

En Logroño, a 10 de mayo de 2019 de 2018, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia por motivo justificado el Consejero D. José María Cid Monreal y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

53/19

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Política Territorial con el *Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba la Directriz de protección el suelo no urbanizable de La Rioja (DISNUR)*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primera

En el presente dictamen, utilizaremos las siguientes siglas y abreviaturas:

- ADIF= Administrador de Infraestructuras Ferroviarias.
- AGE= Administración general del Estado.
- art/s=artículo/s.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Consejería actuante= Consejería de Fomento y Política Territorial de la CAR.
- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CHE= Confederación Hidrográfica del Ebro.
- COAR= Colegio Oficial de Arquitectos de La Rioja.
- COTUR= Comisión de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja.

- DA= Disposición Adicional.
- DCER= Demarcación de Carreteras del Estado en La Rioja.
- DISNUR=Directriz de protección del suelo no urbanizable de La Rioja.
- DF= Disposición Final.
- DG= Dirección/es General/es o Director/a General.
- EAE= Evaluación ambiental estratégica.
- EAR'99= Estatuto de Autonomía de La Rioja de 1999.
- FJ= Fundamento Jurídico.
- FRM= Federación Riojana de Municipios.
- IAE= Informe ambiental estratégico.
- Ley 8/2003= Ley (de la CAR) 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.
- Ley 4/2005= Ley 4/2005 (de la CAR), de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR; modificada por la Ley (de la CAR) 2/2018, de 30 de enero.
- LOTUR= Ley (de la CAR) 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja.
- LPAC'15= Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas; modificada por la Ley (estatal) 11/2016, de 27 de diciembre.
- NUR= Normas urbanísticas regionales, aprobadas por Resolución, de 28 de junio de 1998, del Excmo. Sr. Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la CAR.
- PEPMAN= Plan especial de protección del medio ambiente natural de la CAR, aprobado por Resolución, de 28 de junio de 1998, del Excmo. Sr. Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la CAR.
- RD= Real Decreto.
- SGT= Secretaría/s General/es Técnica/s o Secretario/a General Técnica.
- SUR= Servicio de Urbanismo, de la Consejería actuante.
- TR= Texto Refundido.
- Vol.= Volumen/es.

Segunda

El Excmo. Sr. titular de la Consejería actuante remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución, de 04-10-2016, del Excmo. titular de la Consejería actuante, por la que se ordena el inicio de la redacción y posterior tramitación de la DISNUR.
- Informe, de 13-10-2016, del SUR, para petición de informes previos a la redacción de la DISNUR.
- Petición de informe, de 17-10-2016 y 21-11-2016, a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.
- Informe, de 21-12-2016, de la DG de Medio Natural, de la CAR.
- Informe, de 01-06-2017, de la DG de Agricultura, de la CAR.
- Informe, de 06-07-2017, del SUR.
- Documento técnico previo, de diciembre de 2017 (cuatro Vols.): I (*Memoria, normativa y documentación gráfica*); II (*Espacios de ordenación*); III (*Espacios naturales protegidos*); y IV (*Documento ambiental estratégico*).
- Acuerdos, de 22-12-2017, de la Comisión Permanente y del Pleno, de la COTUR.
- Resolución, de 28-12-2017, del titular de la Consejería actuante, por la que se prosigue la tramitación con la petición de informes, sobre el documento previo, a las Administraciones con mayores intereses; y con la solicitud de evaluación ambiental estratégica de la DISNUR.
- Oficios, de 09-01-2018, de petición de informes a las Administraciones con mayores intereses implicados.
- Informe, de 18-01-2018, de la DG de Innovación, Trabajo, Industria y Comercio, de la CAR.
- Informe, de 23-01-2018, del Servicio de Ganadería, de la CAR.
- Informe, de 24-01-2018, de la DG de Salud Pública y Consumo, de la CAR.
- Informe, de 25-01-2018, de la DG de Calidad Ambiental y Agua, de la CAR.
- Informe, de 25-01-2018, de la DCER.
- Informe, de 05-02-2018, de la CHE.
- Informe, de 16-02-2018, del Centro de Coordinación Operativa SOS-Rioja.
- Informe, de 19-02-2018, de ADIF.

- Informe, de 06-03-2018, de la DG de Obras Públicas y Transportes (carreteras) de la CAR.
- Informe, de 23-03-2018, de la DG de Medio Natural, de la CAR.
- Informe, de 09-04-2018, del Servicio de Ordenación del Territorio, de la CAR.
- Informe complementario, de 10-05-2018, de la DG de Medio Natural, de la CAR.
- Informe, de 24-05-2018, del Ayuntamiento de Villoslada (La Rioja).
- Informe, de 24-05-2018, de la DCER.
- Informe, de 05-06-2018, de la DG de Cultura y Turismo, Servicio de Conservación del Patrimonio Histórico Artístico, de la CAR.
- Informe complementario 2, de 28-06-2018, de la DG de Medio Natural.
- Solicitud, de 09-01-2018, de evaluación ambiental estratégica, a la DG de Calidad Ambiental y Agua, adjuntando el Vol. IV (*Documento ambiental estratégico*) de la DISNUR.
- Informe, de 23-04-2018, de la DG de Calidad Ambiental y Agua, sobre la fase de consultas de la Evaluación ambiental estratégica simplificada de la DISNUR y solicitando información complementaria.
- Informe, de 07-06-2018, del SUR, en contestación al escrito de la DG de Calidad Ambiental y Agua de 23-04-2018 y adjuntando Adendas a los siguientes Vols: al II (*Espacios de ordenación*); al III (*Espacios naturales protegidos*), y al IV (*Documento ambiental estratégico*).
- Resolución, de 29-06-2018, del DG de Calidad Ambiental y Agua, por la que se formula el IAE respecto a la DISNUR.
- Acuerdos, de 29-06-2018, de la Comisión permanente y del Pleno, de la COTUR.
- Resolución, de 09-07-2018, del Excmo. Sr. titular de la Consejería actuante, por la que se aprueba inicialmente la DISNUR y su Proyecto técnico (tres Vols.): I (*Memoria y normativa*); II (*Espacios de ordenación*); y III (*Espacios naturales protegidos*).
- Anuncio en el BOR núm. 81, de 11-06-2018, del trámite de información pública.
- Notificaciones, de 11 y 13-07-2018, del trámite de audiencia, a todas las Entidades locales de la CAR; a los agentes sociales; y a las Administraciones públicas afectadas por la DISNUR.
- Alegación, de 18-01-2018, de la DG de Innovación, Trabajo, Industria y Comercio.
- Alegación, de 03-08-2018, de ADIF.
- Alegación, de 23-08-2018, de la DG de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, del Ministerio de Economía y Empresa.
- Informe, de 22-10-2018, del SUR, sobre la alegación anterior.

- Informe-propuesta, de 19-11-2018, del SUR, sobre la misma alegación.
- Informe, de 02-01-2019, de la referida DG de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información.
- Alegación, de 31-08-2018, del Gobierno de Aragón.
- Alegación, de 01-10-2018, de la DCE.
- Alegación, de 05-10-2018, de la DG de Aviación Civil.
- Alegación, de 08-10-2018, de D. A.G.M.
- Alegación, de 08-10-2018, de D. J.F.G.M.
- Alegación, de 09-10-2018, del Ayuntamiento de Entrena.
- Alegación, de 09-10-2018, del Ayuntamiento de Manjarrés.
- Alegación, de 10-10-2018, de *I.D.E.S.A.*
- Alegación, de 10-10-2018, de la *A.B.T.C.R.*
- Alegación, de 10-10-2018, de la empresa *G.P.B.T.S.A.*
- Alegación, de 11-10-2018, de la A.E.A.R.
- Alegación, de 11-10-2018, del Ayuntamiento de Arnedo.
- Alegación, de 11-10-2018, del P.R.
- Alegación, de 11-10-2018, de D. E.E.M.
- Alegación, de 11-10-2018, de la Asociación *R.H.*
- Alegación, de 11-10-2018, del C.O.A.R.
- Alegación, de 11-10-2018, del Ayuntamiento de Calahorra.
- Alegación, de 11-10-2018, del *G.E.V.R.*
- Alegación, de 11-10-2018, de *C.A.D.E.*
- Alegación, de 11-10-2018, del Servicio de Ordenación del Territorio, DG de Urbanismo y Vivienda de la CAR.
- Alegación, de 15-10-2018, de la empresa *S.G.P.S.A.*
- Alegación, de 16-10-2018, del Ayuntamiento de Manjarrés.
- Alegación, de 17-10-2018, de *R.E.E.S.A.U.*

- Informe, de 20-12-2018, del SUR, sobre las alegaciones presentadas.
- Actas núms. 2018/11, de la reunión de 21-12-2018, y Acuerdos, de la misma fecha, de la Comisión permanente y del Pleno, de la COTUR.
- Resolución de inicio, de 21-01-2019, del procedimiento elaboración del Anteproyecto de Decreto.
- Borrador inicial, de 22-01-2019, del Anteproyecto de Decreto.
- Memoria inicial, de 22-01-2019, de la DG de Urbanismo y Vivienda.
- Informe, de 23-01-2019, de la SGT de la Consejería actuante, por el que se declara formado el expediente.
- Nuevo borrador, de 23-01-2019, del Anteproyecto de Decreto.
- Remisión, de 23-01-2019, al portal de la transparencia, como Anteproyecto normativo en tramitación.
- Petición de informe, de 25-01-2019, a la DG de los Servicios Jurídicos; seguida del Informe de la misma de 12-02-2019 y de la remisión de éste, el 13-02-2019, a la DG de Urbanismo y Vivienda; la cual informa al respecto, el 14-02-2019.
- Memoria, de 14-02-2019, de la SGT de la Consejería actuante y nuevo borrador del Anteproyecto de Decreto.
- Aprobación definitiva, de enero y febrero de 2019, de la DISNUR, con tres Vols: I (*Memoria y normativa*); II (*Documentación gráfica*); y III (*Fichas de Espacios y Áreas de protección*).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 20 de febrero de 2019, registrado de entrada en este Consejo el día 27 de febrero de 2019, el Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Política Territorial 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 electrónicamente de salida el 28 de febrero de 2019, 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 misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí convenientemente indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

1. En cuanto a la **preceptividad** de nuestro dictamen, el art. 11.c) de la Ley 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) del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Pues bien, en este caso, la aprobación de la DISNUR, se realiza en aplicación de lo dispuesto en la Sección 2ª, del Capítulo III, del Título I de la LOTUR. En concreto, el art. 24 (al que remite expresamente el art. 29.1) de la LOTUR, que regula el procedimiento de elaboración y aprobación de la DISNUR, determina que su aprobación definitiva se hará mediante Decreto del Consejo de Gobierno de La Rioja.

Por ello, habida cuenta de la naturaleza del Anteproyecto de reglamento sometido a nuestra consideración, que se dicta en ejecución de mencionada Ley autonómica, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por lo tanto, el carácter preceptivo del presente dictamen.

2. En cuanto al **ámbito** de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango normativo de la misma

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, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos correspondientes de la Administración riojana.

Tal competencia autonómica resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el art. 8.1.16 EAR'99 que atribuye a la CAR la competencia exclusiva en relación a *la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*.

En ejercicio de esta competencia, el Parlamento de La Rioja aprobó la ya citada LOTUR, que, en lo que aquí interesa, en su art. 5.1, establece que *“corresponde, a la Administración de la CAR, la función pública de ordenación del territorio, y específicamente, la formulación, aprobación y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio y de las actuaciones de interés regional, sin perjuicio de la colaboración y participación de otras Administraciones públicas y de los ciudadanos”*; y, en sus arts. 26 a 29, dispone la regulación autonómica de la DISNUR.

2. En cuanto a la **cobertura legal**, el Gobierno de la CAR encuentra su respaldo, para dictar la norma sometida a examen, en la citada LOTUR.

En efecto, según lo dispuesto en el art. 26 LOTUR, la DISNUR tiene como objeto establecer las medidas necesarias, en el orden urbanístico y territorial, para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural.

De este modo, como hemos indicado en casos similares (cfr. D.51/07, D.79/07, D.47/13, D.60/13, D.39/16, D.33/17, D.51/17 y D. 65/17, entre otros), el análisis competencial se solapa con el 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 lo atinente al **rango de la norma proyectada**, el art. 24, e) LOTUR (al que remite el art. 29 LOTUR), determina, que *“la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, elevará el documento (la DISNUR) al Consejo de Gobierno de La Rioja para su aprobación definitiva mediante Decreto, que se publicará en el BOR”*; y el art. 23.i) de la Ley 8/2003, preceptúa que *“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". En suma, el rango de la disposición examinada es el querido por la Ley.

4. Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de examinarse la norma reglamentaria objeto de análisis; pero teniendo en cuenta que hemos de analizar dos procedimientos administrativos distintos: i) por un lado, el regulado (en la LOTUR) para la elaboración de la DISNUR; y ii) por otro, el regulado (en la Ley 4/2005) para la elaboración del Decreto que ha de aprobar la referida DISNUR.

Tercero

Cumplimiento de los trámites establecidos para la elaboración de la DISNUR

1. Tramitación.

Para la elaboración de la DISNUR, el art. 29 LOTUR se remite al procedimiento previsto en el art. 24 LOTUR, el cual establece que la formulación y aprobación de las Directrices de actuación territorial seguirá el siguiente procedimiento:

"a) El proyecto será elaborado por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio. A tal efecto, recabará la ayuda necesaria del resto de órganos de la CAR con competencia en la materia.

b) El Consejero competente en materia de ordenación del territorio podrá acordar el sometimiento a información pública, por plazo de un mes, de un documento de avance, preparatorio de la redacción del proyecto, que contenga sus líneas esenciales y permita debatir sus criterios, objetivos y soluciones generales.

c) Redactado el proyecto, la aprobación inicial corresponde al Consejero competente en materia de ordenación del territorio. Dicho acuerdo se publicará en el BOR, abriéndose un período de información pública, a efectos sustantivos y ambientales, por un plazo mínimo de dos meses. Simultáneamente, se dará audiencia a las Entidades locales y demás Administraciones públicas con competencias específicas en el área territorial afectada, así como a los agentes sociales.

d) Informadas las alegaciones, se someterá el expediente completo a informe de la COTUR y se acordará la Memoria ambiental (apartado modificado por el art. 35.3 de Ley 11/2006, de 27 de diciembre).

e) A la vista del proyecto, la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, elevará el documento al Consejo de Gobierno de La Rioja para su aprobación definitiva mediante Decreto, que se publicará en el BOR".

2. Contenido.

El art. 27 LOTUR establece que la DISNUR contendrá la siguiente documentación:

“a) Memoria justificativa de sus fines y objetivos, así como de su conveniencia y oportunidad, expresiva del resultado del trámite de participación pública en el proceso de elaboración.

b) Planos de información.

c) Normas de regulación de usos y actividades.

d) Planos de ordenación que recojan los espacios catalogados.

e) Normas de protección de los espacios catalogados.

f) Cualquier otro documento que se estime procedente para el cumplimiento de las determinaciones de la Directriz”.

En consecuencia, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. transcritos a la hora de confeccionar y redactar la DISNUR.

3. Resolución de inicio para la redacción y tramitación de la DISNUR.

En el expediente remitido a este Consejo Consultivo, consta que, mediante Resolución de 04-10-2016, el Excmo. Sr. titular de la Consejería actuante ordenó al SUR, a través de la DG de Urbanismo y Vivienda, el inicio de la redacción y posterior tramitación de la DISNUR, prevista en la Sección 2, del Capítulo III, del Título I, de la LOTUR.

En dicha Resolución, tras mencionar el título competencial que ostenta la CAR en materia de ordenación del territorio y urbanismo, se hace referencia a la necesidad de armonizar las distintas competencias y regulaciones vigentes, de tal manera que se logre una normativa que, siendo lo más simplificada posible, recoja los intereses de todas las Administraciones implicadas en la protección del territorio.

Asimismo, la Resolución de inicio constata que, en la actualidad, el instrumento encargado de regular los usos y actividades para todo el suelo no urbanizable de La Rioja, es el PEPMAN, que se redactó y entró en vigor en el año 1988, al amparo del RD 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el TR de la Ley de Suelo y ordenación urbana; y que, desde su aprobación, se ha producido una evolución, tanto del marco legislativo como del competencial, en favor de una regulación autonómica que concreta, cada vez más, las competencias municipales en materia de urbanismo. A este factor, hay que sumar la situación normativa de los Ayuntamientos de la CAR, ya que muchos de ellos cuentan con planeamiento urbanístico propio, sin olvidar que, en éstos últimos años,

ha surgido numerosa normativa sectorial sobre la regulación y protección de los valores naturales, coincidentes con los recogidos por el PEPMAN.

A continuación, constan en el expediente un informe, de 13-10-2016, de la Sección de Urbanismo; dos informes, el primero de 21-12-2016, de la DG de Medio Natural; y el segundo, de 01-06-2017, de la DG de Agricultura, ambas de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de la CAR; y un último informe, de 06-07-2017, del SUR.

Completan el inicio del expediente los documentos técnicos previos a la DISNUR, de diciembre de 2017, sobre *Memoria, normativa y documentación gráfica* (Vol. I), y *Espacios de ordenación* (Vol. II), *Espacios naturales protegidos* (Vol. III), y el *Documento Ambiental estratégico* (Vol. IV).

El contenido de la documentación previa fue informado favorablemente por la Comisión permanente y el Pleno de la COTUR, mediante Acuerdos de 22-12-2017.

4. Consultas a las Administraciones con mayores intereses y solicitud de evaluación ambiental estratégica.

A) Por Resolución de 28-12-2017, el Excmo. Sr. titular de la Consejería actuante, ordenó la prosecución del expediente: con la solicitud de evaluación ambiental estratégica de la DISNUR, a la DG de Calidad Ambiental y Agua, y con la petición de informes, sobre el documento previo de la DISNUR, a las Administraciones con mayores intereses; debiéndose incluir, en cualquier caso, a los siguientes órganos y Entidades:

-El Servicio de Ordenación del Territorio, de la DG de Urbanismo y Vivienda, de la Consejería actuante.

-Las siguientes DG de la CAR: de Calidad Ambiental y Agua; de Medio Natural; de Desarrollo Rural; de Agricultura y Ganadería; de Justicia e Interior (SOS-Rioja); de Salud Pública y Consumo; de Innovación, Trabajo, Industria y Comercio; de Obras Públicas y Transportes; y de Cultura y Turismo.

-Los siguientes órganos y entidades estatales: la DG de Aviación Civil, del Ministerio de Fomento; DCER; CHE; A; y R.

B) Tras la remisión de las correspondientes comunicaciones de petición de informe a las Administraciones con mayores intereses implicados, efectuaron aportaciones, al documento previo de la DISNUR, los siguientes órganos y Entidades:

-El Ayuntamiento de Villoslada (el 24-05-2018).

-Los siguientes Servicios de la CAR: de Ganadería (el 23-01-2018); de Ordenación del Territorio (el 09-04-2018); y de Conservación del Patrimonio Histórico Artístico (el 05-06-2018); así como el Centro de Coordinación Operativa SOS-Rioja (el 16-02-2018).

-Las siguientes DG de la CAR: de Innovación, Trabajo, Industria y Comercio (el 18-01-2018); de Salud Pública y Consumo (el 24-01-2018); de Calidad Ambiental y Agua (el 25-01-2018); de Obras Públicas y Transportes, encargada de la gestión de las carreteras de la CAR (el 06-03-2018); y de Medio Natural (el 23-03-2018, el 10-05-2018 y el 28-06-2018).

-Los siguientes órganos y entidades estatales: DCER (el 25-01-2018 y el 24-05-2018); la CHE (el 05-02-2018); y ADIF (el 19-02-2018).

C) Mediante Resolución, de 29-06-2018, del DG de Calidad Ambiental y Agua, se formuló el IEA sobre la DISNUR.

5. Aprobación inicial de la DISNUR, periodo de información pública y trámite de audiencia.

A) Según el art. 24, c) LOTUR, *“una vez redactado el proyecto, la aprobación inicial corresponde al Consejero competente en materia de ordenación del territorio. Dicho acuerdo se publicará en el BOR, abriéndose un período de información pública, a efectos sustantivos y ambientales, por un plazo mínimo de dos meses. Simultáneamente, se dará audiencia a las Entidades locales y demás Administraciones públicas con competencias específicas en el área territorial afectada, así como a los agentes sociales”*.

B) En cumplimiento de dicho precepto, y tras los correspondientes Acuerdos, de 29-06-2018, favorables, de la Comisión permanente y del Pleno, de la COTUR; por Resolución de 09-07-2018, del Excmo. Sr. titular de la Consejería actuante, se aprobó inicialmente la DISNUR.

6. Período de información pública y trámite de audiencia.

A) La misma Resolución de 09-07-2018 dispuso *“abrir un período de información pública, por un plazo de tres meses, a contar desde el día siguiente a su publicación en el BOR”* (apartado 2); y *“dar audiencia a las Entidades locales y demás Administraciones públicas con competencias específicas en el área territorial afectada, así como a los agentes sociales, por un plazo de tres meses a contar desde el día siguiente al de su publicación”* (apartado 3).

B) El día 11-07-2018, tuvo lugar la publicación en el BOR de la apertura del período de **información pública**, por un plazo de tres meses.

C) Asimismo, con fecha de 11-07-2018, se notificó la apertura del **trámite de audiencia** a todas las Entidades locales de La Rioja; y, el día 13-07-2018, se trasladó dicha apertura a los agentes sociales y a las Administraciones públicas afectadas.

Fueron presentadas alegaciones por las siguientes entidades, en las fechas que a continuación se indican: el 18-01-2018, por la DG de Innovación, Trabajo, Industria y Comercio; el 03-08-2018, por ADIF; el 23-08-2018, por la DG de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, del Ministerio de Economía y Empresa; el 31-08-2018, por el Gobierno de Aragón; el 01-10-2018, por la DCER; el 05-10-2018, por la DG de Aviación Civil; el 08-10-2018, por D. A.G.M; el 08-10-2018, por D. J.F.G.M; el 09-10-2018, por el Ayuntamiento de Entrena; el 09-10-2018, por el Ayuntamiento de Manjarrés; el 10-10-2018, por la empresa *I.D.E.S.A.*; el 10-10-2018, por la *A.B.T.C.R.*; el 10-10-2018, por la empresa *G.P.B.T.S.A.*; el 11-10-2018, por la Asociación *E.A.R.*; el 11-10-2018, por el Ayuntamiento de Arnedo; el 11-10-2018, por el P.R; el 11-10-2018, por D. E.E.M; el 11-10-2018, por la Asociación *R.H.*; el 11-10-2018, por el COAR; el 11-10-2018, por el Ayuntamiento de Calahorra; el 11-10-2018, por el *G.E.V.R.*; el 11-10-2018, por *C.A.D.E.*; el 11-10-2018, por el Servicio de Ordenación del Territorio (DG de Urbanismo y Vivienda); el 15-10-2018, por la empresa *S.G.P.S.A.*; el 16-10-2018, por el Ayuntamiento de Manjarrés; y el 17-10-2018, por *R.E.E.S.A.U.*

Con fecha 22-10-2018, el SUR emitió un informe acerca de las consideraciones formuladas en el escrito de alegaciones de 23-08-2018, de la DG de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información; y, a través de informe-propuesta de 19-11-2018, el SUR, a la vista de las alegaciones instrumentadas por dicha DG, planteó la modificación del art. 54 DISNUR (*instalaciones vinculadas al sistema general de telecomunicaciones*). Finalmente, por escrito 02-01-2019, de la DG de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, del Ministerio de Economía y Empresa, se emitió un informe favorable en relación con la adecuación de dicha DISNUR a la normativa sectorial de telecomunicaciones.

Por último, el 20-12-2018, el SUR, informó sobre las alegaciones presentadas, proponiendo la aceptación de algunas de ellas.

7. Acuerdo del Pleno de la COTUR.

Como ya se ha indicado, el art. 24.d) LOTUR (cuya redacción fue modificada por el art. 35.3 de Ley 11/2006, de 27 de diciembre), dispone que, una vez informadas las alegaciones, se someterá el expediente completo a informe de la COTUR y se acordará la Memoria ambiental.

En este caso, mediante Acuerdo de 21-12-2018, el Pleno de la COTUR informó favorablemente el proyecto de DISNUR.

8. Conclusión sobre la tramitación de la DISNUR.

En definitiva, podemos concluir que se han observado correctamente los trámites legalmente previstos para la elaboración de la DISNUR.

Cuarto

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

1. Conforme a lo dispuesto en el art. 24.e) LOTUR, la DISNUR ha de ser elevada al Consejo de Gobierno de La Rioja para su aprobación definitiva mediante Decreto.

Por ello, en una correcta ordenación cronológica, la Consejería actuante, una vez recibidos los informes favorables anteriormente señalados, dio inicio, mediante Resolución de 21-01-2019, a la tramitación del procedimiento de elaboración del Decreto que, en su caso, habrá de aprobar la DISNUR.

Como viene recordando con reiteración este Consejo Consultivo, 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 de la Ley 4/2005, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018, ya que ésta es aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del expediente objeto del dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos aquí han de ser observados (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación. Dicho examen habrá de realizarse, lógicamente, teniendo en consideración las particulares exigencias que vienen determinadas en la LOTUR, en relación con la elaboración y aprobación de la DISNUR.

2. Consulta previa.

A) La modificación indicada, operada en los preceptos de la Ley 4/2005 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.

3. El plazo de la consulta previa 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”.

B) Por su parte, el art. 131.1 LPAC'15 (*Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*), prescribe que:

“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”.

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7, b y 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 apartado 133.1 LPAC'15 (que hemos destacado en negrita), el cual resulta aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno Central, sino también a las de las CCAA.

C) Pues bien, en el expediente analizado, esa consulta previa ha tenido lugar, según informa la Memoria inicial, de 22-01-2019, del SUR, cuyo apartado relativo a la tramitación del procedimiento (tras señalar que la aprobación por Decreto de la DISNUR es una exigencia de forma que establece el art. 24 LOTUR, *“ya que es la propia Directriz la que innova el ordenamiento jurídico y surte efectos sobre los administrados, relegando*

a la figura del Decreto la exigencia formal que debe alcanzar el acuerdo por el que se apruebe definitivamente”), recuerda que el proyecto que se ha de someter a la consideración del Consejo de Gobierno “contó con un documento previo sobre el que se recabaron expresamente aquellos informes necesarios de las Administraciones con mayores intereses implicados, en clara semejanza con lo establecido en el art. 32 bis de la Ley 4/2005”.

D) Además (según refleja la Resolución de 29-06-2018, del DG de Calidad Ambiental y Agua, por la que se formuló el IAE de la DISNUR), con fechas 22, 23 y 24-01-2018, y 1, 5 y 6-02-2018, se dio inicio a la fase de consultas a las Administraciones públicas y a las personas interesadas, prevista en el art. 30 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental, y la indicada DG (basándose en la información respecto a las características de la DISNUR y del ámbito territorial afectado) identificó, como interesados, y consultó a un gran número de Administraciones (entre las que se encuentran diversos órganos de la AGE, de la CAR, de otras CCAA, la totalidad de Ayuntamientos de La Rioja y la FRM), y a una amplia serie de Entes, Asociaciones, Partidos políticos, Sindicatos y Colegios profesionales. Asimismo, la documentación presentada por el Centro gestor estuvo accesible para el público interesado en la página web del Gobierno de La Rioja.

Finalizado el plazo de 45 días otorgado, se recibieron informes técnicos de varias de las Administraciones públicas afectadas y de diversas Asociaciones y Colegios profesionales.

E) En base a lo anterior, a juicio de este Consejo Consultivo, en el expediente analizado, el trámite de consulta previa ha de considerarse suficientemente cumplido.

3. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

Según el art. 33.2 de la Ley 4/2005:

“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 DG competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias DG, de su SGT”.

El expediente que nos ocupa se inició por Resolución de 21-01-2019, del DG de Urbanismo y Vivienda, a quien (de conformidad con lo dispuesto en el art. 6.2.5.a, del Decreto 29/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería actuante), bajo la dirección del titular de dicha Consejería y de acuerdo con las directrices emanadas del Gobierno, le corresponden específicamente las funciones propias de la *“planificación y desarrollo de la ordenación del territorio, política territorial y urbanismo”*.

Además, el art. 6.1.4.g), del mencionado Decreto 29/2015, determina que corresponde, a las DG, con carácter general, bajo la dirección del titular de la Consejería y en las materias propias de su ámbito de actuación, dictar la *“Resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general”*.

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución cumple correctamente con los requisitos determinados en el art. 33.3 de la Ley 4/2005 (que establece 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*), por cuanto que, en la misma, se efectúan suficientes referencias al objeto y finalidad de la norma, a las normas legales que se pretenden desarrollar, y al fundamento jurídico de la competencia ejercida.

4. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el art. 34 de la Ley 4/2005:

“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.

2. 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.

3. 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 el expediente, constan un primer borrador del texto de la disposición proyectada y una Memoria justificativa, de 22-01-2019, de la DG de Urbanismo y Vivienda. Ambos cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

Según expresa la Memoria justificativa, *“debido a que la finalidad de la DISNUR es la de establecer las medidas necesarias, en el orden urbanístico y territorial, para asegurar la protección, conservación, ordenación y mejora del territorio y sus espacios naturales, esta disposición no genera repercusiones y efectos económicos que puedan afectar a la sostenibilidad presupuestaria”*.

Por tanto, las prescripciones del precepto examinado se han cumplido adecuadamente.

5. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El art. 35 de la Ley 4/2005 dispone que:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el art. anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la SGT 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 SGT.

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

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

En el expediente, consta la Diligencia de formación del Anteproyecto, de fecha 23-01-2019, de la SGT de la Consejería actuante, que señala la necesidad de recabar informe de la DG de Servicios Jurídicos, así como el dictamen de este Consejo Consultivo, dándose, de ese modo, cumplimiento al trámite establecido en el citado precepto.

También consigna la referida Diligencia que, *“remitido el texto del borrador a la SGT, se han realizado determinados cambios para adecuado a las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22-07-2005, y publicadas mediante Resolución de 28-07-2005”*, lo que dio lugar a la redacción de un segundo borrador de Anteproyecto de Decreto, de 23-01-2019.

6. Trámite de audiencia.

A) A tenor de lo señalado en el art. 36 de la Ley 4/2005 (en la redacción introducida por la Ley 2/2018, de 30 de enero):

“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 DG competente en fase de elaboración del borrador inicial o la SGT 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 vieren 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 concurren 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) Tanto la Memoria justificativa inicial, de 22-01-2019, como la Memoria final, de 14-02-2019, relativas al Anteproyecto dictaminado, argumentan que (con posterioridad a la confección del documento previo sobre el que se recabaron expresamente aquellos informes necesarios de las Administraciones con mayores intereses implicados), se elaboró un borrador inicial de la DISNUR que, en su caso y por aplicación de lo establecido en el art. 24 LOTUR, fue aprobado inicialmente por el Consejero actuante (mediante Resolución de 09-07-2018), y en base al cual se otorgó audiencia pública en general, a la totalidad de los Municipios de la CAR, y a otras Administraciones públicas con competencias específicas o que pudieran verse afectadas territorialmente, por un plazo de tres meses.

C) Tras la finalización del periodo de audiencia, se presentaron veintiséis alegaciones, que fueron informadas por la DG de Urbanismo y Vivienda, cuyo parecer se expuso a la Comisión permanente y al Pleno de la COTUR, con fecha 21-12-2018, informando ambos órganos favorablemente el proyecto de DISNUR, con las aclaraciones y modificaciones que se proponían en el documento elaborado, con fecha 20-12-2018, por la DG de Urbanismo y Vivienda.

D) Cuestión distinta es que el Anteproyecto de Decreto de aprobación de la DISNUR haya sido o no sometido al trámite de audiencia de los interesados. Al respecto, este Consejo Consultivo entiende, como ya dijéramos en nuestros dictámenes D.119/08, D.32/13 o D.33/17 (relativos a los que luego serían Decretos aprobatorios de los *Planes riojanos de investigación, desarrollo e innovación*) y en el más reciente D.132/18 (respecto al Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el *Plan especial de protección civil de la CAR*), que Anteproyecto y Plan (en este caso, la Directriz) son cosas distintas y que la necesidad de someter el Decreto de aprobación a trámite de audiencia estará condicionada en función del contenido normativo innovador que ofrezca el referido Decreto respecto del propio Plan (en este caso, la Directriz). En efecto, si el Decreto se limita a aprobar el Plan (en este caso, la Directriz) es obvio que no son necesarios nuevos trámites de audiencia o información pública. Y eso es lo que sucede en el caso presente, en el que el Decreto analizado se limita a aprobar la DISNUR, sin recoger previsiones que discrepen de las contempladas en la propia DISNUR.

E) Por ello, este Consejo Consultivo entiende que, en el presente caso, el preceptivo

trámite de audiencia ha de darse por cumplido.

7. Intervención de los Entes locales .

Según el art. 37 de Ley 4/2005, en su nueva redacción tras la reforma operada por la Ley 2/2018:

“El órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los entes locales de la CAR en el procedimiento cuando el anteproyecto de disposición afecte a las competencias de estos”.

Reiterando lo ya señalado, en este caso la participación de los Entes locales se ha visto, sin duda, garantizada mediante la intervención, preceptiva y previa a la aprobación de la DISNUR, de las Corporaciones locales.

8. Informes y dictámenes preceptivos.

A) Según el art. 38 de la Ley 4/2005:

“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 DG de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

B) En el expediente, consta el preceptivo informe de la DG de los Servicios Jurídicos, que fue debidamente cumplimentado el 12-02-2019. En dicho informe, no se efectúa ninguna objeción al texto de Anteproyecto de disposición, al que califica como *“bien redactado y riguroso, sin defectos técnicos reseñables”*, por lo que merece una valoración positiva. A continuación, la DG de los Servicios Jurídicos efectúa una serie de consideraciones, tendentes a corregir los errores formales detectados en el texto, y una sugerencia, relativa a establecer un periodo de *vacatio legis* para la entrada en vigor de la

norma proyectada. Todas las observaciones realizadas resultan acogidas en el último borrador, de 14-02-2019, del Anteproyecto de Decreto.

C) Respecto al contenido del Anexo (la DISNUR), la DG de los Servicios Jurídicos, al margen de constatar numerosas erratas y defectos formales, observa lo siguiente:

-Que las referencias *al principio de ley especial* deben hacerse al *principio de especialidad*, evitando así el uso vulgar del término *ley*.

-Que, en el apartado 1.4 de la Memoria, se adelanta una cuestión que se repite en distintas partes a lo largo de la misma y también en la normativa. Se trata de la consideración de *regulación de mínimos*, por la cual la DISNUR se impondrá al planeamiento urbanístico siempre que éste último no sea *más restrictivo*. Sin embargo, el art. 28.2 LOTUR utiliza el criterio de dar preferencia a la *mayor protección*, no la *mayor restricción*.

-Que, en el apartado 1.5, se explican las principales novedades de la DISNUR, y, entre ellas, se justifica el cambio de denominación de los *Espacios de catálogo* del PEPMAN, por la denominación de *Espacios de ordenación*. Sin embargo, el art. 26 LOTUR se refiere a *catalogación*, y el art. 27 LOTUR, a *Espacios de catálogo*. En cuanto a la terminología de usos autorizable o autorizable condicionado, que también se repite a lo largo de la DISNUR, hay que recordar que el art. 48 LOTUR se refiere a *usos permitidos, prohibidos y autorizables*.

-Que la regulación del art. 5.4 (“*en caso de discrepancia entre el régimen establecido en el articulado y el recogido en la documentación gráfica y en los esquemas simplificados de los espacios de ordenación, prevalecerá lo establecido en la documentación gráfica y en el articulado*”) no es muy clarificadora. Sin embargo, este precepto no establece una prelación, más allá de señalar que los esquemas simplificados deben quedar como criterio residual. Por ello, se recomienda que se establezca un criterio de prelación claro para posibles supuestos de discrepancia interna.

-Que los arts. 8 y 9 son idénticos, por lo que debería suprimirse uno de ellos.

-Que la redacción del art. 10 no se entiende bien.

-Que, en el art. 11.2, se podría incluir la referencia a que la autorización no se otorga sólo “*sobre, un ámbito concreto del territorio*”, sino también con complitud, es decir, sin dejar restos de superficie sobre los que no se conozca el uso al que pueden dedicarse, sea éste único o compartido.

-Que el art. 11.5, establece que, *“en el dominio público expropiado por el Ministerio de Fomento, se podrán realizar aquellas actuaciones para las que fue efectivamente expropiado, sin limitación o restricción alguna con independencia del espacio de ordenación donde se encuentre”*; siendo así que la excepción a cualquier tipo de limitación o restricción debería circunscribirse a las que recoge la DISNUR, y decir *“sin limitación o restricción alguna de la DISNUR”*.

-Que, en el art. 11.6, donde se refiere a la *“maniobra ILS”*, se debería evitar el uso de acrónimos.

-Que, en el art. 21.5, se define el uso de *“construcciones residenciales aisladas”*, y se dice que *“se hallará dotada, en todo caso, de un único acceso”*; por lo que no se entiende: i) por qué han de quedar fuera de la definición viviendas con dos o más accesos; ii) por qué no se define el carácter de *“aislada”*, aunque el mismo pueda resultar de la lectura conjunta de los arts. 52 y 210 LOTUR (los arts. 26, 83 y 84 de la normativa de la DISNUR tampoco incluyen ninguna definición de lo que debe entenderse por *“aislada”*); y iii) que, en cualquier caso, no parece que el tener uno o más accesos sea determinante de tal carácter.

-Que, en el art. 22.j), se añade un inciso final al uso de infraestructura de servicio a la explotación agropecuaria (*“este grupo no incluye redes fuera de la explotación con conexiones a redes municipales o supramunicipales”*); salvedad ésta que plantea la duda de si, para el resto de usos, se quieren permitir esas conexiones. Algo parecido ocurre con el art. 23.d).

-Que, en el art. 23.a), se limita el uso de graveras a que estén *“destinadas a la industria de la construcción”*; requisito éste que dejaría fuera las graveras con otros usos, como industriales; escultóricos; artísticos o artesanales, entre otros.

D) Con fecha 14-02-2019, la DG de Urbanismo y Vivienda emitió un informe al que acompañó nuevos textos de la DISNUR, en los que se incorporan la totalidad de las observaciones y sugerencias apuntadas en el informe de la DG de los Servicios Jurídicos, con las siguientes excepciones:

-En cuanto a los *Espacios de Catálogo/Ordenación*, considera que la denominación dada por la DISNUR es más correcta que la que recogía el PEPMAN, y la LOTUR, ya que no se trata de hacer un inventario o de catalogar bienes, sino de determinar qué espacios del territorio conviene preservar o restringir en su desarrollo urbanístico, estableciendo para ello una regulación que, en esta materia, se denomina *ordenación*.

-En cuanto al acrónimo empleado en el art. 11.6 (ahora art. 10.6) DISNUR, hace referencia a la maniobra ILS, ya que se trata de una terminología propia de la navegación aérea, que se reconoce directamente por su acrónimo y así figura en la documentación remitida por la DG de Aviación Civil. Su sustitución por su significado no aclararía nada, ya que se corresponde con la expresión en inglés *Instrument Landing System*.

-En cuanto al inciso final de los arts. 22.j y 23.d (ahora arts. 21.j y 22.d) DISNUR, recogen las definiciones de los distintos usos que recoge la DISNUR y simplemente matiza lo que se define como *infraestructura de servicio a la explotación agropecuaria e infraestructuras de servicio a la actividad extractiva*; por lo que no se encuentran incluidas las infraestructuras de conexión a las redes generales municipales.

9. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 de la Ley 4/2005:

“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 SGT 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 SGT correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras el informe de la DG de los Servicios Jurídicos, consta una Memoria, de 14-02-2019, de la SGT de la Consejería actuante, en la que se incluyen adecuadamente las menciones y contenidos exigidos por el art. 39.1 de la Ley 4/2005.

10. Conclusión sobre la tramitación del Decreto de aprobación de la DISNUR.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

Quinto

Sobre el contenido de la DISNUR

El precitado art. 27 LOTUR determina que la DISNUR contendrá la siguiente documentación:

“a) Memoria justificativa de sus fines y objetivos, así como de su conveniencia y oportunidad, expresiva del resultado del trámite de participación pública en el proceso de elaboración.

b) Planos de información.

c) Normas de regulación de usos y actividades.

d) Planos de ordenación que recojan los espacios catalogados.

e) Normas de protección de los espacios catalogados.

f) Cualquier otro documento que se estime procedente para el cumplimiento de las determinaciones de la Directriz”.

Pues bien, todos los requisitos y exigencias establecidos en dicho precepto han sido observados por la DISNUR, la cual, tras un largo proceso de tramitación y de participación pública y ciudadana, resultó modificada a raíz, primero, de las consideraciones plasmadas en los informes emitidos a lo largo del procedimiento; y, finalmente, en atención a las prolijas y atinadas indicaciones contenidas en el informe de la DG de los Servicios Jurídicos.

En base a ello, teniendo en cuenta que este Consejo Consultivo no puede entrar a valorar el contenido técnico de la DISNUR, ni mucho menos emitir su opinión acerca de la exactitud y precisión de los numerosos planos y cartografías que contiene, y advertido que tanto su Memoria como su parte normativa se ajustan a Derecho (fundamentalmente, se insiste, tras la incorporación de las observaciones de la DG de los Servicios Jurídicos), procede dictaminar favorablemente los aspectos jurídicos de la DISNUR.

Sexto

Sobre el texto del Anteproyecto de Decreto

1. El Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración tiene por objeto aprobar la DISNUR, que figura como Anexo al proyecto de Decreto, y se redacta al amparo de lo dispuesto en la Sección 2ª, del Capítulo III, del Título I, de la LOTUR, dedicada a regular la indicada DISNUR.

La norma proyectada consta de una Parte expositiva, cinco artículos, una DD Única, y una DF Única.

Los cinco artículos establecen el objeto de la norma, la naturaleza de la DISNUR, el ámbito de aplicación de la misma, los efectos de su aprobación, y su vigencia.

La DD Única deja sin efecto: i) el PEPMAN; ii) el Título III (*Normas de aplicación en el suelo no urbanizable*) y el Título IV (*Normas de aplicación en el suelo no urbanizable en Espacios de catálogo*), de las NUR.

La DF Única determina que el Decreto entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el BOR.

Como Anexo, se adjunta el texto íntegro de la DISNUR.

2. El Decreto proyectado no plantea, a este Consejo Consultivo, ningún reparo, y cumple adecuadamente con el final que está destinado, cual es la aprobación definitiva del instrumento de ordenación territorial.

Dicho lo anterior, y teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de los dictámenes que efectúa nuestra Ley reguladora (art. 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja), así como las rectificaciones realizadas en el texto de la norma proyectada en el curso de su tramitación, que han servido para depurar los aspectos del mismo que eran susceptibles de mejora, este Consejo Consultivo lo dictamina favorablemente.

CONCLUSIONES

Primera

En el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Decreto, se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable y, en especial, por los arts. 26 a 29 LOTUR; y 32 *bis* a 41, de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR.

Segunda

La CAR y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada; la cual cuenta con la necesaria cobertura legal y presenta el rango normativo adecuado.

Tercera

El Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración es conforme a Derecho.

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

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero