competencias estatales sobre los aeropuertos calificados de interés general. A este respecto, la sentencia del Tribunal Constitucional 46/2007 (sobre la Ley balear de directrices de ordenación territorial) ha hecho un clarificador resumen de la regulación de la concurrencia de competencias en este peculiar ámbito, en los siguientes términos:

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

“Esta doctrina resulta plenamente aplicable a la disposición adicional 2.^a, apartado 4.º, de la Ley 13/2003, que se limita a establecer un mecanismo de conciliación y armonización de las competencias concurrentes (resalta el precepto que los informes estatales se emitirán ‘tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada’), previendo, no obstante, que, de no resultar fructíferos esos intentos de composición, habrá de prevalecer el título competencial estatal afectado por el desarrollo urbanístico pretendido, aunque única y exclusivamente en cuanto concierne a ‘la preservación de las competencias del Estado’, que no respecto de otros ámbitos o materias.

“En cualquier caso, la cuestión queda despejada desde el momento que el propio legislador valenciano ha dejado sentada con carácter general la aplicación de este precepto a la ordenación urbanística de la Comunidad Autónoma. No cabe sostener que el artículo 83.2 de la Ley urbanística valenciana 16/2005, de 30 de diciembre, cuando se remite a la tan citada disposición adicional 2.^a, 4.º, de la Ley 13/2003, lo hace solo en cuanto afecta a las concesiones de obras públicas estatales. Al contrario, el tenor de este artículo 83.2 es claro en cuanto abarca con amplitud a los diversos campos y distintas competencias en que se desenvuelve la acción administrativa estatal.

“En definitiva, por las razones expuestas, el informe de la Confederación Hidrográfica es, desde luego, preceptivo, en cuanto que de necesaria obtención, según lo concordadamente dispuesto en los artículos que se han transcrito (hasta el punto de que su no elaboración en plazo determina que el mismo se tenga por emitido en sentido desfavorable); y es además vinculante en cuanto afecta al ámbito competencial de la Confederación Hidrográfica, porque así lo dispone la disposición adicional 2.^a de la Ley 13/2003 en relación con el artículo 83.3 de la Ley urbanística valenciana.

“CUARTO

“Al hilo de estas consideraciones y siguiendo de nuevo las citadas sentencias, así como otras similares, obligado resulta reiterar ahora la reflexión que en las mismas se contiene. No ignoramos que el artículo 15.3 del texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio [que recoge el artículo 15.3 a) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo estatal], no caracteriza el informe sobre suficiencia de recursos hídricos como ‘vinculante’ sino como ‘determinante’, admitiendo la posibilidad de disentir del mismo por más que de forma expresamente motivada. Establece este precepto, recordemos, lo siguiente:

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

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

“[...]

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

“Maticemos que en este caso, el carácter vinculante del informe resulta, como hemos explicado, de la propia legislación autonómica valenciana.

“De cualquier forma, en relación con ese carácter ‘determinante’, que no formal y explícitamente vinculante, del informe al que se refiere este precepto, hemos de decir: 1º) que partiendo de la base de que determinar es ‘fijar los términos de algo’, si el legislador atribuye a un informe el carácter de determinante, es porque le quiere atribuir un valor reforzado. En palabras de la sentencia de esta Sala y Sección de 8 de marzo de 2010 (recurso de casación n.º 771/2006), se trata de informes ‘necesarios para que el órgano que ha de resolver se forme criterio acerca de las cuestiones a dilucidar. Precisamente por tratarse de informes que revisten una singular relevancia en cuanto a la configuración del contenido de la decisión, es exigible que el órgano competente para resolver esmere la motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en aquellos informes’. Desde esta perspectiva, por mucho que estos informes no puedan caracterizarse como vinculantes desde un plano formal, sí que se aproximan a ese carácter desde el plano material o sustantivo; y 2.º) 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 solo 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 solo a la Administración del Estado y los órganos que en ella se insertan corresponde valorar, pues no está en manos de las comunidades autónomas disponer de la competencia exclusiva estatal. Por eso, el informe estatal sobre suficiencia de recursos hídricos, en cuanto se basa en valoraciones que se mueven en el ámbito de la competencia exclusiva estatal, es, sin ambages, vinculante.

“Desde esta perspectiva, el artículo 15.3 de la Ley de Suelo estatal concuerda con la precitada disposición adicional 2.ª, 4.ª, de la Ley estatal 13/2003, pues lo que uno y otro precepto vienen a establecer, en definitiva, y en cuanto ahora interesa, es el carácter no ya determinante sino incluso vinculante del informe estatal, por más que no en todos sus extremos y consideraciones (es decir, de forma omnicompreensiva), sino en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado.

“QUINTO

“Las citadas sentencias también señalan que surge en relación con la intervención de las denominadas ‘entidades colaboradoras autorizadas’, el problema de que el artículo 19.2 de la Ley autonómica valenciana 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, ya desde su inicial redacción (no modificada en el punto que a continuación desarrollaremos por la reforma posterior del precepto), establece que habrá que requerir informe sobre disponibilidad de recursos hídricos del Organismo de Cuenca competente ‘o entidad colaboradora autorizada para el suministro’. Este concreto inciso parece decir que el informe del Organismo de Cuenca puede ser sustituido por el de esa –sic– ‘entidad colaboradora autorizada para el suministro’, de forma que quede al albur de la discrecionalidad del órgano de tramitación del plan acudir al Organismo de Cuenca o a esa entidad colaboradora.

“Pues bien, si esa hubiese sido la intención del legislador autonómico (y, desde luego, ello podría sostenerse a tenor de la dicción del precepto), estaríamos ante una regulación claramente inconstitucional en cuanto que, con menoscabo de la competencia estatal, pretende soslayar la clara y tajante dicción del artículo 25.4 de la Ley de Aguas, en relación con la disposición adicional 2.ª, 4.ª, de la también estatal Ley 13/2003, que no ha contemplado la posibilidad de que el informe de la Confederación Hidrográfica pueda verse sustituido por el de esas ‘entidades colaboradoras’, que no tienen la posición institucional ni la competencia técnica, la objetividad, los conocimientos y la visión panorámica de los intereses implicados que tienen las confederaciones. Obvio es, a juicio de esta

Sala, que el legislador autonómico carece de competencia para regular, en contraposición con la normativa estatal, aspectos sustantivos estrechamente relacionados con la gestión del dominio público hidráulico en las cuencas que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma (art. 149.1.22 CE).

“La consecuencia lógica y jurídica de cuanto acabamos de apuntar sería el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad en relación con ese inciso, dado que la Administración demandada, aún consciente de que no cuenta con el informe favorable del Organismo de Cuenca, pretende basarse en el informe favorable de la empresa sedicentemente titular del suministro de agua a la localidad para justifica la legalidad de su decisión.

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

“Apuntábamos, en efecto, en dichas sentencias que la Ley urbanística valenciana de 2005, en su artículo 83.2 (en su redacción anterior a su reforma en 2010) establece que el órgano administrativo que promueva la redacción de los planes generales deberá someterlos a ‘informes de los distintos departamentos y órganos competentes de las Administraciones exigidos por la legislación reguladora de sus respectivas competencias’, y en el apartado siguiente, 3.º, añade que ‘en aquellos supuestos en los que el informe deba ser emitido por la Administración General del Estado, su carácter, plazo de emisión y efectos serán los establecidos en la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, Reguladora del Contrato de Concesión de Obra Pública, o en la legislación sectorial estatal que resulte aplicable’. Es evidente que tanto por tratarse de una Ley posterior como por la propia especificidad de su contenido y de la remisión que contiene, esta Ley deja sin efecto que el artículo 19.2 de la Ley autonómica valenciana 4/2004 permita sustituir el informe del Organismo de Cuenca por el de esas denominadas empresas colaboradoras.

“SEXTO

“Precisamente en torno al carácter vinculante del informe del Organismo de Cuenca, hemos rechazado en las sentencias precitadas que ese informe de la Con-

federación Hidrográfica deba limitarse a pronunciarse estrictamente sobre la inexistencia o insuficiencia de recursos hídricos asignables, de manera que se aparte ilegítimamente del ámbito que le es propio, si más allá del pronunciamiento sobre la existencia o suficiencia, física o fáctica, de recursos hídricos, pretende basar el juicio desfavorable en consideraciones referidas a la inexistencia de concesión u otro título de derecho inscrito respecto del caudal de agua que demanda la nueva actuación.

“No podemos compartir este planteamiento. El bloque normativo antes transcrito establece que el informe de la Confederación Hidrográfica ha de versar sobre el aprovechamiento y disponibilidad de los recursos hídricos, y esa disponibilidad no puede verse circunscrita a la mera existencia física del recurso, sino también a su disponibilidad jurídica, pues, cuando se trata de verificar si existe o no agua para el desarrollo urbanístico pretendido, de nada sirve constatar que la hay si luego resulta que no es jurídicamente viable su obtención y aprovechamiento para el fin propuesto. En definitiva, el ámbito competencial de las confederaciones hidrográficas se extiende con toda legitimidad no solo a la constatación técnica de la existencia del agua sino también a la ordenación jurídica de los títulos de aprovechamiento (de su obtención, disponibilidad y compatibilidad), y ambas cuestiones pueden y deben ser contempladas de forma inescindible, conjunta y armónica, cuando se trata de formar criterio sobre la disponibilidad de agua para la ordenación urbanística proyectada, de manera que no cabe atribuir carácter vinculante a una pero no a la otra.

“SÉPTIMO

“En este caso, el dato cierto es que se aprobó un Plan de ordenación urbanística pese al informe desfavorable de la Confederación Hidrográfica, la cual enfatizó que no había quedado justificado el origen de los recursos hídricos necesarios para el desarrollo urbanístico concernido, señalando en este sentido que la propuesta de atender la mayor demanda de agua mediante los recursos de la Mancomunidad de los Canales de Taibilla y de la SAT Hondón de las Nieves, que estaba tramitando dos nuevas concesiones de agua, resultaba inadmisibles, debiendo tomarse en consideración el hecho de que esta última tenía inscritos sus recursos para riego y abastecimiento del municipio de Hondón de las Nieves, por lo que, en cualquier caso, no era posible invocar la disponibilidad de los mismos a los efectos de acreditar la suficiencia de los requeridos por el desarrollo urbanístico proyectado.

“Partiendo de este dato, no cabe sino concluir, en aplicación de la doctrina jurisprudencial que hemos reseñado, que como antes adelantamos el primer motivo de casación ha de ser estimado, y situados, como corresponde, en la posición procesal del Tribunal de instancia [art. 95.2.d) LJCA], el recurso contencioso-administrativo ha de prosperar en el sentido pretendido por el abogado del Estado, esto es, en el de declarar la nulidad del Acuerdo de 30 de julio de 2008, de la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante, Conselleria de Territori i Habitatge de 30 de julio del 2008 que aprobó el Plan de Mejora en el término municipal de Aspe y la Resolución de la Dirección General de Ordenación del Territorio de aprobación definitiva de dicho Plan, de 26 de diciembre del 2008.

“No se desvirtúa esta conclusión por la circunstancia hecha constar en la sentencia recurrida por el tribunal *a quo* de que el Organismo de Cuenca informara favorablemente un instrumento de planeamiento distinto, concretamente el Plan Parcial del Sector SUZ. RA.9 del mismo municipio, en tanto que dicha circunstancia resulta irrelevante por lo que respecta al juicio sobre la validez del Acuerdo administrativo impugnado en este proceso, pues lo que aquí se ha debatido es si el mismo es conforme a derecho tal y como se aprobó (esto es, en los exactos términos y con la fundamentación jurídica con que fue aprobado), lo que, ya hemos dicho, no es el caso. Cuestión distinta es que pueda dictarse en debida forma un nuevo acto de aprobación del Plan, sobre cuya definitiva y completa validez no podemos adelantar en esta concreta sentencia juicio alguno”.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, de 19 de diciembre de 2013. RJ 2014\8798. Naturaleza y reintegro de subvenciones; doctrina de los actos propios

Antecedentes

Recurso de Casación núm. 3125/2010.

Ponente: Excmo. Sr. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

El Tribunal Supremo desestima el recurso de casación interpuesto contra la resolución del director general de Fondos Comunitarios del Ministerio de Econo-

mía y Hacienda de 14 de diciembre de 2006, por la que se acuerda requerir a una Mancomunidad para que proceda a la devolución de la ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, percibida en el marco del Programa Operativo de Medio Ambiente Local.

Extracto de doctrina

“[...]”

“El primer motivo de casación, fundamentado en la infracción de los artículos 17.3 n), 30 y 37 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que denuncia la supuesta confusión de la fundamentación jurídica de la sentencia recurrida, en relación con el plazo para realizar la inversión y el plazo para remitir la comunicación justificativa del grado de ejecución del proyecto, no puede prosperar, en cuanto que consideramos que no resulta irrazonable ni arbitrario el criterio de la Sala de instancia de entender que la percepción de la subvención para la ejecución de una ‘Planta de tratamiento y reciclaje y estaciones de transferencia’, que debía realizarse en el periodo de 1998 a 1999, estaba condicionada a acreditar el cumplimiento del objetivo de la ayuda concedida, mediante la remisión de la información económica y financiera que permita comprobar el alcance del desarrollo del proyecto, siendo, a tal efecto, requerido por cartas remitidas por la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda de 21 de abril de 1999, donde se hace constar expresamente que debía certificar los gastos hasta el 31 de diciembre de 2011 como límite un coste total de 7018 millones de euros, y de 21 de enero de 2000, donde se le reitera que debe cumplimentar los cuadros de ejecución financiera y de indicadores adjuntos que permitan realizar un seguimiento completo del Programa, conforme a lo dispuesto en el artículo 25.2 del Reglamento (CEE) n.º 2082/93 del Consejo de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento de Coordinación de Fondos Estructurales (CEE) n.º 4253/88, hasta la finalización del pago de los gastos elegibles, cuya fecha límite es el 31 de diciembre de 2001.

“En efecto, cabe significar que, como expone la Sala de instancia, el deber de justificación, que se prevé en el artículo 81 de la Ley General Presupuestaria, aprobada por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, así como en el artículo 30.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, constituye un acto obligatorio del beneficiario,

en el que se debe incluir, bajo responsabilidad del declarante, los justificantes de gasto o cualquier otro documento con validez jurídica que permitan acreditar el cumplimiento del objeto de la subvención pública, de modo que no advertimos la vulneración de dichas disposiciones por la actuación de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda, que, ante el incumplimiento manifiesto de la obligación de información relativa a la ejecución del Programa Operativo de Medio Ambiente Local –se declara acreditado que remitió un estado de ejecución el 30 de junio de 2000 y no procedió a cumplimentar ese dato hasta el 30 de enero de 2004 en que presentó los datos referidos a la inversión realizada hasta el 31 de diciembre de 2001–, proceda al reintegro de aquella cantidad de la ayuda cuyo importe había sido anticipado, que no se correspondía con la certificación de los gastos realizados.

“Al respecto, resulta pertinente recordar, que la subvención se caracteriza tradicionalmente en nuestro derecho público como una medida de fomento que utilizan las Administraciones Públicas para promover la actividad de los particulares o de otras Administraciones Públicas hacia fines de interés general que representa o gestiona la Administración concedente, que integra como elementos definidores el carácter patrimonial, en cuanto que constituye una atribución patrimonial, los elementos personales, en referencia a la personalidad jurídica del otorgante de la subvención y del beneficiario de la subvención, y el elemento finalista, de afectación de la subvención al fin para el que se otorga.

“Según resulta de la jurisprudencia reiterada de esta Sala, expresada entre otras en las sentencias de 7 de abril de 2003 (RJ 2003, 3541) (RC 11328/1998), 4 de mayo de 2004 (RJ 2004, 3133) (RC 3481/2000), 17 de octubre de 2005 (RJ 2005, 7512) (RC 158/2000) y 15 de noviembre de 2006 (RJ 2006, 7148) (RC 2586/2004), la naturaleza de dicha medida de fomento administrativo puede caracterizarse por las notas que a continuación se reseñan:

“En primer lugar, el establecimiento de la subvención puede inscribirse en el ámbito de las potestades discrecionales de las Administraciones Públicas, pero una vez que la subvención ha sido regulada normativamente termina la discrecionalidad y comienza la previsión reglada cuya aplicación escapa al puro voluntarismo de aquellas.

“En segundo término, el otorgamiento de las subvenciones ha de estar determinado por el cumplimen-

to de las condiciones exigidas por la norma correspondiente, pues de lo contrario resultaría arbitraria y atentatoria al principio de seguridad jurídica.

“Por último, la subvención no responde a una *causa donandi*, sino a la finalidad de intervenir en la actuación del beneficiario a través de unos condicionamientos o de un *modus*, libremente aceptado por aquel. Por consiguiente, las cantidades otorgadas en concepto de subvención están vinculadas al cumplimiento de la actividad prevista. Se aprecia, pues, un carácter condicional en la subvención, en el sentido de que su otorgamiento se produce siempre bajo la condición resolutoria de que el beneficiario tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad en los términos en que procede su concesión [Cfr. SSTs 20 de junio (RJ 1997, 5299), 12 de julio y 10 de octubre de 1997, 12 de enero (RJ 1998, 560) y 5 de octubre de 1998, 15 de abril de 2002 (RJ 2002, 6497) *ad exemplum*]’.

“Nuestra jurisprudencia, según se refiere en la sentencia de 20 de mayo de 2003 (RJ 2003, 5295) (RC 5546/1998), ha reconocido el carácter modal de la subvención o, si se prefiere, su naturaleza como figura de derecho público, que genera inexcusables obligaciones a la entidad beneficiaria, cuyo incumplimiento determina la procedencia de la devolución de lo percibido sin que ello comporte, en puridad de principios, la revisión de un acto administrativo declarativo de derechos que haya de seguir el procedimiento establecido para dicha revisión en los artículos 102 y siguientes de la LRJ y PAC. Y es que la subvención comporta una atribución dineraria al beneficiario a cambio de adecuar su actuación a los fines perseguidos con la indicada medida de fomento y que sirven de base para su otorgamiento. La subvención no responde a una *causa donandi*, sino a la finalidad de intervenir la Administración, a través de unos condicionamientos o de un *modus*, libremente aceptado por el beneficiario, en la actuación de este.

“[...]

“QUINTO

“Sobre el tercer motivo de casación: la alegación de infracción de la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a la doctrina de los actos propios y al principio de interdicción de la arbitrariedad.

“El tercer motivo de casación, que denuncia la infracción de la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a la doctrina de los actos propios y del principio de interdicción de la arbitrariedad, debe ser rechazado, en cuanto constatamos que su formulación adolece del

rigor exigible en la técnica casacional, ya que se limita a denunciar que la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda no ha seguido el procedimiento subvencional al exigir la acreditación de la justificación del grado de ejecución del proyecto subvencionado, sin exponer ninguna crítica a la fundamentación jurídica de la sentencia recurrida, en el extremo en que considera que se ha incumplido la obligación de información que compete al beneficiario de una subvención pública prevista en el artículo 81 de la Ley General Presupuestaria y en el artículo 30 de la Ley General de Subvenciones.

“En este sentido, resulta oportuno recordar que, en relación con la doctrina de los actos propios, en la sentencia de esta Sala de 5 de enero de 1999 (RC 10679/1990), dijimos:

“[...] En la STC de 21 de abril de 1988, n.º 73/1988 (RTC 1988, 73), se afirma que la llamada doctrina de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de *venire contra factum proprium* surgida originariamente en el ámbito del derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos objetivos. El principio de protección de la confianza legítima ha sido acogido igualmente por la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo [entre otras, en las sentencias de 1 de febrero de 1990 (RJ 1990, 1258) (FJ 1.º y 2.º), 13 de febrero de 1992 (RJ 1992, 1699) (FJ 4.º), 17 de febrero, 5 de junio (RJ 1997, 4599) y 28 de julio de 1997 (RJ 1997, 6890). Un día antes de la fecha de esta sentencia se ha publicado en el BOE la Ley 4/1999 (RCL 1999, 114 y 329), de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Uno de los artículos modificados es el 3.º, cuyo n.º 1, párrafo 2.º, pasa a tener la siguiente redacción: *Igualmente,*

deberán (las Administraciones Públicas) respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima, expresándose en el Apartado II de la Exposición de Motivos de la citada Ley lo siguiente: En el título preliminar se introducen dos principios de actuación de las Administraciones Públicas, derivados del de seguridad jurídica. Por una parte, el principio de buena fe, aplicado por la jurisprudencia contencioso-administrativa incluso antes de su recepción por el título preliminar del Código Civil. Por otra, el principio, bien conocido en el derecho procedimental administrativo europeo y también recogido por la jurisprudencia contencioso-administrativa, de la confianza legítima de los ciudadanos en que la actuación de las Administraciones Públicas no puede ser alterada arbitrariamente’.

“Y en la sentencia de esta Sala de 16 de septiembre de 2002 (RJ 2002, 9777) (RC 7242/1997), se afirma:

“‘Además, la doctrina invocada de los *actos propios* sin la limitación que acaba de exponerse podría introducir en el ámbito de las relaciones de derecho público el principio de la autonomía de la voluntad como método ordenador de materias reguladas por normas de naturaleza imperativa, en las que prevalece el interés público salvaguardado por el principio de legalidad; principio que resultaría conculcado si se diera validez a una actuación de la Administración contraria al ordenamiento jurídico por el solo hecho de que así se ha decidido por la Administración o porque responde a un precedente de esta. Una cosa es la irrevocabilidad de los propios actos que sean realmente declarativos de derechos fuera de los cauces de revisión establecidos en la Ley (arts. 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, 102 y 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, modificada por Ley 4/1999), y otra el respeto a la confianza legítima generada por actuación propia que necesariamente ha de proyectarse al ámbito de la discrecionalidad o de la autonomía, no al de los aspectos reglados o exigencias normativas frente a las que, en el derecho administrativo, no puede prevalecer lo resuelto en acto o en precedente que fuera contrario a aquellos’”. ■