



Roj: **STS 5144/2024 - ECLI:ES:TS:2024:5144**

Id Cendoj: **28079130052024100373**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **16/10/2024**

Nº de Recurso: **326/2023**

Nº de Resolución: **1645/2024**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **CARLOS LESMES SERRANO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Quinta**

#### **Sentencia núm. 1.645/2024**

Fecha de sentencia: 16/10/2024

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

Número del procedimiento: 326/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 01/10/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

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

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 326/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano

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

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Quinta**

#### **Sentencia núm. 1645/2024**

Excmos. Sres.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Fernando Román García

D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande



En Madrid, a 16 de octubre de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo número 1/326/2023, interpuesto por el procurador don Alejandro González Salinas, en nombre y representación de EMASA EMPRESA CONSTRUCTORA, S.A., bajo la dirección letrada de don Joaquín García Bernaldo de Quirós, contra el Real Decreto 26/2023, de 17 de enero, por el que se aprueba la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Segura, Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Ebro, Ceuta y Melilla (BOE nº 15, de 18 de enero de 2023).

Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Mediante escrito presentado el 17 de marzo de 2023, la representación procesal de EMASA EMPRESA CONSTRUCTORA, S.A., interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 26/2023, de 17 de enero, por el que se aprueba la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Segura, Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Ebro, Ceuta y Melilla.

Por diligencia de ordenación de esta Sala y Sección, de fecha 21 de marzo 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 de fecha 10 de enero de 2024, en el que tras hacer las alegaciones que estimó oportunas, terminó suplicando a la Sala que: "[...] declare dicha disposición nula de pleno Derecho por ser contraria al ordenamiento jurídico, con imposición de las costas de este proceso a la Administración demandada."

En el mismo escrito, fijó la cuantía del presente recurso en indeterminada, solicitó el recibimiento a prueba y el trámite de conclusiones.

**TERCERO.-** El Abogado del Estado, en la representación que ostenta de la Administración General del Estado, contestó la demanda mediante escrito presentado en fecha 15 de febrero de 2024, en el que tras fijar los puntos de hecho y de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala,

"...dicte sentencia inadmitiendo y, en su defecto desestimando el presente recurso contencioso-administrativo, con imposición de costas a la parte actora."

**CUARTO.-** Mediante Decreto de fecha 16 de febrero de 2024 quedó fijada la cuantía del presente recurso en indeterminada.

Por auto de 1 de julio de 2024 se acordó el recibimiento a prueba con el resultado que consta en autos y se concedió a la recurrente el trámite de conclusiones sucintas, lo que verificó mediante escrito de 17 de julio de 2024. El Abogado del Estado formuló igualmente sus conclusiones en su escrito de 30 de julio.

**QUINTO.-** Conclusas las actuaciones, por providencia de 17 de septiembre de 2024, se señaló para la votación y fallo del presente recurso el día 1 de octubre de 2024, fecha en que, efectivamente, tuvo lugar el acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

Se impugna en este recurso el Real Decreto 26/2023, de 17 de enero, por el que se aprueba la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Segura, Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Ebro, Ceuta y Melilla (BOE no 15, de 18 de enero de 2023).

La mercantil recurrente, limita su impugnación al concreto extremo de la revisión y actualización del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI) de la demarcación hidrográfica del Segura (PGRIS).

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



En el escrito rector de la litis la mercantil actora hace valer los siguientes motivos impugnatorios, relativos a defectos procedimentales de carácter esencial:

1.- Nulidad de pleno derecho del RD 26/2023, al amparo del artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por inobservancia del procedimiento legalmente establecido de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general y limitarse a cumplimentar el procedimiento de aprobación específico previsto en el art. 13 del RD 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación

Insiste en la naturaleza jurídica de los PGRI como disposiciones administrativas de carácter general. Las medidas y determinaciones que contienen son vinculantes para la ordenación territorial y urbanística y si los instrumentos de ordenación territorial y urbanística tienen naturaleza de disposiciones administrativas generales de rango reglamentario, sostiene que es obligado concluir que los PGRI, también participan de la misma.

En fundamento de ello aduce las siguientes alegaciones:

- Los terrenos y parcelas incluidos en las zonas que se declaran como inundables deberán ser clasificados por el planeamiento urbanístico general municipal como suelo rural no urbanizable ( art. 21.2.a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

- Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están vinculados por las determinaciones de los PGRI y deben ser compatibles con estos ( art. 15.1 del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio). La STS de 20 de enero de 2012 (RC 450/2010), así lo determina, en la impugnación del RD 903/2010, en que se alegó la invasión de competencias municipales.

- La calificación como zona inundable implica la sujeción a las limitaciones de usos y actividades establecidas para garantizar la seguridad de las personas y bienes, al amparo de la habilitación legal contenida en el art. 11.3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, a través de los arts. 9, 9 bis, 9 ter, 9 quater, 10 y 14 bis del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y modificado por el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre.

- El control de la adecuación de los usos y actividades en zonas inundables a las determinaciones de los PGRI se realiza por medio de la obligación de presentar una declaración responsable u obtener autorización administrativa previa, cuya tramitación y resolución corresponde al organismo de cuenca (art. 78.1 del RDPH).

Concreta aquella nulidad en los siguientes defectos procedimentales:

1.- Omisión del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En particular se refiere a las siguientes disposiciones:

- Art. 26 (y cc.) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno;
- Arts. 128 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y
- Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Relata las siguientes omisiones:

- a.) Omisión del trámite preceptivo de consulta pública previa;
- b.) Falta de Memoria de Análisis del Impacto Normativo (MAIN), ya que la que hay no es la versión definitiva y no está firmada;
- c.) En concreto, el análisis del impacto económico y presupuestario que se hace en el borrador de MAIN obrante en el expediente es inadecuado e insuficiente, pues no determina ni permite conocer el auténtico impacto económico de cada uno de los PGRI ni del PGRI del Segura en particular;
- d.) Inexistencia de los informes preceptivos de las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios proponentes (Transición Ecológica y Reto Demográfico, e Interior);
- e.) Omisión del preceptivo dictamen del Consejo de Estado, a pesar de ser una disposición de carácter general que se dicta en cumplimiento, desarrollo y ejecución de una directiva comunitaria;
- f.) Omisión del informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia;
- g.) Inexistencia de justificación de la adecuación a los principios de buena regulación establecidos en el art. 129 de la Ley 39/2015;



h.) Omisión del informe preceptivo de impacto de género.

2.- Defectos de los trámites específicos de elaboración del PGRI del Segura establecidos en el art. 13 del RD 903/2010, de 9 de julio, que contiene el procedimiento especial.

Según la siguiente relación:

(i) Omisión de la autorización preceptiva del programa de medidas por parte de las Administraciones competentes para su ejecución, tal y como dispone el art. 13.1 RD 903/2010 (no haber recabado la aprobación formal y expresa de las medidas incluidas en el programa de medidas por parte de las Administraciones competentes para su aplicación (Estado, Comunidad Autónoma, Entidades Locales y Confederación Hidrográfica del Segura);

(ii) Falta de incorporación al expediente del informe preceptivo de la Comisión Nacional de Protección Civil;

iii) Falta de incorporación al expediente del informe preceptivo del Consejo Asesor de Medio Ambiente;

(iv) Falta de incorporación al expediente de la elevación del proyecto de PGRI por el organismo de cuenca y del informe de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.

3.- Infracción De La Directiva 2007/60/CE y de las Normas Internas De Trasposición.

En particular, refiere que el PGRI se ha aprobado con carácter previo a la elaboración de los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo de inundación (MAPRI), que son y deben ser su principal fuente de información, de acuerdo con la Directiva 2007/60/CE y el Real Decreto 903/2010.

Añade que estos, han sido elaborados con posterioridad a aquel y de hecho, -se remite al expediente administrativo para reseñar que no aparecen ni incorporados ni mencionados por ninguna parte- no están definitivamente aprobados, en especial en lo relativo a la determinación de las zonas de flujo preferente.

Ello comporta, el carácter genérico del contenido del PGRI, la falta de determinaciones de carácter normativo y la falta de concreción de los objetivos y de los datos técnicos específicos de cada ARPSI - Áreas de Riesgo Potencial Significativo de Inundación-, con infracción de los artículos 11, apartados 2 y 3, del Real Decreto 903/2010.

En relación con el fondo de la controversia suscitada, incide de nuevo en la estricta vinculación entre los mapas que determinan las zonas con riesgo de inundación y el propio plan de gestión de riesgo de inundación, reprochando a la AGE que posponga la elaboración de aquellos a la determinación del conjunto de medidas que conforman el contenido del PGRI.

Añade, asimismo, la necesidad de la obligada vinculación entre la norma que impone limitaciones de usos y la debida motivación de dicha norma, por lo que los mapas sobre zonas inundables deben estar aprobados antes de la regulación que gestione los riesgos de inundación, que es el caso de la norma impugnada. Y ello porque según la aplicación de la normativa en materia de aguas, la existencia de una zona inundable declarada como tal, implica la limitación de usos en los terrenos afectados. La limitación de usos se encuentra justificada por una correcta motivación técnica que la justifique siendo que aquella debe estar soportada en criterios técnicos o científicos obtenidos según el mejor estado de la ciencia. De donde concluye sobre la ausencia de motivación de las determinaciones del PGRI en general y en particular, para la Demarcación Hidrográfica del Segura.

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

De entrada sostiene el Abogado del Estado que no concurre la causa de nulidad porque para la revisión de los PGRI, no resulta de aplicación el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general y que, por ello mismo, las limitaciones establecidas por el citado RD 903/2010 gozan de cobertura legal suficiente.

Y ello por un doble orden de razones. De un lado, porque los PGRI no tienen naturaleza reglamentaria, a pesar de que el artículo 13.3 del RD 903/2020, disponga su aprobación mediante real decreto. De otro, porque su elaboración se rige por normativa propia: artículo 13 del RD 903/2010, de 9 de julio.

Además, en atención a su contenido los PGRI carecen de carácter normativo y vinculante propio de las disposiciones de carácter general, siendo que tal carácter -normativo y vinculante- tan solo lo tienen las determinaciones del Reglamento del Dominio Público Hidráulico ( arts. 9 y siguientes, del RD 849/1986, de 11 de abril) y en el RD. 903/2010, el art. 15, a cuyos apartados 2 a 5, se remite para fijación de cual sea su contenido sustantivo, de donde deduce que se limitan a describir las medidas que llevarán a cabo los órganos de la administración competente, con el fin de reducir las consecuencias adversas potenciales, asociadas a una inundación.



Añade que la función de los PGRI no es innovar el ordenamiento jurídico ya que el RD 903/2010, limita su función a "*coordinar la actuación de las distintas Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias respectivas*" (arts. 15 y 18 del RD 903/2010).

En conclusión, no tiene carácter reglamentario, sino que participan de la naturaleza de los actos administrativos.

Afirma que no es posible sostener la afirmación de la actora de que el procedimiento de elaboración debió observar el previsto para las disposiciones de carácter general con las especialidades de la normativa sectorial, ya que la supletoriedad que invoca no se prevé en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ni tampoco en el RD 903/2010, sin que este contenga remisión alguna a la Ley 52/2017, del Gobierno.

Considera que las sentencias alegadas por la actora, entre otras, STS 11/04/2019 (RC 4440/ 2016) y 11/04/2019 (4450/2016), no avalan sus pretensiones, ya que se refiere a la impugnación del Real Decreto 21/2016, de 15 de enero (por el que se aprueban los Planes de Gestión de Riego de Inundación de las cuencas internas de Andalucía: demarcaciones hidrográficas del Tinto, Odiel y Piedras; Guadalete y Barbate; y Cuencas Mediterráneas Andaluza), en las que se estimó el recurso declarando su nulidad porque lo alegado fue la omisión del informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales exigido por el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, que prevé el informe del citado órgano consultivo con carácter preceptivo no solo para los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales sino también en relación con los planes cuando afecten a las competencias locales. Sin embargo, no se alegó que la elaboración del Real Decreto hubiera debido hacerse conforme al procedimiento general de elaboración de disposiciones generales.

Respecto de las restantes infracciones que la actora denuncia respecto del procedimiento de elaboración previsto en la normativa sectorial, esto es, en el Real Decreto 903/2010, se remite al contenido de los informes que adjunta con el escrito de contestación a la demanda, que demostrarían que se observaron en su integridad según las previsiones del artículo 13 de la citada norma reglamentaria.

En relación con el reproche consistente en la vulneración 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, sin tener en cuenta estos, así como el incumplimiento de los requisitos y exigencias relativos al contenido del PGRI y de la finalidad de dicho instrumento como consecuencia de la falta de incorporación de los referidos mapas en su elaboración, opone la Administración del Estado que la revisión y aprobación de los MAPRIs correspondiente al segundo ciclo fue sometida al trámite de consulta pública por resolución de la Dirección General del Agua de 26 de julio de 2019 (BOE del 1 de agosto) e informada por el Comité de Autoridades Competentes (CAC) el 12 de febrero de 2020 (DOCUMENTO nº 3, certificado emitido por la secretaria del Comité y el informe favorable aprobado por este órgano consultivo).

No obstante, admite la AGE que no fue objeto de aprobación que se plasmara en acto formal "*porque no estaba previsto en la normativa vigente en ese momento que tuviera que dictarse resolución alguna en tal sentido.*", pues fue el Real Decreto 665/2023, de 18 de julio, que introdujo un nuevo art. 14.ter, cuyo apartado 2 prevé la "*aprobación del expediente*", tanto para su elaboración inicial o primera como para sus revisiones y actualizaciones, por resolución de la presidencia del organismo de cuenca, siendo que tal previsión entró en vigor el día 20 de septiembre de 2023, después de aprobada la revisión del PGRI correspondiente al 2º ciclo de la Directiva.

Añade que contrariamente a lo que sostiene la parte actora, la revisión y actualización de la cartografía había finalizado previamente a la elaboración y aprobación del PGRI, siendo que la memoria de la revisión de la cartografía tiene fecha de febrero de 2020 -fecha no cuestionada por la actora- y en ella se describe todo el procedimiento seguido. En el mismo sentido, consta realizada (7 de abril y 6 de julio de 2020) su preceptiva comunicación a la Comisión Europea en cumplimiento de lo previsto en el art. 15 de la Directiva y en el art. 22 del R.D. 903/2010, como podría comprobarse en el siguiente enlace:

Considera que no es cierto que el PGRI no se haya basado, ni haya tenido en cuenta los MAPRIs. Afirma, contrariamente a lo que la actora sostiene, que el PGRI incluye en el apartado 5.5.5 de su Memoria ("*caracterización de la peligrosidad y riesgo en ARPSI de origen fluvial*") un resumen de los resultados de los mapas de peligrosidad y riesgo y su Anejo 1 recoge la caracterización detallada de cada uno de los subtramos en particular y de las ARPSI en conjunto.

Admite que lo realizado en parte simultánea a las últimas fases de elaboración del PGRI ha sido la revisión de la cartografía de un aspecto concreto, la Zona de Flujo Preferente (ZFP) de diversos tramos de determinadas ARPSIs (las números 9, 10, 11, 12, 16 y 17).

Reprocha del planteamiento de la actora que no explica en que medida el PGRI contradice, se separa o resulta incoherente con los MAPRIs sino que se limita a afirmar que los MAPRIs se han elaborado con posterioridad al PGRI porque cuando se llevó el borrador de PGRI a informe del Consejo Nacional del Agua estaba abierto un proceso de modificación de la cartografía.

Niega que así sea y explica que lo que estaba abierto en ese momento no era el procedimiento de revisión y actualización de la cartografía previa al PGRI, sino la revisión de un aspecto concreto, la Zona de Flujo Preferente (ZFP), de diversos tramos de determinadas ARPSIs (las números 9, 10, 11, 12, 16 y 17).

Aborda a continuación, concretos defectos que imputa la actora en este apartado:

1. Los mapas de peligrosidad de peligrosidad por inundación y los mapas de riesgo de inundación (MAPRIs) omiten, contra lo exigido por la Directiva, la referencia a las inundaciones históricas y su prospectiva.

Con cita de los artículos 4.2.b) de la Directiva y del art. 6.b) del RD 903/2010, la referencia a las inundaciones históricas no forma parte del contenido propio de la cartografía -en la que se incluyen los MAPRIs- sino de la Evaluación Preliminar que a su vez según afirma, incluye una referencia y un análisis detallado de las inundaciones históricas.

2. No existe constancia de como se ha realizado el proceso de elaboración de los mapas.

Manifiesta que tras las consultas públicas realizadas, en las que apenas se recibieron alegaciones, se obtuvieron los resultados de los mapas de peligrosidad y riesgo actualmente vigentes y que los aspectos básicos hidrológicos e hidráulicos, en los que se sustentan los mapas de peligrosidad y riesgo de inundación han estado en todo momento a disposición de cualquier persona interesada en la web del organismo de cuenca, desde su implantación en el primer y segundo ciclo de planificación, en el enlace:

peligrosidad-y-riesgo-mpri/.

3. La Zona de Flujo Preferente incluye vaciados correspondientes a obras de excavación para futuras edificaciones que, por su naturaleza provisional y reversible, deberían haber sido excluidos determinando en esos puntos la cota de rasante en una magnitud similar a la del terreno circundante; tendría que haberse tenido en consideración que, en algún caso, están tramitándose proyectos que mejorarían y ampliarían sustancialmente las condiciones de drenaje actuales.

Opone que los MAPRIs tienen que reflejar la realidad existente en el momento en que se elaboran pues de otro modo no cumplirían su función de servir de base de los planes de gestión, por lo que consideran que carece de sentido la pretensión de la actora de que los MAPRIs anticipen (en cualquier medida) las transformaciones que puede experimentar la realidad física que describen para recoger unos cambios futuros, meramente proyectados, de los que no se tiene certeza de si se producirán ni de cuando.

4. La Administración debió tomar en consideración no sólo la información oficial e histórica sino también los informes aportados por los particulares durante la fase de consulta pública; no se ha utilizado la mejor y más reciente fuente de información.

Considera que, si bien se trata de un reproche genérico, lo que la actora denuncia es que la Administración no ha ajustado su criterio a lo expuesto en el informe pericial aportado por su parte y referido a los inmuebles de su titularidad.

Trae a colación la STS 10 de junio de 2019, recurso de casación 477/2017; ECLI:ES:TS:2019:1868. Sobre el concepto y finalidad de los Mapas de Peligrosidad y Riesgo de Inundación y finaliza precisando que si la actora considera que los MAPRIs adolecen de algún error puntual que afecta a algún inmueble de su titularidad, procedería que instara su revisión o actualización.

Y ello porque, la anulación (íntegra) del PGRI de la Demarcación Hidrográfica del Segura con base en la eventual existencia de errores puntuales supondría la paralización de medidas de singular importancia en todas las fases del ciclo de gestión del riesgo (prevención, protección, preparación y recuperación) y el incremento por tanto del riesgo de inundación en muchas zonas sin que, por otra parte, ello supusiera la ineficacia o anulación de los mapas en si.

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

El primer motivo de impugnación esgrimido por el recurrente, partiendo de la naturaleza reglamentaria del RD 26/2023, consiste en la nulidad del Real Decreto impugnado, al no haberse seguido el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias contemplado en los arts. 129 a 133 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



que contempla dicha sanción respecto de las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Por su parte, la Administración demandada opone que no resulta aplicable para la revisión de estos Planes el procedimiento de elaboración de disposiciones generales regulado tanto en la ley 50/1997 como la ley 39/2015, dada la naturaleza propia no reglamentaria de los PGRI, participando de la naturaleza de acto administrativo.

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 ordinal 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 plúrimos. En estos supuestos, hay que acudir al denominado por la doctrina criterio ordinal. 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, entre 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, Gadiana, 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), centrandó 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 148.1.10º y 149.1.22º de la CE ), con la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública ( artículo 149.1.29º 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 la 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.- Defectos procedimentales por incumplimiento de trámites previstos en el artículo 13 del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio , de evaluación y gestión de riesgos.**

El siguiente motivo impugnatorio esgrimido por la parte recurrente, refiere una relación de defectos procedimentales invalidantes, asimismo al amparo del artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, por la omisión de tramites concretos previstos en la normativa sectorial, en particular, previstos en el artículo 13 del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, que transpone al ordenamiento interno, 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.

Refiere los que a continuación se detallan:

(i) Omisión de la autorización preceptiva del programa de medidas por parte de las Administraciones competentes para su ejecución ( art. 13.1 RD 903/2010).

Sostiene la recurrente que no se ha recabado la aprobación formal y expresa de las medidas incluidas en el programa de medidas elaborado por las Administraciones competentes para su aplicación con carácter previo a la aprobación del PGRI (Estado, Comunidad Autónoma, Entidades Locales y Confederación Hidrográfica del Segura), siendo ello fundamental pues aquel programa condensa actuaciones, incluyendo las medidas estructurales y no estructurales necesarias para mejorar la protección de las personas y bienes.

Ahora bien, una lectura sosegada del citado precepto permite deducir que lo que mandaba es la necesaria inclusión de los programas de medidas en los PGRI, lógicamente antes de su aprobación, con la finalidad de conseguir *"la adecuada coordinación y compatibilidad entre los mismos"* (así resulta de su párrafo 2), siendo de la competencia de los organismos de cuenca, el cumplimiento de tal labor de integración.

Dicho esto y examinado el expediente administrativo al Anejo 2 del PGRI de la Demarcación Hidrográfica (en adelante DH) del Segura, figuran las tablas elaboradas que incluyen las medidas oportunas proyectadas por la Administración General del Estado; administración autonómica y local.

(ii) Omisión de incorporación al expediente administrativo del informe preceptivo de la Comisión Nacional de Protección Civil.

No obstante, en el expediente administrativo figura certificación, de fecha 13 de septiembre de 2022, del Secretario de la Comisión Permanente del Consejo Nacional de Protección Civil, según la cual la Comisión ha informado favorablemente con fecha 14 de septiembre de 2022, el PGRI de la DH del Segura (ciclo 2021-2027) remitido por la Dirección General del Agua del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Además, adjunto al escrito de contestación a la demanda el Abogado del Estado, se recoge como Doc. 1 la referida certificación y el informe emitido, que surte plenos efectos probatorios sin atisbo de indefensión para la parte actora que ha tenido ocasión en su escrito de conclusiones de efectuar las alegaciones que haya tenido por oportuno.

(iii) Omisión de incorporación al expediente del informe preceptivo del Consejo Asesor de Medio Ambiente.

Sin embargo, tal como consta en el informe preceptivo que obra al expediente administrativo elaborado por el Consejo Nacional del Agua, el proyecto de real decreto fue sometido a consulta del Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA) de conformidad con el artículo 19 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, atendiendo al componente ambiental que preside en los PGRI, siendo informado favorablemente en su reunión celebrada el día 27 de abril de 2022.

(iv) Omisión de incorporación al expediente de la elevación del proyecto de PGRI por el organismo de cuenca y del informe de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.

Como Doc. 2 de los adjuntos al escrito de contestación a la demanda -que, reiteramos surte plenos efectos probatorios, por las razones previamente expuestas- consta una copia del oficio de remisión por el que el organismo de cuenca en fecha 17/11/2022, remitió sus trabajos al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Su texto por elocuente, resulta esclarecedor, resultando del mismo:

"Con fecha 10 de noviembre de 2022 se formula la Declaración Ambiental Estratégica del Plan Hidrológico (3er ciclo) y del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación (2o ciclo) de la Demarcación hidrográfica del Segura.

Según lo indicado en el artículo 26 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, se ha procedido a la incorporación del contenido de dicha declaración en los documentos definitivos de la Revisión y actualización del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica del Segura (2o ciclo).



Dichos documentos se encuentran en el siguiente enlace:

[riesgo/plan-de-gestión-del-riesgo-de-inundación-pgri/"](#)

El indicado enlace fue activo por lo que la recurrente pudo acceder a su contenido.

Lo expuesto y razonado hasta el momento, obliga a rechazar los motivos impugnatorios hasta ahora examinados.

Pero, es más, para demostrar que la tramitación del PGRI observó las previsiones del artículo 13 del RD 903/2010, es obligado enumerar los siguientes documentos que obran al expediente administrativo:

- Resolución de 10 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, por la que se formula declaración ambiental estratégica del Plan Hidrológico (3.er ciclo) y del Plan de Gestión del Riesgo de inundación (2.º ciclo) de la Demarcación Hidrográfica del Segura del MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (Núm. 279, 21 de noviembre de 2022).

- Certificación de 25/04/2022 de la Secretaría General de la Confederación Hidrográfica del Segura y del Comité de Autoridades Competentes, según la cual el día 08/04/2022, se reunió el Comité de Autoridades Competentes de la Demarcación Hidrográfica del Segura, constituido por los 10 miembros que lo componen en calidad de miembros titulares o por delegación de los mismos. De los 10 miembros que componen este Comité, 9 miembros tenían derecho a voto.

Se comprueba, asimismo, que en el punto dos del orden del día se incorporó el Informe sobre la "Revisión y actualización del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica del Segura del segundo ciclo", al amparo de lo dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación y que, una vez sometido el Informe a la consideración del Comité de Autoridades Competentes, el mismo fue informado favorablemente.

- Consta que los PGRI de las demarcaciones hidrográficas del ámbito del RD impugnado, junto con sus programas de medidas, se sometieron a consulta e información pública desde el 22 de junio de 2021 al 22 de septiembre de 2021, todo ello en coordinación con los planes hidrológicos de cuenca y la evaluación ambiental estratégica de ambos instrumentos.

- En cuanto a la tramitación de la norma, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno, el proyecto de real decreto aprobatorio fue objeto de información y audiencia pública en la página web del Ministerio durante el periodo comprendido entre los días 18 de abril de 2022 y el 18 de mayo de 2022, sin que se recibieran observaciones.

- A su vez, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.5 del Real Decreto 903/2010, con fecha 29 de noviembre de 2022, el proyecto de real decreto se somete a informe del Consejo Nacional del Agua, siendo que la totalidad de estos datos resultan del Informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua que, asimismo, obra al expediente administrativo.

- En concreto y en relación, al PGRI de la DH del Segura, al expediente constan los Anexos que se indican con los siguientes contenidos:

- 1.- Anejo 1: Caracterización de las Áreas De Riesgo Potencial Significativo de Inundación (ARPSI).
- 2.- Anejo 2: Descripción del Programa de Medidas.
- 3.- Anejo 3: Justificación de las Medidas Estructurales del Plan Documento consolidado.
- 4.- Anejo 4: Resultados de la Información Pública y Consultas Documento Consolidado.
- 5.- Memoria correspondiente a la revisión y actualización del PGRI (2º ciclo).

Es cierto, sin embargo, que no se adjuntó "informe de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios", extremo que es reconocido por la Administración demandada. Ahora bien, ni es un trámite previsto en el artículo 13 del RD 903/2010, ni su falta integra un vicio de nulidad, pudiendo entenderse que la aprobación posterior del Real Decreto impugnado por el Consejo de Ministros, habría convalidado un eventual vicio de procedimiento.

En definitiva y por lo expuesto y razonado hasta el momento, el presente motivo será rechazado.

**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.**

La mercantil 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.

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 las ARPSI en concreto.

Es cierto, que la Administración demandada, reconoce en relación con la revisión de la cartografía de las Zonas de Flujo Preferente (ZFP-definidas en el artículo 9.2 RGDH), que se ha realizado de manera simultánea a las últimas fases de elaboración del PGRI; en concreto, la ZFP de diversos tramos de ARPSIs - Áreas de Riesgo Potencial Significativo de Inundación- (nº 9; 10; 11; 12; 16 y 17). Lo cierto y admitido por la Administración General del Estado es que no era el procedimiento de revisión y actualización de la cartografía previa al PGRI la que se mantenía en trámite, sino la revisión del concreto aspecto relativo a la ZFP de los tramos de ARPSIs, arriba indicados.

No obstante ello, la alegación de la actora es apodíctica porque se limita a afirmar que los MAPRI 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 falta o insuficiencia de motivación, en particular en la delimitación de las Zonas de Flujo Preferente (ZFP).**

El motivo impugnatorio es empleado para integrar el fondo controvertido. Toma por fundamento que los MAPRI, en contra de lo exigido por la Directiva 2007/60/CE, omiten la "*referencia a las inundaciones históricas y su prospectiva*". Se remite la recurrente -y así lo reproduce en el escrito rector- a las alegaciones presentadas en el trámite de información pública y audiencia a los ciudadanos (las cuales incluían un informe pericial de carácter técnico), que se acompaña como DOC. Nº 1 de la demanda.

Reconoce que la Administración goza de discrecionalidad técnica a la hora de elaborar la cartografía de inundabilidad, si bien en un ejercicio de control de la misma, reprocha el incumplimiento de su obligación de analizar las inundaciones históricas y su prospectiva y la existencia de discrepancias graves con la cartografía



de inundabilidad elaborada por la CH del Segura, según el dictamen del perito de parte, con la consecuencia asociada del incumplimiento del artículo 4 de la Directiva 2007/60/CE.

De aquí deduce la actora, el incumplimiento del deber de motivar la probabilidad de repetición de inundaciones, no habiéndose tenido, además, en cuenta las obras de infraestructura hidráulica realizadas con posterioridad a la tomada como referencia, para evitarlas.

Asimismo y con base en aquel informe técnico, denuncia que no se especifica el método de cálculo del modelo hidrológico, lo que hace imposible evaluar la metodología real empleada para obtener las condiciones hidrológicas de cálculo, factor principal y fundamental del cual parten otros resultados posteriores, con la consecuencia de desconocer la motivación determinante del uso asignado a sus terrenos, privado injustificadamente de la información técnica y de los elementos de juicio necesarios para poder discutir tanto en la fase de consulta pública, como después en vía judicial la delimitación de la ZFP que se ha llevado a cabo, sin que por ello puedan fundamentar su discrepancia en cuanto a la inclusión o no de sus terrenos, parcelas o propiedades inmuebles en las áreas cuyos usos se encuentran afectados por la delimitación de la ZFP.

Alega la actora que de su informe pericial se inducen los siguientes errores en la elaboración de la cartografía: los datos oficiales tenidos en cuenta no contemplan obras de transformación urbanística, puntuales y temporales que inciden en el comportamiento futuro de una inundación; no se ha acudido a la consulta de la información técnica y datos cartográficos disponibles más recientes y el método empleado -que califica en algunos casos de desconocido- no garantiza una buena medición de los calados como elemento esencial para determinar la ZFP según la Directiva.

Ahora bien, es de recordar -siguiendo lo previsto en la Directiva 2007/60/CE- que existe un sistema de trabajo en fases consecutivas, cada una basada en la anterior, consistiendo la primera en la realización de la Evaluación Preliminar de Riesgo de Inundación (EPRI) cuya finalidad es la identificación de las áreas de riesgo potencial significativo de inundación (ARPSI).

La referencia a las inundaciones históricas, forma parte de esta primera fase mas no del contenido propio de la cartografía en la que se incluyen los MAPRIs, según resulta del artículo 4.2, letra b) de la Directiva y del artículo 6, letra b) del RD 903/2010.

Examinado el expediente administrativo, se comprueba que en la EPRI (Paginas 37-107 del "documento final" de la Memoria consolidada), se contiene un referencia y análisis detallado de aquellas inundaciones históricas, al mes de diciembre de 2018.

En una segunda fase, se caracteriza el riesgo y la peligrosidad, esto es, el potencial impacto de la inundación en las zonas con mayor riesgo de inundación y se materializa la información en los mapas de peligrosidad y riesgo de inundación.

La metodología empleada en la elaboración de los mapas consta en el apartado 4, del documento I: memoria y anexos. Explica que se han elaborado de acuerdo con la "Guía Metodológica para el desarrollo del Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables", que contiene recomendaciones técnicas para la determinación del DPH y las zonas inundables según lo previsto en el RDPH y el RD 903/2010.

Asimismo, consta que la información relativa a la cartografía de inundabilidad elaborada en cumplimiento de la Directiva 2007/60/CE, parte de consulta pública llevada a cabo en fecha 26/04/2014 (primer ciclo) y 01/08/2019 (segundo ciclo), exponiendo la extensión de las zonas inundables para los periodos de T10; T100 y T500 años, con mapas de calados que según afirma el expediente administrativo, están vigentes.

Esta cartografía fue resultado de un triple análisis geomorfológico, hidrológico e hidráulico, en función de lo recopilado por referencia a inundaciones históricas.

De otro lado, conocida la función actual de los MAPRIs, es decir, ser un reflejo de la realidad existente al momento de su elaboración (recordar con la STS de 10-06-2019; RC 477/2017), parece inviable que anticipen transformaciones de una realidad futura, habida cuenta que los cambios futuros proyectados son inciertos, no solo sobre la circunstancia de que lleguen a producirse sino sobre cuando tendrán lugar.

Sobre el reproche de que se debieron tomar en consideración, además de la información oficial e histórica, los informes aportados por los particulares durante la fase de consulta pública lo que hubiera permitido utilizar la mejor y más reciente fuente de información, lo cierto es que en el desarrollo de tal alegato impugnatorio, se limita a hacer una referencia al informe pericial por ella aportado, constreñido a los inmuebles de su propiedad, debiendo recordar al respecto que las discrepancias de esta naturaleza se deben hacer valer en el procedimiento de elaboración de la cartografía.

No constando que la recurrente procediera en tal sentido, el motivo impugnatorio debe ser rechazado.

**OCTAVO.- Sobre la infracción de la jurisprudencia del TJUE sobre el control de las decisiones discrecionales medioambientales.**

El presente motivo está relacionado con el anterior y en particular, con la denuncia de que la Administración demandada ha desconocido los informes técnicos más recientes al pretender actualizar y modificar los mapas de ZFP, sin utilizar la información técnica más rigurosa, completa y próxima disponible desde el punto de vista temporal, considerando la actora que con ello se ha vulnerado la jurisprudencia del TJUE dictadas en relación con Directivas de contenido ambiental, que tienen un componente de discrecionalidad técnica y en consecuencia, con remisión a informes técnicos que avalen y justifiquen la decisión adoptada, entre las varias posibles, habida cuenta que el comportamiento de las aguas fluviales, costeras ante el fenómeno del cambio climático, determina que la discrecionalidad técnica ambiental, se muestre como una disciplina cambiante. Se limita a citar las SSTJCE Sala 2ª, S 23-9-2004, nº C-280/2002; 23-3-2006, nº C- 209/2004; 13-7-2006, nº C-191/2005; y 28-6-2007, nº C-235/2004.

Tal como anticipamos, el motivo impugnatorio coincide sustantivamente con el anterior si bien que bajo una rubrica diversa, encubriendo que el informe pericial aportado al expediente y ahora con la demanda, no se haya tenido en cuenta, lo que supone un aserto equivocado ya que, en buena lógica, fue objeto de valoración en conjunto con otros informes y antecedentes que fueron compilados, durante la tramitación del procedimiento.

Lo anterior, sin perjuicio de que, si uno de los objetivos que describe el artículo 11, apartado 4 del Real Decreto 903/2010, para los PGRI, es literalmente, abarcar "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, medidas para la restauración hidrológico-agroforestal de las cuencas, la mejora de la retención de aguas y la inundación controlada de determinadas zonas en caso de inundación.", se ofrece útil a tal fin, considerar la aplicación del principio de precaución de la gestión del riesgo, en prevención de que, adoptada una política determinada que pudiese afectar al medio ambiente, se recabaran otros informes técnicos de toda índole que corrigieran la desviación.

Es obligado en consecuencia, asimismo rechazar el actual motivo impugnatorio y con ello, la desestimación del presente recurso.

**NOVENO.- Conclusiones y costas.**

Rechazadas todas las alegaciones de la parte actora, procede la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto frente Real Decreto 26/2023, de 17 de enero, por el que se aprueba la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Segura, Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Ebro, Ceuta y Melilla (BOE nº 15, de 18 de enero de 2023).

Y, en virtud de lo previsto en el artículo 139 LJCA, procede imponer las costas a la parte demandante, si bien la Sala, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso, establece que el importe máximo a satisfacer al respecto a la Administración demandada por todos los conceptos será de cuatro mil euros (4.000 euros), para la Administración del Estado, más el IVA correspondiente, si procediere.

**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. 326/2023, interpuesto por la representación procesal de EMASA EMPRESA CONSTRUCTORA, S.A., frente al Real Decreto 26/2023, de 17 de enero, por el que se aprueba la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Segura, Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Ebro, Ceuta y Melilla (BOE nº 15, de 18 de enero de 2023).

**SEGUNDO.-** Imponer las costas a la mercantil recurrente en los términos establecidos en el Fundamento de Derecho correlativo de esta sentencia.

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

Así se acuerda y firma.