

En Logroño, a 6 de octubre de 2023, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido, en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz y de los Consejeros D^a. Amelia Pascual Medrano, D^a. Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D^a. María Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, habiéndose ausentado el Consejero D. Enrique de la Iglesia Palacios por concurrir causa legal de abstención, y siendo ponente D^a. María Belén Revilla Grande, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

55/23

Correspondiente a la consulta formulada por el Excm. Sr. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Regionales de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

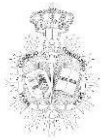
La Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población del Gobierno de La Rioja, remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

-Certificado relativo al trámite de Consulta previa, de 12-5-2023, expedido por la Sra. Directora General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030 acreditativo de la realización de consulta previa durante 15 días hábiles, a partir del 16 de marzo de 2021.

-Resolución de 22-03-2021 de la Sra. Directora General de Política Territorial, Urbanismo y Vivienda (Consejería de Política Territorial, Urbanismo y Vivienda) por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración de la disposición general.

-Primer borrador, de fecha 25-03-2021.

-En trámite de consultas se presentaron alegaciones (si bien el certificado expedido por la Sra. Directora General de Participación ciudadana lo fue con carácter negativo), por el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos (COAT), Colegio Oficial de Arquitectos de La Rioja (COAR) y la Dirección General de Política Local (DGPL), algunas de cuyas consideraciones son admitidas,



conforme consta en informe del Jefe del Área de Gestión e inspección urbanística de 12 de mayo de 2021.

-Segundo borrador, de 1-7-2021.

-Acuerdo del Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja de 5 de noviembre de 2021 por el que se acuerda solicitar con carácter previo a la emisión de su informe sobre las NUR informe sectorial a los siguientes organismos de la Comunidad Autónoma de La Rioja:

- Dirección General de Política Local.
- Dirección General de Emergencias y Protección Civil.
- Dirección General de Reindustrialización, Innovación e Internacionalización.
- Dirección General de Turismo.
- Dirección General de Cultura.
- Dirección General de Deporte.
- Dirección General de Calidad Ambiental.
- Dirección General de Infraestructuras.
- Dirección General de Desarrollo Rural y Reto Demográfico.
- Dirección General de Cooperación y Agenda 2030.

Y a los siguientes organismos de la Administración General del Estado:

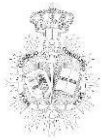
- Demarcación de Carreteras del Estado.
- Dirección General de Aviación Civil.
- Confederación Hidrográfica del Ebro.
- Dirección General de Telecomunicaciones y Ordenación de los servicios de Comunicación Audiovisual.

Además, se mantuvieron reuniones con los siguientes colectivos sociales: Colegio Oficial de Arquitectos de La Rioja, Colegio Oficial de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de La Rioja, Federación Riojana de Municipios y Asociación de Empresarios de la Construcción, Promoción y Afines de la Rioja.

Se recibieron consideraciones al texto remitidas por la Dirección General de Deportes; Demarcación de Carreteras del Estado en La Rioja; Dirección General de Turismo; Centro de Coordinación Operativa SOS-Rioja; Dirección General de Infraestructuras (Carreteras); Dirección General de Calidad Ambiental y RR.HH; Consejo Superior de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja; Dirección General de Telecomunicaciones y Ordenación de los Servicios de Comunicación Audiovisual; Dirección General de Política Local; Demarcación de Carreteras del Estado; Dirección General de Biodiversidad; Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales y Confederación Hidrográfica del Ebro.

-Tercer borrador de 18-5-2022.

-Informe de la Secretaria General Técnica (SGT) previo a la aprobación inicial por parte del Consejo de Gobierno de La Rioja con fecha 7-10-2022.



-Certificado expedido el 11-10-2022 por el Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de La Rioja, acreditativo de la aprobación inicial de las NUR por dicho Consejo de Gobierno en sesión del día de la fecha.

-Publicación en el Boletín Oficial de La Rioja, número 202 de 20 de octubre de 2022 de la Resolución 150/2022, de 18 de octubre, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 11 de octubre de 2022, de aprobación inicial de las Normas Urbanísticas Regionales de la Rioja y se abre un período de información pública y audiencia a las Entidades Locales y de más Administraciones públicas, por un plazo de un mes.

-Certificado relativo al trámite de información pública de 24-11-2022, expedido por la Sra. Directora General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030 acreditativo de la realización de dicho trámite durante 1 mes desde el 21-10-2022 hasta el 21-11-2022.

-Alegaciones presentadas (si bien el certificado de la información pública tiene carácter negativo) por el Ayuntamiento de Enciso, Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, Dirección General de Calidad Ambiental y Recursos Hídricos, Dirección General de Infraestructuras, Dirección General de Agricultura y Ganadería, Demarcación de Carreteras del Estado en la Rioja y Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).

-Acuerdo de la Comisión Permanente de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja de 15-12-2022 y acuerdo del Pleno de la misma fecha informando favorablemente el Anteproyecto previo informe de las alegaciones presentadas remitiendo lo acordado a la SGT para la continuación del procedimiento.

-Cuarto borrador (Primer Anteproyecto de Decreto), de 2-2-2023.

-Informe, de fecha 14-2-2023 de la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

-Memoria de la SGT de 24-2-2023 y resolución de la misma SGT de 27-3-2023 declarando formado el expediente del anteproyecto de Decreto por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Regionales.

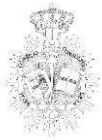
-Memoria inicial de la SGT de 28-3-2023 acordando solicitar informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos y con carácter previo a la aprobación del proyecto de reglamento por el Consejo de Gobierno, solicitar preceptivo Dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja.

-Informe de la DGSJ de 5-4-2023.

-Quinto borrador (Segundo Anteproyecto de Decreto) de fecha 11-5-2023.

-Informe del servicio gestor de 12-5-2023 sobre la tramitación de las NUR previo a la remisión del expediente al Consejo Consultivo de La Rioja.

-Memoria final, de 29-5-2023, de la Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería consultante.



Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha de 1 de junio de 2023 y registrado de entrada en este Consejo el 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 2 de junio de 2023, 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 a la Consejera señalada 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.

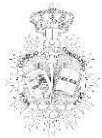
FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

1. El art. 11.c) LCCR (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) RCCR (Reglamento de la Ley citada, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero).

La norma sometida a nuestra consideración habrá de sustituir a las vigentes Normas Urbanísticas Regionales, en adelante NUR, aprobadas por Resolución de 28-6-1988 y vigentes desde el día 30-6-1988, al amparo del entonces vigente Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, además de haberse dictado como complemento al Plan Especial de Protección del



Medio Ambiente de La Rioja (PEPMAN) que, a su vez, ha sido sustituido por la Directriz de Protección de Suelo No Urbanizable de La Rioja aprobada por Decreto 18/2019, de 17 de mayo. Y tiene su fundamento en el artículo 108 a 112 de la Ley 5/2006 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, LOTUR, por lo que queda fundada la preceptividad del presente dictamen.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR 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

Competencia de la CAR, cobertura legal y rango normativo

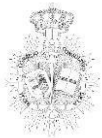
1. La **competencia** de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración autonómica.

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 omnicomprensivo, sino ciñéndose a la aprobación de las NUR.

Para la regulación de esta materia, la CAR cuenta con el título competencial que, en materia de *“ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*, le reconoce el art. 8.1.16 EAR. Competencia exclusiva a cuyo abrigo dictó la propia LOTUR.

En particular, la aprobación de las NUR entraña el ejercicio de la competencia en materia de *“urbanismo”* y no tanto de *“ordenación territorial”*. Y así lo explica la Exposición de Motivos de la LOTUR al justificar la inclusión sistemática de las NUR dentro del Título III de la LOTUR, relativo al *“Planeamiento Urbanístico”*:

“... se incluye aquí la regulación de las Normas Urbanísticas Regionales, debido a que pese a que tienen un carácter netamente supramunicipal por la finalidad que persiguen, su esencia es netamente urbanística y no de ordenación del territorio; así dicha finalidad consiste en establecer una serie de normas básicas mínimas sobre el régimen urbanístico de un término municipal completo o que, cuando menos, puedan complementar su regulación cuando ésta no sea suficiente”.



En el caso de La Rioja, este título integró el acervo competencial autonómico desde la aprobación, mediante LO 3/1982, de 9 de junio, de la redacción original de su Estatuto de Autonomía (EAR), cuyo art. 8.1.8. recogía, también con carácter exclusivo, la competencia descrita.

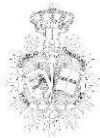
La CAR hizo un uso muy temprano de ella y, como se ha dicho anteriormente, por Resolución de 28-6-1988 (BOR del 30), la entonces denominada Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente aprobó, junto con el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente de La Rioja (PEPMAN), unas NUR que siguen vigentes a día de hoy, si bien han venido siendo modificadas y actualizadas a lo largo de los años. Así, por ejemplo, por Resoluciones de 28-10-1992 (BOR del 3-12-1992), de 8-2-1995 (BOR del 28) y de 7-7-1997 (BOR del 31) de la Consejería competente en materia de urbanismo.

Con la promulgación de la LOTUR de 2006, las NUR de 1988 se han mantenido interinamente vigentes (*"en tanto no contradigan lo dispuesto en la legislación urbanística vigente"*) de acuerdo con la DT 4ª.3 LOTUR, que además mandató al Gobierno autonómico a adaptarlas y revisarlas dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor de la LOTUR. Como tal, la adaptación y revisión prevista por dicha DT 4ª LOTUR no ha tenido lugar si bien, las NUR experimentaron nueva modificación por Decreto 18/2019, de 17 de mayo, aprobatorio de la Directriz de Protección de Suelo No Urbanizable de La Rioja (DIPSNUR) cuya DD Única derogó los Títulos III y IV de las NUR de 1988, atinentes a las normas de aplicación en suelo no urbanizable.

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, cuyos arts. 108 y 112.1.d) habilitan al Gobierno de La Rioja a aprobar unas *"Normas Urbanísticas Regionales"*, que *"tienen por objeto establecer, para la totalidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la normativa de carácter general sobre protección y aprovechamiento del suelo, urbanización y edificación"*. Esa habilitación reglamentaria *específica* resulta coherente con la *general* que contiene la DF 4ª de la propia LOTUR.

B) Los propósitos que inspiran la inclusión de las NUR dentro de los instrumentos de planificación urbanística son claros: por un lado, *evitar vacíos de planeamiento* en los municipios y colmar las lagunas planteadas ya sea por *inexistencia* o por *insuficiencia* de los planeamientos municipales, y, por otro, *servir de orientación* a los planeamientos municipales que se aprueben con posterioridad a las propias NUR. Y así, el art. 109 LOTUR atribuye a las NUR tres formas de eficacia.



i) supletoria, pues las NUR se aplicarán *"con carácter general, en todos aquellos municipios que no cuenten con planeamiento municipal"*, aspecto en el que incide la DT 3ª.2 de la LOTUR.

ii) complementaria, dado que también serán aplicables con *"carácter complementario, en aquellos municipios que cuenten con Plan General Municipal, en todos aquellos aspectos no regulados o insuficientemente desarrollados por el mismo"*, y

iii) orientativa *"para la redacción del planeamiento municipal que se formule con posterioridad a su entrada en vigor"*.

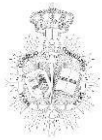
C) Para servir a tales finalidades, la LOTUR establece las *determinaciones y documentación* de las NUR. En cuanto a su contenido, el art. 110 LOTUR dispone que:

"Las Normas Urbanísticas Regionales contendrán las siguientes determinaciones: a) Fines y objetivos de su promulgación. b) Relaciones e incidencias con los instrumentos de ordenación del territorio. c) Normas urbanísticas reguladoras de la protección, usos y aprovechamientos del suelo, y la edificación. d) Medidas de protección urbanística del medio natural, histórico y cultural. e) Identificación de los suelos que estén afectados por alguna legislación sectorial. f) Definición de las condiciones que puedan dar lugar a la formación de núcleos de población en las distintas áreas con problemática urbanística homogénea. g) Criterios para la redacción del planeamiento municipal y estándares mínimos de calidad que deben ser cumplidos por los diversos instrumentos de planeamiento. h) Previsiones mínimas para dotaciones, zonas verdes y espacios libres de dominio y uso público. i) Criterios para el establecimiento, en su caso, de reservas de suelo destinadas a viviendas de protección pública".

Por lo que hace a su documentación, el art. 111 establece que las NUR, en términos semejantes a lo que sucede con otros instrumentos de planeamiento municipal (PGM, Plan Parcial, arts. 37 y 57 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico) contendrá los siguientes:

"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 y ordenación. c) Normas de edificación para el suelo urbano. d) Normas de protección para el suelo no urbanizable. e) Cualquier otro documento que se estime procedente para el cumplimiento de las determinaciones de las propias normas".

D) 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.

Por otra parte, como se ha indicado anteriormente, el 112.1.d) y la DF 4ª LOTUR facultan al Gobierno de La Rioja para aprobar definitivamente las NUR, que, materialmente, son disposiciones generales de naturaleza reglamentaria, que se dictan en desarrollo y ejecución de la LOTUR.

La opción por el rango formal de Decreto es coherente con la modificación de las NUR vigentes, por medio del Decreto 18/2019 aprobatorio de la Directriz de Protección de Suelo No Urbanizable de La Rioja, según se ha expuesto antes.

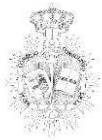
4. Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de examinarse la norma reglamentaria objeto de análisis.

Tercero

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

La correcta observancia de 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 la elaboración de estas, sino que tiende a evitar que el incumplimiento de dichas prescripciones 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, el procedimiento de elaboración de las NUR, se regula, como hemos dicho, en el artículo 112 de la LOTUR, norma que debe cohonestarse con el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general que se regula en los artículos 32 y siguientes de la LFAR (Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR), por tanto, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en las dos disposiciones mencionadas.



1. Consulta previa

El artículo 32 bis de la LFAR bajo la rúbrica de “*consulta previa*”, 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.

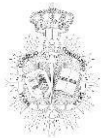
2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos 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 guarde relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la 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 LPACAP (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 concurran 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 LPACAP resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del art. 133.1 LPACAP, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

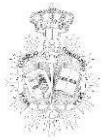
En el caso presente, esta iniciativa reglamentaria fue sometida a consulta previa entre los días 16-3-2021 y 8-4-2021 mediante la publicación correspondiente en la página web del Gobierno de La Rioja, conforme acredita el certificado expedido el 12-5-2023 por la Sra. Directora General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, que señala que, durante ese plazo, no se recibió comentario u observación alguna, a pesar de que, como hemos reseñado en los antecedentes de este Dictamen se recibieron, al menos, tres alegaciones.

2. 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 procedimiento reglamentario que ahora analizamos, la resolución de inicio, de 22-3-2021, 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 lo dispuesto en el artículo 6.2.5. a) de. 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 y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja que atribuye a la Dirección General de Política Territorial, Urbanismo y Vivienda, la función de planificación y desarrollo de la ordenación del territorio, política territorial y urbanismo y de conformidad, también con el artículo 112.1.a) de la LOTUR que atribuye a la Consejería competente en materia de urbanismo la elaboración de las NUR.

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 22-3-2021 satisface adecuadamente todos los requisitos exigidos por el precepto transcrito.

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

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

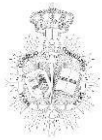
“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

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”.

Pues bien, la Resolución de inicio de 22-3-2021 va seguida de un borrador inicial de la norma proyectada, (primer borrador de fecha 25-3-2021), pero no se acompaña de una Memoria justificativa, como indica el precepto citado, iniciándose la tramitación sin el soporte documental y de contenido que le correspondía. No es hasta el 7-10-2022 cuando se une al expediente un informe del Centro Gestor justificativo del procedimiento a seguir,



como consecuencia de la aplicación conjunta de las previsiones del artículo 112 de la LOTUR y del artículo 32 y siguientes de la LFAR.

A este informe se une el informe de la SGT de la misma fecha y se somete a la aprobación inicial del Consejo de Gobierno en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 112 b) de la LOTUR que, para las Normas Urbanísticas Regionales, prevé doble acto de aprobación, inicial y definitiva por el Consejo de Gobierno, mientras que la LFAR para la aprobación de los decretos, exige un único acto de aprobación.

Esta diferencia en el procedimiento motiva que la Memoria inicial de la SGT se elabore el 28-3-2023 tras el cuarto borrador, una vez cumplido el trámite *de información pública y audiencia a las entidades locales y demás administraciones Públicas*, previsto en el art. 112.b) de la LOTUR, cuyo contenido se ajusta a la previsión normativa precitada.

Además, el propio art.111 a) de la LOTUR exige que se incluya entre los documentos que integran las Normas Urbanísticas Regionales “*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*”, por lo que puede considerarse adecuadamente realizado el trámite.

En torno al impacto presupuestario, tanto la Memoria justificativa del Centro Gestor de 24-2-2023 como la de la SGT de 28-3-2023 indican que no es previsible ningún impacto presupuestario.

Tal aseveración no se acompaña de argumento alguno, pero lo cierto es que resulta razonable dado que la norma reglamentaria aprobada no es susceptible de generar nuevos derechos u obligaciones de contenido económico para la Hacienda Pública autonómica.

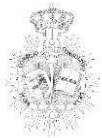
4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento. El art. 35 LFAR dispone lo siguiente:

“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 27-3-2023.

5. 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 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.

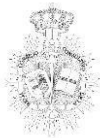
3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante Acuerdo o Resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.

B) El art. 133.2 y 3 LPACAP 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.

D) Sobre la manera en que haya de procurarse esa audiencia, debe ponerse de manifiesto que el art. 36.1 LFAR contempla dos formas diferentes de sustanciarla.

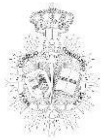
-Una, que podría denominarse audiencia pública, o general: “la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia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

E) Por lo demás, y según hemos recordado con reiteración, el trámite de audiencia no constituye una mera formalidad procedimental: **i)** estamos ante un imperativo constitucional ex art 105.a) CE, que, sin bien no configura un derecho subjetivo, no es una mera norma programática (STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 5); **ii)** viene a consagrar un importante derecho constitucional a la participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración (STS de 12 de octubre de 2008, RCas. 35/2006); **iii)** “se trata de un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como de una garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa” (STC 102/1995, de 26 de junio. FJ 13); y **iv)** conviene también, por último, subrayar su singular conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

F) Dicho lo anterior, como hemos venido reiterando, este procedimiento, debe integrarse con el establecido en el art. 112.1.b) de la LOTUR, conforme al cual, “La aprobación inicial corresponde al Consejo de Gobierno de La Rioja. El acuerdo de aprobación inicial se publicará en el «Boletín Oficial de La Rioja», abriéndose simultáneamente un período de información pública y audiencia a las Entidades Locales y demás Administraciones públicas, por un plazo mínimo de un mes”.

Trámite que, a juicio de este Consejo se ha cumplido adecuadamente con la publicación en el Boletín Oficial de La Rioja, número 202 de 20 de octubre de 2022 de la Resolución 150/2022, de 18 de octubre, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 11 de octubre de 2022, de aprobación inicial de las Normas Urbanísticas Regionales de la Rioja y se abre un período de información pública y



audiencia a las Entidades Locales y de más Administraciones públicas, por un plazo de un mes.

6. Intervención de las Entidades Locales

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”*.

Esta intervención de las Entidades Locales está expresamente contemplada en el artículo 112.1.b) de la LOTUR y así se incluyó en el anuncio publicado en el BOR al que nos hemos referido, por lo que se considera cumplido el trámite.

7. 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.

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.

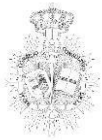
El Anteproyecto será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

El centro gestor en su informe de 22-12-2022, indicaba:

“...esta fase se ha desarrollado de la siguiente manera, el BOR nº 202, de 20 de octubre de 2022, publicó el acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 11 de octubre de 2022 por el que se aprueba inicialmente las Normas Urbanísticas Regionales de La Rioja y se abre un periodo de información pública y audiencia a las Entidades Locales y demás Administraciones Públicas por el plazo de 1 mes.

A tal fin, el 24 de octubre de 2022 se remitió a todos los Ayuntamientos de La Rioja comunicación del inicio de dicho trámite de audiencia., recibiendo esta comunicación entre el 24 de octubre de 2022 el primero y el 4 de noviembre de 2022 el último de ellos.

Al término de dicho plazo de 1 mes, según se certifica por la Dirección General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos no se han recibido comentarios y/o aportaciones ciudadanas.



No obstante, si se han recibido alegaciones de las siguientes entidades u organismos:

1. Ayuntamiento de Enciso.
2. Ayuntamiento de Villamediana de Iregua
3. Dirección General de Calidad Ambiental y Recursos Hídricos.
4. Consejo Superior del Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja.
5. Dirección General de Infraestructuras.
6. Dirección General de Agricultura y Ganadería.
7. Demarcación de Carreteras del Estado en la Rioja.
8. Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales
9. Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)”.

A los que, obviamente se unen los informes y consultas recibidos en la fase previa de elaboración del anteproyecto de las NUR para su elevación al Consejo de Gobierno al efecto de su aprobación inicial.

B) Sin embargo, debemos abordar, si la omisión de un análisis motivado de los impactos de la normativa que se pretende aprobar puede afectar a la validez de la misma.

Tanto en la Memoria justificativa del Centro Gestor de 24 de febrero de 2023, como en la memoria de la Secretaria General Técnica de 29/5/2023, previa a la consulta realizada, se reseña que:

“la aplicación de la nueva regulación normativa de las NUR no tiene impacto presupuestario alguno, ni introduce nuevas cargas administrativas a la Administración o a terceros que no estén contemplados en la normativa sectorial con la que se relaciona. Tampoco se producen impactos ni de género ni de carácter ambiental”.

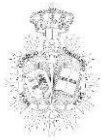
De hecho, en la Memoria de la SGT se aborda en el punto VII los Impactos previsibles por aplicación de la norma detallando:

“1. Impacto presupuestario. Ninguno. 2. Impacto administrativo. Este Decreto no introduce nuevas cargas administrativas a la administración o a terceros que no estén contemplados en la normativa sectorial con la que se relaciona. 3. Impacto de género. Ninguno. 4. Otros impactos. No se producen impactos de carácter ambiental”.

Obviando el impacto presupuestario, cuya ausencia hemos convalidado por pura obviedad, debemos incidir en el impacto de género, en el informe sobre accesibilidad, en la tramitación ambiental y en el informe sobre eficacia administrativa, algunos de los cuales, vaya por delante, deberían haber sido emitidos y unidos al procedimiento tramitado.

Impacto de Género o Informes sobre igualdad de género.

El artículo 31 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva



de hombres y mujeres, regula las políticas urbanas, de ordenación territorial y vivienda e indica:

“Políticas urbanas, de ordenación territorial y vivienda.

1. Las políticas y planes de las Administraciones públicas en materia de acceso a la vivienda incluirán medidas destinadas a hacer efectivo el principio de igualdad entre mujeres y hombres.

Del mismo modo, las políticas urbanas y de ordenación del territorio tomarán en consideración las necesidades de los distintos grupos sociales y de los diversos tipos de estructuras familiares, y favorecerán el acceso en condiciones de igualdad a los distintos servicios e infraestructuras urbanas.

2. El Gobierno, en el ámbito de sus competencias, fomentará el acceso a la vivienda de las mujeres en situación de necesidad o en riesgo de exclusión, y de las que hayan sido víctimas de la violencia de género, en especial cuando, en ambos casos, tengan hijos menores exclusivamente a su cargo.

3. Las Administraciones públicas tendrán en cuenta en el diseño de la ciudad, en las políticas urbanas, en la definición y ejecución del planeamiento urbanístico, la perspectiva de género, utilizando para ello, especialmente, mecanismos e instrumentos que fomenten y favorezcan la participación ciudadana y la transparencia”.

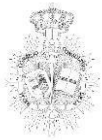
Los artículos 3.2 y 20.1.c) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU), inciden en los principios de igualdad de trato y de oportunidades que deben guiar las políticas públicas que tiene como fin la utilización del suelo conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, y, en concreto, este último artículo establece:

“Artículo 20. Criterios básicos de utilización del suelo.

1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I, respectivamente, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

c) Atender, teniendo en cuenta la perspectiva de género, en la ordenación de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente”.

En la STS de 11-2-2022, rec. 1070/2020, el Tribunal Supremo ha declarado que “El principio de igualdad de género no resulta una cuestión neutral en materia de urbanismo. Por ello, debe afirmarse con claridad que, con independencia de que sea o no preceptivo incorporar a la tramitación del plan un informe sobre impacto de género (lo que dependerá de la correspondiente normativa autonómica), el principio de igualdad de trato resulta siempre exigible y debe ser observado en cada una de las determinaciones del plan”.



La STS de 21-10-2020 rec. 6895/2018, determinó que “*la cláusula de aplicación supletoria del derecho estatal no permite sostener la exigencia a las Comunidades Autónomas de un requisito, como es el informe de impacto de género, en materia de ordenación urbanística, que no figura previsto en su propia legislación*”.

Pues bien, la Ley 7/2023, de 20 de abril, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja, vigente desde el 26-4-2023 («BOR» núm. 80, de 25/04/2023, «BOE» núm. 114, de 13/05/2023) en su artículo 22 regula el informe de impacto de género configurándolo como un informe preceptivo en todas las disposiciones de carácter general y en los planes de especial relevancia,

“Artículo 22. Informe de impacto de género.

1. La Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja incorporará un informe de impacto de género en los proyectos de disposiciones de carácter general y en los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno para garantizar la incorporación del principio de igualdad real y efectiva de mujeres y hombres.

Dicho informe contendrá, como mínimo, la estimación del impacto potencial del proyecto normativo en las mujeres y hombres, el análisis de las repercusiones positivas o adversas en materia de igualdad de la actividad proyectada, así como las medidas dirigidas a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten, promoviendo de este modo la igualdad.

2. El Gobierno de La Rioja aprobará las normas o directrices para la elaboración del informe de impacto de género, así como su contenido”.

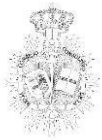
A juicio de este Consejo, este informe de impacto de género debe incorporarse al procedimiento con anterioridad a la aprobación del Consejo de Gobierno.

Informe del cumplimiento de los principios de la ley de accesibilidad universal.

Tal y como hemos dejado asentado en el fundamento jurídico segundo de este dictamen la aprobación de las NUR por el Gobierno de La Rioja, entraña el ejercicio de la competencia que tiene atribuida en materia de “urbanismo” y más concretamente ejerce esta competencia llevando a cabo una actividad “planificadora” o de planeamiento, por lo que resulta de aplicación, en este trámite, la obligación que se contiene en el artículo 10 de la Ley 1/2023, de 31 de enero, de accesibilidad universal de La Rioja, vigente desde el día 2-5-2023 («BOR» núm. 23, de 02/02/2023, «BOE» núm. 42, de 18/02/2023).

“Artículo 10. Planeamiento urbanístico.

En los informes técnicos de los servicios municipales o autonómicos que se emitan con carácter previo a la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico, habrá de dejarse constancia expresa, con mención de esta ley, del cumplimiento de los criterios exigidos en la presente ley y en su normativa de desarrollo”.



A juicio de este Consejo, los informes técnicos emitidos, deben completarse con las determinaciones a las que se refiere la legislación precitada, con carácter previo a la aprobación de la norma por el Consejo de Gobierno de La Rioja.

Informe sectorial sobre telecomunicaciones

El informe sectorial de telecomunicaciones en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planificación urbanística que afecten al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas es preceptivo y vinculante y de su omisión puede derivarse la nulidad del planeamiento (STS de 9 de marzo de 2011, rec. 3037/2008, de 22 de marzo de 2012, rec. 6214/2008, de 7 de febrero de 2013 rec. 4199/2010, 16 de enero y 14 de octubre de 2014 rec 1402/2011 y rec 965/2011 y más recientemente la sentencia de 5 de febrero de 2019, rec. 1605/2017, referida al Plan General de Laredo), o bien, en algunos supuestos concretos la nulidad de sólo los concretos artículos de una Ordenanza que se refirieran al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones (STS de 21 de julio de 2022, rec.4675/2021).

El artículo 50.2 de la vigente Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones establece:

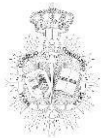
“Los órganos encargados de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que afecten a la instalación o explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y recursos asociados deberán recabar el oportuno informe del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Dicho informe versará sobre la adecuación de dichos instrumentos de planificación con la presente ley y con la normativa sectorial de telecomunicaciones y sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas en el ámbito territorial a que se refieran.

El referido informe preceptivo será previo a la aprobación del instrumento de planificación de que se trate y tendrá carácter vinculante en lo que se refiere a su adecuación a la normativa sectorial de telecomunicaciones, en particular, al régimen jurídico de las telecomunicaciones establecido por la presente ley y su normativa de desarrollo, y a las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas, debiendo señalar expresamente los puntos y aspectos respecto de los cuales se emite con ese carácter vinculante.

El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital emitirá el informe en un plazo máximo de tres meses. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 80.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, transcurrido dicho plazo, el informe se entenderá emitido con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del instrumento de planificación.

A falta de solicitud del preceptivo informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones.

En el caso de que el informe no sea favorable, los órganos encargados de la tramitación de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial



o urbanística dispondrán de un plazo máximo de un mes, a contar desde la recepción del informe, para remitir al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital sus alegaciones al informe, motivadas por razones de medio ambiente, salud pública, seguridad pública u ordenación urbana y territorial.

El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a la vista de las alegaciones presentadas, emitirá un nuevo informe en el plazo máximo de un mes a contar desde la recepción de las alegaciones. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 80.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, transcurrido dicho plazo, el informe se entenderá emitido con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del instrumento de planificación. El informe tiene carácter vinculante, de forma que si el informe vuelve a ser no favorable, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones”.

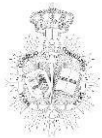
En el procedimiento consta recabado el preceptivo informe y emitido un primer informe de fecha 28-1-2022 por la Dirección General de Telecomunicaciones y Ordenación de los Servicios de Comunicación Audiovisual del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en sentido desfavorable en relación con la adecuación del segundo borrador de las Normas Urbanísticas Regionales a la normativa sectorial de telecomunicaciones, de tal forma que, a la vista de la propuesta del centro gestor, se emite nuevo informe con fecha 28-4-2022 que concluye con un informe favorable.

Si bien ambos informes se emiten en relación a la adecuación de las NUR al artículo 35.2 de la Ley 9/2014, General de Telecomunicaciones son perfectamente válidos en el momento actual porque el mismo ha sido reproducido literalmente en el vigente artículo 50.2 de la Ley 11/2022 de 28 de junio, General de Telecomunicaciones vigente desde el día 30/6/2022.

Elaborado el tercer borrador del Anteproyecto de Decreto y tras el acuerdo de 11-10-2022 sobre aprobación inicial por el Consejo de Gobierno, se emite nuevo informe de fecha 24-11-2022 que ratifica el anterior informe favorable, aunque, sin embargo, realiza una advertencia en torno a la prescripción contenida en el informe del Consejo Superior de Patrimonio Histórico Artístico de La Rioja (CSPHA), en el siguiente sentido:

“En relación con su solicitud de informe sectorial en materia de comunicaciones electrónicas de fecha 25/10/2022, que tuvo entrada en esta unidad el 28/10/2022, en el que se nos comunica la introducción de diversas modificaciones en la NORMAS URBANÍSTICAS REGIONALES DE LA RIOJA, informado por esta Secretaría General con fecha 28/04/2022, le comunico que, una vez analizada la documentación recibida, el citado informe mantiene su plena validez en relación con la alineación del instrumento urbanístico informado respecto a la vigente legislación sectorial de telecomunicaciones.

Adicionalmente, cabe indicar que en el documento se hace referencia al Artículo 43.7 de la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja, en cuyo contenido se incluyen una serie de excepciones para los BIC que no se han trasladado literalmente a esta normativa informada.



Por último, se señala que la disposición transitoria novena de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, declarada vigente por la disposición derogatoria única de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, establece que la normativa y los instrumentos de planificación territorial o urbanística elaborados por las administraciones públicas competentes que afecten al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas deberán adaptarse a lo establecido en los artículos 34 y 35 de la citada Ley 9/2014 en el plazo máximo de un año desde su entrada en vigor. Dado que dicho plazo venció en el año 2015, se advierte que cualquier disposición contenida en la normativa o en instrumentos de planificación territorial o urbanística que no hubieran sido adaptados a los citados artículos 34 y 35 de la Ley 9/2014 (artículos 49 y 50 de la vigente Ley 11/2022), no resulta de aplicación, tal y como se establece en la sentencia del Tribunal Supremo 883/2017, de 22 de mayo de 2017. Por tanto, deberá procederse a la adaptación a la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones de cualquier normativa o instrumento urbanístico de su competencia que se encuentre en tal situación, como es el caso de la citada Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja”.

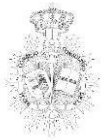
En este caso, el informe emitido por el Consejo Superior del Patrimonio Histórico Artístico de La Rioja, en su sesión de 25-11-2021, entre otras, introdujo la siguiente prescripción:

“En el caso de Conjuntos Históricos o Bienes de Interés Cultural, la Ley 7/2004 prohíbe expresamente las instalaciones de alumbrado, energía o telefonía y redes sobre las fachadas, por lo que deberá indicarse expresamente que en estos casos dichas instalaciones deberán discurrir de forma soterrada”.

Esta prescripción ha sido trasladada al artículo 54.3 (último inciso) de las NUR, indicando:

“Asimismo, en el caso de Conjuntos Históricos o Bienes de Interés Cultural, la Ley 7/2004 prohíbe expresamente las instalaciones de alumbrado, energía o telefonía y redes sobre las fachadas, que deberán discurrir de forma soterrada”.

Si bien el informe sectorial se emite de forma favorable, incluye ciertas consideraciones que inciden en la posible inaplicación de algunas prescripciones de la LPHA por su falta de adaptación a la norma sectorial, no es objeto de este Dictamen valorar estas consideraciones que, como decimos, quedan fuera del carácter preceptivo y favorable del informe, pero, sí se estima adecuado, de acuerdo con los principios de colaboración entre Administraciones para *“facilitar la instalación y el despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados”* que constituyen *“obras de interés general”* como declara el art. 50.4 de la Ley General de Telecomunicaciones, trasladar al actual artículo 54.3 de las NUR no solo la prohibición de que en los conjuntos históricos o Bienes de Interés Cultural las instalaciones de alumbrado, energía o telefonía o redes que se ubiquen en las fachadas deban discurrir de forma soterrada, sino que, además, se añada la excepción general que se contiene en el apartado 7 del artículo 43 de la LPHA de La Rioja, de que, *“excepcionalmente podrán exceptuarse de esta prohibición aquellos casos en que el soterramiento presente dificultades técnicas insalvables o pueda suponer daños para Bienes de Interés Cultural relevantes.”*



Informe ambiental:

El apartado 4.f) de la disposición transitoria tercera de la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja exime de evaluación ambiental estratégica, con carácter general a las NUR por considerar que no producirán efectos ambientales significativos.

Informe sobre impacto o eficiencia administrativa:

El artículo 129.6 de la LPACAP, introduce entre los principios de buena regulación, el de eficiencia administrativa, y así prescribe que, en aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos. Este análisis debe incorporarse al procedimiento, aunque ha sido considerado innecesario tanto en los informes del Centro Gestor como de la SGT.

Informe de los servicios jurídicos

Consta emitido informe por la Dirección General de los Servicios Jurídicos con fecha 5-4-2023, por tanto, se ha respetado en este caso el carácter preceptivo y último de los Servicios Jurídicos que, 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) exige el actual art. 38.3 LFAR.

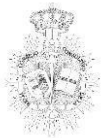
Tras su emisión, se redactó el quinto y último borrador (segundo Anteproyecto de Decreto) de 11-5-2023.

8. 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 precederá, 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 fechada el 28-5-2023, que cumple satisfactoriamente las exigencias del precepto transcrito.

9. Recapitulación

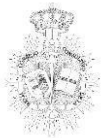
A) Este Consejo considera que el procedimiento debe completarse con la emisión de los informes de género y accesibilidad universal cuyo carácter preceptivo ha quedado suficientemente justificado en este fundamento jurídico y, además, se recomienda la incorporación de un análisis de impacto o de eficiencia administrativa.

Igualmente, a juicio del Consejo, debe completarse la prescripción contenida en el último inciso del punto tercero del artículo 54 incluyendo la posible excepción que también contiene el art. 43.7 de la LPHA, con el fin de cumplir el principio de colaboración entre administraciones para favorecer el despliegue de las redes e infraestructuras de comunicaciones.

B) Si las actuaciones anteriores no supusieran modificación alguna respecto de este quinto borrador, un elemental principio de economía procedimental permitiría conservar, conforme al art. 51 LPACAP, todos los trámites observados hasta la fecha; 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 del nuevo trámite incorporado al procedimiento.

C) Por el contrario, si el trámite referido en el apartado 1/ provocara la redacción de una nueva versión (que sería la sexta y tercer Anteproyecto de Decreto) 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.

D) El incumplimiento de los trámites formales en el ejercicio de la potestad reglamentaria puede conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa).



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

Quinto

Observaciones al texto

1. Observaciones generales

A) No puede este Consejo, dejar de recomendar a los redactores el cuidado del lenguaje en todo texto normativo que debe realizarse con rigor jurídico compatibilizándolo con el principio de buena regulación de que la normativa sea fácilmente comprensible y que facilite el conocimiento y la toma de decisiones *de las personas y las empresas*, (art. 129 de la LPACAP), huyendo de expresiones excesivamente coloquiales que privan del deseado rigor jurídico antes expresado, tales como “*en la actualidad han proliferado numerosas normas sectoriales*” (punto 3 de la Memoria), o requerir la presentación de un documento con la expresión “*a modo de separata o anexo*” (art. 48.3), así como la revisión y corrección de algunas expresiones o erratas tipográficas que se advierten a lo largo del texto.

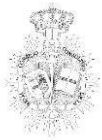
B) El texto sometido a dictamen está lleno de tachaduras y sombreados más propios de un documento de trabajo que de un anteproyecto de Decreto (es una característica general, pero se puede ver con toda su intensidad en el artículo 107, por ejemplo).

C) Hay remisiones a normas derogadas, como la Orden VIV/561/2010 que se cita en distintos artículos (art.48, 86, 95) y que ha sido derogada por la Orden TMA/851/2021 (ya advirtió esta circunstancia algún informe sectorial). La remisión a la Ley 5/1994 de supresión de barreras arquitectónicas que hace el artículo 55 debería tener presente que esa ley ha sido derogada por la Ley de accesibilidad 1/2023. Las citas al Decreto 584/72 del artículo 102 también se remiten a una norma derogada por el actual Real Decreto 369/2023, de 16 de mayo.

Hay remisiones a otras normas que aparecen mal citadas (art.54.2 se remite a la Ley 7/2014, cuando debería ser la Ley 7/2004; art. 99 cita la Ley 37/201). La remisión interna del artículo 7 a los capítulos 3 y 4 no señala a qué Título corresponden.

Hay errores de mala técnica normativa en la numeración interna de los artículos. El artículo 53 empieza la subdivisión interna por el número 4 y el artículo 113 no necesita subdivisión interna al tener un único párrafo.

Hay también erratas mecanográficas que no se relacionan en el dictamen, pero que deberán corregirse si se aprueba el texto como Decreto.



2. Observaciones respecto al articulado concreto

A) Observación relativa al Artículo 2, “Revisión y modificación”.

La redacción de los apartados 1 y 2 del artículo 2 sobre. Revisión y modificación es confusa, debe intentarse mejorar, simplificando la redacción, quizá sería suficiente indicar que el procedimiento de modificación y/o de revisión es el mismo que el de aprobación.

En el apartado 3 del artículo 2 se indica que la competencia para modificar los Anexos contenidos en las Normas no requiere acuerdo del Consejo de Gobierno, sino Resolución del Consejero y lo justifica por su carácter orientativo, lo que puede inducir a pensar que todas aquellas disposiciones de carácter orientativo pueden ser modificadas por resolución del Consejero. Debería justificarse esta decisión sin apelar, exclusivamente, a dicho carácter orientativo.

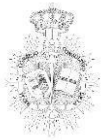
B) Observación relativa al Artículo 5, “Requisitos del Suelo Urbano”.

El artículo 5 intenta precisar el concepto de áreas edificadas a los efectos previstos en el artículo 41 de la LOTUR, según el cual, tendrán la consideración de suelo urbano, “*Los terrenos integrados en áreas que se encuentren edificadas en, al menos, dos tercios de los espacios aptos para la misma, según la ordenación que el planeamiento municipal establezca en los municipios con población superior a veinticinco mil habitantes, o el 50% de dichos espacios en el resto de los municipios*”.

Con la disposición derogatoria única del texto propuesto, quedan derogadas, en su integridad, las Normas Urbanísticas Regionales aprobada el 28 de junio de 1988 y sus modificaciones, de tal forma que queda también derogado el Anexo III de las mismas que bajo la denominación de “*Metodología orientativa para la delimitación del suelo urbano*” contenía “*criterios para determinar el grado de consolidación por la edificación*” y “*otros criterios para determinar la existencia de acceso y servicios*”, que puede ser tenida en consideración aun cuando deba ser revisada y mejorada, en su caso.

C) Observación relativa al Artículo 9, “Uso agropecuario”.

En el artículo 9 al regular el uso agropecuario, si bien se indica que son usos agropecuarios los que se encuentran recogidos como tales en el Decreto 36/2005, de 26 de mayo, por el que se regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de La Rioja, incorpora su texto, pero no se menciona en las NUR a los núcleos zoológicos como incluidos entre los usos agropecuarios a los efectos de las mismas, si bien puede tratarse de un error de transcripción o una omisión deliberada, induce a confusión la remisión general a una norma para, seguidamente, transcribir parcialmente la misma.



D) Observación relativa al Artículo 10, “Uso terciario”.

El artículo 10, al regular el uso terciario, en su apartado 5 prohíbe la utilización de semisótanos para actividades que supongan la estancia de público, excepto aseos y extiende la prohibición a cocinas o locales con puestos permanentes de trabajo, sin embargo, sí autoriza la ubicación en semisótanos para las actividades artesanales (art. 11.1.1.a) y talleres, almacenes de servicio y pequeñas industrias de primera transformación de productos agrarios (art. 11.1.1.b), se aprecia, por tanto, una antinomia en lo referente a los puestos de trabajo sin justificación aparente.

E) Observación relativa al Artículo 12, “Uso de equipamiento”.

En el artículo 12, al regular el uso de equipamiento, se equiparan las dotaciones de carácter público y privado, sin embargo, reconoce la posibilidad de superar las condiciones de edificación descritas en el capítulo 4 *“justificadamente en el caso de que los requisitos funcionales del equipamiento así lo precisen cuando se trate de equipamientos de carácter público”*, restricción que no debería venir impuesta por el carácter público o privado del equipamiento o la dotación, sino por la justificación de la necesidad por causa de requisitos funcionales del propio equipamiento.

F) Observación relativa al Artículo 14, “Uso de espacios libres y zonas verdes”.

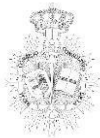
En el artículo 14, al regular el uso de espacios libres y zonas verdes, en el apartado 4 se recoge la siguiente excepción:

“Excepcionalmente se podrán autorizar instalaciones abiertas de usos culturales, deportivos o recreativos y de espectáculos, que puedan superar los anteriores parámetros, siempre que se trate de equipamientos públicos con una ocupación máxima del 20%. En el caso de instalaciones de usos de interés público, pero de carácter privado, se podrán permitir siempre que sean provisionales, con carácter temporal y no precisen cimentación de ningún tipo”.

La exigencia de que los usos privados deban ser declarados de interés público para una autorización, siquiera de carácter temporal y provisional parece excesivo y puede implicar una limitación para ciertas actividades privadas que los poderes públicos quieran tolerar, como conciertos, festivales, acampadas, etc. Por ellos se aconseja huir de términos tan contundentes y relevantes como el interés público.

G) Observación relativa al Artículo 16, “Regulación del Subsuelo de titularidad pública”.

Este artículo tiene antinomias derivadas de la mala técnica normativa. Su título se refiere al subsuelo de titularidad pública, pero su regulación mezcla previsiones para el subsuelo tanto de titularidad pública, como privada. El conjunto genera inseguridad jurídica



y problemas interpretativos que, sin duda, se trasladarán a la fase aplicativa del Decreto.

Distingue entre subsuelo de titularidad pública y privada y en el apartado 2 fija los usos del subsuelo de titularidad pública: “2. *Bajo rasante en suelo público podrán implantarse usos de titularidad pública e infraestructuras de las recogidas en el artículo 13, que podrán gestionarse por cualquiera de los sistemas permitidos por la legislación vigente*”.

En el apartado 3 de este artículo, se regula la construcción de aparcamientos y otros usos “*que se puedan implantar*” en el subsuelo, sin distinguir si público o privado, aunque se intuye que se refiere al privado por mencionar expresamente que “*junto con la solicitud de licencia*”, deberá presentarse un anexo. La conclusión puede ser que no se permite el uso de aparcamiento ni otros usos en el subsuelo público, o que sí se permite y es un error la referencia a la solicitud de licencia, en cualquier caso, el artículo se anuncia como regulación del subsuelo de titularidad pública, por lo que no debería hacerse referencia alguna al subsuelo de titularidad privada.

H) Observación relativa al Artículo 19, “Concepto de parcela y solar”.

En el artículo 19.3 se incluye la definición de solar, pero modifica los requisitos exigidos en el artículo 43.b de la LOTUR de “*encintado de aceras*” y lo sustituye por “*posibilitado el tránsito peatonal*”. Se aconseja mantener la expresión tradicional porque el encintado de aceras, entendido como la delimitación del espacio peatonal diferenciándolo de la calzada o de otros usos mediante un bordillo, una banda, o una cinta, es un término jurídico de larga tradición y más preciso y concreto.

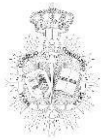
En el artículo 19.3.c) debería añadirse la tilde diacrítica al verbo dar en la expresión “*dé frente*”. De esa manera, el artículo cobra sentido y se ajusta a las previsiones del artículo 43-b) de la LOTUR.

I) Observación relativa a los Artículos 23, “Parcela mínima edificable” y 24, “Parcelas exceptuadas”.

En los artículos 23 y 24 se aborda la regulación de la parcela mínima edificable.

El artículo 23 señala las condiciones que una parcela de suelo urbano debe cumplir para ser considerada edificable: **i)** tener la condición de solar; **ii)** tener un frente de fachada de 4,50 m. como mínimo y **iii)** tener una superficie mínima de 60 m².

El artículo 24 exige el cumplimiento de dos de las tres condiciones, fachada y superficie, a aquellas parcelas situadas junto o entre edificios colindantes ya construidos que no están fuera de ordenación, ni en estado ruinoso.



A “*sensu contrario*” aquellos solares de menos de 60 m² y/o con un frente de fachada inferior a 4,50 m² no serán edificables cuando se encuentren junto o entre edificios en fuera de ordenación o en estado ruinoso.

El precepto impone una limitación al derecho a edificar del propietario de un solar, normalmente incluido en la trama urbana y que pudo, casi con seguridad, estar edificado con anterioridad, por razón de la condición de los edificios colindantes, en particular se subordina al fuera de ordenación, sin especificar si “*expreso*” o “*tolerado*” o al “*estado ruinoso*” del edificio colindante, una situación de hecho que puede no haber sido declarada oficialmente como “*ruina*”.

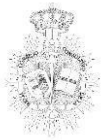
Conviene, además indicar que esta regulación puede implicar un supuesto indemnizatorio por vinculación singular conforme a las previsiones del artículo 48.b) del TRLSRU, por implicar una restricción de la edificabilidad que no es susceptible de distribución equitativa.

Por ello, parece aconsejable que la excepción se refiera a un concepto más amplio, como por ejemplo, aplicarse solares situados entre edificios colindantes, y/o integradas en la trama urbana y/o que hubieran estado edificados con anterioridad.

J) Observación relativa al Artículo 48, “*Instalación de ascensores para mejora de accesibilidad*”.

El artículo 48 regula la ocupación del dominio público para la instalación de ascensores para mejora de la accesibilidad, ocupación que tiene su fundamento jurídico en el artículo 24.4 del TRLSRU de 2015, sin embargo las NUR omiten la prescripción del texto legal que condiciona esa ocupación a “*siempre que quede asegurada la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones y demás elementos del dominio público*”, prevención que debería incorporarse para mantener la prioridad del uso público sobre la ocupación privativa o cesión de uso del dominio público a tales efectos.

El precepto analizado es más restrictivo que el TRLSRU, ya que limita la excepción contenida en el precepto legal que le sirve de fundamento respecto al cómputo de esta ocupación a los efectos de edificabilidad, ocupación o volumen del propio edificio, pero no recoge la excepción legal que la amplía “*a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones*”. Entendemos que las excepciones reguladas en el texto legal incrementan las posibilidades de lograr los principios de accesibilidad universal y el derecho a una vida independiente consagrados también en la Ley 1/2023, de 31 de enero, de accesibilidad universal de La Rioja, extremos que deberían haber sido analizados en el preceptivo informe sobre accesibilidad universal al que nos hemos referido con anterioridad.



También es recomendable que se mantenga el término de cesión de uso al que se refiere el TRLSRU en lugar de ocupación temporal.

En el artículo 48.3 en el que se regula la documentación a incorporar para la autorización de la ocupación temporal, además de una errata en la frase “*podrá se presentar*”, que deberá corregirse, se recomienda el uso de un lenguaje más propio de una norma sustituyendo la expresión “*a modo de separata o anexo*” por la de “*Informe específico, bien de forma independiente o como Anexo al Proyecto Técnico en el que se acredite que no existe otra solución técnica o económicamente viable*”.

En el párrafo 6 del artículo 48 se otorga al informe técnico del arquitecto municipal el carácter de informe preceptivo y favorable para la autorización de la ocupación temporal a la que se refiere este artículo, lo que obviamente supone atribuir a dicho personal técnico el control de la discrecionalidad del planificador urbanístico que el art. 106 de la CE atribuye a los tribunales, por lo que, en sustitución del carácter vinculante otorgado al informe desfavorable del técnico municipal, se recomienda introducir una referencia a la intensificación de la motivación para rechazar los diseños presentados por falta de calidad, o por su incidencia negativa en el paisaje urbano de su entorno.

K) Observación relativa a los Artículos 49, “Portal y accesos” y 50, “Escaleras”.

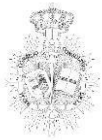
La redacción de los artículos 49 y 50 es idéntica, lo que, parece evidente que se debe a un error.

L) Observación relativa al Artículo 51, “Eficiencia energética”.

La regulación contenida en el párrafo 2 del artículo 51 sobre eficiencia energética y que se refiere a la construcción de ascensores en patios, sistemáticamente, sería más correcta integrarla en el artículo 48 sobre accesibilidad, sin perjuicio de la necesaria referencia o remisión cuando se traten aspectos sobre ventilación o habitabilidad en los artículos correspondientes.

M) Observación relativa al Artículo 52, “Ruido”.

Respecto al artículo 52 regulador del ruido, en sintonía con el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, este Consejo considera que la disposición únicamente contiene un recordatorio de las obligaciones que impone la Ley 37/2003 del Ruido a los Ayuntamientos, más propia de una exposición de motivos.



N) Observación relativa al Artículo 54, “Conservación del patrimonio”.

En materia de conservación del Patrimonio, el artículo 54 es una reproducción literal del artículo 30.6 de Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja, si bien se advierten dos errores en la letra d), la palabra “*aganado*” que debe sustituirse por “*ganado*” y la antigüedad requerida que debe constar doscientos años y no dos años.

En el párrafo 2 del artículo 54, se reproduce el concepto de patrimonio etnográfico que se contiene en el art. 63 la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja, sin que se introduzca ni una sola medida o descripción para garantizar la protección o preservación de dicho patrimonio, recomendándose introducir, al menos, la prohibición genérica contenida en el párrafo 7 del art. 64 de la LPHAR precitada, sobre retirada de materiales y realización de obras sin autorización de la Consejería competente en materia de Cultura.

Respecto al párrafo tercero, nos remitimos a las consideraciones anteriores sobre el preceptivo informe de Telecomunicaciones, que damos aquí por reproducidas.

Ñ) Observación relativa al Artículo 106, “Licencia urbanística”.

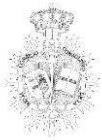
Si bien el artículo 106, configura la licencia urbanística, como un acto de carácter reglado que se concede sin *perjuicio de tercero*. Las licencias, según el artículo 12 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales *se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero*, por lo que se recomienda que en este artículo se incluya la referencia completa, en el sentido de que se otorgan “*a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero*”.

En el párrafo 4 debería mantenerse el concepto de licencia urbanística y no hacer referencia al término autorización como equivalente, lo que induce a confusión.

En el párrafo 5 parece incorrecto referirse a “*administraciones publicas existentes*”, el termino existentes debe suprimirse.

O) Observación relativa al Artículo 107, “Actos sujetos a licencia”.

El párrafo 2 del artículo 107 debe modificarse y adaptarse al informe de la Dirección General de Política Local de 16-2-2022, que si bien se refiere al Anexo 4 sobre Ordenanza Municipal Orientativa de licencia sometidas al régimen de comunicación previa y declaración responsable, debe tenerse en consideración en la redacción del artículo comentado, ya que este apartado del artículo 107 reconoce de forma explícita la posibilidad



general de sustituir la licencia urbanística por una comunicación previa o una declaración responsable, criterio interpretativo que se refuerza con la propuesta de Ordenanza contenida en el Anexo 4 al que nos hemos referido. Así la DGPL indica:

“La supresión en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja del régimen de la licencia municipal urbanística previa, para todas las obras «menores», y su sustitución por el régimen de la comunicación previa, requeriría una previa y necesaria modificación de la Ley 5/2006, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja que habilitara para ello, ya que su art. 192.1 sigue exigiendo licencia municipal para todo tipo de acto edificación y su apartado 2 para todo tipo de actos de uso del suelo o del subsuelo, sin distinguir si son menores o no.

Dispone el art. 192.2:

«2. Estarán sujetos igualmente a previa licencia los actos de uso del suelo y del subsuelo, tales como: a) Las parcelaciones urbanísticas. b) El cerramiento de fincas. c) Los movimientos de tierras. d) Las actividades extractivas de minerales. e) Las obras de nueva planta. f) La modificación de la estructura o el aspecto exterior de las edificaciones existentes. g) La primera utilización de los edificios y la modificación de uso de los mismos. h) La demolición de construcciones. i) La instalación o ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, provisionales o permanentes, excepto que se efectúe en campings o zonas de acampada legalmente autorizadas».

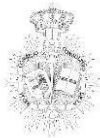
Como reciente y única excepción, se encuentra la introducida recientemente a través de la Ley 7/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2022, mediante la adición de un nuevo apartado 4 al art. 192 de la LOTUR, por el cual se somete indistintamente al régimen de la declaración responsable o al de comunicación previa, a las siguientes obras:

«4. Quedan sujetas al régimen de declaración responsable o comunicación al Ayuntamiento, las instalaciones de aprovechamiento de energía solar para autoconsumo, sobre edificios y construcciones, siempre y cuando las actuaciones necesarias no requieran de alguna autorización o informe administrativo previo para el ejercicio del derecho conforme a la normativa sectorial de aplicación. En estos casos, a efectos de Administración Local, se tramitarán de acuerdo a los procedimientos establecidos en la normativa urbanística municipal».

Por tanto, actualmente, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a la vista de la normativa estatal y autonómica vigente, y en tanto no se modifique más ampliamente la LOTUR, únicamente pueden eximirse del deber de obtención de licencia previa para la ejecución de «obras menores», las siguientes:

a) Desde el punto de vista de la normativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja: las permitidas por el apartado 4 del art. 192 de la LOTUR, esto es, las instalaciones de aprovechamiento de energía solar para autoconsumo, sobre edificios y construcciones, siempre y cuando las actuaciones necesarias no requieran de alguna autorización o informe administrativo previo para el ejercicio del derecho conforme a la normativa sectorial de aplicación.

La Ordenanza municipal debería encaminarse, entre otros aspectos, a desarrollar el régimen de la declaración responsable o de la comunicación previa para este tipo de instalaciones, ya que, según se tramitarán de acuerdo a los procedimientos establecidos en la normativa urbanística municipal”. dispone dicho apartado 4, «se tramitarán de acuerdo a los procedimientos establecidos en la normativa urbanística municipal».



Desde el punto de vista de la normativa estatal:

Las obras menores a las que hace referencia el art. 3 de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

Se debe partir de su art. 2, que prohíbe la exigencia de licencias y autorizaciones previas respecto a todas las actividades y servicios relacionados en su Anexo, siempre que se desarrollen en establecimientos permanentes cuya superficie útil de exposición y venta no sea superior a 750 metros cuadrados, si bien este límite ha sido ampliado en esta Comunidad Autónoma hasta 1.000 metros cuadrados por el art. 9 de la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

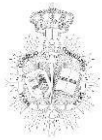
Acto seguido, el art. 3 de la Ley 12/2012 prohíbe que se pueda exigir previa licencia respecto a las obras “menores” ligadas al acondicionamiento de los locales en los que se desarrollen alguna de esas actividades exentas de licencia previa (por estar incluidas en su anexo y desarrollarse en locales cuya superficie es inferior a 1.000 metros cuadrados). Como obras menores ha de entenderse, según dicho precepto, aquéllas para las que no se requiera la redacción de un proyecto de obra, de conformidad con el art. 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

Las Ordenanzas municipales únicamente pueden remitirse a la ley, en cuanto a qué obras menores se encuentran exentas del deber de licencia previa y, a continuación, desarrollar para éstas el régimen de declaración responsable o de comunicación previa aplicable, pero no contemplar nuevos supuestos no previstos en una ley previa, por exigencia del principio de legalidad y jerarquía normativa.

En conclusión, de acuerdo a la normativa vigente, y por lo que se refiere a las obras menores, las Ordenanzas municipales únicamente podrían desarrollar el régimen de declaración responsable o comunicación previa de las instalaciones de aprovechamiento de energía solar para autoconsumo, sobre edificios y construcciones (en base al art. 192.4 de la LOTUR); y el aplicable a las obras menores de acondicionamiento de locales en los que se desarrollen alguna de las actividades exentas del deber de previa licencia por estar relacionadas en el anexo de la Ley 12/2012 y desarrollarse en locales cuya superficie útil de exposición y venta no sea superior a 1.000 metros cuadrados”.

Los mecanismos de la comunicación previa y de la declaración responsable se introducen en nuestro derecho a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de distintas leyes para su adaptación a la anterior. Estas leyes trasponen al derecho interno la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que a su vez es deudora, tanto de la libertad de establecimiento, como de la libertad de circulación de servicios dentro de la Unión Europea.

Se parte, por tanto, de un principio de libertad de prestación de servicios, quedando el interés general que pueda existir detrás del ejercicio de esas actividades salvaguardado por la comunicación previa o la declaración responsable. En ambos documentos el solicitante deberá hacer constar los datos relevantes para el inicio de la actividad o el ejercicio del derecho de que se trate. Sin embargo, las administraciones competentes mantienen las correspondientes facultades de comprobación, control e inspección.



Hay que destacar que la intervención administrativa más intensa, la que por ejemplo se realiza a través de instrumentos autorizatorios como las licencias, no queda desterrada de nuestro ordenamiento jurídico, sino que como señalan los textos legales citados, por razones imperiosas de interés general podrán exigirse aquellas. De hecho, el art. 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, mantiene, junto a las declaraciones responsables y las comunicaciones previas, las licencias, como instrumento de intervención en la actividad de los ciudadanos.

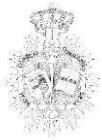
En cualquier caso, y en ausencia de ley autonómica urbanística que regule estos procedimientos, debe tenerse en cuenta el límite establecido en el artículo 11.3 del TRLSRU de 2015 que señala que *“Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística”*, regulación que limita notablemente el posible uso de la declaración responsable o comunicación previa en el ámbito urbanístico en el que tanta presencia tiene siempre la salvaguarda del interés público.

El art. 107.2 contiene una habilitación general a los Municipios para regular por Ordenanza los usos y actividades que se someten al procedimiento de Comunicación Previa y Declaración responsable, para cuya regulación se requiere *“una previa y necesaria modificación de la Ley 5/2006, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja”*.

Por otra parte parece deducirse del precepto la necesidad de que exista esa Ordenanza municipal para poder utilizar el régimen de comunicación previa o declaración responsable para las instalaciones solares de autoconsumo, cuando es de aplicación directa por estar expresamente prevista en el art. 192.4 de la LOTUR y lo mismo puede predicarse de las obras de instalación de infraestructuras de red o estaciones radioeléctricas en edificaciones de dominio privado, previsto en el art. 49 de la Ley 11/2022 de 28 de junio, General de Telecomunicaciones y en aquellas obras a las que se refiere la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

Por tanto, esta falta de habilitación legal afecta directamente al modelo de Ordenanza incluida en el Anexo 4.

Se advierte, además, un error cuando se hace referencia a los apartados del art. 49 de la Ley 11/2022 de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, que debe hacerse, según consta en el informe de los servicios jurídicos al apartado 11 y no al apartado 110.



P) Observación relativa al Artículo 108, “Documentación a presentar para la solicitud de licencia urbanística”.

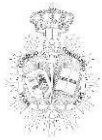
En el artículo 108 se regula de forma profusa, la documentación a presentar para la solicitud de licencia urbanística.

Esta regulación, implica una exigencia excesiva para el trámite de otorgamiento de la licencia urbanística que, además de imponer un coste adicional a la ciudadanía, contraviene la normativa vigente, en particular, el Anexo 1 del Código Técnico de la Edificación (CTE) aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, que regula el contenido de los proyectos básicos y de ejecución, así como la parte vigente del Real Decreto 2512/1977 (punto 1.4, concretamente), y naturalmente, al Real Decreto 1000/2010 sobre visado colegial obligatorio que limita la obligación de visado a los proyectos de ejecución.

De acuerdo con la normativa precitada, el proyecto básico define las características generales de la obra y sus prestaciones mediante la adopción y justificación de soluciones concretas. Su contenido es suficiente para solicitar la licencia municipal de obras, las concesiones u otras autorizaciones administrativas, pero insuficiente para iniciar la construcción del edificio y el proyecto de ejecución es la fase del trabajo que desarrolla el proyecto básico y define la obra en su totalidad sin que en él puedan rebajarse las prestaciones declaradas en el básico, ni alterarse los usos y condiciones bajo las que, en su caso, se otorgaron la licencia municipal de obras o las concesiones y otras autorizaciones administrativas. Lo mismo puede predicarse respecto a la documentación técnica exigida para la obtención de licencia urbanística para obra menor. Se recomienda, sobre la base de lo anterior, revisar el artículo y ajustarlo a la normativa aplicable interpretándola con criterios de proporcionalidad y razonabilidad. Insistimos, en que exigir la aportación de documentos no preceptivos y de forma generalizada, además de contravenir la normativa citada implica una carga sobre el interesado contraria a los principios de eficacia y eficiencia e interés en el ahorro de costes a ciudadanos y empresas a los que se refería el apartado III del Preámbulo de la LPACAP por lo que, este Consejo, recomienda una revisión de los artículos citados, de acuerdo con la valoración que pudiera hacer el preceptivo informe de impacto de eficiencia administrativa.

Q) Observación relativa al Artículo 110, “Caducidad de licencias”.

El artículo 110 regula la caducidad de la licencia, utilizando un lenguaje imperativo “*las licencias caducarán*”, lo que no parece correcto, pues el precepto, debería hacer referencia al procedimiento que, para la declaración de caducidad, debe observarse conforme a lo prescrito en el artículo 95 de la LPACAP, dejando claro que la caducidad no opera de forma inmediata por el mero transcurso de los plazos reseñados, sino que requiere un procedimiento contradictorio regulado convenientemente en la legislación vigente.



R) Observación relativa al Artículo 112, “Obras en Suelo Urbano”.

El artículo 112 regula un supuesto novedoso de autorización del derecho a edificar de forma simultánea con la urbanización cuando es el Ayuntamiento el que va a realizar la urbanización necesaria para que el terreno sobre el que se pretende edificar obtenga la calificación de solar, en cuyo caso, no se exigen las garantías y cautelas reseñadas en el artículo 40 del Reglamento de Gestión urbanística aplicables cuando la urbanización simultánea a la edificación es a cargo del promotor. En este caso, al menos deberá exigirse al promotor el “*compromiso de no utilizar la construcción hasta tanto no esté concluida la obra de urbanización y a establecer tal condición en las cesiones del derecho de propiedad o de uso que se lleven a efecto para todo o parte del edificio*”, con la finalidad de evitar posibles y futuras responsabilidades de la administración que autorizó la obra y asumió el compromiso de financiar y ejecutar la urbanización.

El artículo 112.1 se remite al artículo 43 de la LOTUR y al artículo 20 de las propias NUR para entender cuando una parcela tiene la consideración de solar. Sin embargo, el artículo 20 de las NUR regula la superficie mínima edificable, no el solar.

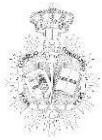
S) Observación relativa a los Artículos 117, “Conceptos y disposiciones generales”; 118, “Obras admitidas en fuera de ordenación expresa”; y 119, “Obras admitidas en edificios tolerados”: Régimen de fuera de ordenación.

Las NUR cuentan con habilitación legal suficiente para la regulación del régimen de fuera de ordenación por el artículo 101 de la LOTUR, que, de forma subsidiaria a la primera opción que es la de relacionar expresamente los edificios o instalaciones que quedan en situación de “*fuera de ordenación*”, permite, en su defecto, que el planeamiento urbanístico defina con claridad los criterios necesarios para su determinación y, además, el régimen jurídico aplicable a los mismos.

Se sugiere la utilización de términos de carácter exponencial como por ejemplo Grado I, Grado II, en lugar de los de “*fuera de ordenación expresa*” o “*tolerado*”.

Con respecto a la posibilidad admitida en el art. 119.2 de la necesaria adaptación de las edificaciones existentes a normativas de obligado cumplimiento en “*materia de seguridad, accesibilidad e instalaciones técnicas*”, se aconseja suprimir la enumeración, siendo suficiente con permitir aquellas ampliaciones estrictamente necesarias cuando sea precisa la adaptación de las edificaciones a normativas de obligado cumplimiento.

Se debe corregir la expresión “*hayan comprendidos*” del art. 117.3, por la de “*hallan comprendidos*”.



T) Observación relativa a la D.T.2ª, “Aplicación de los expedientes en tramitación”.

Esta DT dice: *“En caso de que las Normas Urbanísticas Regionales de La Rioja vigentes al momento de resolver un expediente urbanístico, difieran de las Normas Urbanísticas Regionales de La Rioja bajo las que se inició su tramitación, serán de aplicación aquellas que resulten más favorables para el interesado, entendiendo por tales las que conlleven mayor edificabilidad y aprovechamiento urbanístico”.*

La referencia a *“resolver un expediente urbanístico”*, puede situarnos en distintos escenarios. Desde el más habitual de una licencia urbanística, hasta el más excepcional de ejercicio de la disciplina urbanística.

La Transitoria sería aplicable a cualquier tipo de resolución de un expediente urbanístico que se produjera entre la vigencia de las viejas y las nuevas NUR.

Pues bien, para las licencias, el artículo 193.1 de la LOTUR señala otra forma de determinar el derecho aplicable, cuando dice:

“Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y planeamiento urbanístico vigente en el momento de la resolución”.

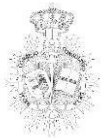
La regla del art. 193.1 de la LOTUR no es una norma absoluta, pues la jurisprudencia admite que se aplique la norma anterior en caso de resoluciones extemporáneas (STS 29/06/93, RJ 4896).

Parece que la transitoria debería limitarse al supuesto de resoluciones desfavorables, en las que se puede reconocer la retroactividad. Así, la regla de la LOTUR para los expedientes de disciplina urbanística del art. 212.4.

3. Otras consideraciones

El artículo 192.4 de la LOTUR, fue introducido por el artículo 9.3 de la Ley 7/2021, de 27 de diciembre y sujeta al régimen de declaración responsable o comunicación al Ayuntamiento de las instalaciones de energía solar para autoconsumo, momento en el que pudo ampliarse este régimen a otro tipo de licencias urbanísticas, pero no se hizo y no pueden las NUR, por sí mismas, sin la previa habilitación legal introducirlo.

Este Dictamen, brinda al Consejo la oportunidad de recordar a la autoridad competente que LOTUR vigente desde el año 2006, no fue adaptada al Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo hoy derogado y ocho años después de su vigencia, sigue sin adaptarse al Real Decreto



Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, adaptación que debiera acometerse sin demora.

CONCLUSIONES

Primera

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 para la que se prevé el rango normativo formal procedente.

Segunda

Para la correcta tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición general, deberían recabarse los informes de impacto de género prescrito en el artículo 22 de la Ley 7/2023, de 20 de abril, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja y el informe sobre accesibilidad prescrito en el artículo 10 de la Ley 1/2023, de 31 de enero, de accesibilidad universal de La Rioja.

Tercera

Respecto al contenido y a salvo de lo anterior, la norma reglamentaria analizada resulta, en general, conforme con el Ordenamiento Jurídico, sin perjuicio de las observaciones sobre preceptos concretos que se contienen en el F. Jco. Quinto, 2.

Sin embargo, los artículos 107, 108, la Disposición Transitoria Segunda y Anexo 4 del Segundo Anteproyecto de Decreto de las NUR, se informan desfavorablemente.

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