

**Encabezamiento**

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 365/2026**

Fecha de sentencia: 24/03/2026

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 1019/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 24/03/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Javier Pueyo Calleja

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez  
Herrero

Transcrito por: CGR

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 1019/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Javier Pueyo Calleja

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez  
Herrero

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 365/2026**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D. Jose Luis Quesada Varea

D.ª María Consuelo Uris Lloret

D.ª María Concepción García Vicario

D. Francisco Javier Pueyo Calleja

En Madrid, a 24 de marzo de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo número 1019/2023, interpuesto por la procuradora D.ª Silvia Vázquez Senín en nombre y representación de la Comunidad de Usuarios Regantes DIRECCION000 ), bajo la dirección letrada de D.ª Flora y D. Bernardo, contra el Real Decreto 687/2023, de 18 de julio, por el que se aprueba la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación de las cuencas internas de Andalucía: demarcaciones hidrográficas del Tinto, Odiel y Piedras; del Guadalete y Barbate; y de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas.

Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado, representada y defendida por la Abogacía del Estado, y la Junta de Andalucía, representada y defendida por Letrado de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Javier Pueyo Calleja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Mediante escrito presentado el 20 de octubre de 2023 la representación procesal del recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 687/2023, de 18 de julio, por el que se aprueba la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación de las cuencas internas de Andalucía: demarcaciones hidrográficas del Tinto, Odiel y Piedras; del Guadalete y Barbate; y de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas.

Por diligencia de ordenación de esta Sala y Sección de fecha 24 de octubre de 2023 se tuvo por interpuesto recurso y se ordenó la reclamación del expediente administrativo.

**SEGUNDO.-** Recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la parte recurrente para que formalizara escrito de demanda, lo que verificó en tiempo y forma mediante escrito presentado en fecha 7 de enero de 2025, en el que, tras hacer las alegaciones que estimó oportunas, terminó suplicando:

«[...] que tenga por presentado este escrito, junto con su documentación adjunta, lo admita, lo una a los autos de su razón y, en sus méritos, tenga por formulada, en tiempo y forma, demanda frente al Real Decreto 687/2023, de 18 de julio, por el que se aprueba la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación de las cuencas internas de Andalucía: demarcaciones hidrográficas del Tinto, Odiel y Piedras; del Guadalete y Barbate; y de las Cuencas Mediterráneas Andaluza y, tras la tramitación pertinente, dicte Sentencia por la que,

con base en los motivos expuestos en el cuerpo de este escrito, declare la nulidad y expulsión del Ordenamiento Jurídico de la norma reglamentaria impugnada, con expresa imposición de costas.»

**TERCERO.-** La Abogacía del Estado, en la representación que ostenta de la Administración General del Estado, contestó a la demanda por escrito presentado el 10 de febrero de 2025, en el que tras fijar los puntos de hecho y de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala:

«[...] tenga por hechas las anteriores manifestaciones y por contestada la demanda ,debiendo desestimarse esta con imposición de costas al recurrente. Previa, e inexcusable, citación para comparecer como parte a la Junta de Andalucía, con los consiguientes efectos procesales.»

**CUARTO.-** El Letrado de la Junta de Andalucía, en la representación que ostenta, contestó a la demanda por escrito de fecha 25 de marzo de 2025 en el que, tras fijar los puntos de hecho y de derecho que consideró pertinentes, terminó suplicando a la Sala:

«Que teniendo por presentado este escrito lo admita, tenga por contestada la demanda formulada de contrario con devolución del expediente administrativo y, tras sus trámites, dicte Sentencia por la que se desestime el recurso y se declare conforme a derecho el Real Decreto impugnado.»

**QUINTO.-** Mediante decreto de fecha 26 de marzo de 2025 quedó fijada la cuantía del presente recurso en indeterminada.

**SEXTO.-** Siguieron las actuaciones el cauce establecido en la legislación procesal, y tras resolver sobre prueba y presentadas conclusiones por las partes, quedaron los autos pendientes de señalamiento para votación y fallo.

**SÉPTIMO.-** Por providencia de 6 de febrero de 2026 se señaló para votación y fallo del presente recurso el día 24 de marzo de 2026, en que tuvo lugar.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO.- Objeto del presente recurso contencioso- administrativo.**

Se impugna en este recurso el Real Decreto 687/2023, de 18 de julio, por el que se aprueba la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación de las cuencas internas de Andalucía: demarcaciones hidrográficas del Tinto, Odiel y Piedras; del Guadalete y Barbate; y de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas.

### **SEGUNDO.- Alegaciones y pretensiones de la parte actora.**

En el escrito rector de la litis la parte actora expresa los motivos impugnatorios que concreta del siguiente modo, y que desarrolla en su demanda:

«[...] Las medidas vinculadas a la inclusión de determinadas áreas de superficie en el PGRI tienen una clara y manifiesta afección para CUEOLID desde la consideración indubitada de que dichas medidas alteran directa e indirectamente a los usos del suelo, y por tanto a las formas de aprovechamiento de los recursos hídricos

utilizados por los agricultores y ganaderos de la zona, estableciendo mayores condicionamientos y restricciones en el uso del agua y de las superficies de cultivo, lo que tiene una clara incidencia negativa en la producción agrícola y ganadera.

[...] El presente recurso contencioso-administrativo interesa la nulidad de pleno derecho del RD 687/2023 por los siguientes motivos:

**a) Defectos procedimentales por incumplimiento de los trámites previstos en la fase autonómica en la tramitación de la revisión del PGRI**

En atención al marco jurídico que resulta de aplicación, se han omitido los siguientes informes/trámite de cumplimentación preceptiva:

1. Inexistencia del Informe preceptivo de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía conforme dispone el *artículo 3 i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía* .

2. Inexistencia del Informe preceptivo de la Comisión de Protección Civil según establece el *artículo 2 del Decreto 10/2020, de 3 de febrero* , por el que aprueba el Reglamento de Organización y funcionamiento de la Comisión de Protección Civil de Andalucía.

3. Inexistencia del Informe Comisión de Autoridades Competentes de las Demarcaciones Hidrográficas de las Cuencas Intracomunitarias.

4. Inexistencia de Informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.

5. Inexistencia del Informe del Consejo Andaluz de Medio Ambiente.

6. Inexistencia del Informe del Consejo Andaluz de Biodiversidad.

7. Inexistencia del Informe del Consejo Andaluz del Agua.

8. Inexistencia del Informe del CEES.

9. El Informe borrador de Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba inicialmente el Plan Hidrológico y el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica del Guadalete Barbate para el periodo 2022-2027, de 13/03/2023 ?Documento 49? de la Secretaría General para la Administración Pública es incompleto.

10. El Acuerdo de 25/04/2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban inicialmente el PH y el PGRI de la Demarcación Hidrográfica del Guadalete y Barbate para el periodo 2022-2027, dada la incontrovertida naturaleza normativa, a tenor de lo dispuesto en el *artículo 46.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía* , el Acuerdo de 25/04/2023 debería revestir la forma de Decreto.

11. Falta de cumplimiento en la tramitación de la revisión del PGRI de lo dispuesto en el Anexo de la Ley de Aguas de Andalucía-

**b) Defectos procedimentales por incumplimiento por incumplimiento de los trámites previstos en la fase estatal de aprobación del RD 687/2023**

1. La Memoria estatal no cumple con el procedimiento de normas reglamentarias del *artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* .

2. Incumplimiento de lo establecido en Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación:

- Omisión de incorporación al EA del informe preceptivo de la Consejo Nacional de Protección Civil.

- Omisión de la revisión del cumplimiento de las funciones de coordinación y supervisión de la normativa básica por parte de la Administración General del Estado.

3. Omisión de incorporación al expediente del informe preceptivo del Consejo Asesor de Medio Ambiente.

c) La infracción de la *Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007* , relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación y de las normas internas de transposición por haberse aprobado el PGRI antes que los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo de inundación.

d) Las imprecisiones técnicas y la falta de motivación de la revisión del PGRI.

Segundo.- SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL RD 26/2023 Y EL PROCESO DE REVISIÓN ELABORACIÓN Y REVISIÓN DE LOS PLANES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIÓN [...]».

### **TERCERO.- Alegación de la parte demandada.**

**3.1.-** De entrada, sostiene el Abogado del Estado que no concurren los defectos procedimentales previstos en la fase autonómica rechazando uno a uno los defectos alegados en la demanda. Rechaza también la infracción de la *directiva 2007/60/CE* remitiéndose a la doctrina de *esta sala recogida en STS 2018/2024 de 19 de diciembre* . Y termina rechazando las alegaciones relativas a las imprecisiones técnicas y la falta de motivación de la revisión del PGRI.

Sobre los incumplimientos en la fase estatal rechaza que el Plan de gestión de riesgo de inundación aprobado debe seguir para su elaboración el procedimiento de elaboración de reglamentos. Rechazando también en esta fase los alegados por el demandante defectos en el informe del Consejo Nacional de protección Civil y del Consejo Asesor de Medio ambiente.

**3.2.-** Por su parte la Junta de Andalucía expone, en síntesis, en su contestación:

«[...] 2.1.- Por lo que se refiere a defectos procedimentales por ausencia de informes, constan en el procedimiento, tal y como resulta del informe del Servicio de Planificación los informes preceptivos y necesarios. [...]

2.2.NO concurre infracción en la aprobación del Acuerdo de fecha 25 de abril de 2023.

Tampoco concurre infracción en el Acuerdo de 25 de abril de 2023 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban inicialmente el PH y el PGRI de la Demarcación Hidrográfica del Guadalete y Barbate para el periodo 2022-2027, que consta en el documento número 65 del procedimiento, por no adoptar la forma de Decreto.

El Acuerdo del Consejo de Gobierno ha sido adoptado al amparo de lo dispuesto en el *artículo 46.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía* .

[...] 2.3.- Sobre la falta de cumplimiento de lo dispuesto en el Anexo B de la ley de Aguas de Andalucía.

Por último y en contra de lo alegado por la Comunidad recurrente la revisión objeto del recurso se ha llevado a cabo siguiendo el contenido establecido por el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgo de Inundación, que es la normativa aplicable, que a la postre se reproduce por la ley de Aguas de Andalucía lo recogió en el Real Decreto 903/2010.

En el plan puede advertirse que concurre el contenido recogido en el Anexo B de Ley de Aguas, por lo que tampoco procede estimar esta causa de impugnación.

TERCERO. - SOBRE LA INFRACCIÓN DE LA *DIRECTIVA 2007/60/CE Y DE LAS NORMAS INTERNAS DE TRANSPOSICIÓN* .

Por lo que se refiere al resto de las infracciones, tampoco concurre infracción alguna de la *Directiva 2007/60/CE* y ello por cuanto no se ha producido alteración alguna del orden de aprobación.

Nos remitimos a lo resuelto por el Tribunal Supremo en la *Sentencia del Tribunal Supremo número 2018/2024, de 19 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta* [...].

CUARTO. - SOBRE LAS IMPRECISIONES TÉCNICAS Y LA FALTA DE MOTIVACIÓN DE LA REVISIÓN DEL PGRI.

En cuanto al fondo, el recurrente alega la concurrencia de impresiones técnicas y falta de motivación en la revisión del Plan de Gestión de Riesgos de Inundación, fundamentándose en la extensión a sus fincas de la zona inundable por ampliación de la ARPSIS que le afectan.

Pues bien, esta alegación reproduce las alegaciones efectuadas por el recurrente en el período de Información Pública del borrador del PGRI, que fueron analizadas por la Administración que represento en documento 13 B, al que nos remitimos y que reproducimos a continuación, a los folios 1926 a 1929 del expediente.

[...] QUINTA.- TAMPOCO CONCURREN INCUMPLIMIENTOS EN FASE ESTATAL.

En contra de lo que sostiene el recurrente, sobre el incumplimiento de la memoria estatal del procedimiento de normas reglamentarias del *artículo 26 de la ley 50/1997* , y remitiéndonos en su totalidad a la contestación a la demanda de la Administración Estatal, los Planes de Gestión de Riesgo de Inundación no tienen naturaleza de normas jurídicas por lo que no requieren para su aprobación que se siga el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Y de este modo esta corroborado por las Sentencias del Tribunal Supremo a *STS de 16/10/2024, dictada en el recurso 326/2023* , *la de 16/10/2023 dictada en el recurso 327/2023* ; *la de 11/11/2024, en el recurso 327/2023* ; *y la de 07/11/2024 recaída en el recurso 499/2023* , por cuanto dado su carácter específico y la normativa que lo regula son actos administrativos que no innovan el ordenamiento jurídico y no son normas jurídicas».

#### **CUARTO.- Sobre la naturaleza jurídica del RD 26/2023, de 17 de enero, y el procedimiento de elaboración.**

En primer lugar realiza el recurrente (como también en su apartado 4 de la demanda) alegaciones sobre la naturaleza reglamentaria del RD 26/2023 (entendemos que debe referirse específicamente al RD 697/2023 que es objeto del presente proceso), y la aplicabilidad de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común y *arts. 22 a 28 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* e incurrir, por tanto, en nulidad de pleno derecho en aplicación del *art. 47.2 de la Ley 39/2015* .

Sobre este motivo alegatorio y respecto del Real Decreto 26/2023, aplicable al que ahora resolvemos, se ha pronunciado ya esta Sala en doctrina uniforme que debemos ahora reiterar y reproducir ( *STS n.º 2028/2024 de 20 de Diciembre, RC 324/2023* ; *STS n.º 2018/2024 de 19 de diciembre, RC 193/2023* ; y otras posteriores).

Para desestimar este motivo seguiremos la doctrina establecida ya en nuestra *STS n.º 1644/2024 de 16 de octubre (RC 325/2023)* en la que indicábamos el carácter de disposición general, pero negando que fuese de aplicación la normativa legalmente prevista en la Ley 50/1997 y en la Ley 39/2015 para el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno. Y lo hacíamos en los siguientes términos de plena aplicación:

«Nuestra reiterada jurisprudencia, -valga por todas, *sentencia n.º 1153/2022, de 19 de septiembre (recurso de casación n.º 937/2021)* -, se sirve de los clásicos criterios formalista, generalidad y ordinamental para distinguir un acto plúrimo de una disposición de carácter general. En la mayor parte de los supuestos, la distinción entre acto y reglamento se resuelve desde el criterio de la generalidad. El reglamento es siempre general, no caben en nuestro ordenamiento jurídico reglamentos singulares dictados para una sola persona y, de hecho, además está prohibida la derogación singular de un reglamento por un acto administrativo, inderogabilidad singular de los reglamentos presente en el *artículo 37.1 de la ley 39/2015* . Puede haber leyes singulares, pero no reglamentos singulares, porque estos han de tener siempre alcance general. Por el contrario, lo normal es que el acto administrativo sea singular, esto es, que se dirija a una persona concreta. No obstante, este criterio no siempre resulta suficientemente clarificador porque a veces, por excepción, hay actos administrativos dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas, los que se denominan actos administrativos generales o plúrimo. En estos supuestos, hay que acudir al denominado por la doctrina criterio ordinamental. El reglamento tiene siempre contenido normativo al contemplar auténticas normas jurídicas. Los preceptos reglamentarios se caracterizan por establecer mandatos o prohibiciones de alcance general y abstracto: no se dirigen a una o varias personas determinadas, sino a todos aquéllos que se encuentren en el supuesto de hecho de la norma (generalidad); y no regulan un único caso o situación, sino que se aplican a

todos aquellos casos que en el futuro puedan producirse (abstracción). Los reglamentos se instalan establemente en el ordenamiento jurídico y lo innovan. Mientras que los actos administrativos generales, aun estando dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas, se refieren a un caso concreto y agotan su eficacia una vez aplicados al mismo. Si vuelve a producirse una situación similar, será necesario dictar un nuevo acto administrativo general. El acto administrativo no pretende innovar ni modificar el ordenamiento jurídico, entendido como el conjunto de normas vigentes en un momento dado. El reglamento se integra en el ordenamiento jurídico no se agota con su aplicación subsiste y tiene vocación de permanencia mientras no sea derogado y sustituido por otro. En cambio, el acto administrativo, por el contrario, no se integra en el ordenamiento y se agota con su cumplimiento.

Los Planes de Gestión del Riesgo de Inundaciones (PGRI) y sus sucesivas revisiones se configuran como el instrumento que define las medidas sobre la evaluación y gestión del riesgo de inundación elaboradas por los diversos entes con competencias en la materia, y que tiene como objetivo principal conseguir que no se incremente el riesgo de inundación existente en la actualidad, teniendo en cuenta el estado y los objetivos ambientales de las masas de agua y los principios generales de solidaridad, coordinación entre las diferentes Administraciones y con las diferentes políticas sectoriales, respeto al medio ambiente y el planeamiento estratégico con criterios de sostenibilidad a largo plazo. El Plan de Gestión del Riesgo de Inundación es un instrumento fundamental para la gestión de las crecidas de los ríos y de los temporales costeros. Un instrumento de referencia para todas las Administraciones y para la sociedad en general.

En cuanto a la naturaleza jurídica del Plan, visto su contenido, determinaciones y alcance, especialmente, al incluir las previsiones establecidas en las partes A y B del Anexo del RD 903/2010, ente las que se encuentran las llamadas medidas de ordenación territorial y urbanismo, que incluyen al menos las limitaciones a los usos del suelo planteadas para la zona inundable en sus diferentes escenarios de peligrosidad, los criterios empleados para considerar el territorio como no urbanizable, y los criterios constructivos exigidos a las edificaciones situadas en zona inundable y las medidas previstas para adaptar el planeamiento urbanístico vigente a los criterios planteados en el plan de gestión del riesgo de inundación, incluida la posibilidad de retirar construcciones o instalaciones existentes que supongan un grave riesgo, para lo cual su expropiación tendrá la consideración de utilidad pública, no cabe duda de que los planes de gestión de riesgo de inundación y sus revisiones ostentan naturaleza de disposiciones de carácter general. Y ello debido, tanto por su alcance de generalidad, como por su vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico el cual innova, procediendo, de hecho, a la derogación expresa del Real Decreto 18/ 2016 de 15 de enero por el que se aprueban los planes de gestión del riesgo de inundación de las demarcaciones hidrográficas del Guadalquivir, Segura, Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Ebro, Ceuta y Melilla, y el *artículo 1 del Real Decreto 20/2016, de 15 de enero*, por el que se aprueban los planes de gestión de riesgos de inundación de la demarcación hidrográfica del Cantábrico occidental y de la parte española de la demarcación ideográfica del Cantábrico oriental.

Debemos señalar que los planes de gestión del riesgo de inundación se contemplan en el Capítulo IV del *RD 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, artículos 11 a 13*. En los citados artículos se prevén los principios rectores y objetivos de los planes de gestión de riesgos de inundación (*artículo 11*), el *ámbito territorial* (*art. 12*) y el *procedimiento de elaboración y*

*aprobación de los planes ( art. 13). El Real Decreto 903/ 2010 , tal y como expone su preámbulo, se dictó con la finalidad de transponer al ordenamiento jurídico español la Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007 , relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación. La citada Directiva, cuyo objetivo es establecer un marco para la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, destinado a reducir las consecuencias negativas para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica, asociadas a las inundaciones en la Comunidad, concretamente en sus considerandos 12, 13 y 14 dispone al efecto:*

"(12) Para disponer de una herramienta eficaz de información y de una base adecuada para el establecimiento de prioridades y la toma de decisiones adicionales de índole técnica, económica y política relativas a la gestión del riesgo de inundación, es necesario estipular la elaboración de mapas de peligrosidad por inundaciones y de mapas de riesgo de inundación que muestran las consecuencias adversas potenciales asociadas con diversos escenarios de inundación, incluida la información sobre fuentes potenciales de contaminación del medio ambiente a consecuencia de las inundaciones. En este contexto, los Estados miembros deben evaluar las actividades que aumentan los riesgos de inundación.

(13) Para evitar y reducir los impactos adversos de las inundaciones en la zona afectada conviene estipular el establecimiento de planes de gestión del riesgo de inundación. Las causas y consecuencias de las inundaciones varían según los países y regiones de la Comunidad. Los planes de gestión del riesgo de inundación deben, por tanto, tener en cuenta las características de las zonas que abarcan y ofrecer soluciones adaptadas a sus necesidades y prioridades garantizando, al mismo tiempo, una coordinación pertinente con las demarcaciones hidrográficas y promoviendo la realización de los objetivos medioambientales establecidos en la legislación comunitaria. En particular, los Estados miembros deben abstenerse de aplicar medidas o emprender acciones que aumenten significativamente el riesgo de inundaciones en otros Estados miembros, a menos que estas medidas se hayan coordinado y se haya acordado una solución entre los Estados miembros afectados.

(14) Los planes de gestión del riesgo de inundación deben centrarse en la prevención, la protección y la preparación.

Con miras a dar más espacio a los ríos, deben tomar en consideración, cuando sea posible, el mantenimiento o el restablecimiento de llanuras aluviales, así como medidas para prevenir y reducir los daños a la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica. Los elementos de los planes de gestión del riesgo de inundación deben revisarse periódicamente y en caso de necesidad actualizarse, teniendo en cuenta las repercusiones probables del cambio climático en la incidencia de inundaciones."

Por su parte, los arts. 7 y 8 de la Directiva contemplan los Planes de Gestión del Riesgo de inundación estableciendo:

#### "Artículo 7

1. Sobre la base de los mapas a que se refiere el artículo 6, los Estados miembros establecerán planes de gestión del riesgo de inundación coordinados por demarcación hidrográfica o unidad de gestión indicada en el artículo 3, apartado 2, letra b), para las zonas determinadas con arreglo al artículo 5, apartado 1, y las zonas

cubiertas por lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, letra b), de acuerdo con lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del presente artículo.

2. Los Estados miembros establecerán objetivos adecuados de gestión del riesgo de inundación para cada zona determinada con arreglo al artículo 5, apartado 1, y las zonas cubiertas por lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, letra b), centrandose su atención en la reducción de las consecuencias adversas potenciales de la inundación para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica, y, si lo consideran oportuno, en iniciativas no estructurales o en la reducción de la probabilidad de las inundaciones.

3. Los planes de gestión del riesgo de inundación comprenderán medidas para conseguir los objetivos establecidos con arreglo al apartado 2 e incluirán los componentes especificados en la parte A del anexo.

Los planes de gestión del riesgo de inundación tendrán en cuenta aspectos pertinentes tales como los costes y beneficios, la extensión de la inundación y las vías de evacuación de inundaciones, así como las zonas con potencial de retención de las inundaciones, como las llanuras aluviales naturales, los objetivos medioambientales indicados en el *artículo 4 de la Directiva 2000/60/CE*, la gestión del suelo y del agua, la ordenación del territorio, el uso del suelo, la conservación de la naturaleza, la navegación e infraestructuras de puertos.

Los planes de gestión del riesgo de inundación abarcarán todos los aspectos de la gestión del riesgo de inundación, centrándose en la prevención, protección y preparación, incluidos la previsión de inundaciones y los sistemas de alerta temprana, y teniendo en cuenta las características de la cuenca o subcuenca hidrográfica considerada. Los planes de gestión del riesgo de inundación podrán incluir, asimismo, la promoción de prácticas de uso sostenible del suelo, la mejora de la retención de aguas y la inundación controlada de determinadas zonas en caso de inundación.

4. En interés de la solidaridad, los planes de gestión del riesgo de inundación que se establezcan en un Estado miembro no incluirán medida alguna que, por su alcance y sus repercusiones, haga aumentar de modo significativo el riesgo de inundación en regiones de otros países situadas río abajo o río arriba en la misma cuenca o subcuenca hidrográfica, a menos que dicha medida se haya coordinado y se haya alcanzado una solución acordada entre los Estados miembros interesados en el contexto del artículo 8.

5. Los Estados miembros velarán por que los planes de gestión del riesgo de inundación se hayan finalizado y publicado a más tardar el 22 de diciembre de 2015.

## Artículo 8

1. Para las demarcaciones hidrográficas o las unidades de gestión a que se refiere el artículo 3, apartado 2, letra b), situadas en su totalidad dentro del territorio de un Estado miembro, este velará por que se elabore un único plan de gestión del riesgo de inundación o una serie de planes de gestión del riesgo de inundación coordinados por demarcaciones hidrográficas.

2. En caso de una demarcación hidrográfica internacional o una unidad de gestión mencionada en el artículo 3, apartado 2, letra b), que esté situada en su totalidad dentro de la Comunidad, los Estados miembros velarán por establecer una

coordinación con objeto de elaborar un único plan internacional de gestión del riesgo de inundación o una serie de planes de gestión del riesgo de inundación coordinados al nivel de la demarcación hidrográfica internacional. Cuando no existan tales planes, los Estados miembros presentarán planes de gestión del riesgo de inundación que cubran, como mínimo, las partes de la demarcación hidrográfica internacional situadas en su territorio, coordinados en la medida de lo posible al nivel de la demarcación hidrográfica internacional.

3. En caso de una demarcación hidrográfica internacional o una unidad de gestión mencionada en el artículo 3, apartado 2, letra b), que trasciendan de las fronteras de la Comunidad, los Estados miembros intentarán por todos los medios elaborar un único plan internacional de gestión del riesgo de inundación o una serie de planes de gestión del riesgo de inundación coordinados por demarcaciones hidrográficas internacionales; cuando ello no sea posible, aplicarán lo dispuesto en el apartado 2 a las partes de la demarcación hidrográfica internacional situadas en su territorio.

4. Los planes de gestión del riesgo de inundación mencionados en los apartados 2 y 3 se completarán, cuando lo consideren apropiado los países que compartan una subcuenca, con planes de gestión del riesgo de inundación más detallados, coordinados al nivel de dicha subcuenca internacional.

5. Si un Estado miembro advierte un problema que repercute en la gestión del riesgo de inundación de sus aguas y que dicho Estado miembro no puede resolver, podrá notificarlo a la Comisión y a cualquier otro Estado miembro afectado y podrá formular recomendaciones con respecto a la forma de resolverlo.

La Comisión responderá en un plazo de seis meses a toda notificación o recomendación de los Estados miembros."

Por su parte, el art. 9.2 de la Directiva indica que:

"la elaboración de los primeros planes de gestión del riesgo de inundación y sus revisiones posteriores a las que se refieren los *artículos 7 y 14 de la presente Directiva se realizarán en coordinación con las revisiones de los planes hidrológicos de cuenca previstas en el artículo 13, apartado 7, de la Directiva 2000/60/CE* y podrán integrarse en dichas revisiones", y el art. 10 que: "1. Con arreglo a lo dispuesto en la normativa comunitaria vigente, los Estados miembros pondrán a disposición del público la evaluación preliminar del riesgo de inundación, los mapas de peligrosidad por inundaciones, los mapas de riesgo de inundación y los planes de gestión del riesgo de inundación.

2. Los Estados miembros fomentarán la participación activa de las partes interesadas en la elaboración, revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación a que se refiere el capítulo IV."

La *sentencia de esta Sala de 20 de enero del 2012 dictada en el recurso n.º 450/2010*, resolvió el recurso contencioso administrativo interpuesto frente al *Real Decreto 903/2010, señalando que, ningún reparo puede oponerse a la transposición de la Directiva mediante una norma de rango inferior a la ley, es decir, mediante una norma reglamentaria. En este sentido indicó que el artículo 11 de la ley de aguas cuando regula las zonas inundables señala, en el apartado 3, que el Gobierno, por Real Decreto, podrá establecer las limitaciones en el uso de las zonas inundables que estime*

necesarias para garantizar la seguridad de las personas y bienes, señalando expresamente:

"De manera que la habilitación formal para dictar la norma reglamentaria se encuentra en la mentada Ley de Aguas, que expresamente faculta para "establecer limitaciones en el uso de las zonas inundables " siempre que sean necesarias para " garantizar la seguridad de las personas y los bienes ", lo que determina el entrecruzamiento de esta competencia compartida en materia de aguas ( *artículos 148.1.10<sup>o</sup> y 149.1.22<sup>o</sup> de la CE* ), con la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública ( *artículo 149.1.29<sup>o</sup> de la CE* ). Por otro lado, la Ley del Plan Hidrológico Nacional, con un carácter más difuso y al regular la protección del dominio público hidráulico y actuaciones en las zonas inundables, insiste, en el *artículo 28, desde la óptica de la protección demanial, en la necesidad de delimitar estas zonas inundables. Del mismo modo, en fin, que la Ley de Protección Civil* hace lo propio con las medidas de prevención de riesgos que pongan en peligro la vida de las personas".

Y en cuanto a los PGRI señala:

"Avanzando por esa línea, la norma recurrida, desde un punto de vista general y para garantizar la seguridad de las personas y bienes, regula la evaluación preliminar del riesgo de inundación, los mapas de peligrosidad y los planes de gestión del riesgo de inundación contra los que específicamente dirige su crítica la Administración recurrente, que son aprobados por el Gobierno de la Nación. Es cierto como señala la recurrente, y realiza prueba en el recurso al respecto, que las Comunidades Autónomas disponen de planes como el que cita --Plan de Acción Territorial de prevención del riesgo de inundación en la Comunidad Valenciana--, pero tales instrumentos pueden ser un complemento adecuado de la planificación prevista y regulada en el real decreto recurrido. Y desde luego se trata de una materia abonada --como sucede cuando sobre un mismo espacio físico se proyecta la acción de diversas Administraciones Públicas que esgrimen títulos competenciales diferentes-- para profundizar en los mecanismos de coordinación entre la planificación territorial y urbanística con la de gestión del riesgo de las inundaciones."

El *art. 13 del RD 903/2010, de 9 de julio*, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, contempla el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes de gestión del riesgo de inundación señalando al efecto:

"1. La elaboración y revisión de los programas de medidas se realizará por la administración competente en cada caso, que deberá aprobarlos, en el ámbito de sus competencias, con carácter previo a la aprobación del plan por el Gobierno de la Nación. La inclusión de los programas de cada administración competente dentro del plan de gestión no eximirá, en ningún caso, de la responsabilidad específica que tiene asumida cada administración dentro del reparto de competencias legalmente establecido.

2. Los organismos de cuenca y las Administraciones competentes en las cuencas intracomunitarias, con la cooperación del Comité de Autoridades Competentes u órgano equivalente en las cuencas intracomunitarias, coordinadamente con las autoridades de Protección Civil, integrarán en los Planes los programas de medidas elaborados por la administración competente en cada caso, garantizando la adecuada coordinación y compatibilidad entre los mismos para alcanzar los objetivos del plan y le dotarán del contenido establecido en el anexo de este real decreto.

3. Las Administraciones competentes someterán a información pública durante un plazo mínimo de tres meses el contenido del Plan y sus programas de medidas.

4. Los organismos de cuenca, o las Administraciones competentes en las cuencas intracomunitarias elevarán el Plan al Gobierno de la Nación, a propuesta de los Ministerios de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino e Interior, para su aprobación mediante real decreto, de acuerdo con el reparto de competencias legalmente establecido.

5. Previamente a la aprobación por parte del Gobierno, el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino remitirá el plan al Consejo Nacional del Agua y a la Comisión Nacional de Protección Civil para su informe.

6. Los planes de gestión del riesgo de inundación serán objeto del procedimiento de evaluación ambiental estratégica conforme a lo establecido en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente.

7. Los planes de gestión del riesgo de inundación se aprobarán y publicarán antes del 22 de diciembre de 2015."

En *nuestra sentencia de 11 de abril de 2019 (recurso n.º 4438/2019 )*, que tuvo por objeto el Real Decreto 11/2016, de 8 de enero, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de Galicia-Costa, de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras, en relación con el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, y el Real Decreto 21/2016, de 15 de enero, por el que se aprueban los Planes de Gestión de Riesgo de Inundación de las cuencas internas de Andalucía: demarcaciones hidrográficas del Tinto, Odiel y Piedras; Guadalete y Barbate; y Cuencas Mediterráneas Andaluzas, en relación con el Plan de Gestión de Riesgo de Inundación de la demarcación hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, señalamos, en cuanto a la normativa procedimental aplicable a este tipo de instrumentos que:

"Antes de entrar a analizar los distintos motivos de impugnación que hemos dejado expuestos, conviene hacer una breve referencia a la normativa procedimental aplicable. De conformidad con Directiva Marco del Agua, en cada Demarcación Hidrográfica, y de modo paralelo al Plan Hidrológico, se deben realizar los siguientes trabajos: -Evaluación Preliminar del Riesgo de Inundación (a finalizar antes del 22 de diciembre de 2011 y pospuesto hasta el 22 de marzo de 2012). -Mapas de Peligrosidad por Inundaciones y Mapas de Riesgo de Inundación (a finalizar antes del 22 de diciembre de 2013). -Planes de Gestión de Riesgo de Inundación (a finalizar antes del 22 de diciembre de 2015). La incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva de Inundación se llevó a cabo mediante el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de Evaluación y Gestión de Riesgos de Inundación. En él se regulan los procedimientos para realizar los diferentes trabajos definidos en la Directiva y su ámbito de aplicación, que se extiende a las inundaciones ocasionadas por los desbordamientos de ríos, torrentes de montaña, y demás corrientes de agua continuas o intermitentes así como las inundaciones causadas por el mar en las zonas costeras y las producidas por la acción conjunta de ríos y mar en las zonas de transición, quedando fuera de su marco las inundaciones provocadas por problemas derivados de la falta de capacidad de las redes de alcantarillado de los núcleos de población."

Ahora bien, el hecho de que los PGRI ostenten la naturaleza de disposición de carácter general, dado su carácter innovador del ordenamiento jurídico, no implica necesariamente que haya de seguirse para su aprobación el procedimiento de elaboración previsto legalmente para el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno.

Como hemos indicado, el art. 9 de la Directiva preceptúa que:

"la elaboración de los primeros planes de gestión del riesgo de inundación y sus revisiones posteriores a las que se refieren los *artículos 7 y 14 de la presente Directiva se realizarán en coordinación con las revisiones de los planes hidrológicos de cuenca previstas en el artículo 13, apartado 7, de la Directiva 2000/60/CE y podrán integrarse en dichas revisiones.*"

Esa posibilidad de integración en las revisiones de planes hidrológicos hace que resulte de aplicación el *art. 41.2 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio*, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, que establece una remisión reglamentaria para el procedimiento de elaboración y revisión de los planes hidrológicos de cuenca, lo que refuerza el cumplimiento del requisito formal de exigencia de una norma con rango de ley para la aplicación de las previsiones establecidas en las *Disposición Adicional Primera de la Ley 39/2015*, con relación a los PGRI.

De este modo, al disponer, en virtud de la normativa sectorial, de un procedimiento específico de elaboración y aprobación, cuya base se encuentra en el *art. 41.2 del Real Decreto Legislativo 1/2001*, y desarrollado en la norma reglamentaria que transpone directamente al ordenamiento jurídico interno, la *Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007*, en la que, como hemos expuesto se contiene el régimen jurídico de las determinaciones y contenido de los PGRI con concretas y específicas determinaciones en cuanto a su procedimiento de elaboración fomentando la participación activa de la ciudadanía y su adecuada coordinación con los planes hidrológicos, aquél procedimiento de elaboración resulta de aplicación en virtud de lo dispuesto en la *Disposición Adicional Primera de la Ley 39/2015* que establece que los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales. En este caso, el amparo legal se encuentra el citado *art. 41.2 del Real Decreto Legislativo 1/2001* en interpretación sistemática con el *art. 9 de la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo*, y el desarrollo reglamentario de trasposición de la citada Directiva comunitaria que contempla el procedimiento de elaboración de los PGRI, *art. 13 RD 903/2010*.

Por todo lo anterior debemos rechazar la nulidad total del RD impugnado al no resultar de aplicación la normativa legalmente prevista en la Ley 50/1997 y en la Ley 39/2015 para el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno.»

**QUINTO.- Sobre los defectos procedimentales por incumplimiento de los trámites previstos tanto en la fase autonómica como en la fase estatal en la tramitación de la revisión del PGRI.**

Alega el demandante como motivos de nulidad la omisión de determinados

informes preceptivos en la elaboración del RD impugnado, así como algunos defectos procedimentales que desgana a lo largo de su demanda.

Todas estas alegaciones deben ser desestimadas por los motivos que ahora explicamos.

**5.1.-** Se alega la inexistencia del Informe de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía.

Consta en autos el documento número 32 del expediente (no el 31 como refiere el recurrente que se refiere este al informe de evaluación a menores) en el que el órgano competente de conformidad con lo previsto en el *artículo 3.i) de la Ley 6/2007 de 26 de junio de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía*, estima por las razones que expone que no es necesaria la emisión de informe alguno.

El recurrente discrepa de la necesidad del citado informe de una manera general y apodíctica sin que desarrolle y acredite la necesidad de tal informe que predica, más allá de generalidades relativas a la incidencia económica en la agricultura desarrollada en las superficies afectadas. Quizá, como apunta la parte codemandada porque confunde el recurrente la incidencia económico-financiera del plan que da lugar a la memoria económica, con la afectación a la competencia de los mercados o a la unidad de mercado, que es para lo que se requiere el informe de competencia.

Debe desestimarse el motivo.

**5.2.-** Sobre la inexistencia de Informe de la Comisión Civil.

a) Señala aquí, en un razonamiento que reitera en otros motivos de la demanda, que el Documento 36, pág. 3785 del EA, es un certificado en el que se afirma que la Comisión de Protección Civil ha informado favorablemente el proyecto de revisión PGRI, y que este no puede suplir la obligación de elaboración de un informe en el que se contengan las propuestas; planes de actuación y medidas concretas en materia de protección civil y gestión de emergencias cuyo enfoque ha de ser la previsión; prevención; planificación; intervención y rehabilitación.

b) Consta en autos el citado informe como documento n.º 36. Además, se adjuntó a la contestación, documento que fue admitido por esta Sala, el Acta firmada por la secretaria Doña Trinidad, Jefa del Servicio de Protección Civil, de la Sesión Plenaria de la Comisión de Protección Civil de Andalucía celebrada con fecha 5 de diciembre de 2022. En el punto número 4 del acta señala que: *"Informe preceptivo sobre planes de gestión del riesgo de inundación (PGRI)". (...)Después de la exposición y vistos los planes presentados, se somete a la consideración del Pleno. Ante la ausencia de objeciones por parte de los asistentes, se acuerda informarlos favorablemente."*

c) El *artículo 2 del Decreto 10/2020* que aprueba el Reglamento de Organización y funcionamiento de la Comisión de Protección Civil de Andalucía exige el informe de dicha comisión.

Y precisamente tal es lo que consta en autos: un informe de la citada comisión en los términos expuestos. A ello no obsta la alegación del demandante de que no basta con esa certificación que expresamente señala se informó de manera favorable porque entiende que lo que debe constar es un informe propiamente dicho redactado y

cuyo texto debe constar en el expediente.

Olvida el demandante en su razonamiento que la evacuación de informes y consultas adopta distintas formas pues en unos casos el requerido (cada uno en el ámbito de sus competencias y con el alcance, preceptivo o no, normativamente previsto) evacúa su informe y/o consulta emitiendo un informe que puede ser negativo o contrario, realizando en consecuencia los oportunos razonamientos fácticos y jurídicos al respecto; en otras ocasiones el informe o consulta es favorable pero se realizan indicaciones y/o aportaciones para reformar, matizar o mejorar el texto sometido a su consideración con los consiguientes fundamentos; y, finalmente, en otras ocasiones el informe o consulta se agota en la consideración del texto remitido y su sometimiento al órgano requerido que acuerda simplemente informar favorablemente sin realizar indicación alguna sobre el proyecto por estar totalmente conforme con el mismo.

Y este es el caso del informe que ahora nos ocupa (y de otros respecto de los cuales el recurrente reitera el mismo fundamento para su alegación de nulidad), por lo que la certificación de la toma en consideración por el órgano requerido y su decisión, válidamente adoptada, de informar favorablemente cumple perfectamente las exigencias legales tanto desde el punto de vista procedimental como sustantivo.

Debe desestimarse el motivo.

**5.3.-** Sobre la inexistencia del informe de la Comisión de Autoridades Competentes de las Demarcaciones Hidrográficas de las Cuencas Intracomunitarias.

a) Vuelve a alegar el recurrente que la certificación que consta en el expediente no es un informe.

b) Consta como documento n.º 37 la oportuna certificación, Además se aportó, y admitió, el Borrador del Acta remitida por la secretaria del Órgano referido (el documento aparece como borrador dado que aún no había tenido lugar ninguna sesión para proceder a su aprobación).

c) Las alegaciones que realiza el recurrente deben desestimarse con base en lo ya reseñado en el apartado 5.2 c) de esta Sentencia.

Debe desestimarse el motivo.

**5.4.-** Sobre la inexistencia del Informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.

a) Alega el recurrente que el documento 38 que consta en el expediente es un acta, no es un informe.

b) En la documentación aportada en el expediente como documento número 38, se recoge, además de los correos correspondientes a su petición y recepción, el Acta firmada por la secretaria general del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, constatando que con fecha 18 de enero de 2023 tuvo lugar una reunión de las personas competentes, en donde se emite el citado informe.

c) Las alegaciones que realiza el recurrente deben desestimarse con base en lo ya reseñado en el apartado 5.2 c) de esta Sentencia.

Debe desestimarse el motivo.

**5.5.-** Sobre la inexistencia del informe del Consejo Andaluz de Medio Ambiente.

a) Vuelve a alegar el recurrente que la certificación que consta en el expediente no es un informe.

b) Consta al documento n.º 39 el Acta de la sesión del Consejo Andaluz de Medio Ambiente celebrada con fecha 31 de enero de 2023 y en el que se da por informado los proyectos sometidos a su consideración.

c) Las alegaciones que realiza el recurrente deben desestimarse con base en lo ya reseñado en el apartado 5.2 c) de esta Sentencia.

Debe desestimarse el motivo.

**5.6.-** Sobre la inexistencia del Informe del Consejo Andaluz de Biodiversidad.

a) El recurrente hace depender la inexistencia de este informe de la inexistencia del anterior informe del Consejo Andaluz de Medio Ambiente. Pero ya hemos reseñado que tal informe existe en contra de lo afirmado por el demandante, por lo que el razonamiento cae por su base.

b) En el documento 40, consta el escrito firmado con fecha 2 de febrero de 2023 por el secretario del Consejo Andaluz de Biodiversidad, D. Cesar, con el visto bueno del Viceconsejero, D. Jose Enrique, en el que se recoge que: «... una vez informados los planes referenciados por el Consejo Andaluz de Medio Ambiente, no procede ser informados por el Consejo Andaluz de Biodiversidad. »

Debe desestimarse el motivo.

**5.7.-** Sobre la inexistencia del informe de Consejo Andaluz del Agua.

a) Reitera el recurrente que la certificación que consta en el expediente no es un informe.

b) Consta como documento n.º 43 la oportuna certificación, Además se aportó, y admitió, el Borrador del Acta remitida por la secretaria del Órgano referido (el documento aparece como borrador dado que aún no había tenido lugar ninguna sesión para proceder a su aprobación).

c) Las alegaciones que realiza el recurrente deben desestimarse con base en lo ya reseñado en el apartado 5.2 c) de esta Sentencia.

Debe desestimarse el motivo.

**5.8.-** Sobre la inexistencia del informe del CES (Consejo Económico y Social de Andalucía).

a) Consta el documento 45 que se corresponde con el escrito firmado por la

Secretaría General del CES de Andalucía de fecha 21 de febrero de 2023, en el que se expone que: *«Se considera que la emisión de informe sobre el Proyecto de revisión del Plan Hidrológico y el Proyecto de Plan de Gestión del Riesgo de Inundación, correspondiente al ciclo de planificación 2022-2027 de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias andaluzas, no se encuentra incluida entre las funciones contempladas en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía»*. Por lo tanto, el propio órgano competente para la emisión del correspondiente recoge la improcedencia de este.

b) El recurrente entiende que la valoración del CES sobre su propia competencia para evacuar el informe preceptivo no es acertada. Esta discrepancia sobre la procedencia del citado informe se hace de una manera general con referencia a la Ley de Aguas y el *artículo 4.1 de la Ley 5/1997 Consejo Económico y Social de Andalucía*, pero sin que se desarrolle argumento jurídico alguno y se acredite la necesidad de tal informe que predica, más allá de las referencias legales.

Debe desestimarse el motivo.

**5.9.-** Sobre el Informe borrador de Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba inicialmente el Plan Hidrológico y el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica del Guadalete Barbate para el periodo 2022-2027, de 13/03/2023 la Secretaría General para la Administración Pública obrante al Documento 49, entiende la parte recurrente que es incompleto.

a) Este Informe en materia de simplificación y organización, consta en el documento número 49 emitido 13 de marzo de 2023 por el secretario general para la Administración Pública, que señala que: *«Este informe se emite en virtud del artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, del artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía y del artículo 8 del Decreto 164/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública»*. En él se contienen una serie de consideraciones generales y puntuales como contenido del mismo.

b) En contra de lo alegado por el recurrente, el *artículo 6 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre*, al que se refiere el demandante en su escrito, se limita a establecer los criterios para la simplificación de procedimientos, agilización de trámites y reducción de cargas, siendo el *artículo 8 del mismo Decreto* el que regula el citado Informe en materia de simplificación y organización.

c) En consecuencia, y en base al documento obrante en autos se estima cumplimentado el informe exigido.

Debe desestimarse el motivo.

**5.10.-** Sostiene el demandante que el Acuerdo de 25/04/2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban inicialmente el PH y el PGRI de la Demarcación Hidrográfica del Guadalete y Barbate para el periodo 2022-2027, dada su incontrovertida naturaleza normativa, a tenor de lo dispuesto en el *artículo 46.2 de la Ley 6/2006, el Acuerdo de 25/04/2023* debería revestir la forma de Decreto.

Debe desestimarse el motivo.

a) El Acuerdo del Consejo de Gobierno fue adoptado al amparo de lo dispuesto en el *artículo 46.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía* ; y así consta como documento número 65 del expediente.

b) Tal y como se expone en los documentos número 55 del Informe de la Secretaría General Técnica, de fecha 12 de abril de 2023, y el documento número 56 en el que consta el Informe del Gabinete Jurídico, de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, de 12 de abril de 2023, se ha seguido el procedimiento previsto en el *artículo 45 de la Ley 6/2006 de 24 de octubre, la Instrucción* de 22 de diciembre de 2022 de la Viceconsejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural sobre anteproyectos de ley y disposiciones de carácter general, así como las normas de carácter específico que imponen el cumplimiento de ciertos trámites específicos.

c) La peculiaridad y naturaleza de estos planes determina un régimen propio de aprobación definitiva que corresponde al Consejo de ministros mediante Real Decreto y que da lugar a una tramitación simultánea que no obsta a la tramitación normativa propia en su fase autonómica como Acuerdo, de conformidad con lo previsto en los *artículos 45 y 46 de Ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía* .

d) El *artículo 45 de la Ley 6/2006* regula el Procedimiento de elaboración de los reglamentos, en la redacción vigente al tiempo de aprobación del Real Decreto, anterior a la actual; Y *artículo 46 de la ley de Gobierno de Andalucía* regula en lo que aquí interesa la Forma de las disposiciones y resoluciones de la Presidencia, de las Vicepresidencias y Consejerías, y del Consejo de Gobierno, y señala: «*Las decisiones de los órganos regulados en esta Ley revisten las formas siguientes: 1 Decretos de la Presidencia: son las disposiciones y actos cuya adopción venga atribuida a la Presidencia de la Junta de Andalucía. Estos decretos llevarán exclusivamente la firma del Presidente o de la Presidenta de la Junta de Andalucía. 2. Decretos acordados en Consejo de Gobierno: son las decisiones que aprueben normas reglamentarias de éste y las resoluciones que deben adoptar dicha forma jurídica. Estos decretos llevarán la firma de la persona titular de la Presidencia y de la Consejería proponente. Si afectaran a varias Consejerías, además del presidente o de la Presidenta los firmará la persona titular de la Consejería competente en materia de Presidencia de la Junta de Andalucía. 3. Acuerdos del Consejo de Gobierno: son las decisiones de dicho órgano que no deban adoptar la forma de decreto. Estos acuerdos irán firmados conforme a los criterios recogidos en el número anterior. 4 Órdenes de las personas titulares de las Vicepresidencias y de las Consejerías: son las disposiciones y resoluciones de tales órganos. Las órdenes irán firmadas por la persona titular del órgano. Cuando afecten a más de un órgano, serán firmadas conjuntamente por las personas titulares de todos ellos.*»

e) Por lo tanto, conforme a la citada regulación y a la tramitación y régimen de este tipo de planes que es objeto de este proceso, dado que se trata de una resolución proveniente del Consejo de Gobierno, es correcta la adopción en la forma de Acuerdo porque no nos encontramos ante una norma reglamentaria del Consejo de Gobierno Andaluz, ya que no es una norma autonómica, sino una propuesta de planificación elaborada por la Administración autonómica en el ámbito de su competencia como manifestación de una colaboración en el ejercicio de la potestad reglamentaria, que se aprueba por Real Decreto del Estado en su función de coordinación de la planificación hidrológica.

f) De lo expuesto deben rechazarse las alegaciones del recurrente, por cuanto que el procedimiento se ha desarrollado tanto la fase autonómica como la estatal, en el ejercicio de esta tramitación dual en los términos previstos legalmente, conforme a la normativa aplicable adoptando la forma de Acuerdo porque se trata de una propuesta de planificación que el Estado ha de aprobar.

**5.11.-** Sobre la falta de cumplimiento en la tramitación de la revisión del PGRI de lo dispuesto en el Anexo B de la Ley de Aguas de Andalucía.

a) A juicio del recurrente, en el proyecto de revisión del PGRI que da lugar al RD 687/2023 objeto de impugnación a través del presente recurso contencioso administrativo no se analizan con la precisión y de manera concreta que se requiere los 4 puntos señalados en el apartado B. del Anexo de la Ley de Aguas de Andalucía.

Vuelve a discrepar el recurrente, pero esta discrepancia de nuevo se hace de una manera general imputando omisiones o falta de precisión, pero sin desarrollar argumento jurídico ni precisar las deficiencias concretas que se observan, más allá de generalidades y discrepancias de conjunto.

b) En contra de lo alegado por el recurrente la revisión objeto del recurso se ha llevado a cabo siguiendo el contenido establecido por el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgo de Inundación, que es la normativa aplicable, y que a la postre se reproduce por la ley de Aguas de Andalucía. En el plan se aprecia que concurre el contenido recogido en el Anexo B de Ley de Aguas, por lo que tampoco procede estimar esta causa de impugnación sin que la parte recurrente haya precisado las omisiones, errores o falta de concreción que imputa.

**5.12.-** El recurrente también aduce defectos procedimentales en la fase estatal, fundamentalmente por infracción de la ley 50/1997 y la Ley 39/2025 sobre la base de que los planes de gestión del riesgo de inundación y sus revisiones tienen naturaleza de disposiciones de carácter general y ello en relación con la memoria y a la omisión del informe del Consejo nacional de protección civil y del Consejo Asesor de Medio Ambiente.

a) Sobre la aplicación de la ley 50/1997 y la Ley 39/2025, en particular la alegación que hace sobre la memoria debe ser rechazada por los razonamientos que hemos expuesto en el Fundamento de Derecho Cuarto de esta Sentencia, al que nos remitimos. La memoria tiene un contenido sustantivo suficiente acorde a la finalidad que persigue.

b) La alegación relativa a la omisión del informe del Consejo nacional de protección civil también debe rechazarse. Consta en autos certificado de la Comisión del Consejo Nacional de Protección Civil de fecha 3 de julio de 2023, donde consta que se ha informado favorablemente. Este certificado es prueba fehaciente del cumplimiento del trámite.

c) Sobre la omisión del Consejo Asesor de Medio Ambiente, en aplicación del Plan de cuencas internas de Andalucía, debe señalarse que ha sido sometido al Consejo Andaluz de Medio Ambiente, que de conformidad con lo previsto en el *artículo 2 b) del Decreto 57/1995 de 7 de marzo*, por el que se crea el Consejo Andaluz de Medio Ambiente, es quien ha de conocer preceptivamente los planes y programas de ámbito regional.

d) No se aprecia por todo ello infracción de las funciones de coordinación y supervisión por parte de la Administración General del Estado, máxime si el cumplimiento de las funciones de coordinación se desarrolla y culmina a través del acto final de aprobación que efectúa el RD aquí impugnado.

**5.13.-** Por último, haremos referencia a las alegaciones contenida en las conclusiones de la parte recurrente sobre la aportación extemporánea de documentos y la indebida proposición de prueba por parte de la Junta de Andalucía (consideraciones Primera y Segunda de las conclusiones). Deben rechazarse íntegramente estas alegaciones.

a) Los documentos a que se refiere el recurrente en sus conclusiones fueron admitidos por *Auto firme de esta Sala de fecha 3 de Abril de 2025* que no fue recurrido por lo que queda vedada toda consideración jurídica al efecto. Esto basta para desestimar sus alegaciones íntegramente.

b) A mayor abundamiento, es verdad, como alega el demandante, que algunos de estos documentos no fueron aportados con la remisión (varias veces incompleto) del expediente administrativo, pero no es menos cierto que se aportaron a este proceso judicial con la contestación a la demanda y por el referido Auto fueron admitidos con plenos efectos probatorios, por lo que la alegación anulatoria del demandante debe decaer.

c) Y todo ello sin que la admisión y valoración de estos informes suponga indefensión material alguna para el demandante pues por un lado el referido Auto no fue recurrido por la parte; y por otra parte, y esto es esencial, el demandante ha podido defenderse materialmente en plenitud de defensa en este proceso (y así lo ha hecho en conclusiones) en orden a la valoración de tales informes. Las Sentencias del Tribunal Supremo que cita el demandante son inaplicables al caso que nos ocupa pues una se refiere a un caso de denegación del recibimiento a prueba y otra se refiere al ámbito de las reclamaciones económico-administrativas ante el TEAC en sede administrativa de alzada y su relación con la Administración activa en el procedimiento económico-administrativo, lo que no tiene nada que ver con el caso que nos ocupa.

d) Finalmente y además, la alegada omisión de la relación de hechos que se pretenden acreditar con la prueba ex *artículo 60.1 LJCA* ha sido interpretado reiteradamente por la Jurisprudencia a la luz de la tutela judicial efectiva. Y es que a la omisión de este requisito no puede dársele una trascendencia tal que venga a restringir, de forma no proporcionada, el derecho a la prueba. Por consiguiente, habrá que diferenciar aquellos supuestos en que la petición de recibimiento a prueba se ve desprovista absolutamente de cualquier concreción acerca de los hechos sobre los que se va a solicitar la prueba, de aquellos otros en que, a pesar de no venir tales hechos especificados, sin embargo, resultan apreciables por el órgano jurisdiccional sin gran dificultad, por desprenderse o reducirse de la redacción dada al escrito donde se efectúa aquella solicitud. Se trata, por tanto, de no sujetar el derecho a la prueba a límites que, si bien no son meramente formales -ya que, como en el presente caso, la expresión de esos puntos de hecho va a poder permitir apreciar al juez o tribunal tanto su trascendencia en orden a la resolución del litigio ( *art. 60.3 LJCA* ) como la pertinencia de los medios probatorios propuestos- no deben, empero, ser exigidos de forma absoluta, de manera que cuando el requisito se halle materialmente cumplido, pese a no estarlo formalmente, ha de surtir su oportuno efecto como modo, en razón del principio de proporcionalidad, de ver respetado el derecho constitucional a la

prueba.

Y tal es el caso que nos ocupa en que la expresión ordenada de hechos conectada con los fundamentos de derecho explicados de manera clara a lo largo de la contestación y su petición de prueba tal y como se articuló cumple de manera satisfactoria la exigencia del *artículo 60.1 LJCA*.

**SEXTO.- Sobre la infracción de la *Directiva 2007/60/CE* y de las normas internas de transposición por haberse aprobado el PGRI antes que los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo de inundación.**

El recurrente sustenta el presente motivo impugnatorio en que el PGRI se habría aprobado antes de ser elaborados y aprobados los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo de inundación, por lo que el PGRI no habría tenido en cuenta su contenido, siendo como es información fundamental así calificada en el *artículo 10.4 del Real Decreto 903/2010* en que se basaran los PGRI.

Sobre esta alegación se ha pronunciado *esta Sala en STS n.º 2018/2024 de 19 de diciembre* y de 16 de octubre de 2024 Rc 326/2023.

En ellas se recoge una doctrina, que prescindiendo de las circunstancias del caso concreto que resuelven, se sustenta en unos fundamentos conclusivos que son de plena aplicación al presente caso. Señala nuestra *STS 16 de octubre de 2024 Rc 326/2023* :

«La AGE aporta Doc. 3 con escrito de contestación consistente en una certificación de la Secretaria General de la CH del Segura y del Comité de Autoridades Competentes de la DH del Segura, según la cual, en la reunión del Comité de Autoridades Competentes del día 12/02/2020, se incorporó en el orden del día el informe del resultado de la revisión y actualización de los Mapas de Peligrosidad y Riesgo de Inundación de segundo ciclo, tras la consulta pública (apartado 2, *art. 10 RD 903/2010* ) y que fue informado favorablemente, con expresa mención a que de este modo se tiene por cumplimentado este trámite, para continuar con el procedimiento de revisión y actualización de los Mapas de Peligrosidad y Riesgo de Inundación (MAPRI) de la Demarcación Hidrográfica del Segura.

Ahora bien, la AGE admite abiertamente que no existió acto formal de aprobación, siendo así que, en aquel momento, no era exigible una resolución formal sobre la cartografía de zonas inundables que fue impuesta sin embargo, con la modificación del RDPH por el *Real Decreto 665/2023, de 18 de julio -artículo 14 ter-*, previsión que entró en vigor el día 20/09/2023, es decir, tras la aprobación de la revisión del PGRI correspondiente al 2º ciclo de la Directiva.

Aun siendo esto así, la conclusión que obtiene la actora cuando sostiene que se ha ignorado la información cartográfica es errónea. Si se examina la memoria, consta un apartado 5.5.5 "caracterización de la peligrosidad y riesgo de los ARPSI de origen fluvial", que contiene un resumen de los resultados de los diversos mapas indicados y, además, en el citado Anejo 1, se describe en detalle los subtramos en particular y los ARPSI en concreto.

[...]

No obstante ello, la alegación de la actora es apodíctica porque se limita a afirmar que los MAPRIs se han elaborado posteriormente a la aprobación del PGRI, pero no precisa, ni explica cómo y por qué razones el PGRI contradice aquellos.

Es de reseñar que, que la cartografía de tales ZFP ha sido informada favorablemente por el CAC, con fecha 13 de noviembre de 2023 y el Presidente de la CH del Segura ha resuelto la aprobación del expediente y tras su remisión al Ministerio de Transición Ecológica, se ha publicado y ha quedado integrada en el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables, pudiendo la actora acceder a través del enlace que se proporciona.

En conclusión, debe desestimarse el motivo impugnatorio por no concurrir vicio de nulidad radical al quedar acreditado que los mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación -es decir, la cartografía de la zonas inundables- y la información que proporcionan, como fuente de información principal según la *Directiva 2007/60/CE* y el propio Real Decreto 903/2010, constaban elaborados.

A este respecto cabe recordar que los presupuestos formales para la aprobación de los reglamentos han de interpretarse con un criterio finalista, al objeto de no incurrir en un excesivo formalismo, desconociendo que el procedimiento no tiene una finalidad en sí mismo considerado, sino en cuanto es garantía de que en la aprobación del reglamento se han salvaguardado todos los intereses afectados, en especial, los propios de la potestad reglamentaria de la que es titular la administración que la aprueba.»

**SÉPTIMO. - Sobre la existencia de imprecisiones técnicas y falta de motivación de la revisión del PGRI.**

El recurrente se remite en este apartado al informe emitido por el Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos Sr Sabino que obra en el expediente y al informe del mismo Ingeniero presentado en sede judicial.

a) Como ha reiterado esta Sala no basta la alegación de que la revisión del PGRI evidencia errores, sino que se exige explicar, técnica y jurídicamente, de manera precisa cómo y por qué razones el PGRI es erróneo técnicamente y que esos errores tienen virtualidad anulatoria, no siendo admisible la mera la exposición de una opinión (técnica) sobre la existencia de errores, inexactitudes u omisiones técnicas.

b) En este punto reseñar que la memoria, documentación y anexos de la revisión explican detalladamente la metodología aplicada para posteriormente enumerar las fases y estudios llevados a cabo en su elaboración hasta llegar a sus conclusiones, por lo que no se observa ningún óbice jurídico al respecto.

c) Y en este punto respecto a las objeciones técnicas a las que se remite la demanda en base al informe pericial que aporta (y respecto del cual no realiza valoración jurídica alguna) debe señalarse que éste no sirve a los efectos anulatorios pretendidos.

El informe pericial realiza una serie de apreciaciones técnicas subjetivas que evidencian una lícita discrepancia con los datos tomados como base, la metodología empleada y la falta de información y motivación sobre los criterios empleados, así como el planteamiento de alternativas técnicas a las adoptadas por la Administración tal como se concluye del informe. Sin embargo, del mismo no se puede concluir que

existan objetivamente errores fácticos, técnicos y metodológicos que evidencien que los vicios alegados suponen una transgresión jurídica que determina la nulidad total o parcial del RD aquí impugnado.

d) Por todo ello debemos desestimar también aquí las alegaciones de imprecisiones técnicas y la falta de motivación del RD impugnado dado el contenido justificativo de la memoria y documentos adjuntos.

#### **OCTAVO.- Conclusiones y costas.**

Rechazadas todas las alegaciones de la parte actora, procede la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto frente al Real Decreto 687/2023, de 18 de julio, por el que se aprueba la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación de las cuencas internas de Andalucía: demarcaciones hidrográficas del Tinto, Odiel y Piedras; del Guadalete y Barbate; y de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas.

Y, en consecuencia, dada la desestimación del recurso contencioso y conforme a lo previsto en el *art. 139 de la LJCA*, procede imponer las costas a la parte recurrente, al no apreciarse serias dudas de hecho o de derecho que pudieran excluirlas. No obstante, haciendo uso de la facultad de moderación prevista en el apartado 4 de dicho precepto disponemos que dicha imposición solo alcance, por todos los conceptos acreditados por la parte demandada, a la cantidad máxima de 4.000 euros, más el IVA si procediere, por cada una de las partes demandadas en este recurso, y ello a la vista de la índole del asunto, la cuantía litigiosa y las actuaciones procesales desarrolladas.

#### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

**Primero.-** Desestimar el recurso contencioso administrativo núm. 1019/2023 interpuesto por la representación procesal de la Comunidad de Usuarios Regantes DIRECCION000 ) contra e el Real Decreto 687/2023, de 18 de julio, por el que se aprueba la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación de las cuencas internas de Andalucía: demarcaciones hidrográficas del Tinto, Odiel y Piedras; del Guadalete y Barbate; y de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas.

**Segundo.-** Imponer las costas a la parte recurrente en los términos indicados en el último Fundamento de esta sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.