

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE SEVILLA**  
**-SECCIÓN TERCERA-**

**SENTENCIA**

**RECURSO Nº 595/17**

**ILUSTRÍSIMOS SEÑORES.**

**PRESIDENTE:**

**D. VICTORIANO VALPUESTA BERMUDEZ**

**MAGISTRADOS:**

**D. PABLO VARGAS CABRERA**

**D. GUILLERMO DEL PINO ROMERO**

---

En la ciudad de Sevilla, a 20 de febrero de 2019.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, ha visto el recurso número 595/17, en el que son parte, de una como recurrente el Excmo. Ayuntamiento de Málaga, representado por la Procuradora Doña Aurelia Berbel Cascales, con la asistencia del Letrado Don Juan Manuel Fernández Martínez; y por la parte demandada, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, representada y defendida por el Letrado de su Gabinete Jurídico, en relación a impugnación de Orden autonómica. Siendo Ponente el Magistrado Ilmo. Sr. D. Guillermo del Pino Romero, quien expresa el parecer de la Sala.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**-Por la referida representación se presentó escrito interponiendo recurso contencioso-administrativo contra la Orden de 23 de febrero de 2016, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobados por el Real Decreto 11/2016, de 8 de enero, registrándose el recurso con el número 595/17, y de cuantía indeterminada.

**SEGUNDO.**- Teniendo por interpuesto el recurso, se acordó su tramitación conforme a las normas establecidas para el procedimiento en primera o única instancia en el Capítulo I del Título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y, recibido el expediente





ADMINISTRACIÓN  
DE  
JUSTICIA

administrativo se dio traslado a la parte actora para deducir demanda, lo que efectuó en tiempo y forma mediante escrito, que en lo sustancial se da aquí por reproducido.

**TERCERO.**-Dado traslado al demandado para contestar la demanda, lo efectuó mediante escrito, que en lo sustancial se da por reproducido en el que solicitaba, además de la inadmisión del recurso, que se dictase sentencia por la que se desestime la impugnación interpuesta.

**CUARTO.**-Recibido el juicio a prueba fueron propuestas y practicadas las que constan en sus respectivas piezas, y no siendo necesaria la celebración del vista pública, pasaron los autos a conclusiones, que evacuaron las partes en tiempo y forma mediante escritos que obran unidos a autos, señalándose seguidamente día para votación y fallo que tuvo lugar el día de hoy, en el que efectivamente se ha deliberado, votado y fallado .

**QUINTO.**-En la tramitación de este procedimiento se han observado las exigencias legales.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**- Es objeto de impugnación en este proceso la Orden de 23 de febrero de 2016, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobado por el Real Decreto 11/2016, de 8 de enero.

La Administración autonómica demandada, en su escrito de contestación, esgrimió la inadmisión del recurso por entender que la Orden aquí impugnada se refiere solamente a la publicidad sin contenido normativo siendo, por tanto, un acto de mero trámite no comprendido en el artículo 25 de la Ley Jurisdiccional.

**SEGUNDO.**- Antes de abordar los argumentos de la recurrente, y, dado el contenido de la pretensión que contiene el suplico de demanda y el propio escrito de contestación así como las alegaciones finales sobre la anulación , se ha de resolver los óbices procesales esgrimidos por la Administración en orden a la admisión del recurso que se sintetizan en la falta de contenido normativo siendo de mero trámite la actuación aquí impugnada.

Pues bien, la distinción entre actos " definitivos" y de "trámite" adquiere un significado capital en la teoría del procedimiento administrativo. Como dice la STS de 7-7-2009, rec. 593/2007; "...Hemos de partir de que uno de los criterios de clasificación de los actos administrativos atiende a la función que desempeñan en el procedimiento, y así se distingue entre actos de trámite que preparan y hacen posible



*la decisión, dirigiéndose al mayor acierto de ésta, y las resoluciones que deciden las cuestiones planteadas. La diferenciación determina que los actos de trámite no sean impugnables separadamente, sino que es al recurrir la correspondiente resolución cuando pueden suscitarse las cuestiones relativas a su legalidad. Así se recoge en el art. 107 de la LRJ-PAC y 25-1 LRJCA de tal manera que los actos de trámite solo son recurribles separadamente cuando decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o un perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. Esta normativa, como reconoce el TJCE (sentencia de 15-5-2003, asunto C-214/00), no afecta a una tutela judicial adecuada de los particulares. Además, responde a principios de racionalidad y eficacia procedimental para evitar que los procedimientos se vean paralizados por reclamaciones sucesivas contra meros actos preparatorios y no decisorios.”.*

En el presente caso, hemos de significar que la Orden impugnada comienza diciendo: "El Real Decreto 11/2016, de 8 de enero, por el que se aprueban, entre otros, el Plan Hidrológico de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, establece en su disposición tercera que, dado el carácter público de los planes hidrológicos, conforme a lo dispuesto en el artículo 40.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, cualquier persona podrá consultar el contenido del Plan en la Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico, así como en las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía. Igualmente, esta información estará disponible en la página web de dicha Consejería ([www.juntadeandalucia.es/medioambiente](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente)).

Asimismo, se podrán obtener copias o certificados de los extremos del mismo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y acceder a su contenido en los términos previstos en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Sin perjuicio de lo anterior, con el fin de facilitar a los ciudadanos el conocimiento del contenido esencial de los planes hidrológicos citados, esta Consejería considera adecuado publicar en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía las determinaciones del contenido normativo del Plan Hidrológico de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobado por el Real Decreto 11/2016, de 8 de enero.

En su virtud, dispongo la publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía del texto que incluye las determinaciones de contenido normativo del





ADMINISTRACIÓN  
DE  
JUSTICIA

*Plan Hidrológico de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobado por el Real Decreto 11/2016, de 8 de enero, que se incorporan como Anexo I a esta Orden."*

Por tanto, es el Real Decreto 11/2016, de 8 de enero, por el que se aprueban, entre otros, el Plan Hidrológico de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, el que tiene como tal, trascendencia normativa pues aprueba el mismo. Así dice el BOE número 19 de 22 enero 2016 que 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."

Podemos plantear si la Orden impugnada tiene eficacia normativa por ser la publicidad un requisito para la eficacia directa o indirecta de lo que aquí se recurre. Ya se ha dicho precedentemente que la Orden tiene por fin: "*facilitar a los ciudadanos el conocimiento del contenido esencial de los planes hidrológicos citados,*" y por esta razón la Consejería "*considera adecuado publicar en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía las determinaciones del contenido normativo del Plan Hidrológico de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas*".

La propia denominación de Orden, jerárquicamente ya nos está sugiriendo que no es determinante de eficacia alguna, pues se limita a facilitar su conocimiento y, es la propia Administración, la que lo considera "adecuado" y, por tanto, no pende de la publicación en el boletín autonómico la eficacia de aquellas determinaciones que se aprobaron y publicaron con el Real Decreto 11/2016, el cual, explícitamente, si dice en su apartado quinto; "*Eficacia. El presente real decreto surtirá efectos el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».*", mientras que la Orden aquí impugnada, se limita a expresar en su Disposición final tercera: "*Entrada en vigor. La presente Orden entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».*"

Del anterior razonamiento cabe extraer la llana conclusión de que la Orden aquí impugnada carece de eficacia normativa en todo aquello que no se extienda a la sola publicidad, puesto que las determinaciones del Plan fueron aprobadas y surtieron eficacia en orden a su impugnación, el día 23 de enero 2016, fecha de publicación en el BOE del Real Decreto 11/2016, en cuyo apartado primero, se viene a decir en lo que aquí interesa: "*Aprobación de 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.*"

*1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.6 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa, que fue aprobado inicialmente por el Consello de la Xunta de Galicia en su reunión de 22 de*





octubre de 2015, así como los correspondientes a las demarcaciones hidrográficas de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras, aprobados por el Consejo de Gobierno de Andalucía en su reunión de 20 de octubre de 2015.

2. El ámbito territorial del Plan Hidrológico de Galicia-Costa coincide con el de la demarcación hidrográfica de Galicia-Costa, conforme a lo establecido en la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia, de la Comunidad Autónoma de Galicia.

3. El ámbito territorial de los Planes Hidrológicos de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras coincide con el de las demarcaciones hidrográficas definidas en los artículos 3.1, 3.2 y 3.3, respectivamente, del Decreto 357/2009, de 20 de octubre, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía."

Prosigue el Real Decreto diciendo que: "Al tratarse de planes hidrológicos intracomunitarios y teniendo en cuenta la extensión de cada una de las partes en las que se estructuran, su publicidad se materializa a través de la publicación formal del contenido normativo del plan y sus anejos en el Boletín Oficial de las comunidades autónomas afectadas, y la publicación de la memoria y sus anexos en las páginas web de la Administración hidráulica de las Comunidades Autónomas de Galicia y de Andalucía.

Los mencionados Planes Hidrológicos han sido informados favorablemente por el Consejo Nacional del Agua en su reunión del día 28 de octubre de 2015, por lo que procede su aprobación mediante real decreto, al amparo de lo dispuesto en los artículos 40.5 y 6 del texto refundido de la Ley de Aguas. "

Por último, en el apartado tercero del Real Decreto, se dice: "1. Dado el carácter público de los planes hidrológicos, conforme a lo dispuesto en el artículo 40.4 del texto refundido de la Ley de Aguas, el contenido íntegro del Plan Hidrológico de Galicia-Costa podrá consultarse en los Servicios centrales de Aguas de Galicia, así como en sus servicios y demarcaciones territoriales. Asimismo, los Planes Hidrológicos del ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía podrán consultarse en la Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico y en las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía. Igualmente, esta información estará disponible, en cada caso, en las páginas web de Aguas de Galicia (<http://augasdegalicia.xunta.es>) y de la Junta de Andalucía ([www.juntadeandalucia.es/medioambiente](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente)); sin perjuicio de la publicación de la





ADMINISTRACIÓN  
DE  
JUSTICIA

*parte normativa de cada uno de los Planes y sus anexos en el Boletín Oficial de las Comunidades Autónomas de Galicia y Andalucía, respectivamente.*

*2. Se podrá acceder al contenido de los Planes Hidrológicos en los términos previstos en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, así como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno."*

De la normativa transcrita se desprende que, el acceso al conocimiento del contenido normativo de los distintos planes hidrológicos se prevé en el reglamento estatal por lo que, cabe precisar que la Orden en sí misma no contiene más que el propósito de "facilitar" a nivel autonómico, la publicidad de aquella norma reglamentaria estatal, pues es al Estado al que corresponde la planificación hidrológica y el contenido de sus determinaciones y, por tanto, frente al que han de dirigirse las impugnaciones referidas a dichas determinaciones normativas cuyo conocimiento se ha facilitado por la Orden aquí recurrida.

En definitiva y para concluir, cabe afirmar que procede la desestimación del recurso en este capítulo, pues se trata, más que de un acto de mero trámite, de un acto autónomo en el que sólo se podría examinar la competencia y los límites de la publicidad que acuerda pero, no puede examinar el contenido sustantivo de lo que se impugna pues con ello no se está cuestionando la publicación mediante la Orden aquí impugnada, sino la nulidad íntegra del Plan Hidrológico y ,con carácter subsidiario, a la anulación de su normativa y, respecto de la que esta Sala carece de competencia objetiva pues corresponde esta, en cuanto a la norma reglamentaria estatal, al Alto Tribunal.

Por todo ello procede la desestimación del recurso.

**TERCERO.-** No se aprecian méritos suficientes de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para considerar procedente un pronunciamiento especial sobre las costas de esta instancia en tanto que se ha producido la desestimación de la pretensión de inadmisión del recurso alegada por la Administración.

Vistos los preceptos legales citados, concordantes y demás de general y pertinente aplicación

### **FALLAMOS**

1º Rechazar las causas de inadmisibilidad del recurso alegada por la





representación procesal de la Administración demandada.

2º Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora Doña Aurelia Berbel Cascales en representación del Excmo. Ayuntamiento de Málaga, contra la Orden de 23 de febrero de 2016, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobados por el Real Decreto 11/2016, de 8 de enero.

3º No hacer pronunciamiento sobre la imposición de las costas procesales.

Notifíquese a las partes haciéndoles saber que contra esta sentencia cabe preparar recurso de casación por escrito ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente a la notificación de la presente resolución, en los términos y con las exigencias contenidas en los artículos 86 y siguientes de la LJCA.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

*"La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.*

*Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes."*





Faint, illegible text at the top of the page, possibly a header or title.

Second block of faint, illegible text in the upper middle section.

Third block of faint, illegible text in the middle section.

Fourth block of faint, illegible text in the lower middle section.

Fifth block of faint, illegible text in the bottom section.