

En Logroño, a 12 de diciembre de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido, en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz y del Consejero D. Enrique de la Iglesia Palacios; y presencial de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D^a Amelia Pascual Medrano y D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

68/22

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se regulan las competencias, la composición y el funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Ficha para el trámite de Consulta previa con anterioridad a la elaboración del Anteproyecto de Decreto, de la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería de Gobernanza Pública, del 19-01-22 al 08-02-22.
- Certificado de la Dirección General (DG) de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030, de 09-02-22.
- Resolución de inicio de la DG de Política Territorial, Urbanismo y Vivienda, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo rural, Territorio y Población, de 23-02-2022.
- Borrador inicial del Decreto, de 18-02-22.
- Información pública/trámite de audiencia, del 8-03-22 al 28-3-2022.
- Certificado de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030, de 03-04-22.
- Alegaciones presentadas por el Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de La Rioja, de 22-3-2022.
- Memoria Justificativa de la DG de Política Territorial, Urbanismo y Vivienda, de 04-05-22.

- 2º Borrador del Decreto, de 04-05-22.
- Informe de la SGT dirigido a la DG de Política Territorial, Urbanismo y Vivienda, de 12-07-22.
- Resolución de la SGT por la que se declara formado el expediente y se acuerda continuar con su tramitación, de 20-05-22.
- Memoria inicial de la SGT, de 27-05-22.
- 3º Borrador del Decreto, de 27-05-22.
- Oficio de la SGT, de Petición de informe al Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (SOISP), de 27-05-22.
- Informe de la Jefa del SOISP, de 10-06-22.
- 4º Borrador del Decreto, de 14-06-22.
- Requerimiento de actuaciones de la SGT a la DG de Política Territorial, Urbanismo y Vivienda, a la vista de las consideraciones efectuadas por el SOISP, de 15-06-22.
- Informe de la DG de Política Territorial, Urbanismo y Vivienda, en respuesta a las observaciones manifestadas por el SOISP y la SGT, de 14-07-22.
- 5º Borrador del Decreto, sin fecha.
- 6º Borrador del Decreto, de 18-07-22.
- Oficio de la SGT, de Petición de informe a la DG de los Servicios Jurídicos, de 20-07-22.
- Informe de la DG de los Servicios Jurídicos, de 02-08-22.
- Requerimiento de actuaciones de la SGT al Centro Gestor de la DG de Política Territorial, Urbanismo y Vivienda, a la vista de las consideraciones efectuadas por la DG de los Servicios Jurídicos, de 17-08-22.
- 7º Borrador del Decreto, de 17-08-22.
- Informe de la DG de Política Territorial, Urbanismo y Vivienda, en respuesta a las observaciones manifestadas por la DG de los Servicios Jurídicos y la SGT de Agricultura, Ganadería, Mundo rural, Territorio y Población, de 12-09-22.
- 8º Borrador del Decreto, de 12-09-22.
- 9º Borrador del Decreto, de 18-10-22.
- Memoria previa al Dictamen del Consejo Consultivo, de 25-10-22.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 26 de octubre de 2022 y registrado de entrada en este Consejo ese mismo día, la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población del Gobierno de La Rioja remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 4 de noviembre de 2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

1.- El art. 11.c) LCCR'01 (Ley de la CAR 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja) determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; precepto que viene a reiterar el art. 12.2.C) RCCR'02 (Reglamento de la Ley citada, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero).

Pues bien, la norma sometida a nuestra consideración pretende aprobar un Reglamento de desarrollo parcial de la Ley autonómica 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTUR), cuyo artículo 6 incluye entre los órganos de la Administración General de la CAR con competencias en materia de ordenación territorial y urbanística a la *“Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja”* (COTUR), sobre la que dispone que su *“composición, régimen y funcionamiento se determinarán reglamentariamente”* (art. 6.1.e).

Por otra parte, la DF 4ª de la LOTUR *“autoriza al Gobierno de La Rioja a dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley”*.

2.- En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR'01 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la CE, el Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99) y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante”*. Como hemos señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

1.- La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 32 *bis* a 42 LFAR (Ley de la CAR 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR) en la redacción dada por la Ley 2/2018, de 30 de enero, que es la aplicable *ratione temporis* al procedimiento reglamentario que ahora examinamos.

2.- Consulta previa.

La modificación indicada, operada en los preceptos de la LFAR dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 *bis*, que, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.*bis*.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes

a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la APCAR (Administración pública de la CAR) o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurren razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15 (Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPAC'15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del art. 133.1 LPAC'15, el cual resulta

de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

En el caso presente, esta iniciativa reglamentaria fue sometida a consulta previa entre los días 19-1-2022 y 8-2-2022 mediante la publicación correspondiente en la página web del Gobierno de La Rioja, conforme acredita el certificado expedido el 9-2-2022 por el Sr. Director General de Transparencia y Buen Gobierno, que señala que, durante ese plazo, no se recibió comentario u observación alguna.

3. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

A) En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR:

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.

En el presente caso, la Resolución de inicio, de 23-2-2022, fue dictada, tal como permite el art. 33.2 LFAR, por la Sra. Directora General de Política Territorial, Urbanismo y Vivienda, órgano que resulta competente *ratione materiae* de conformidad con el art. 6.2.5.h) del Decreto 49/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población, conforme al cual entra dentro del ámbito de atribuciones materiales de dicha Dirección General *“la gestión, tramitación y coordinación de asuntos de órganos colegiados con competencia en materia de urbanismo, así como la gestión de su funcionamiento (...)”*.

B) Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR dispone que:

“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución de 23-2-2022 satisface adecuadamente todos los requisitos exigidos por el precepto transcrito, con excepción de la expresión del fundamento jurídico de la competencia ejercida, y, más en concreto, de la competencia *administrativa* para acordar el inicio del procedimiento, cuestión en cuyo análisis la Resolución iniciadora, si bien cita el art. 33.2 LFAR, omite cualquier referencia al Decreto 49/2020.

Desde luego, la irregularidad advertida carece de relevancia invalidante pues la Dirección General que acordó el inicio del procedimiento ostenta competencia para ello, como se ha expuesto ya.

4. Elaboración del borrador inicial, Memoria justificativa y estudio económico.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la Resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación.

Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

2. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

En este caso, la Resolución de inicio va acompañada de un borrador inicial de la norma proyectada y de una Memoria justificativa, de 4-5-2022, que aborda de modo suficiente los extremos requeridos por el precitado art. 34.

Sobre el “*impacto presupuestario*” que habrá de producir la entrada en vigor del nuevo reglamento, la Memoria de 4-5-2022 se limita a afirmar lacónicamente que no tendrá “*ninguno*”. Aunque tal aseveración no se acompaña de razonamiento alguno, puede compartirse dado que: (i) la COTUR, como más adelante se verá, es un organismo que ya existe en la actualidad; (ii) las modificaciones en su composición van a ser irrelevantes económicamente, puesto que la nueva norma prevé que la condición de miembro de su Pleno o de su Comisión Permanente o la asistencia a las sesiones de estos órganos no genere derecho a percepción económica alguna (arts. 4.5, 4.7 y 5.7 del borrador nº 9).

Con todo, cabe observar aquí que no se ha recabado el informe de la Oficina de Control Presupuestario, por lo que no es posible conocer el criterio de dicho Centro sobre esta cuestión.

5. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El art. 35 LFAR dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observarán defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de 20-5-2022.

A esa diligencia se le acompaña una Memoria inicial y el tercer borrador del texto, ambos de 27-5-2022.

6. Trámite de audiencia.

A) La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los Entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus Organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante Acuerdo o Resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.

B) El art. 133. 2 y 3 LPAC'15 regula igualmente el trámite de audiencia, de la siguiente forma:

“2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.

C) En relación con el momento en que haya de desarrollarse este trámite, el art. 36.1 LFAR contempla dos posibilidades. O bien que lo garantice *“la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial”* o bien que lo haga *“la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto”*, es decir, tras la declaración de quedar formado el expediente.

Aquí aconteció lo primero, pues la información pública tuvo lugar entre el 8-3-2022 y el 28-3-2022, antes de la diligencia que declaró formado el expediente, fechada, como ya se ha señalado, el 20-5-2022.

D) Sobre la manera en que haya de garantizarse esa audiencia, debe ponerse de manifiesto que, tras la modificación operada por la Ley 2/2018, el art. 36.1 LFAR contempla dos formas diferentes de sustanciarla.

-Una, que podría denominarse audiencia pública, o general: “la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados...”.

-Y otra, que responde a la concepción clásica de la audiencia corporativa: “Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

A este respecto, conviene subrayar que la interpretación estricta de la redacción del art. 36.1 LFAR parece excluir la posibilidad de configurar esos dos cauces como alternativos, de modo tal que, cuando hubiera de verificarse dicho trámite de audiencia, la Consejería tramitadora pudiera optar libremente entre una u otra fórmula. Más bien parece, por el contrario, que el propósito del legislador de 2018 fue atribuir carácter obligatorio a la *audiencia pública* (“*la Dirección General competente... publicará...*”), y optativo a la *audiencia corporativa* (“*Asimismo, podrá también...*”).

E) En este caso, la Consejería actuante sometió el texto a un trámite de audiencia pública o general, abriendo al efecto un plazo de quince días hábiles, según publicó en la página web del Gobierno de La Rioja (<https://web.larioja.org/participa>), en la que –según ha podido comprobar este Consejo– se hizo accesible el borrador del anteproyecto.

Lo sometido a información pública entre el 8-3-2022 y el 28-3-2022 fue el borrador inicial del texto y en ese plazo se formuló una alegación por el Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de La Rioja que sugirió la incorporación a la COTUR de un vocal representante de dicho Colegio Oficial.

La alegación fue analizada por la DG de Política Territorial en la Memoria Justificativa de 4-5-2022, si bien no dio lugar a una modificación del borrador inicial.

F) En el análisis de esta fase del procedimiento reglamentario estimamos oportuno incluir una observación relativa a la ausencia de participación de otras Administraciones Públicas.

La norma proyectada prevé que formen parte de un órgano colegiado autonómico como la COTUR (bien sea de su Pleno, bien sea de su Comisión Permanente), varios representantes de otras Administraciones y entidades públicas distintas a la Administración General de la CAR: de la Administración General del Estado, de la Confederación Hidrográfica del Ebro, y de las Corporaciones Locales (el Alcalde de Logroño, otros dos Alcaldes, así como funcionarios municipales). Véanse así los arts. 4.1.c) y 5.1.c) del borrador definitivo (el noveno).

Este Consejo no entra a valorar la pertinencia de que tales representantes se integren en la COTUR -lo que es cuestión de oportunidad ajena a nuestro análisis- pero, siendo esas las previsiones de la norma proyectada, sí considera preciso señalar que en su procedimiento de elaboración debería haberse garantizado oportunamente la participación de dichas Administraciones y entidades. Así se infiere de los principios de lealtad institucional, coordinación entre Administraciones Públicas y respeto al ejercicio legítimo de las competencias de otras Administraciones Públicas (por todos, arts. 3.1, 3.1.e), 140.1.a) y 141.1.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LSP'15).

La omisión advertida resulta especialmente relevante en el caso de la Confederación Hidrográfica del Ebro (art. 5.1.c.13º del texto), dado que la incorporación de un representante de este Organismo Público a la Comisión Permanente de la COTUR constituye una novedad respecto del vigente Decreto 84/2015, en el que no se prevé la presencia en la COTUR de ninguna autoridad o funcionario del Organismo de cuenca; a diferencia de lo que sucede con las restantes Administraciones Públicas, respecto de las que el nuevo texto vendrá a reproducir lo que ya establece el Decreto 84/2015.

Por ello, creemos que, en la fase de audiencia, debería haberse conferido -cuando menos a la CHE- la posibilidad de pronunciarse sobre la incorporación a la COTUR de uno de sus integrantes. En este punto, debe recordarse que, como Organismo Autónomo que es, la CHE tiene personalidad jurídica propia (arts. 22.1 del TR de la Ley de Aguas, aprobado por RD-Leg 1/2001, de 20 de julio, en relación con los arts. 89.1 y 98.1 LSP'15), por lo que la audiencia debería haberse entendido directamente con ella.

Esto dicho, la asistencia de representantes de las Confederaciones Hidrográficas a órganos equivalentes a la COTUR no es extraña en el Derecho autonómico comparado, pudiendo citarse, por todos, el art. 4.2.c) del Decreto 24/2013, de 27 de junio, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que regula las funciones, composición y funcionamiento de su Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio.

Para el caso de que la observación anterior fuera atendida, la retroacción del procedimiento reglamentario debería hacerse en la forma que indicaremos en el Apartado nº 10 de este F. Jco.

7.- Intervención de las Entidades Locales.

A) El art. 37 LFAR establece que *“el órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los entes locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el procedimiento cuando el anteproyecto de disposición afecte a las competencias de estos”*.

En este caso, del expediente remitido no se desprende que las Corporaciones Locales de la CAR hayan tenido participación en el procedimiento reglamentario, cuando, conforme al precepto citado, esta participación sí debería haberse procurado, dado que el anteproyecto de reglamento sí afecta –y lo hace de manera inequívoca- a competencias locales.

B) Al respecto, bastará recordar que, dentro del conjunto de competencias municipales, se encuentran las relativas al urbanismo. Según el art. 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, *“2. El Municipio ejercerá en todo caso como*

competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística (...)”.

El contenido de las competencias urbanísticas de las Corporaciones Locales de La Rioja viene determinado por la LOTUR, dictada por el legislador autonómico al amparo del título resultante de los arts. 148.1.3º CE y 8.1.16 EAR’99 (competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda). Así, los apartados 2 y 3 del art. 5 LOTUR señalan que:

“2. Con carácter general, la actividad urbanística corresponde a la Comunidad Autónoma y a los Municipios de La Rioja en la esfera de sus respectivas competencias y en los términos previstos en esta Ley.

3. Las competencias en materia urbanística que no estén expresamente asignadas a ninguna Administración Pública en esta Ley o en cualquier otra disposición corresponderán a los Municipios”.

A partir de ahí, y expuesto sea sin ningún ánimo de exhaustividad, los arts. 7, 87, 88, 90 a 92, 96, 105 a 107, 114 y ss, 119 y ss, 193, 211, 212, 221 y 224.1 LOTUR regulan las diversas atribuciones de los municipios relativas a la aprobación (inicial, provisional y/o definitiva, según los casos) de los distintos instrumentos de planeamiento urbanístico y a la revisión de éstos; a la celebración de convenios urbanísticos; a la ejecución del planeamiento; al otorgamiento de autorizaciones y licencias de edificación y uso de suelo; al ejercicio de las potestades sancionadora y de policía urbanística; así como al desarrollo de la función de inspección urbanística. Parecidas disposiciones pueden encontrarse en los Reglamentos de Planeamiento y Gestión Urbanística (RPU y RGU, aprobados, respectivamente, por RRDD 2159/1978, de 23 de junio y 3288/1978, de 25 de agosto).

C) Pues bien, la propia LOTUR configura un régimen jurídico caracterizado por una intensa incidencia de la COTUR en el ejercicio de ese nutrido haz de competencias locales, ya que atribuye a dicho órgano autonómico, por ejemplo: (i) El otorgamiento de ciertas autorizaciones de implantación de usos o actividades en suelo no urbanizable (art. 53.2 LOTUR); (ii) La resolución de consultas urbanísticas relativas a la posibilidad de transformar el suelo urbanizable delimitado (arts. 58 y 59); (iii) La emisión de los informes previos a la aprobación definitiva de las Normas de Coordinación del Planeamiento Urbanístico Municipal (art. 86.3), de las Normas Urbanísticas Regionales (art. 112.1.c) o a la aprobación de la Norma Técnica de Planeamiento (art. 113.3); (iv) La evacuación de informe previo a la subrogación de la CAR en el ejercicio de ciertas competencias sancionadoras municipales (art. 222.2).

En fin, la intervención de la actuación de la COTUR en las competencias urbanísticas municipales resulta particularmente relevante en la aprobación misma de los instrumentos

de planeamiento urbanístico local (Planes Generales Municipales y sus modificaciones, Planes Parciales y Especiales), ámbito el que, conforme a los arts. 88.1 y 90.1.c) LOTUR, puede corresponder a la Comisión o bien la emisión de informes previos preceptivos (p. ej. arts. 88.1.b) o 90.1.c.1º), o bien, incluso, la aprobación definitiva misma de estos instrumentos (p. ej. los Planes Generales Municipales de municipios de menos de 25.000 habitantes o los Planes Parciales y Especiales de municipios de menos de 5.000, arts. 88.1.c) y 90.1.c.2º).

D) Expuesto lo que antecede, y confrontadas esas determinaciones legislativas con el contenido sustantivo del reglamento proyectado, es preciso notar que éste no se limitará a regular los aspectos organizativos *internos* de la COTUR (número de miembros, régimen de sus nombramientos y suplencias, convocatoria de sesiones...), sino que presenta también una notable proyección *externa*, al contemplar supuestos específicos de suspensión de los procedimientos sometidos al conocimiento de la COTUR (p. ej. arts. 3.3.b, 12.3 o 13.7) o habilitar a los órganos de la COTUR a requerir informes o documentos adicionales a los recibidos (3.2.g o 3.3.g), o a subsanar la documentación que le sea remitida (3.2.d), circunstancias que, según prevé el propio texto analizado, podrían conllevar en ocasiones la suspensión de los plazos de que dispone la COTUR para resolver los asuntos sometidos a su competencia (art. 13.8).

En definitiva, el proyecto reglamentario, disciplinará no sólo la composición de la COTUR o su régimen interno de funcionamiento, sino también su actuación *ad extra* a través de los procedimientos de su competencia, con lo que, inevitablemente, la regulación que contenga el nuevo reglamento sí va a afectar al ejercicio de competencias locales.

E) Siendo ello así, la Consejería tramitadora debería asegurar la participación de los entes locales en la tramitación del procedimiento de elaboración de esta disposición general, tal como prescribe el art. 37 LFAR.

A tal efecto, se recuerda que esa participación puede hacerse efectiva mediante la remisión del proyecto reglamentario al Consejo Riojano de Cooperación Local, órgano “*deliberante y consultivo... de colaboración y cooperación entre la Administración autonómica y las entidades locales de La Rioja*” (art. 108.1 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, LALR), que cuenta entre sus funciones las de “*emitir informe sobre los anteproyectos de... decretos que conciernan al régimen local*” así como “*Conocer e informar cuantos asuntos, no previstos expresamente en este artículo, convengan a la mejor coordinación entre ambas Administraciones Públicas* (arts. 109.a) y 109.h) LALR).

Al igual que hemos señalado ya en el apartado anterior, en la hipótesis de que la esta observación anterior fuera acogida, el procedimiento reglamentario debería retrotraerse del modo que señalaremos en el Apartado final de este F. Jco.

8.- Informes y dictámenes preceptivos.

A) Según el art. 38 LFAR:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El Anteproyecto será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

Esta fase del procedimiento reglamentario se ha desarrollado del modo que sigue:

B) En primer lugar, la Consejería actuante solicitó del SOISP, el 27-5-2022, la emisión de un informe relativo al tercer borrador del texto. Este informe puede considerarse preceptivo de conformidad con el art. 4.1 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la CAR, y ello en la medida en que la norma proyectada innova, como hemos visto ya, ciertos aspectos de la regulación de los procedimientos administrativos confiados a la COTUR.

El SOISP evacuó su informe el 10-6-2022, sugiriendo ciertas modificaciones del borrador que fueron analizadas por la DG de Política Territorial (informe de 14-7-2022) y que, en definitiva, dieron lugar -además de a otras dos intermedias- a una sexta versión del texto, fechada el 18-7-2022.

C) Tras la emisión del parecer del SOISP, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura interesó mediante Oficio de 20-7-2022 el informe de los Servicios Jurídicos, que lo emitieron el 2-8-2022.

A solicitud de la Secretaría General Técnica (oficio de 17-8-2022), las sugerencias y consideraciones de los Servicios Jurídicos fueron examinadas por la Dirección General de

Política Local, a la que también fue remitido un séptimo borrador del Anteproyecto, con las modificaciones incorporadas tras el Informe del Servicio Jurídico de 2-8-2022.

En Informe de 12-9-2022, la referida DG de Política Local, aunque se pronuncia en sentido favorable a acoger casi todas las observaciones de los Servicios Jurídicos, no las asume en su totalidad, por lo propone un nuevo borrador del texto (el octavo), que fue remitido a la Secretaría General Técnica y que –según expresa el Informe de 12-9-2022– mantiene la redacción de alguno de los preceptos (singularmente el 12.5) que lucía en los borradores sexto y séptimo.

Esta circunstancia obliga a poner de relieve que la intervención de los Servicios Jurídicos, aunque se ha visto seguida de la propuesta de un nuevo borrador (el octavo) diferente al que finalmente emitió la Secretaría General Técnica (el noveno), sí ha tenido, en la práctica, el carácter preceptivo y último requerido por el art. 38.3 LFAR según hemos reiterado en numerosos dictámenes (por todos, D.56/06, D.23/07, D.27/07, D.54/10, D.29/11, D.46/11, D.30/12, D.89/18 o D.75/19). Ello es así porque, en definitiva, la Secretaría General Técnica, al elaborar su Memoria Final y el borrador previo al dictamen del Consejo Consultivo, lo ha hecho conociendo el criterio del Servicio Jurídico sobre todos los preceptos del texto, y sobre todas las redacciones propuestas.

9. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que procederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una Memoria final (denominada “*previa al dictamen del Consejo Consultivo*”) fechada el 25-10-2022, en el que la Secretaría General Técnica analiza pormenorizadamente las observaciones formuladas por los Servicios que han tomado parte en el procedimiento reglamentario, a la que se acompaña el noveno borrador de la disposición proyectada.

10. Recapitulación.

A juicio del Consejo, las deficiencias padecidas en la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición general deberían subsanarse del modo que sigue:

1/ En primer lugar, debería remitirse el noveno borrador, por ser el más acabado y depurado, a la Confederación Hidrográfica del Ebro, con el fin de brindarle la oportunidad de ser oída en cuanto a la participación de uno de sus representantes en los órganos de la COTUR.

2/ Después, tanto si ese primer trámite no da lugar a modificación alguna del Anteproyecto, como si propiciase un nuevo borrador, uno u otro texto (según el caso) tendrían que ser sometidos a conocimiento del Consejo Riojano de Cooperación Local, para permitir la intervención de los entes locales, exigible aquí conforme al art. 37 LFAR.

3/ Si las dos actuaciones anteriores no supusieran modificación alguna respecto del noveno borrador, por un elemental principio de economía procedimental podrían conservarse, conforme al art. 51 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC'15) tanto los informes preceptivos ya emitidos por el SOISP y por el Servicio Jurídico, como la Memoria de 25-10-2022 e incluso el dictamen del Consejo Consultivo; si bien, con carácter previo a elevar el Anteproyecto al Consejo de Gobierno, debería redactarse por la Secretaría General Técnica una nueva “*Memoria Final*” que diera cuenta de los nuevos trámites observados hasta ese momento.

4/ Por el contrario, si los trámites referidos en los apartados 1/ y 2/ propiciaran la redacción de una nueva versión, resultaría necesario –salvo que las modificaciones introducidas no fueran sustanciales- reproducir, por su orden, la fase de informes preceptivos (dejando para el último lugar el del Servicio Jurídico), confeccionar una nueva Memoria final, y someter otra vez el texto a dictamen del Consejo Consultivo.

Tercero

Competencia de la CAR, cobertura legal y rango normativo

1. La competencia de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración autonómica.

A) Como ya se ha indicado al analizar la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo, el reglamento proyectado, en el caso de ser aprobado, desarrollará la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTUR), si bien no de modo completo u omnicompreensivo, sino ciñéndose a la normación de la composición y funcionamiento de uno de los órganos de la APCAR competentes en materia de urbanismo, la COTUR.

Ya hemos anticipado que el texto en tramitación tiene una doble proyección organizativa y procedimental. *Organizativa*, en cuanto regula la composición de la COTUR, el nombramiento de sus miembros titulares y suplentes, los órganos que la componen y sus competencias respectivas, la convocatoria de sus sesiones y el régimen de adopción de sus acuerdos. También, aunque en menor medida, el futuro reglamento presenta un cierto contenido *procedimental*, pues: (i) contempla supuestos específicos de suspensión de los procedimientos administrativos en los que interviene la COTUR, (ii) faculta a los órganos de la COTUR a requerir informes o documentos adicionales y a subsanar la documentación recibida, y (iii) determina los recursos administrativos que caben contra los acuerdos que aprueben los órganos de la COTUR.

B) En relación con el primero de esos aspectos, el organizativo, la CAR cuenta con el título competencial resultante del art. 26.1 EAR '99, en virtud "*corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado*".

Vaya por delante que, precisamente en el ejercicio de esa competencia, el Gobierno de La Rioja ha aprobado ya, sucesivamente, el Decreto 126/2003, de 19 de diciembre, que reguló las competencias, funcionamiento y composición del Pleno y la Comisión Permanente de la COTUR, y el vigente Decreto 84/2015, de 4 de septiembre, homónimo del anterior, al que derogó, y que, a su vez, vendrá a ser sustituido por el reglamento en tramitación.

En todo caso, teniendo en cuenta que la COTUR es un órgano administrativo colegiado, los "*principios generales y normas básicas del Estado*" que condicionan o enmarcan el ejercicio de aquella competencia autonómica se hallan contenidos, principalmente, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

(LSP'15), dictada, en lo que aquí interesa, al amparo del título competencial reservado al Estado por el art. 149.1.18 CE para fijar las “*bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*”, y cuyos arts. 5,15, 16, 17 y 18 (básicos, *ex DF 14ª LSP'15*), establecen el régimen aplicable a los órganos administrativos colegiados de todas las Administraciones Públicas.

C) Por otra parte, para regular (siquiera sea del modo fragmentario o parcial con que lo hace el reglamento analizado) los procedimientos administrativos en los que interviene la COTUR, nuestra Comunidad Autónoma cuenta también con el título competencial reconocido en el art. 8.1.2 EAR '99 en materia de “*procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja*”.

Como hemos advertido en otros muchos dictámenes (por todos, D.116/18 o D.73/20), esta competencia debe ser ejercida de modo respetuoso con las disposiciones que, en materia de “*procedimiento administrativo común*” dicte el legislador estatal al abrigo de lo dispuesto, de nuevo, por el propio art. 149.1.18 CE.

Al respecto, cabe recordar aquí que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado ya en numerosas ocasiones sobre la extensión y alcance de la materia “*procedimiento administrativo común*”, y que ha fijado unos criterios de delimitación –positivos y negativos- que han sido recientemente recapitulados por la STC 55/2018 (FJ 4.b), de la que transcribimos el siguiente párrafo:

“La competencia estatal relativa al «procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18 CE) habilita la aprobación de «normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos» (STC 45/2015, FJ 6-c). En particular, los principios y reglas que «definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32), esto es, «la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto: iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos» (STC 50/1999, FJ 3). También abarca normas no estrictamente procedimentales, como las que «prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (STC 227/1988, FJ 32). En cualquier caso, no «toda previsión normativa que incide en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, debe ser considerada parte del procedimiento administrativo común, pues, en tal caso, se incluiría en este título competencial la mayor parte del Derecho Administrativo»; de la doctrina constitucional «no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que, de forma indirecta, pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto» (STC 50/1999, FJ 3)”.

Dejando al margen otras regulaciones sectoriales o de procedimiento administrativo común *singular* (a las que aluden las SSTs 130/2013, 45/2015, 55/2018 o 65/2020, pero que aquí no hacen al caso) las normas de procedimiento administrativo común *general* se

hallan contenidas, primordialmente, en la LPAC´15, que, según es sabido, fue aprobada por el legislador del Estado en virtud del reiterado art. 149.1.18 CE (DF 1ª).

En particular, por su concreta incidencia sobre la regulación proyectada, cabe consignar aquí que el art. 22 LPAC´15 enumera los supuestos que habilitan u obligan a la suspensión del plazo máximo del que disponen los órganos administrativos para resolver aquellos procedimientos confiados a su competencia.

2.- Además, el Gobierno autonómico goza de una clara **cobertura legal** para aprobar este Decreto.

A) Como hemos expuesto al abordar la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo, el legislador autonómico ha dictado la LOTUR, cuyo art. 6.1.e) incluye a la COTUR entre los órganos de la APCAR con competencias en materia urbanística y prevé que su composición y funcionamiento se regulen reglamentariamente, habilitación reglamentaria *específica* que, por lo demás, resulta coherente con la general que contiene la DF 4ª de la propia LOTUR.

En el F. Jco. Segundo, apartado 7ºB de este dictamen –apartado al que nos remitimos para evitar innecesarias reiteraciones- ya hemos enunciado buena parte de los preceptos que, en la LOTUR, prevén y regulan la intervención de la COTUR, y con los que, por tanto, habrá de ser respetuosa la regulación infralegal que ahora se acomete.

Si acaso, para completar la exposición del marco legal en el que puede desenvolverse en Gobierno autonómico, cabe añadir aquí que varias disposiciones de la LOTUR -bien de manera directa, bien por remisión a otras- establecen los plazos en los que la COTUR ha de resolver los procedimientos entregados a su competencia, así como el sentido que, en unos y otros casos, la propia LOTUR atribuye a la falta de pronunciamiento expreso dentro de dichos plazos. Al respecto, cabe reseñar, entre otros, los arts. 53.7 LOTUR (relativo al sentido del silencio en los procedimientos de autorización de usos y actividades en suelo no urbanizable), 59.3 (sobre consultas urbanísticas relativas a la transformación de suelo urbanizable delimitado), 88.4, 90.3 o 106.2 (en el ámbito de los procedimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento general y de desarrollo, y de modificación del planeamiento general) o 93 (en los supuestos de subrogación de la CAR en el ejercicio de la potestad municipal de aprobación de planeamiento de desarrollo).

B) Por otra parte, los dos órganos de la COTUR (tanto su Pleno, como su Comisión Permanente), serán –como son en la actualidad- órganos administrativos de la Administración General de la CAR, por lo que, además de por la LOTUR, la potestad reglamentaria del Ejecutivo autonómico queda también enmarcada por las disposiciones legislativas dictadas por el Parlamento de La Rioja en materia de órganos colegiados. Singularmente, los arts. 17 y ss de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector

Público de la CAR (LOSPCAR), así como las contenidas en la LFAR (por ejemplo, el art. 43.2, conforme al cual los actos administrativos dictados por los órganos colegiados de la Administración autonómica adoptarán la forma de “*acuerdos*”).

C) En fin, como hemos indicado en casos similares (cfr. dictámenes D.51/07, D.79/07, D.47/13, o D.14/17, entre otros), cuando el legislador autonómico ha hecho uso de la competencia estatutaria autonómica mediante la aprobación de una norma con rango de Ley –y este es el caso - el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley, y que la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma.

3.- En cuanto al **rango formal** de la norma proyectada, el Decreto del Consejo de Gobierno, es, sin duda, adecuado, pues, como indica el art. 23.i) de la Ley 8/2003: “*corresponde al Consejo de Gobierno: aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos*”; potestad reglamentaria, por lo demás, que el Gobierno de La Rioja tiene atribuida originariamente por el art. 24.1.a) EAR '99.

Como se ha indicado anteriormente, el art. 6.1.e) y la DF 4ª LOTUR facultan al Gobierno de La Rioja para disciplinar, mediante reglamento, la composición y funcionamiento de la COTUR. Y, en fin, la materia objeto del reglamento cuya aprobación se pretende se encuentra actualmente regulada por el precitado Decreto 84/2015, que el nuevo reglamento vendrá a sustituir, por lo que solo una norma con igual rango jerárquico de Decreto podrá derogarla.

4. Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de examinarse la norma reglamentaria objeto de análisis.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto

1. Observaciones generales.

En términos generales, el texto objeto de este dictamen merece a este Consejo Consultivo un juicio favorable, y, por su contenido, se acomoda correctamente al marco legal establecido por la LOTUR. Ello, sin perjuicio de las observaciones que a continuación se realizan sobre preceptos concretos del Anteproyecto remitido, del que se analiza la última versión que obra en el expediente (el borrador nº 9).

2. Observaciones relativas a preceptos concretos.

A) Observación relativa al art. 3 (“*Funcionamiento*”).

El art. 3 del Anteproyecto enumera las competencias del Pleno y de la Comisión Permanente de la COTUR. Por razones de seguridad jurídica, resultaría conveniente que este artículo contuviera una cláusula residual que atribuyera a uno u otro órgano (cabalmente, debería ser el Pleno, en tanto que órgano plenario y de mayor rango jerárquico) aquellas competencias que la legislación urbanística confíe a la COTUR y que no se atribuyan expresamente a uno de los dos órganos.

Una cláusula residual como la sugerida puede resultar especialmente aconsejable, primero, porque la LOTUR, en su redacción actual, no distingue entre las competencias del Pleno y de la Comisión Permanente (órganos a los que ni siquiera menciona). Y, segundo, para el supuesto de que, en la legislación urbanística, se produzcan futuros cambios normativos que entrañen el reconocimiento de nuevas competencias a la COTUR pero que no especifiquen a cuál de sus dos órganos corresponda ejercerlas.

En la actualidad, esa cláusula residual está implícita en el juego de los arts. 2 y 3.1 del vigente Decreto 84/2015, que, por un lado, establecen una lista tasada de competencias de la Comisión Permanente (art. 3.1), y, por otro, atribuyen *in genere* al Pleno todas las competencias atribuidas por la LOTUR a la COTUR (art. 2.a). De donde resulta que todas las competencias encomendadas por la LOTUR a la COTUR serán ejercidas por el Pleno, con las únicas excepciones contempladas por el art. 3.

B) Observaciones relativas al art. 3.2 (“*Funcionamiento*”).

i) En la redacción del **art. 3.2.c)** parecen resultar superfluas las palabras “... *las autorizaciones previas de...*”. Bastaría, simplemente, con que el precepto dijera que es competencia del Pleno “*resolver motivadamente los expedientes de autorización de usos y actividades en suelo no permanente...*” que es lo que resulta del art. 53 LOTUR.

Por otra parte, sería necesario que el precepto limitase su alcance, pues la competencia descrita en el art. 3.2.c) sólo puede corresponder al Pleno de la COTUR cuando, conforme a la LOTUR, esté atribuida a la propia COTUR, lo que no sucede en todos los casos. Repárese en que, conforme al art. 53.1 LOTUR, en ciertos supuestos (usos establecidos por el art. 51.2.a) en municipios que cuenten con Plan General Municipal) la autorización de estos usos corresponde a los Ayuntamientos.

ii) El art. **3.2.h)** señala que será competencia del Pleno “*acordar la caducidad de los expedientes urbanísticos en caso de inactividad de la parte directamente interesada*”.

Vaya por delante que, en principio, la declaración de caducidad de un procedimiento corresponde al órgano competente para resolver ese procedimiento (art. 21.1 LPAC'15), por lo que los “*expedientes urbanísticos*” a los que se refiere el art. 3.2.h) sólo pueden ser aquellos cuya resolución corresponda a la propia COTUR, y el apartado examinado deberá aclararlo así.

Por otra parte, el tenor del precepto resulta un tanto confuso pues parece asociar la “*caducidad de los expedientes*” a “*la inactividad de la parte directamente interesada*”, cuando lo cierto es que, en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común (art. 25.1.b) LPAC'15), la caducidad es un efecto de la inactividad de la Administración, no del interesado, y que tiene lugar por el transcurso del plazo máximo del que dispone la Administración para resolver aquellos procedimientos iniciados de oficio por ella misma y en los que “*ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen*”. Unos ejemplos de estos expedientes serían, en el ámbito urbanístico, los procedimientos tramitados en ejercicio de las potestades encaminadas a la disciplina urbanística (de protección de la legalidad urbanística y sancionadores) a los que se refieren los arts. 211 y ss LOTUR.

En relación con la caducidad en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística (que es el entorno material donde han de desplegarse las competencias de la COTUR), cabe recordar, por ejemplo, que la Sala 3ª del Tribunal Supremo (S. de 8-3-2012, RCas 2305/2008) ha señalado que la falta de aprobación en plazo de un instrumento de planeamiento urbanístico no acarrea ordinariamente la caducidad de los procedimientos dirigidos a su aprobación, pues tales instrumentos tienen la consideración de disposiciones generales y “*la institución de la caducidad del procedimiento administrativo (...) se circunscribe a los procedimientos de producción de actos o resoluciones administrativas, no a los de aprobación de disposiciones de carácter general*”. Por ello, prosigue la Sentencia, “*los efectos que genera la demora o inactividad de la Administración en la tramitación de un instrumento de ordenación no son los de la caducidad del procedimiento, sino los del silencio administrativo positivo o negativo según los casos*”.

Como una figura próxima a la caducidad, podría pensarse aquí en la pérdida de vigencia de las evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) y los informes ambientales estratégicos (IAE) que han de recabarse y emitirse en el curso de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Pérdida de vigencia que, conforme a los arts. 27.1 y 31.4 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental Estratégica, tiene lugar cuando transcurren dos y cuatro años desde la emisión de la EAE o el IAE sin que se produzca la aprobación del plan, y que obliga a solicitar de nuevo la EAE o el IAE. Con todo, si bien se observa, en tales casos no tiene lugar la *caducidad* del procedimiento aprobatorio del plan, sino que, sobrevenidamente, deja de tenerse por satisfecho uno de los trámites que deben incorporarse a él, pues cesa la vigencia,

que es temporalmente limitada, de la EAE o del IAE en cuya emisión se encarna o concreta ese trámite.

Sea como fuere, si el propósito del redactor del texto es que se atribuya al Pleno de la COTUR la declaración de caducidad de los expedientes cuyo conocimiento corresponda al a COTUR, el art. 3.2.h) del Anteproyecto resultaría más correcto, y presentaría menos dificultades de encaje con la LOTUR si empleara una expresión como *acordar, cuando proceda, la caducidad de los procedimientos urbanísticos cuya resolución corresponda a la COTUR* u otra de semejante tenor.

C) Observaciones relativas al art. 3.3 (“Funcionamiento”).

El **art. 3.3** establece cuáles serán las competencias de la Comisión Permanente de la COTUR (en lo sucesivo CP).

i) El **art. 3.3.b)**, relativo a las competencias de la CP en materia de autorización de usos y autorizaciones en suelo no urbanizable, nos suscita un comentario que ya hemos realizado en relación con el art. 3.2.c). El Anteproyecto debería aclarar que las citadas competencias sólo corresponderán a la CP cuando, de acuerdo con la LOTUR, resolver tales expedientes autorizatorios sea competencia de la COTUR.

Por otra parte, el segundo párrafo del art. 3.3.b) dispone que la CP podrá suspender la tramitación de estos expedientes “*si están incompletos o presentan deficiencias*”. Poco puede objetarse a ese segundo párrafo, pues él mismo dispone que esa posible suspensión tendrá lugar “*en las condiciones que determine la normativa básica*”, aunque no podemos dejar de notar que a lo que en puridad se está refiriendo el artículo es a la *normativa reguladora del procedimiento administrativo común*. Es decir, actualmente, y en lo que aquí interesa, a la LPAC’15.

ii) El **art. 3.3.d), párrafo 1º**, señala que la CP “*podrá requerir a la Entidad u Organismo que haya aprobado provisionalmente el instrumento de planeamiento urbanístico la subsanación de las deficiencias observadas, suspendiéndose el plazo establecido en la legislación urbanística para la resolución definitiva de los diferentes instrumentos desde la fecha de notificación del requerimiento*”.

El precepto transcrito reproduce el tenor del vigente art. 3.2 del Decreto 84/2015, con la única excepción de inciso final de éste (“*reanudándose una vez que la Comisión reciba la documentación con las deficiencias subsanadas completamente*”), que pasaría a suprimirse en el nuevo reglamento. Sin embargo, consideramos procedente que este inciso final se mantenga, pues de esa forma quedará claro -como lo está en la actualidad- no sólo el momento inicial sino también el momento final del periodo de suspensión.

Cuestión distinta serán, claro está, los efectos que produzca sobre el procedimiento aprobatorio del instrumento correspondiente una eventual tardanza en la “*subsanción de las deficiencias observadas*” aspecto sobre el que nada indican ni el vigente art. 3.2 del Decreto 84/2015 ni el proyectado art. 3.3.d), y que simplemente habrá de resolverse conforme a las reglas generales del procedimiento administrativo común (LPAC’15) y a las especiales de los procedimientos de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico (LOTUR, RPU, LEA...).

Para concluir, el procedimiento reglamentario podría aprovecharse para mejorar técnicamente la redacción que luce ahora en el art. 3.2 del Decreto 84/2015 y que pasará al nuevo art. 3.3.d). La expresión “*resolución definitiva*” [de estos instrumentos] debería ser sustituida por “*aprobación definitiva*”, que es la que emplean, por ejemplo, los arts. 87.4, 88 o 90 LOTUR.

D) Observaciones relativas al art. 4.1 (“*Composición del Pleno*”).

i) Los vocales a los que se refiere el art. 4.1.c) del Anteproyecto deben ser todos Secretarios Generales Técnicos o Directores Generales (o asimilados) del Gobierno de La Rioja con competencias sobre las materias a que se refieren los numerales 1º a 11º contenidos en el citado art. 4.1.c) (industrialización, turismo, patrimonio histórico...). Por ello, el precepto debería precisar que cada uno de esos vocales procederá *de la Consejería competente en esas materias*.

ii) Tras la enumeración de este primer grupo de vocales (art. 4.1.c, números 1º a 11º), el art. 4.1.c) continúa señalando que “*también actuarán como vocal con voz y voto...*”. Esta segunda parte del art. 4.1.c) se refiere, en algunos casos, a vocales que no procederán de la Administración General de la CAR y, además, en lo formal, contiene una segunda numeración correlativa (1º a 4º).

Tanto por motivos de contenido como de forma, el contenido del actual art. 4.1.c) resultaría más inteligible, también y más fácil de citar en lo sucesivo, si se desdoblara en dos apartados y si la parte que comienza con “[t]ambién actuarán como vocales con voz y voto...” conformara un apartado distinto, que debería ser el 4.1.d); lo que, además supondría que el actual art. 4.1.d) pasase a ser al 4.1.e).

iii) El **último párrafo del art. 4.1.c)** (numerado como “4º”), prevé que tengan la condición de vocales con voz y voto “*hasta nueve vocales de libre designación de entre personas de acreditada competencia... o que ostenten la condición de titulares de las Secretarías Generales Técnicas... o integrantes de entidades, asociaciones y colectivos riojanos que, por sus actividades, conocimientos o experiencia, se estime más conveniente para el mejor asesoramiento de la comisión*”.

Lo primero que llama la atención de este apartado es que contempla el nombramiento de un número máximo de vocales (“*hasta*”), en lugar de concretar cuántos deban ser éstos. Si el objeto de la norma en tramitación es regular la composición y funcionamiento de la COTUR, un elemento esencial de esa composición es el número de miembros que ha de tener el órgano principal de la COTUR (su Pleno), cuestión que, como es fácil suponer, afecta directamente al funcionamiento del propio órgano colegiado, pues determina cuál será el quórum de constitución y el número de votos precisos para la adopción de acuerdos.

En suma, por evidentes razones de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), el número de componentes del pleno de COTUR debe quedar precisado de manera acabada y completa por el reglamento, sin que pueda quedar en cada momento al arbitrio de la persona competente para designar a los vocales.

iv) Por otra parte, como ya se ha señalado, dentro del grupo de vocales contemplado por el **párrafo final del art. 4.1.c)** podrían encontrarse “*integrantes de entidades, asociaciones y colectivos riojanos que, por sus actividades, conocimientos o experiencia, se estime más conveniente para el mejor asesoramiento de la comisión*”.

Que el texto en tramitación contemple esa posibilidad obliga a recordar que el art. 15.2 LSP’15 considera como un tipo específico de órganos colegiados a aquellos en los que, además de representantes de Administraciones Públicas, “*participen organizaciones representativas de intereses sociales*” La principal peculiaridad de estos órganos colegiados *mixtos* es, a los efectos que aquí interesan, la que se refiere a la válida constitución de este tipo de órganos colegiados, que requiere, conforme al art. 17.2 LSP’15, la asistencia de “*los representantes de ... las organizaciones representativas de intereses sociales miembros del órgano a los que se haya atribuido la condición de portavoces*”.

Pues bien, dada las consecuencias jurídicas específicas que con arreglo a la LSP’15 acarrearía la presencia de este tipo de representantes en el Pleno de la COTUR, no parece lógico que esa presencia se configure como una posibilidad abstracta e indefinida, sino que sería preciso que el nuevo reglamento optase taxativamente en un sentido (prever de modo necesario la incorporación de tales representantes, concretando además cuál haya de ser su número) o en otro (no preverla). En el primer caso, además, habría de establecerse alguna disposición relativa al nombramiento de alguno/s de esos miembros como portavoz/ces, a los efectos del precitado art. 17.2 LSP’15.

v) Como se ha señalado ya, en caso de acogerse la observación relativa a la distribución en dos apartados del contenido del art. 4.1.c), el actual **art. 4.1.d)** debería pasar a ser el art. 4.1.e).

vi) Para concluir, y también en relación con la composición del Pleno de la COTUR nos remitimos a la parte de la Observación H) en la que se analiza el **art. 5.1.13º** del Anterproyecto.

E) Observación relativa al art. 4.2 (“Composición del Pleno”).

El art. 4.2 señala que los vocales con voz y voto serán nombrados por el “*titular de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio... oída, en su caso, la Consejería correspondiente*”.

En este inciso no queda claro el sentido de la expresión “*en su caso*”. Si lo que quiere decirse es que la “*Consejería correspondiente*” debe ser oída cuando el nombrado sea titular o miembro de un órgano de dicha Consejería (Secretario General Técnico, Director General o asimilado...), el precepto debería aclararlo así.

F) Observación relativa al art. 4.3 (“Funcionamiento”).

El art. 4.3 señala que los vocales suplentes “*tendrán voz y voto en las sesiones*”. En realidad, dicha indicación resulta superflua, pero, puesto que se realiza, habría de completarse señalando que los suplentes tendrán ese derecho en las sesiones *a las que asistan en lugar de los titulares*.

G) Observación relativa al art. 4.4 (“Composición del Pleno”).

En el art. 4.4 se contiene una mención al artículo 4, “*apartado 1.d)4º*”, que debería sustituirse por “*apartado 1.e)4º*” si se desdoblase en dos apartados el actual art. 4.1.c).

Por otra parte, el precepto, relativo a la designación de los vocales sin derecho a voto, no realiza ninguna mención a la forma en que hayan de designarse sus suplentes, extremo que sería conveniente prever.

H) Observación relativa al art. 5.1 (“Composición de la Comisión Permanente de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja”).

i) El **art. 5.1.12º**) establece que la CP contará con “*hasta cuatro vocales de reconocida competencia profesional...*”.

Este apartado nos suscita un comentario parecido al que ya hemos hecho en relación con el párrafo último del art. 4.1.c). Al igual que acontecía con el Pleno, también el número de miembros de la CP debe quedar debidamente concretado por el reglamento, sin que deba quedar confiado a la libre decisión el órgano encargado de nombrar a este grupo de vocales.

ii) Por su parte, el **art. 5.1.13º**) estipula que “*podrá ser nombrada también una persona de la Conferencia Hidrográfica del Ebro...*”.

En sentido semejante a lo que se ha razonado ya sobre el empleo de la preposición “*hasta*”, no se alcanza a entender en este caso el significado de la expresión “*podrá ser nombrada*”. Si el vocal previsto por el art. 5.1.13º ha de formar parte de la CP imperativa y no potestativamente, el verbo “*podrá*” deberá ser suprimido del texto. Y si la intención que subyace a ese tenor literal es otra, debería explicitarse debidamente el sentido que pretende atribuírsele.

La forma en que se ha previsto la participación en la COTUR de un representante de la CHE nos motiva una observación adicional. Por su propia naturaleza, una Comisión Permanente constituye una formación *reducida* de otro órgano plenario más amplio, y que, además, desarrolla su actividad de una manera más continuada que éste. Por ello, resulta lógico que haya miembros del Pleno que no formen parte de la CP. Lo que no parece razonable es lo contrario, es decir, que haya miembros de la CP que no lo sean también del Pleno. Desde esta óptica, no se entiende que el representante de la CHE no forme parte del Pleno de la COTUR, que es lo que resulta de la actual redacción del art. 4.

Por lo demás, el precepto incurre en un error de redacción que debería corregirse: en lugar de Conferencia, la denominación correcta del organismo de cuenca es *Confederación Hidrográfica del Ebro*.

I) Observación relativa al art. 5.2 (“Composición de la Comisión Permanente de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja”).

El art. 5.2, en su párrafo segundo, alude, en singular, a “*la propuesta efectuada por la Delegación del Gobierno*”. Sin embargo, el art. 5.1, con su actual redacción, prevé dos propuestas, las de los apartados 5.1.11º y 5.1.13º.

J) Observación relativa al art. 5.3 (“Composición de la Comisión Permanente de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja”).

Sobre el párrafo segundo del art. 5.3, relativo a los vocales suplentes de la CP, nos remitimos al comentario ya realizado sobre el art. 4.3, pues nos merece las mismas observaciones.

K) Observación relativa al art. 5.4 (“Composición de la Comisión Permanente de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja”).

Al igual que se ha señalado en relación con el art. 4.4, tampoco el art. 5.4 dispone quiénes sean o cómo hayan de nombrarse los suplentes de los vocales a los que dicho apartado 5.4 se refiere.

L) Observación relativa a los arts. 6 a 9 (“De los miembros de la COTUR”) y 10 (“de la Ponencia”).

Estos artículos regulan las funciones de los diferentes miembros “de la COTUR”: Presidente, Vicepresidente, Vocales, Secretario y personas que componen la Ponencia. Pero, como se ha señalado ya, la COTUR está conformada, en realidad, por dos órganos distintos, el Pleno y la CP.

Si la voluntad del redactor del texto es que esas funciones y competencias se reconozcan tanto a quienes ocupan esas posiciones en el Pleno como para quienes lo hagan en la CP, el texto debería indicarlo así, como ya hace explícitamente el Título II del propio Anteproyecto al regular el “*funcionamiento*” de los dos órganos de la COTUR (véase el art. 12).

M) Observación relativa al art. 6.1.e) (“Competencias de la Presidencia”).

El art. 6 enumera las competencias de la Presidencia de la COTUR y, entre ellas, incluye la de “*recabar los informes y documentos necesarios para la mejor instrucción de los procedimientos sujetos al conocimiento de la COTUR*”.

En principio, nada se opone a que la persona que ostente la Presidencia del Pleno o de la CP recabe cuantos informes y documentos considere necesarios, ahora bien, no debe olvidarse que los dos órganos de la COTUR (su Pleno y su CP), son órganos colegiados. Y que, por obvio que resulte recordarlo, el Presidente de ambos órganos sólo podrá ejercer la función a la que se refiere el art. 6.1.e): (i) *antes* de que el expediente de que se trate sea incluido en el orden del día de una sesión, ya que una vez sometido el expediente al órgano colegiado, cualquier decisión relativa a la solicitud de documentación adicional corresponde adoptarla al propio órgano; y, además, (ii) *dando cuenta* al órgano colegiado, con el fin de que éste tenga conocimiento de que la Presidencia ha recabado tales informes y documentos y pueda, en su caso, actuar en la forma prevista por el art. 17.4 LSP’15, si se dan los presupuestos para ello (incluir el asunto en el orden del día si asisten todos los miembros, e incluso deliberarlo y resolverlo, si una mayoría de miembros es favorable a declarar su urgencia).

Por tanto, el alcance de la función establecida en el art. 6.1.e) debería ser matizado en el sentido que acabamos de señalar.

N) Observaciones relativas al art. 8.1.b) (“Facultades de los vocales”).

i) El art. 8.1.b) habilita a los vocales de la COTUR a formular proposiciones de acuerdos, con el fin de que sean incluidas en el orden del día de una sesión posterior, si bien señala que el Presidente podrá rechazar la inclusión del asunto en el orden del día, “*dando cuenta de ello a la Comisión que podrá deliberar sobre el mismo*”.

ii) Pues bien, este último inciso ha de acomodarse al ya citado art. 17.4 LSP’15. Si, en el caso contemplado por el art. 8.1.b), en la sesión correspondientes se encuentran presentes todos los miembros del órgano colegiado e incluso una mayoría de ellos acuerda declarar la urgencia del asunto, el órgano no podrá solamente “*deliberar*” sobre él, sino incluso resolverlo.

iii) Por otro lado, el apartado contiene un error de concordancia. Debe decir: “*Formular, ..., proposiciones de acuerdos que serán incluid[a]s...*”.

Ñ) Observación relativa al art. 9.2 (“Funciones del Secretario”).

El art. 9.2 establece que “*en el supuesto de ausencia, vacante o enfermedad del Secretario de la Comisión..., sus funciones serán ejercidas por quien se designe suplente por el Presidente de la Comisión*”.

Al igual que ya hemos razonado sobre otros preceptos, una regulación exhaustiva y completa del régimen de funcionamiento del Pleno y la CP de la COTUR haría aconsejable que el régimen de suplencia del Secretario de ambos órganos no quedara al arbitrio del Presidente del órgano, sino que estuviera predeterminado normativamente. Al efecto se sugieren dos posibilidades. Una, que el propio reglamento determine *ex ante* quién haya de hacer las veces de secretario en caso de ausencia del titular (p ej, el miembro del órgano colegiado de menor edad). Otra, que el reglamento exija que, al nombrarse Secretario del órgano, se designe también a un suplente, tal como el propio Anteproyecto contempla respecto de los vocales (p ej, art. 4.3).

O) Observación relativa al art. 11 (“Constitución”).

El art. 11 establece el quórum de para la válida constitución del Pleno y de la CP. Al respecto, nos remitimos a la observación ya realizada en relación con el art. 4.1.c) del texto y a la necesidad que habrá de acomodarlo a lo previsto por el art. 15.2 LSP’15 en el caso de que se prevea imperativamente la presencia de representantes de entidades y asociaciones relacionadas con el ámbito material de actuación de la COTUR.

P) Observación relativa al art. 12.3 (“Adopción de acuerdos”).

i) El art. 12.3 del texto contiene el siguiente tenor literal:

“De acuerdo con lo prevenido en el art. 79” [LPAC’15] “la Comisión podrá solicitar aquellos informes que juzgue necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija, o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos.

Igualmente, la Comisión podrá acordar la suspensión de la tramitación por la falta de aquellos informes que, siendo facultativa o preceptiva su solicitud, se consideren de especial relevancia para la adopción del acuerdo correspondiente de la COTUR”.

ii) De mantenerse con su actual redacción, el art. 12.3 habilitaría a los órganos de la COTUR a suspender el plazo de resolución de un procedimiento en el caso de solicitarse un informe facultativo, disposición que merece un juicio desfavorable a este Consejo, pues resulta contraria al art. 22.1.d) LPAC’15, que limita esta posibilidad de acordar la suspensión al caso en que se recaben informes de naturaleza preceptiva:

“1. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento”.

En iguales términos, puede verse el art. 80.3 LPAC’15, conforme al cual:

“De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22”.

En definitiva, en los casos en que los órganos de la COTUR recaben informes, sólo podrán acordar la suspensión de los plazos de que disponen para resolver los procedimientos sometidos a su competencia cuando tales informes sean *preceptivos*, no cuando sean meramente *facultativos*. Por ello, el art. 12.3 debería ser modificado, eliminando la alusión a los informes facultativos, con el fin de ajustarlo a lo establecido por el art. 22.1.d) LPAC’15.

iii) Cuestión distinta es que, además, el art. 12.3 añade (lo que ni siquiera sería necesario), que el plazo para resolver *deberá* suspenderse, en cumplimiento del art. 22.2.b) LPAC’15, en el caso de que se acuerde la práctica de actuaciones complementarias de las

descritas por el art. 87 LPAC'15. Adición que, como decimos, ni siquiera resultaría precisa pues tal previsión ya resulta *per se* de la LPAC'15, y no requiere ser ratificada o reiterada por el reglamento en tramitación.

Q) Observación relativa a los arts. 12.5 y 12.6 (“Adopción de acuerdos”).

Los arts. 12.5 y 12.6 determinan los recursos que caben frente a los acuerdos adoptados por los órganos de la COTUR.

Estos preceptos –que sustancialmente reproducen el contenido del vigente art. 7 del Decreto 84/2015- encontrarían tal vez mejor acomodo en un artículo separado, como precisamente sucede en el actual Decreto 84/2015, pues regulan una materia que, en rigor, es ya distinta al régimen de adopción de acuerdos: la relativa a la revisión de esos acuerdos por vía de recurso.

R) Observación relativa a los arts. 13.7 y 13.8 (“Régimen de convocatorias y sesiones”).

i) Los párrafos 7 y 8 del art. 13 están redactados del modo que transcribimos a continuación:

“7. El Presidente del pleno de la COTUR podrá retirar del orden del día aquellos asuntos que hubieran sido suspendidos en su tramitación por acuerdo de la Comisión Permanente que le preceda, dando cuenta de ello en la sesión del pleno correspondiente e incorporando esa retirada en el acta correspondiente.

También podrá retirarse motivadamente del orden del día una vez oídos los miembros presentes en la sesión un asunto en él incluido si la Comisión Permanente o el Pleno consideran que falta algún informe determinante para la resolución del expediente o bien si algún miembro de la Comisión considera de necesidad aportar al mismo documentación o información adicional a la que ya conste en el expediente y que sirva para que los miembros del órgano colegiado alcancen un mayor conocimiento y valoración del asunto, así como de una mayor perfección en la decisión a adoptar. En este último caso el expediente será incluido en el orden del día del mismo órgano en sesión posterior a la presentación de la documentación.

8. A los efectos del artículo 22.2.d) [LPAC'15] “la retirada del orden del día por los motivos indicados en el apartado 7 tendrá la consideración de actuación complementaria, quedando suspendido el plazo para resolver el procedimiento hasta la terminación de la misma”.

ii) Centrándonos por ahora en el art. 13.7, es claro, a criterio de este Consejo, que, con su actual redacción, el inciso “o bien si algún miembro... sesión posterior a la presentación de la documentación” debería ser suprimido, o, cuando menos aclarado.

Tanto el Pleno como la CP de la COTUR son órganos colegiados, por lo que sus decisiones sobre los asuntos incorporados al orden del día de cada sesión se adoptan “por

mayoría de votos” (art. 17.5 LSP’15). Siendo esto así, no resultaría admisible que un asunto sea retirado del orden del día de una concreta sesión por el mero hecho de que *uno* de los miembros de la COTUR estime necesario recabar información o documentación adicional, pues ello sería tanto como atribuir a todos los miembros del órgano colegiado, individualmente considerados, una especie de derecho a vetar, en cada sesión, que la COTUR resuelva un asunto en dicha sesión.

Cuestión bien diferente, claro está, es que el miembro que opine que no debe resolverse un asunto sin recabar cierto informe o determinada documentación pueda formular un voto particular en el caso de que el órgano colegiado acuerde dictar la resolución. Y cosa distinta serán también las consecuencias que la falta de ese informe o documentación puedan acarrear sobre la validez del acuerdo que el órgano llegue a adoptar (piénsese, por ejemplo, en que el informe no solicitado a pesar de lo indicado por un miembro de la COTUR tenga la condición de preceptivo). Pero, como decimos, resulta contrario a la lógica del art. 17.5 LSP’15 atribuir a un miembro del Pleno o de la CP la posición jurídica que resultaría del texto transcrito.

Tal vez, lo que ha querido expresarse mediante el inciso examinado es que los miembros de los órganos colegiados de la COTUR puedan *proponer* que un asunto sea retirado del orden del día por los motivos expuestos en dicho inciso, de suerte que el *órgano colegiado deba debatir* esa propuesta y resolver sobre ella en un sentido o en otro. Ahora bien, si ese es el verdadero sentido que ha pretendido atribuirse a la redacción que ahora luce en el art. 13.7, ésta debería ser modificada convenientemente con el fin de evitar cualquier futura duda interpretativa.

iii) Dada la amplitud con que está redactado el art. 13.8, tampoco puede suscitar una opinión favorable. Ni siquiera, aunque se limite su ámbito de aplicación a los supuestos de hecho descritos en el párrafo primero y en el inciso primero del párrafo segundo del art. 13.7.

Según puede verse, el art. 13.8 atribuye *in genere* la condición de “*actuación complementaria*” ... “*a los efectos del artículo 22.2.d*” de la LPAC’15 al hecho de que unos u otros asuntos sean retirados del orden del día por los motivos señalados en el art. 13.7.

Considerar que esas decisiones del Pleno o de la CP merecen, siempre y necesariamente, la condición de “*actuación complementaria*” no resulta irrelevante pues, a través de esa calificación, se habilita al órgano colegiado a suspender el plazo del que dispone para resolver el procedimiento de que se trate, pues ese efecto suspensivo es el que los arts. 22.2.d) y 87 LPAC’15 atribuyen (además, con carácter obligatorio) a la práctica de esas actuaciones complementarias.

Sin necesidad de mayores abundamientos, pesa sobre las Administraciones Públicas y sobre sus órganos la obligación de resolver –y hacerlo en plazo- los procedimientos mediante los que han de ejercer sus potestades y competencias (art. 21 LPAC´15). Por esa razón, la paralización del curso de esos plazos procedimentales constituye una excepción a la regla general, de donde se sigue que las normas que regulan las causas de suspensión (en este caso, las que resultan de los arts. 22.2.d) y 87 LPAC´15) han de interpretarse y aplicarse restrictivamente (art. 4.2 CC).

El propio art. 87 LPAC´15 expresa este principio restrictivo, pues reserva la calificación de “*actuaciones complementarias*” a las “*indispensables para resolver el procedimiento*” (es decir, aquellas sin las cuales, sencillamente, no es posible resolverlo), y añade, en negativo, que “*no tendrán la consideración de actuaciones complementarias los informes que preceden inmediatamente a la resolución final del procedimiento*”.

En definitiva, el art. 13.8 del proyecto reglamentario debe ser objeto de un juicio negativo, pues por su amplitud, y en conexión con el art. 13.7, considera merecedoras de ser consideradas “*actuaciones complementarias*” las solicitudes de cualesquiera informes o documentos adicionales que motiven la retirada de un asunto del orden del día de los órganos de la COTUR.

En una mejor comprensión de las cosas (y en la medida en que resulta imposible que el reglamento prevea y clasifique *a priori* qué tipos de informes o documentos puedan solicitarse por la COTUR en el seno de los variados tipos procedimentales que habrá de resolver), el art. 13.8 debería limitarse a expresar, con la redacción que se considere apropiada, que las solicitudes de informes o documentos adicionales que se formulen en los supuestos del art. 13.7, y que, conforme a ese apartado, motiven la retirada de un asunto del orden del día, podrán merecer la condición de actuación complementaria a los efectos del art. 22.2.d) LPAC´15, si se acomodan a lo dispuesto por el art. 87 LPAC´15.

S) Observación final.

Como observación final, se advierte la ausencia, en el texto analizado, de una disposición transitoria que aclare el régimen normativo aplicable a los procedimientos que se encuentren en tramitación ante los órganos de la COTUR al tiempo de la entrada en vigor del nuevo Decreto.

Cabalmente, y para evitar que en un mismo expediente se superpongan dos regímenes de procedimiento diferentes, estos expedientes deberían tramitarse y resolverse conforme al reglamento anterior (el hoy todavía vigente Decreto 84/2015, cuyas remisiones, naturalmente, deben entenderse hechas ahora a las LSP´15 y a la LPAC´15), si bien los recursos que se interpongan contra las resoluciones dictadas y publicadas o comunicadas tras la entrada en vigor del nuevo Decreto, habrán de regirse por éste.

Y todo ello, sin perjuicio de que las nuevas normas sobre la composición del Pleno y la CP entren en vigor de la manera inmediata que prevé la DF 2ª del Anteproyecto.

CONCLUSIONES

Primera

Para la correcta tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición general, deberían observarse los trámites indicados en el F. Jco. Segundo, Apartados 5.F) y 7, de este dictamen, a cuyo efecto se sugiere proceder en la forma señalada por el Apartado 10 del propio F. Jco. Segundo.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, que cuenta con la cobertura legal necesaria y el rango normativo formal procedente.

Tercera

El Anteproyecto de Decreto es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento de Derecho Cuarto de este dictamen a preceptos concretos del texto y en particular, a los siguientes: artículo 4.1.c), artículo 5.1.12º, artículo 5.1.13º, artículo 12.3, artículo 13.7 y artículo 13.8 del Anteproyecto.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO