



REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 4483/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Javier Borrego Borrego

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera
Bajo

Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 654/2019

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. José Manuel Sieira Míguez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Juan Carlos Trillo Alonso

D^a. Inés Huerta Garicano

D. César Tolosa Tribiño

D. Francisco Javier Borrego Borrego

En Madrid, a 21 de mayo de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo que con el número 4483/16 ante la misma pende de resolución, interpuesto por la procuradora doña María Ibáñez Gómez, en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre, contra el 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 Andaluzas; y contra el Real Decreto 11/2016, de 8 de enero, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras; siendo partes recurridas la Junta de Andalucía, representada y

defendida por letrada de la mencionada Junta, y la Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Javier Borrego Borrego.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación procesal del Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre se interpone recurso contencioso-administrativo contra el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas 2015-2021, aprobado por Real Decreto 11/2016, de 8 de enero (B.O.E. núm. 19, de 22 de enero de 2016), y el Plan de gestión del riesgo de inundación de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobado por Real Decreto 21/2016, de 15 de enero (BOE núm. 19, de 22 de enero de 2016).

Reclamado el expediente administrativo, una vez recibido se entregó a la procuradora doña Blanca Murillo de la Cuadra para que, en la representación que ostenta, formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verificó con el oportuno escrito en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando que la Sala dicte sentencia <<[...] por la que, estimando totalmente el mismo:

1º) Declare nulos el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobado por Real Decreto 21/2016, de 15 de enero, y el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobado por Real Decreto 11/2016, de 8 de enero;

2º) Subsidiariamente, declare en todo caso la nulidad del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobado por Real Decreto 21/2016, de 15 de enero, y, asimismo, la nulidad del artículo 34 de la Normativa del Plan Hidrológico de

la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobado por Real Decreto 11/2016, de 8 de enero;

3º) Imponga en todo caso las costas procesales del presente recurso a las Administraciones Públicas demandadas>>.

SEGUNDO.- Conferido traslado del escrito de demanda a las partes recurridas, el Abogado del Estado la contestó interesando que la Sala proceda a dictar sentencia <<[...] declarando inadmisibile o, en su defecto, desestimando este recurso con los demás pronunciamientos legales >>; y así mismo la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que ostenta, suplicando la Sala <<[...] dicte sentencia por la que desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto>>.

TERCERO.- Por auto de 23 de mayo de 2017 se acordó recibir a prueba el recurso y una vez practicada la propuesta y admitida, mediante resolución de 26 de junio de 2017, se dio traslado a las partes litigantes por el plazo quince días sucesivos para formular escrito de conclusiones sucintas, trámite que fue evacuado por la parte recurrente, por el Abogado del Estado y por la Letrada de la Junta de Andalucía, con el resultado que puede verse en las actuaciones.

CUARTO.- Concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día 6 de marzo del presente, si bien se prorrogó la deliberación o fallo hasta la reunión del 14 de mayo de 2019.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto de impugnación en el presente recurso el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas 2015-20121, aprobado definitivamente por Real Decreto 11/2006, de 8 de enero, y el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI), de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobado por Real Decreto 21/2016, de 15

de enero, Ambos reales decretos constan publicados en el BOE n.º 19, de 22 de enero de 2016.

SEGUNDO.- La parte demandante, el Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre, fundamenta su impugnación en lo siguiente:

1.- Nulidad del PGRI y del PH por haber sido aprobados definitivamente por el Consejo de Ministros hallándose éste en funciones.

2.- Nulidad por haberse aprobado el PGRI sin estar elaborados los mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación; por omisión del preceptivo informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, del Consejo Asesor de Medio Ambiente, del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía; falta de dictamen del Consejo de Estado.

3.- Vulneración del principio comunitario de participación activa de las partes interesadas y del principio constitucional de Autonomía Local.

4.- Vulneración del principio de jerarquía normativa: falta de coordinación y de coherencia con los planes de ordenación territorial de Andalucía de rango superior.

5.- Arbitrariedad y falta de motivación en la determinación del contenido del PGRI y del PH.

6.- Vulneración de los principios constitucionales de seguridad jurídica e irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales.

Tras alegar en extenso sobre los motivos de su impugnación que se han enumerado antes, la demanda de la actora concluye en el suplico pretendiendo <<[...] se dicte sentencia por la que, estimando totalmente el mismo:

1º) Declare nulos el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobado por Real Decreto 21/2016, de 15 de enero, y el Plan



Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobado por Real Decreto 11/2016, de 8 de enero;

2º) Subsidiariamente, declare en todo caso la nulidad del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobado por Real Decreto 21/2016, de 15 de enero, y, asimismo, la nulidad del artículo 34 de la Normativa del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobado por Real Decreto 11/2016, de 8 de enero;

3º) Imponga en todo caso las costas procesales del presente recurso a las Administraciones Públicas demandadas>>.

TERCERO.- Sobre la aprobación del PGRI y del PH por el Consejo de Ministros hallándose en funciones el Gobierno:

La cuestión que aquí se plantea ha sido examinada por la Sala en diversas ocasiones, siendo la más semejante la contemplada en la sentencia de 27 de diciembre de 2017 (recurso 5058/16), en el que se impugnaba el Real Decreto 389/16, que aprobó el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

Como entonces, hemos de partir de la doctrina establecida por la Sala en la sentencia del Pleno de 2 de diciembre de 2005 (RC 161/2004), en relación con el artículo 21.3 de la L.O.F.A.G.E.:

A tal efecto se indica que <<[...] el Gobierno cesante debe seguir gobernando hasta que sea sustituido efectivamente por el nuevo. La Constitución es tajante, ordena al Gobierno que continúe ejerciendo sus funciones tras su cese y no excluye expresamente ninguna de entre las que quiere que sigan siendo ejercidas. Se comprende sin dificultad que España no puede quedarse sin Gobierno ni siquiera unas horas. También que el hecho de que no se establezcan constitucionalmente límites explícitos a la actuación del Gobierno en funciones no quiere decir que no existan pues la propia naturaleza de esta figura, cesante y transitoria, conlleva su falta de aptitud para ejercer la plenitud de las atribuciones gubernamentales. Sin embargo, el silencio del artículo 101 del texto fundamental sobre las eventuales restricciones del cometido del Gobierno en funciones después de haber impuesto su existencia e, incluso, el hecho de que no se remita a tal efecto a la Ley, a diferencia de lo

que hace en otras hipótesis, nos han de advertir sobre el sumo cuidado con el que ha de afrontarse la tarea de definir qué es lo que no puede hacer>>.

Se valoran en dicha sentencia los distintos supuestos en que se produce la situación de un Gobierno en funciones, poniendo de manifiesto que puede darse el caso de permanecer en funciones durante un largo periodo de tiempo, circunstancia que concurre en este caso en el que la situación se prolongó desde octubre de 2015 a noviembre de 2016, y en cuanto al alcance de las limitaciones señala que, <<La Constitución, ciertamente, no establece de modo expreso límites o restricciones a la actuación del Gobierno en funciones. No obstante, nos facilita el criterio para distinguir cuáles son los confines dentro de los que debe moverse, fuera de los casos en que la urgencia determine la necesidad de su intervención, pues la habilitación para resolver sobre estos últimos va implícita en la propia imposición de su existencia. El criterio al que nos referimos es el que resulta de la función constitucional del Gobierno. De la que ha de desempeñar el que está en plenitud de sus facultades tras haber completado el proceso de su formación. Esa función no es otra que la dirección de la política interior y exterior y, en estrecha relación con ella, la defensa del Estado. Esos son los cometidos con los que el artículo 97 de la Constitución singulariza la función gubernamental y para cuya realización atribuye al órgano Gobierno la dirección de la Administración Civil y Militar y le encomienda la función ejecutiva y la potestad reglamentaria...Pues bien, si esto es lo que debe hacer el Gobierno que se forma, es, al mismo tiempo, lo que no puede hacer el Gobierno en funciones porque el cese ha interrumpido la relación de confianza que le habilita para ejercer tal dirección y le ha convertido en un órgano cuya composición debe variar necesariamente en el curso de un proceso constitucionalmente regulado, de una duración necesariamente limitada en el tiempo, del que surgirá una nueva relación de confianza y un nuevo Gobierno.

Así pues, el Gobierno en funciones ha de continuar ejerciendo sus tareas sin introducir nuevas directrices políticas ni, desde luego, condicionar, comprometer o impedir las que deba trazar el que lo sustituya. El cese priva a este Gobierno de la capacidad de dirección de la política interior y exterior a través de cualquiera de los actos válidos a ese fin, de manera que será preciso examinar, caso por caso, cuando surja controversia al respecto, si el discutido tiene o no esa idoneidad en función de la decisión de que se trate, de sus consecuencias y de las circunstancias en que se deba tomar>>.

Y desde estas consideraciones la referida sentencia delimita el concepto de <<despacho ordinario de asuntos>> en los siguientes términos:



<<De cuanto acabamos de decir en el fundamento anterior se deduce que ese despacho no es el que no comporta valoraciones políticas o no implica ejercicio de la discrecionalidad. Tampoco el que versa sobre decisiones no legislativas, sino el que no se traduce en actos de orientación política.

De este modo entendida, o sea interpretada conforme a la Constitución, se despejan las dudas que pudiera ofrecer la conformidad con el texto constitucional de las normas legales que sujetan a límites la actuación del Gobierno en funciones cuando aquél no ha dispuesto expresamente ninguno. Por lo demás, situados en esta perspectiva, es posible apreciar que el mismo legislador asume esa interpretación porque en el apartado quinto del artículo 21 se preocupa por prohibir al Gobierno en funciones aprobar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del estado (a) y presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado (b). Es decir, la Ley prohíbe al Gobierno en funciones utilizar los principales instrumentos de orientación política, pues los Presupuestos Generales del Estado no son sino la traducción en términos de ingresos y gastos de la dirección política que el Gobierno quiere llevar a la práctica en el ejercicio de que se trate. Y las leyes que, según el Preámbulo de la Constitución, son la expresión de la voluntad popular proceden casi exclusivamente de la iniciativa gubernamental, introducen en el ordenamiento jurídico las normas que responden a las orientaciones que prevalecen en el electorado y, por tanto, en las Cortes Generales. Por eso, son uno de los cauces típicos de expresión de la orientación política decidida por el Gobierno y asumida por las Cortes Generales.

A parecidos resultados conduce, por lo demás, el apartado sexto de este artículo 21 de la Ley 50/1997, que dejaren suspenso las delegaciones legislativas mientras el Gobierno esté en funciones por haberse celebrado elecciones generales. Además, este apartado es relevante porque introduce en la regulación legal una diferencia de régimen jurídico en atención a la causa determinante de la entrada en funciones del Gobierno. Circunstancia esta que refuerza las consideraciones antes realizadas sobre la necesidad de examinar caso por caso y asunto por asunto los que han de considerarse incluidos en el despacho ordinario y los que, por quedar fuera de él, no pueden ser abordados por el Gobierno en funciones de no existir urgencia o demandarlo el interés general contemplado en el artículo 21.3 de este texto legal. La aprobación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado, el ejercicio de la iniciativa legislativa y la emanación de los decretos legislativos no son los únicos actos de orientación política prohibidos al Gobierno en funciones. La misma Ley 50/1997, en el apartado cuarto de su artículo 21, veda al Presidente en funciones proponer al Rey la disolución de una o de ambas cámaras de las Cortes Generales, presentar la cuestión de confianza o proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, todos ellos actos de clara orientación política. Esto significa que la línea divisoria entre lo que el Gobierno en funciones puede y no puede hacer no pasa por la distinción entre actos legislativos y no

legislativos, sino por la que hemos señalado entre actos que no conllevan dirección política y los que la expresan.

Por tanto, la misma Ley 50/1997 responde a los criterios que, a juicio del Pleno de la Sala, presiden la concepción constitucional del Gobierno en funciones. Criterios que, por lo demás, se confirman viendo las cosas desde otra perspectiva. En efecto, asumir la tesis del recurrente supondría situar al Gobierno de España en una posición de precariedad tal que podría impedir o dificultar que ejerciera los cometidos que la Constitución le ordena realizar, pues en pocos actos gubernamentales están ausentes las motivaciones políticas o un margen de apreciación.

En definitiva, el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Y esa cualidad que excluye a un asunto del despacho ordinario ha de apreciarse, caso por caso, atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse>>.

Pues bien, la aplicación de dichos criterios al caso y como ya señalamos en la referida sentencia de 27 de diciembre de 2017, lleva a considerar, en primer lugar, que la aprobación del planeamiento se produjo en el ámbito de un largo periodo de Gobierno en funciones, que se inició con el Real Decreto 977/2015, de 26 de octubre (BOE del día 27), por el que se disolvieron el Congreso de los Diputados y el Senado y se convocaron elecciones generales, y terminó con la publicación del Real Decreto 417/2016, de 3 de noviembre, por el que serían nombrados los Ministros del nuevo Gobierno, tras haber sido precisa una segunda convocatoria electoral mediante Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, periodo de tiempo en el que finalizaban los plazos establecidos para la adopción de la disposición impugnada.

En segundo lugar se trata de una revisión del planeamiento hidrológico que responde a la previsión legal de revisión sexenal establecida al efecto y en cumplimiento y persecución de los objetivos establecidos en la normativa comunitaria e interna, de manera que no responden a una iniciativa política del Gobierno ni a criterios de dirección política en la materia, sino que es la



normativa aplicable la que orienta la política del agua, sin perjuicio del ámbito de discrecionalidad que en su desarrollo corresponda a quien ejerce la potestad reglamentaria, que no puede identificarse con el establecimiento de nuevas orientaciones políticas y que, por ello, como indica la sentencia del Pleno que se ha transcrito, no comporta la exclusión del ámbito del <<despacho ordinario de asuntos>>.

Por las mismas razones las decisiones adoptadas en la norma impugnada no comprometen ni impiden las decisiones que en el ejercicio de sus funciones deba adoptar el nuevo Gobierno surgido de las elecciones generales, que, entre otros extremos, podía proceder a la derogación de la norma reglamentaria que nos ocupa y que este caso, incluso, fue del mismo signo político que el que aprobó la norma objeto de recurso.

Por todo ello y en estas circunstancias el Real Decreto impugnado puede considerarse incluido en el ámbito del <<despacho ordinario de asuntos>>, lo que determina la desestimación de esta primera causa de nulidad que se invoca por la parte recurrente.

CUARTO.- Sobre la omisión del informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, exigido por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Debemos sentar como punto de partida que tratándose de la impugnación de una disposición normativa, el control jurisdiccional alcanza a la observancia del procedimiento de elaboración legalmente establecido, con respeto al principio de jerarquía normativa y de inderogabilidad singular de los reglamentos, así como la publicidad necesaria para su efectividad (art. 9.3 CE), según establece el art. 52 de la Ley 30/92, y el art. 131 de la actual Ley 39/2025, y que son las delimitaciones sustantivas y formales de la potestad reglamentaria las que determinan el ámbito del control judicial de su ejercicio, atribuido por el art. 106 de la Constitución, en relación con el art. 1 de la Ley 29/98, a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, lo que se plasma en el juicio de legalidad de la disposición general en atención a las referidas

previsiones de la Constitución y el resto del ordenamiento, que incluye los principios generales del Derecho (interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad,...), y que conforman las referidas exigencias sustantivas y formales a las que ha de sujetarse.

En este caso, denunciándose como ya dijimos el vicio formal consistente en la falta de informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, resulta obligado examinar el alcance de dicho informe.

El referido CAGL se crea en el ámbito de la Autonomía Local por la Ley 5/2010 de 11 de junio, cuyo artículo 57 establece:

<<1. Se crea el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales como órgano de representación de los municipios y las provincias ante las instituciones de la Junta de Andalucía con la finalidad de garantizar el respeto a las competencias locales. Para el ejercicio de sus competencias goza de autonomía orgánica y funcional. El Consejo adoptará su propio reglamento interno de organización y funcionamiento.

2. Corresponde al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales conocer con carácter previo cuantos anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que afecten a las competencias locales propias, e informar sobre el impacto que aquellas puedan ejercer sobre dichas competencias, pudiendo emitir juicios basados en criterios de legalidad y oportunidad que en ningún caso tendrán carácter vinculante.

3. Los informes del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales se aprobarán mediante votación, por mayoría simple de los asistentes.

4. El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales estará compuesto por la totalidad de la representación local en el Consejo Andaluz de Concertación Local más cinco cargos electos locales propuestos por la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación. El presidente o presidenta será elegido por mayoría absoluta del Consejo. Los miembros del Consejo podrán delegar el ejercicio del cargo en otros miembros electos de la misma diputación o ayuntamiento de la que forman parte.

5. Cuando se rechacen las observaciones o reparos formulados por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, deberá mediar información expresa y detallada.



6. En el trámite parlamentario de las disposiciones legislativas y planes que afecten a lo recogido en el apartado 2 de este artículo, será conocida la posición del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

7. Reglamentariamente se establecerá su régimen de funcionamiento>>.

En cumplimiento de tales previsiones se dicta el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento, en cuyo preámbulo señala que se trata de **una reivindicación del municipalismo que debe permitir, por la composición y funciones que se le atribuyen, el adecuado cumplimiento del objetivo de garantizar las competencias locales en el nuevo modelo político local andaluz**, a cuyo efecto se trata de definir el mecanismo de relación entre ambos niveles de gobierno, el local y el autonómico, precisando que se configura como un órgano de representación de composición exclusivamente local, diferenciado del Consejo Andaluz de Concertación Local de composición mixta, y ello con el objetivo de que dicho nivel de gobierno local pueda exponer su parecer y sus intereses ante las instituciones autonómicas. Señala también dicho preámbulo que el Reglamento tiene por objeto determinar los criterios que permitan entender cuándo los proyectos normativos y planes han de someterse al informe del CAGL y las consecuencias jurídicas que se derivan del informe emitido por el Consejo que, aun no teniendo el carácter vinculante, no puede desoírse sin más, sino que cuando se rechacen las observaciones o reparos formulados tendrá que ser contestado por el impulsor de la norma o plan con una información expresa y detallada.

En razón de todo ello se dispone en el art. 2 que: <<A los efectos de lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, se deberá **solicitar el informe preceptivo del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales en el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales que se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía siempre que las mismas pudieran afectar al ejercicio de las competencias propias de la administración local establecidas en los artículos 9 y 15 de la LAULA o en la legislación sectorial**>>, añadiendo en el art. 5 que: <<El órgano promotor de la iniciativa realizará un pronunciamiento sobre el informe emitido por el Consejo Andaluz

de Gobiernos Locales, donde se incluirá información expresa y detallada caso de no aceptarse las observaciones o reparos formulados>>.

El alcance que la normativa atribuye al informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales nos permite valorar la denuncia formulada por la parte por la omisión del mismo en este caso.

A tal efecto lo primero que ha de señalarse es que el informe resulta preceptivo en razón y en cuanto resulten afectadas las competencias locales propias por los anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones elaborados por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de las suyas, es decir y como resulta del preámbulo antes descrito, se trata de garantizar la defensa de las competencias locales sobre las que pueda incidir la actuación de la Comunidad Autónoma, a través de un órgano consultivo de composición exclusivamente local que expone su parecer al respecto. Por ello carece de justificación la alegación de la Junta de Andalucía en el sentido de que el informe del CAGL no resulta preceptivo en este caso, dado que ni la tramitación del Plan Hidrológico ni la del Plan de Gestión de Riesgos de Inundación son competencia propia de los municipios sino que la materia corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas, en este caso a la Comunidad Autónoma de Andalucía, confundiendo con ello la competencia ejercitada por la Administración autonómica en la elaboración de dichos planes con la incidencia que el contenido de los mismos tenga en las competencias propias de la Administración local, que es la que justifica y determina la exigencia de propiciar el parecer del CAGL en defensa del ámbito municipal afectado; no se trata de que la planificación hidrológica no se encuentra entre las competencias de la Administración Local establecidas en los arts. 9 y 15 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local Andaluza, sino de que las competencias locales descritas en dichos preceptos se vean afectadas por los planes impugnados.

Desde este planteamiento, ninguna duda cabe de la afectación por los planes impugnados de las competencias locales, no ya solo en relación con la materia de ordenación urbanística, sino con otras muy variadas, como resulta



de la simple lectura del Anejo 2 del PGRICMA, que contiene la descripción del programa de medidas, con las correspondientes tablas, en las que se describen las medidas y Administración responsable, figurando en numerosos supuestos específicamente los Ayuntamientos y en mayor número de manera conjunta con la expresión <<Todas>>, referidas a las distintas administraciones. Lo mismo resulta del Anexo 14, programa de medidas, del Plan Hidrológico, en el que se incluye, además de la Administración responsable la cuantía de la participación económica.

Por otra parte, el carácter preceptivo con el que se establece el mencionado informe del CAGL y su trascendencia se justifica por las razones de su creación, que se desprenden del art. 57 de la Ley 5/2010 y del preámbulo y preceptos del Decreto 263/2011, en razón de garantizar las competencias locales en el ámbito de autonomía local, con la intervención de un órgano consultivo creado *ad hoc* y con una composición exclusivamente local, mostrando así el propio legislador autonómico una voluntad concreta de encauzar a través del mismo las relaciones entre ambas administraciones o, como expresamente señala el preámbulo del referido Decreto, definiendo <<un mecanismo de relación entre ambos niveles de gobierno, el local y el autonómico>>, y ponderando la trascendencia de su intervención en cuanto se exige del órgano de la Comunidad promotor de la correspondiente iniciativa normativa una respuesta expresa y detallada a las observaciones y reparos formulados en el informe, en caso de no aceptarse los mismos. Todo lo cual pone de manifiesto la trascendencia de la omisión de tal informe en el procedimiento correspondiente que, como ya indicamos en sentencia de 21 de abril de 2016 (rec. 4135/14), afecta a distintos aspectos:

<<a) Conocerse por el mismo Consejo, con carácter previo, los proyectos de las disposiciones generales elaborados por la Junta de Andalucía "que afecten a las competencias locales propias".

b) Tras ello, "informar sobre el impacto que aquellas puedan ejercer sobre dichas competencias"; esto es, sobre las denominadas "competencias locales propias".

c) Informes que se concretan en los siguientes términos: "pudiendo emitir juicios basados en criterios de legalidad y oportunidad que en ningún caso tendrán carácter vinculante".

d) No obstante, tal carácter, el número 5 del artículo dispone que "Cuando se rechacen las observaciones o reparos formulados por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, deberá mediar información expresa y detallada">>.

Finalmente, por las características y alcance que el propio legislador autonómico atribuye a la creación e intervención del Consejo Andaluz de Gobierno Locales, que hemos examinado antes, impide justificar la omisión de su intervención o informe con la alegación de participación e informes y valoración por otros órganos de distinta composición y funciones, como el Consejo Andaluz del Agua o la Comisión de Autoridades Competentes, en congruencia con lo que ya indicamos en la referida sentencia de 21 de abril de 2016 en relación con la sustitución del CAGL, en aquel caso por la intervención del Consejo Andaluz de Concertación Social.

Y en este mismo sentido, dos sentencias de esta Sala de 25 de Marzo de 2019, recursos 4489/2016 y 4495/2016.

QUINTO.- Por lo expuesto, y estimándose la pretensión de declaración de nulidad de las disposiciones impugnadas por la ausencia del informe preceptivo del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, que, al amparo del artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, se formula en la demanda, no es necesario examinar y valorar los restantes motivos de impugnación, formales y sustantivos, que se articulan en dicha demanda. Sin imposición de costas.

FALLO

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



Estimar el recurso contencioso administrativo número 4483/2016, interpuesto por la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre, contra el Real Decreto contra el 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 Andaluzas; y contra 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, declarándose nulas dichas disposiciones por ser contrarias al ordenamiento jurídico. Sin costas.

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

Así se acuerda y firma.

José Manuel Sieira Míguez

Octavio Juan Herrero Pina

Juan Carlos Trillo Alonso

Inés Huerta Garicano

César Tolosa Tribiño

Francisco Javier Borrego Borrego

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. **Francisco Javier Borrego Borrego**, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

