

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



DICTAMEN

116/18

***CONSULTA FORMULADA POR LA EXCMA. SRA. PRESIDENTA  
DEL PARLAMENTO DE LA RIOJA, A INSTANCIA DE TODOS LOS GRUPOS  
PARLAMENTARIOS, SOBRE EL PROYECTO DE LA LEY POR EL QUE  
SE MODIFICA LA LEY 7/1997, DE 3 DE OCTUBRE,  
DE CREACIÓN DE LA ADER (ADER).***

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA

En Logroño, a 29 de noviembre de 2018, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. José Luis Jiménez Losantos, D. Pedro Prusén de Blas y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente



**DICTAMEN**

**116/18**

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja, a instancia de todos los GP, sobre el *Proyecto de la Ley por el que se modifica la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la ADER (ADER)*.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Antecedentes del asunto**

**Primero**

Por motivos de claridad y para facilitar la lectura, en el presente dictamen emplearemos las siguientes siglas y abreviaturas:

- ADER= ADER.
- AGE= Administración General del Estado.
- art/s= artículo/s.
- BOPLR=BOPLR.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- BOE= Boletín Oficial del Estado.
- CAR= CAR.
- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CDEI= Comisión de Desarrollo Económico e Innovación del Parlamento de La Rioja.
- CE= Constitución Española.
- COTUR= Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.
- CRDS= Consejo Riojano de Diálogo Social.
- D.= Dictamen (del Consejo Consultivo de La Rioja).
- D.8/2002= Decreto 8/2002, de 24 de enero, del Gobierno de La Rioja, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional del Consejo Consultivo de La Rioja.
- DA= Disposición Adicional.
- Decreto 57/2005= Decreto 57/2005, de 22 de septiembre, del Gobierno de La Rioja, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/1997, de creación de la ADER.

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



- Decreto 29/2015= Decreto 29/2015, de 21 de julio, del Gobierno de La Rioja, por el que se establece la estructura orgánica y las funciones de la Consejería de Fomento y Política Territorial del Gobierno de La Rioja.
- Decreto 84/2015= Decreto 84/2015, de 4 de septiembre, del Gobierno de La Rioja, por el que se regulan las competencias, funcionamiento y composición del Pleno y de la Comisión permanente de la COTUR.
- Decreto 22/2016= Decreto 22/2016, de 6 de mayo, del Gobierno de La Rioja, por el que se aprueban los Estatutos de la ADER.
- DF= Disposición Final.
- DIER= de interés estratégico regional para La Rioja (se refiere a una calificación en ese sentido).
- DG= Dirección, Director o Directora General, de la Consejería correspondiente.
- DGUV= Dirección General de urbanismo y vivienda del Gobierno de La Rioja.
- EAR '82= Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.
- EAR '99= Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma del EAR '82.
- EBEP= RD Leg. 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el TR del Estatuto básico del empleado público.
- ED= Estudio/s de detalle (de urbanismo).
- FJ= Fundamento Jurídico o de Derecho.
- GP= Grupo/s Parlamentario/s.
- LCSP '17= Ley estatal 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector público.
- Ley 25/1988= Ley estatal 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.
- Ley 7/1997= Ley riojana 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la ADER.
- Ley 3/2001= Ley riojana 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.
- Ley 3/2003= Ley riojana 3/2003, de 3 de marzo, de la Organización del Sector público de la CAR.
- Ley 8/2003= Ley riojana 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.
- Ley 4/2005= Ley riojana 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la APCAR.
- Ley 19/2005= Ley riojana 19/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la CAR.
- Ley 3/2014= Ley riojana 3/2014, de 9 de septiembre, de Transparencia y buen gobierno.
- Ley 5/2014= Ley estatal 5/2014, de 20 de octubre, de Administración electrónica y simplificación administrativa.
- Ley 6/2017= Ley riojana 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del medio ambiente de La Rioja.
- LEF= Ley estatal de 16 de diciembre 1954, de Expropiación forzosa.
- LJCA '98= Ley estatal 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa.
- LOTUR= Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja.
- LPAC '15= Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.
- LPAP '03= Ley estatal 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones públicas.
- LSP '15= Ley estatal 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público.
- PE= Plan/es especial/es (de urbanismo).
- PGM= Plan/es General/es Municipal/es de urbanismo.
- PIER= Proyecto/s (declarado/s) de interés estratégico regional para La Rioja.
- PIS= Proyecto de interés supramunicipal (de la LOTUR).
- PP= Plan/es parcial/es (de urbanismo).
- R.Cas.= Recurso de casación.
- RDLeg.= Real Decreto Legislativo.
- REF= Reglamento de 26 de abril de 1957, de la Ley de Expropiación forzosa.

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



- RPR= Reglamento del Parlamento de La Rioja de 18 de abril de 2001.
- SGT= Secretaría, Secretario o Secretaria General Técnica, de la Consejería correspondiente.
- STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.
- STS= Sentencia del Tribunal Supremo.
- ss= siguientes.
- TR= Texto refundido.
- ZIR= Zona/s de interés regional (de la LOTUR).

**Segundo**

La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja remite, para dictamen, el citado Proyecto de Ley, en cuyo expediente constan los siguientes documentos, todos ellos relativos a su tramitación parlamentaria.

-Acuerdo, de la Mesa del Parlamento de La Rioja, de 18 de junio de 2018, por el que se admite a trámite el Proyecto de Ley núm. 9L/PL-0017, se ordena su publicación en el BOPLR y se acuerda la apertura del plazo de presentación de enmiendas, así como su remisión a la CDEI (BOPLR núm. 200, de 18 de junio de 2018, Serie A).

-Enmienda a la totalidad presentada por los GP *Podemos La Rioja* y *Ciudadanos* (BOPLR núm. 203, de 25 de junio de 2018, Serie A).

-Acuerdo, del Pleno, por el que se rechaza la enmienda a la totalidad presentada (BOPLR núm. 209, de 4 de julio de 2018, Serie A).

-Acuerdo de la CDEI, de 13 de julio de 2018, por el que se aprueba la propuesta de comparecencia de expertos presentada por el Sr. Portavoz del GP *Ciudadanos* (BOPLR núm. 211, de 17 de julio de 2018, Serie A).

-Comparecencia del Gerente de la ADER ante la CDEI, en sesión de 10 de septiembre de 2018; así como Acuerdo, de la misma fecha, de la Presidencia del Parlamento de La Rioja por el que dispone la apertura de un plazo de presentación de enmiendas al articulado a partir de su publicación (BOPLR núm. 213, de 10 de septiembre de 2018, Serie A).

-Acuerdo, de la Mesa de la CDEI, de 24 de septiembre de 2018, por el que se califican las enmiendas al articulado presentadas por los GP *Popular*, *Socialista*, *Podemos La Rioja* y *Ciudadanos* (BOPLR núm. 217, de 24 de septiembre de 2018, Serie A).

-Acuerdo de la Mesa de la CDEI, de 26 de septiembre de 2018, por el que designan los miembros de la Ponencia que informará el Proyecto de Ley (BOPLR núm. 219, de 26 de septiembre de 2018, Serie A).

-Informe, de la Ponencia, aprobado en sus sesiones de 9 y 11 de octubre de 2018 (BOPLR núm. 227, de 17 de octubre de 2018, Serie A).

-Dictamen, de la CDEI, así como Acuerdo de designación de la Diputada que ha de presentar el Dictamen ante el Pleno del Parlamento, ambos de 19 de octubre de 2018 (BOPLR núm. 229, de 19 de octubre de 2018, Serie A).

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA

-Escritos, de 22 de octubre de 2018, firmado por los Portavoces de los GP *Socialista, Podemos La Rioja y Ciudadanos*; y escrito, de 25 de octubre de 2018, firmado por el Portavoz del GP *Popular*, por el que instan a la Mesa de la Cámara a solicitar la emisión de dictamen del Consejo Consultivo sobre el Proyecto de Ley.

-Acuerdo, de 22 de octubre de 2018, de la Presidencia del Parlamento, por el que se dispone la publicación de las enmiendas que los GP pretenden defender en Pleno (BOPLR núm. 232, de 24 de octubre de 2018, Serie A).



### Antecedentes de la consulta

#### Primero

Por escrito, firmado el 25 de octubre de 2018; enviado y registrado de salida ese mismo día; y registrado de entrada en este Consejo el 29 de octubre de 2018; la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja comunica al Consejo que, por medio de escritos de 22 y 25 de octubre de 2018, los GP *Popular, Socialista, Podemos La Rioja y Ciudadanos* han instado a la Mesa del Parlamento de La Rioja a solicitar la emisión de dictamen del Consejo Consultivo sobre el Proyecto de Ley que nos ocupa.

La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento expone, además, que la Mesa del Parlamento, en su sesión de 25 de noviembre de 2016, acordó que, cuando la petición de emisión de informe del Consejo Consultivo fuera suscrita por los Portavoces de todos los GP, "*dicha solicitud será remitida, directamente, por la Presidencia, al Consejo Consultivo, sin que sea necesario Acuerdo de la Mesa, ni previa audiencia de la Junta de Portavoces*".

En definitiva, el Parlamento de La Rioja, al amparo de los artículos 102.1, de su Reglamento, y 10.3, de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, ha acordado recabar ese dictamen.

#### Segundo

El Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida el 30 de octubre de 2018, 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.

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA

**Tercero**

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



**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero**

**Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido del mismo**

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen al amparo del art. 10.3 de la Ley 3/2001, a cuyo tenor el Consejo *“prestará asistencia al Parlamento de La Rioja en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara”*.

A su vez, el art. 102.1 RPR prevé la posibilidad de que, a petición motivada de cualquier GP, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, formule petición de dictamen al Consejo Consultivo, el cual, *“en ningún caso, tendrá carácter vinculante”*.

Además, como hemos señalado, dicha petición de dictamen puede ser formulada directamente por la Presidencia de la Cámara, sin necesidad de Acuerdo previo de la Mesa, cuando la formulen los Portavoces de todos los GP (Acuerdo, de la Mesa, de 25 de noviembre de 2016).

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

Por tanto, como se ha señalado en otros dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), debemos examinar la adecuación del Proyecto de Ley a la legalidad (en rigor, a la normativa comunitaria-europea y a la legislación básica del Estado) y constitucionalidad (en rigor, al *bloque de la constitucionalidad*, que también incluye, a estos efectos, al Estatuto de Autonomía de La Rioja) vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



**Segundo**

**Sobre el cumplimiento de los trámites del procedimiento  
de elaboración de Proyectos de Ley.**

Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos.

En el caso presente, el Parlamento no ha remitido a este Consejo Consultivo los antecedentes relativos a la tramitación, por el Gobierno de La Rioja, del Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 7/1997. Por ello, en este dictamen no se abordará el análisis del cumplimiento, por el Gobierno, del conjunto de trámites establecidos en el art. 45 de la Ley 8/2003.

Sea como fuere, el Parlamento ha acordado ya dar curso a la tramitación del Proyecto de Ley, conforme al art. 92 RPR, sin que éste haya sido objeto de devolución al Gobierno (art. 95.3 RPR), circunstancia que, como hemos advertido en numerosos dictámenes (por todos, en el D.8/17), conlleva una virtualidad sanadora de eventuales defectos que hubieran podido producirse en la fase gubernamental de tramitación del Anteproyecto.

Ciertamente, los arts. 45 de la Ley 8/2003; y los arts. 32 *bis* y ss de la Ley 4/2005, establecen el conjunto de exigencias procedimentales para la redacción tanto de los Proyectos de ley que han de ser posteriormente sometidos al Parlamento de La Rioja, como para la aprobación de las disposiciones reglamentarias; y, como hemos recordado en dictámenes anteriores (cfr. D.17/97, D.9/01 y D.36/13), *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”*.

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son, empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa del Legislativo. En el primer caso, disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 LJCA'98); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, su intervención, conlleva la subsanación o

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA

convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exige el art. 45 de la Ley 8/2003.

La función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo, como la infracción del Derecho Comunitario europeo o de la legislación básica del Estado, la vulneración del *bloque de constitucionalidad* (que incluye, a estos efectos, también al Estatuto de Autonomía) o la posible infracción de derechos fundamentales.

Señalado cuanto antecede, en la actualidad, como se ha indicado, el Proyecto de Ley, remitido al Parlamento de La Rioja, se encuentra en curso de tramitación bajo el número 9L/PL-0017.

**Tercero**

**Competencia de la CAR para regular la materia objeto del Proyecto de Ley**

**1. Competencia de la CAR en general.**

La competencia de la CAR constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria; pues, en caso contrario, amenazarían sobre los mismos los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Proyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condicio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del *bloque de constitucionalidad*, hemos de acudir, como antes hemos señalado, no sólo a la CE, sino también al vigente EAR '99.

Igualmente, una vez sentado que la CAR tenga competencia para dictar la Ley proyectada, será preciso examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el *bloque de constitucionalidad*, con el fin de confrontar con él las disposiciones cuya aprobación se pretende.

**2. Contenido del Proyecto.**

Con objeto comprender, en una visión panorámica, las materias que son objeto de regulación en el Proyecto y, por tanto, analizadas en este dictamen, y, en especial, a

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA

efectos de poder pronunciarnos seguidamente sobre si la CAR tiene o no competencia para regular cada uno de ellas, conviene comenzar exponiendo, sintéticamente, el contenido del texto final remitido, que es el siguiente:



**A) La Exposición de motivos de la norma proyectada comienza recordando que:**

*“El EAR atribuye, en su art. 8.1.4, a la CAR, competencias exclusivas en materia de fomento del desarrollo económico regional, así como de ordenación y planificación de la actividad económica, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. En su ejercicio, corresponden a la CAR las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, que se ejercerán, en todo caso, respetando lo dispuesto en la CE. De acuerdo con el art. 7 del EAR, la CAR impulsará aquellas acciones que tiendan a mejorar las condiciones de vida y trabajo, y a incrementar la ocupación y crecimiento económico”.*

Por ello, continúa la Exposición de Motivos, la CAR, en ejercicio de las competencias atribuidas por el art. 41.4 EAR'82 (actual art. 54.4 EAR'99), mediante la Ley 7/1997, creó la ADER y, por otro lado:

*“La Ley 5/2014, introdujo en el ordenamiento jurídico una serie de medidas que conllevan la agilización de procedimientos y trámites junto con una regulación del uso de medios electrónicos para conseguir, en conjunto, una Administración pública que sea un instrumento más eficaz al servicio de la ciudadanía”.*

Pues bien, con base en todo ello, se añade que:

*“La modificación que se introduce en la Ley de creación de la ADER permite definir la regulación que posibilitará identificar los PIER en atención a la especial relevancia para el desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma, atendiendo, entre otros, a su impacto en la generación de empleo, en la vertebración del territorio, en la tracción sobre los sectores priorizados en la estrategia regional de especialización inteligente RIS 3 o en la sostenibilidad ambiental.*

*La propia gobernanza de la ADER, con presencia de los agentes económicos y sociales más representativos en su Consejo Asesor y de los departamentos del Gobierno más relacionados con la promoción económica en su Consejo de Administración, posibilita un cauce de alta operatividad en el procedimiento de declaración DIER, cuya competencia corresponderá al Consejo de Gobierno.*

*El nuevo título que se incorpora a la Ley de creación de la ADER incorpora 7 artículos en los que regula el concepto y los requisitos de los PIER, el procedimiento y competencia para su declaración, los efectos de la misma y el seguimiento de los PIER”.*

**B) La nueva Ley, de aprobarse, añadiría un nuevo Título V, a la Ley 7/1997, con la rúbrica “Proyectos DIER para La Rioja”, que contiene siete artículos (24 a 30).**

-El art. 24 (“Concepto”) establece la definición legal de los PIER, como “proyectos de inversión promovidos por empresas que sean expresamente declarados como tales acuerdo con el procedimiento establecido en el art. 27”.

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



-El art. 25 ("*Requisitos*") enumera los requisitos que ha de cumplir un proyecto de inversión para optar a su declaración como PIER.

-El art. 26 ("*Criterios de valoración*") determina los criterios con arreglo a los cuales se realizará la declaración de que un proyecto de inversión es DIER y merece la calificación de PIER.

-El art. 27 ("*Procedimiento de la declaración DIER*") regula el procedimiento administrativo encaminado a la obtención, por un proyecto de inversión, de la declaración DIER; y describe sus fases de iniciación, instrucción, y propuesta de resolución. En la fase de instrucción del procedimiento, que corresponde a la ADER, se incluye la evaluación del proyecto inversor por una Comisión Técnica cuya composición se describe en el art. 27.6.

-El art. 28 ("*Declaración DIER*") atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para declarar, mediante Acuerdo, que un proyecto de inversión es DIER. El precepto también: i) habilita al Consejo de Gobierno para determinar las "*obligaciones*" que haya de cumplir el promotor del proyecto de inversión; ii) establece que la eficacia de esa declaración queda condicionada a la aceptación, por el promotor del proyecto, de esas obligaciones; y iii) dispone que la declaración será, además de publicada en el BOR, comunicada al Parlamento de La Rioja (ante el que comparecerá el titular de la Consejería competente en materia de desarrollo económico) y al CRDS.

-El art. 29 ("*Efectos de la declaración DIER*") establece los efectos que podrá tener la declaración de un proyecto inversor para ser declarado como DIER, que, de entre los que el precepto tasa, "*se concretarán en el correspondiente Acuerdo del Consejo de Gobierno*".

-El art. 30 ("*Seguimiento del proyecto de inversión*") establece el régimen jurídico al que se somete el seguimiento del proyecto de inversión, una vez que ha sido declarado DIER, y atribuye participación en ese seguimiento a una Comisión Técnica constituida en el seno de la ADER, y descrita por el art. 27.6; así como al propio Parlamento de La Rioja, al que remitirán información los responsables de las Consejerías competentes en la tramitación de los procedimientos que afecten a inversiones empresariales declaradas DIER; y ante el que comparecerá el titular de la Consejería competente en materia de desarrollo económico.

### 3. Concretos títulos competenciales de la CAR.

Resulta claro, a juicio de este Consejo, que la CAR está provista de títulos competenciales suficientes para regular las diferentes materias objeto de la norma proyectada que acaban de ser señaladas. En efecto:

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



A) El art.8.1.4 EAR'99 atribuye a la CAR competencia exclusiva en materia de *“ordenación y planificación de la actividad económica, así como fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”*, por lo que la CAR puede dictar una norma, con rango de Ley, cuya finalidad sea la que explicita el Proyecto sometido a nuestro dictamen. Y es que la declaración administrativa de un proyecto de inversión empresarial como DIER (que es lo que el Proyecto que analizamos vendrá a regular) constituye, en definitiva, un mecanismo de fomento del desarrollo económico de la CAR. En este punto, nos remitimos a la doctrina ya sentada en nuestros dictámenes D.11/05 y D.12/16, emitidos, respectivamente, en relación de los que luego serían los Decretos 57/2005 y 22/2016 sobre, respectivamente, el desarrollo reglamentario de la Ley 7/1997 y estructura orgánica de la ADER.

B) En cuanto a los aspectos *organizativos* del Proyecto, el título competencial previsto por el precitado art. 8.1.4 EAR'99 debe ponerse en relación con el art. 54.4 EAR'99, que faculta a la CAR a *“constituir o participar en instituciones que fomenten la ocupación y el desarrollo económico y social, en el marco de sus competencias”*. Este precepto es el que, de modo específico, habilitó a la CAR para, mediante la Ley 7/1997, constituir la ADER y atribuirle el ejercicio de funciones administrativas encaminadas a la consecución de objetivos de fomento del desarrollo económico regional.

Por otra parte, el art. 26.1 EAR'99, que reconoce a la CAR competencia para *“la creación y estructuración de su propia Administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado”*, permite al legislador autonómico determinar la naturaleza de la ADER (que, conforme al art. 1.1 de la Ley 7/1997 tiene la condición de Entidad pública empresarial de las previstas en el art. 21.1.b) de la Ley 3/2003; así como atribuir competencias a sus diferentes órganos.

En fin, en ejercicio de las referidas competencias estatutarias, la CAR ha dictado, además de la propia Ley 7/1997, de creación de la ADER, el Decreto 22/2016, por el que se aprueban sus Estatutos.

C) Además, el Acuerdo de declaración DIER ha de venir precedido de la tramitación de un procedimiento administrativo específico, para cuya regulación el legislador autonómico está habilitado por el art. 8.1.2 EAR'99, que atribuye a la CAR la competencia exclusiva en materia de *“procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”*; si bien con respeto a las previsiones que, en materia de procedimiento administrativo común, haya hecho el legislador estatal al amparo de la competencia exclusiva que le reserva el art. 149.1.18 CE (por todas, STC 50/1999).

D) En definitiva, el contenido del Proyecto sometido a nuestra consideración está amparado en los títulos competenciales determinados por los arts. 8.1.4, 8.1.2, 26.1 y 54.4 EAR'99.

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



**4. Límites y condicionantes constitucionales del ejercicio de la competencia autonómica en esta materia.**

Por su especial relación con la materia objeto de regulación en el Proyecto analizado, a juicio de este Consejo Consultivo han de tomarse en consideración los siguientes límites y condicionantes al ejercicio de la competencia de la que dispone la CAR para normar los requisitos y efectos de la declaración de un proyecto inversor como DIER:

**A) Derivados de la legislación básica sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas.**

El Proyecto prevé la posible participación de terceros en *“la captación de proyectos de inversión DIER”* (art. 27.1.d, del Proyecto). Igualmente, contempla, como efecto que puede contener el Acuerdo de declaración DIER, la designación, por la Comisión Técnica regulada en el art. 27.6, de un *“Gestor”* que coordine la *“tramitación del PIER”* (art. 29.1.e, del Proyecto). Pues bien, el legislador riojano, al establecer esas medidas legislativas, debe ser respetuoso con las bases del régimen jurídico que, para todas las Administraciones públicas, ha establecido el legislador estatal al amparo de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.18 CE, cuestión que analizaremos con más detalle en las observaciones sobre los arts. 27.1.d) y 29.1.e) del Proyecto.

**B) Derivados de la legislación estatal sobre expropiación forzosa.**

El art. 29.1.g) del Proyecto atribuye, al Acuerdo por el que se califica una inversión como DIER, el efecto de declarar *“la utilidad pública e interés social”*, así como *“la necesidad y urgencia de ocupación de los bienes y derechos afectados”*, en *“el caso de estar contemplada la expropiación en favor del solicitante”* de la declaración.

Sin perjuicio de las observaciones que realizaremos en relación con este precepto, es preciso recordar ahora (como hemos hecho en otros dictámenes, por todos, el D.3/15) que la potestad expropiatoria (en tanto que permite la transferencia coactiva y singular de bienes y derechos de los particulares, por razones de utilidad pública o interés social, *ex. arts. 33.3 CE y 1 LEF*) tiene un carácter medial o instrumental; esto es, que se ordena a habilitar el ejercicio, por las Administraciones públicas territoriales, de sus competencias respectivas, atribuyéndoles un medio para la adquisición forzosa (a través del oportuno procedimiento y mediante la correspondiente indemnización) de los bienes y derechos que reclame la efectividad de esas competencias.

Ese carácter “medial” de la potestad expropiatoria respecto de las competencias materiales de las Administraciones públicas ha sido proclamado, por todas, por la STC 37/1987 (F.J.5), que ha recordado que:

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



*“No sólo la ejecución de las medidas expropiatorias, sino también, en su caso, la definición de la concreta causa expropriandi son competencias que no pueden dissociarse de las que, a cada poder público con potestad expropiatoria, le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales”; y que “la expropiación constituye un instrumento al servicio de fines públicos sustantivos, cuya procura material corresponde a la Administración”.*

Ahora bien, siendo cierto que la Administración pública con competencias sectoriales (en este caso, la CAR) puede definir, en ejercicio de esas competencias, una concreta *causa expropriandi*, y, además, acometer la ejecución de medidas expropiatorias (mediante la tramitación del oportuno procedimiento); no lo es menos que, en la tramitación esos procedimientos expropiatorios, ha de ser respetuosa con las normas establecidas por el Estado, al amparo del art. 149.1.18 CE (singularmente en la LEF y en el REF); pues, como recuerda la propia STC 37/1987:

*“(La CE) ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación (artículo 149.1.18ª CE) y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica” (pues la expropiación constituye una) “institución de garantía de los intereses económicos privados” (que atribuye, a los administrados, un conjunto de garantías, como son, entre otras, la previa declaración de la causa legitimadora, identificación del objeto a expropiar, cuantificación del justiprecio; por lo que tal) “uniformidad normativa impuesta por la CE supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación”.*

### **C) Derivados del respeto a la autonomía local.**

Finalmente, en la medida en que los proyectos de inversión susceptibles de ser declarados DIER van a estar físicamente ubicados en uno o más términos municipales; y la ejecución material de esa inversión podría afectar a las más variadas competencias locales (planeamiento urbanístico, transportes, abastecimiento y depuración de aguas o tratamiento de residuos sólidos urbanos, entre otras) es preciso garantizar la participación de esas Entidades locales en el procedimiento administrativo llamado a declarar, en su caso, tal inversión como DIER.

Repárese, por ejemplo en que, el art. 29.1.h) del Proyecto prevé que la declaración DIER entrañe la necesidad de establecer o ampliar *“servidumbres de paso para vías de acceso, líneas de transporte y distribución de energía y canalizaciones de líquidos o gases”*; y, además, conforme al art. 25 a) del Proyecto, uno de los requisitos que ha de cumplir cualquier proyecto empresarial que pretenda acogerse a la declaración DIER es el de *“ajustarse a la normativa vigente, en especial la relativa a la ordenación territorial y el urbanismo”*.

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



Todo ello supone que, o el proyecto inversor se acomoda originariamente a las determinaciones del planeamiento territorial y urbanístico vigentes en el momento en que se dicte el Acuerdo de declaración previsto por el art. 28 del Proyecto; o bien, antes de que el proyecto inversor pueda ser acometido materialmente, será preciso (según el art. 29.1.f, del Proyecto) aprobar, modificar o revisar tales instrumentos de ordenación territorial o urbanística, con arreglo a los procedimientos regulados, en el ordenamiento autonómico riojano, por la LOTUR.

Pues bien, a juicio de este Consejo, es claro que la referida participación municipal resulta una exigencia inexcusable de la *autonomía local* constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141 CE), la cual, mediante la técnica de la *garantía institucional*, opera como un límite a las potestades de configuración normativa del legislador, según hemos señalado, *in extenso*, en otros dictámenes, como el D.34/09 (F.J.2.B), por todos.

En efecto, la concreción del alcance y contenido de la autonomía local corresponde, en cada caso concreto, al legislador, pues la autonomía local, como ha declarado la STC 170/1989, F.J.9: "*es un concepto jurídico de contenido legal que permite configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional*". No obstante, la autonomía local, como hemos señalado en nuestro dictamen D.34/09, debe suponer, cuando menos, "*el reconocimiento de un "poder decisorio" propio (SSTC 32/1981, F.J.4; 170/1989, F.J.9; 40/1998, F.J.39) y el "derecho a participar" en la gestión de los asuntos de interés municipal, reconociéndoles (a las Entidades locales) potestades y competencias en los distintos asuntos públicos de su interés*".

Por ello, el legislador autonómico, al regular la materia objeto del Proyecto, debe garantizar la participación efectiva de la Entidades locales afectadas, mediante la selección de técnicas (organizativas o procedimentales) que aseguren la presencia y toma en consideración de sus intereses en el procedimiento administrativo que ha de tramitar la Administración para declarar una inversión como DIER.

Y ello, claro está, en el buen entendimiento de que esa participación local *previa* a la ejecución de la inversión; se ha de entender, necesariamente, sin perjuicio de que, una vez sea ésta declarada DIER, subsisten íntegras las competencias locales que, en cada caso, deban ponerse en juego para adoptar las decisiones administrativas necesarias para acometer materialmente dicha inversión.

Piénsese, por ejemplo, en los supuestos en que sea necesaria la modificación del planeamiento urbanístico, a cuyo efecto las Entidades locales ostentan las competencias que les atribuye la LOTUR; o en los supuestos en que la construcción o puesta en funcionamiento de las instalaciones, o el inicio de las actividades objeto de la inversión empresarial estén sujetas a la obtención de una previa licencia municipal, conforme a la legislación sectorial que resulte de aplicación. En todos esos casos, la existencia de una

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA

previa declaración DIER no exonera de la tramitación, por la Administración local, de cuantos procedimientos administrativos sean necesarios para la adopción de las decisiones administrativas que sean habilitantes de la ejecución material de esa inversión; extremo, por lo demás, que el propio Proyecto presupone, por ejemplo, en su art. 29.2.



**Cuarto**

**Rango de la norma proyectada**

Como consideración general, el rango normativo de la norma proyectada (que, de aprobarse, constituirá Ley formal) es, sin duda, adecuado, ya que, por razón de su contenido, la futura Ley incidirá en la regulación de las relaciones jurídicas *externas* de la Administración autonómica con los administrados, en este caso, con los titulares de los proyectos de inversión declarados DIER.

Por otro lado, el rango de la norma es respetuoso con la exigencia constitucional, comprendida en los arts. 33.1 y 33.3 CE (por todas, STC 166/1986), de que, en la definición de una *causa expropiandi*, sea una norma legal la que declare la utilidad pública o el interés social legitimadores de la expropiación de los bienes y derechos necesarios para satisfacer ciertas clases o categorías de fines, en este caso, los que resulten necesarios para hacer efectivos los proyectos de inversión que sean calificados como DIER.

**Quinto**

**Análisis del Proyecto**

**1. Consideración general.**

Sin perjuicio de las observaciones que se formulan en los siguientes apartados, el Proyecto de Ley que nos ha sido remitido para dictamen se dicta en el ejercicio de competencias autonómicas y resulta respetuoso con el *bloque de constitucionalidad* en el que habrá de integrarse, por lo que, en suma, debe ser objeto de un juicio general favorable, desde el punto de vista jurídico.

Por otro lado, debe advertirse que otras CCAA, en ejercicio de títulos competenciales análogos a los que lucen en nuestro EAR'99 han dictado normas legales de contenido semejante al proyectado, debiendo señalarse, como ejemplo que ofrece el Derecho autonómico comparado, la Ley canaria 3/2015, de 9 de febrero, sobre Tramitación preferente de inversiones estratégicas para Canarias.

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



## 2. Consideración particular sobre el procedimiento para la declaración DIER.

El Proyecto que nos ocupa dedica sus arts. 24 y 27 a regular el procedimiento para la declaración DIER, y procede que efectuemos algunas consideraciones generales al respecto:

### A) Sobre la terminología empleada.

El art. 27 del Proyecto regula el procedimiento administrativo a través del cual un proyecto de inversión de los descritos por el art. 24 del Proyecto (*“proyectos de inversión promovidos por empresas”*) puede obtener la declaración DIER. Pues bien, dicho **art. 27** (tanto en su lectura aislada, como en conexión con otros arts. del Proyecto) puede resultar confuso, por las siguientes razones:

-Porque utiliza el mismo verbo (*promover*) para referirse a la actuación de dos órganos distintos: i) el titular de la Consejería con competencia en materia de desarrollo económico, el cual es, según el art. 27 del Proyecto, el *promotor* del procedimiento administrativo; y ii) otra Consejería (distinta a la competente en materia en desarrollo económico), la cual puede, según el art. 27.3 del Proyecto, instar (a la Consejería competente en materia de desarrollo económico) la iniciación de dicho procedimiento; y

-Porque la expresión *“promover”* se emplea también en otros arts. del Proyecto para identificar a la *“empresa”* que pretende acometer el proyecto de inversión. Así, en el **art. 24** (*“proyectos de inversión promovidos por empresas”*) y en los arts. **24.2** y **24.3** (*“promotor o promotores de la inversión empresarial”* o *“promotor del proyecto de inversión”*).

### B) Sobre la posición jurídica de los intervinientes en el procedimiento.

Por tanto, para la adecuada comprensión del art. 27 del Proyecto, es precisa una correcta determinación de la posición jurídica de cuantos intervienen en el procedimiento administrativo regulado por él, utilizando las denominaciones que al efecto se contienen en la LPAC'15, tal y como indicamos seguidamente:

-Por un lado, el sujeto (persona física o jurídica) que pretenda acometer el proyecto de inversión empresarial, y que, de verificarse la inversión misma, será su titular, es el auténtico *interesado* en el procedimiento administrativo, según el art. 4 LPAC'15. Al respecto, resultaría preferible sustituir la expresión *“empresas”* que utiliza el **art. 24** del Proyecto, por la de *“personas físicas o jurídicas”*, pues son estas las que pueden tener la condición de *interesados* en el procedimiento administrativo, como sujetos de Derecho y titulares de *empresas* (esto es, de conjuntos de medios

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



personales y materiales organizados para producir bienes y servicios dirigidos al mercado).

-Por otro lado, el “titular de la Consejería con competencias en materia de desarrollo económico”, más que “promotor” del procedimiento, es, en realidad, el órgano administrativo competente para acordar la *iniciación*, de oficio, del procedimiento administrativo, según los arts. 54, 58 y ss y 66 y ss LPAC'15).

-Además, existen tres apartados del art. 27 del Proyecto<sup>1</sup> que también deben ser acomodados a la terminología LPAC'15, conforme a la cual: i) el procedimiento puede iniciarse bien *de oficio* (por acuerdo del titular de la Consejería competente en materia de desarrollo económico), o bien *a solicitud del interesado* (art. 54 LPAC'15); y ii) a su vez, si el procedimiento se inicia *de oficio*, esa iniciación puede tener lugar (arts. 58 y ss LPAC'15), por *propia iniciativa* del órgano iniciador (art. 59 LPAC'15); por *petición razonada* de otros órganos administrativos que carezcan de competencia para iniciarlo, o incluso por orden del órgano superior (arts. 60 y 61 LPAC'15); o por *denuncia* de cualquier persona distinta del propio interesado (art. 62 LPAC'15).

-En consecuencia: i) lo que el Proyecto denomina *instancia* de cualquier Administración o entidad de Derecho público (art. 27.1 del Proyecto), o *promoción “por una Consejería del Gobierno de La Rioja* (art. 27.3 del Proyecto), respondería a la categoría legal de *iniciación* por “*petición razonada de otros órganos administrativos*”; ii) lo que el Proyecto describe como “*instancia de cualquier persona física o jurídica*” (si por tal se entiende un sujeto de Derecho privado) obedecería a la categoría de “*denuncia*” prevista por el art. 62 LPAC'15; siempre que tal sujeto de Derecho privado no sea el propio interesado, pues, en tal caso su solicitud entrañaría la iniciación del procedimiento “*a solicitud del interesado*” (arts. 54 y ss LPAC'15); iii) la “*previa audiencia al interesado*” a que se refiere el art. 27.1 del Proyecto, sólo tiene sentido si el procedimiento se inicia *de oficio*; pues si se inicia *a solicitud del propio interesado*, esa audiencia resultaría superflua; y iv) correlativamente, si, tal como prevé el **art. 27.2** del Proyecto, el titular de la Consejería competente en materia de desarrollo económico rechaza la petición o

<sup>1</sup> Tales apartados son los siguientes: i) por un lado, el **art. 27.1**, en el cual parece que la antes referida *iniciación* puede acordarse por el titular de la Consejería competente en materia de desarrollo económico, “*de oficio o a instancia de cualquier Administración pública o entidad de Derecho público, persona física o jurídica, previa audiencia al interesado*”; ii) por otro lado, el **art. 27.2** en el que se establece que, “*en el supuesto de que la Consejería con competencias en materia de desarrollo económico no promoviera la declaración efectuada a instancia de los sujetos descritos en el primer párrafo de este artículo, emitirá Resolución motivada, que notificará a los solicitantes en el plazo de un mes*”; y iii) finalmente, el **art. 27.3** que alude al supuesto en que “*la declaración se promueva por una Consejería del Gobierno de La Rioja*”, caso en el que la misma remitirá “*el escrito por el que se insta la declaración...al titular de la Consejería competente en materia de desarrollo económico*”.



solicitud de inicio que le formulen los distintos sujetos señalados, deberá comunicarlo, en el plazo de un mes, al que se refiere el art. 27.2 del Proyecto, tanto al *interesado* como a las personas, entidades y órganos que (siendo distintas del interesado mismo), hayan instado o pedido la iniciación del procedimiento. Pero entonces el precepto debería aclarar que ese plazo de un mes comienza a contar, en cada caso, desde la fecha de la solicitud o petición.

### **C) Sobre la composición de las Comisiones Técnicas.**

Por razones de coherencia sistemática, introducimos aquí una observación relativa al **art. 27.6,e)** del Proyecto, que regula la composición de la Comisión Técnica que ha de evaluar cada proyecto de inversión, previendo la presencia, en la misma, de un representante de la Consejería que haya "*instado*" "*la declaración*"; pero el inciso analizado sólo puede referirse a los supuestos en que la iniciación del procedimiento se haya sido pedida por otra Consejería *distinta a la competente en materia de desarrollo económico*, por lo que el precepto habrá de aclararlo así.

### **D) Sobre el plazo de tramitación del procedimiento.**

El art. 27.2 del Proyecto fija en un mes el plazo del que dispone la Consejería competente en materia de desarrollo económico para inadmitir *a limine* la solicitud (de iniciación del procedimiento conducente a la declaración de un proyecto como DIER) que otros sujetos le dirijan; pero no establece cuál sea el plazo máximo del que dispone la Administración autonómica para dictar (y notificar) la resolución expresa, una vez que haya sido acordada la iniciación de dicho procedimiento, o cuando éste se inicia a solicitud del interesado.

Ante tal silencio del legislador, el plazo aplicable al procedimiento sería el general de tres meses establecido por el art. 21.3 LPAC'15; pero debemos recordar que el legislador autonómico puede (según el art. 21.2 LPAC'15) establecer un plazo inferior o superior a tres, e incluso a seis meses, gozando, por tanto, de un margen de configuración normativa, que, de ejercerse, habría de ponderar parámetros tales como la previsible complejidad técnica de los procedimientos que hayan de cursarse, el número de trámites a observar, la duración deseable de estos, así como la que, imperativamente pueda venir determinada por otras normas.

### **E) Sobre el sentido del silencio administrativo.**

Del mismo modo, por razones de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), sería conveniente que el Proyecto estableciera con precisión el sentido del silencio administrativo cuando el procedimiento se inicie a solicitud del propio interesado (art. 24.1 LPAC'15); esto es, el efecto legal que producirá el transcurso del plazo máximo para resolver (sea cual sea,

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA

finalmente, ese plazo), sin que la Administración haya dictado resolución expresa e intentado su notificación al interesado.



A juicio de este Consejo Consultivo, existen, sin duda, elementos que permiten al legislador autonómico atribuir a tal silencio (se insiste: cuando el procedimiento se inicie a solicitud del interesado) un sentido desestimatorio. En efecto, conforme al art. 24.1, incisos primero y segundo LPAC'15, puede atribuirse sentido desestimatorio al silencio por medio de "*una norma con rango de ley*"; que, en el caso de que el procedimiento "*tenga por objeto el acceso a actividades o a su ejercicio*", "*deberá fundarse en razones imperiosas de interés general*".

En rigor, la declaración DIER no está llamada a *permitir* (ni su denegación a *impedir*), *per se*, el desarrollo de actividades económicas por sujetos particulares (efecto que producen otro tipo de instrumentos de intervención administrativa, como las licencias o autorizaciones, a través de las cuales las Administraciones ejercen funciones de *policía*). La declaración DIER simplemente vendría a *cualificar* esas actividades económicas (supuesto que puedan acometerse válidamente), declarando su interés estratégico y, como consecuencia derivada de tal declaración, atribuyendo, al interesado en el proyecto inversor, los efectos favorables (propios de la actividad administrativa de *fomento*) descritos por el art. 29 del Proyecto.

Por ello, tanto por razón del rango de ley de la norma proyectada, como porque no nos hallamos, en rigor, ante el supuesto establecido por el art. 24.1, inciso primero LPAC'15, el Proyecto podría atribuir al silencio efecto desestimatorio.

Por lo demás, va de suyo que, incluso aunque se interpretase (lo que no procede, a juicio de este Consejo) que el procedimiento de declaración DIER pertenece a la categoría de los procedimientos que tienen "*por objeto el acceso a actividades o a su ejercicio*", es claro que cabría apreciar la existencia de "*razones imperiosas interés general*" que permitirían al legislador atribuir un sentido desestimatorio al silencio.

Tales razones radicarían en impedir que el interesado se viera beneficiado, sin cumplir los requisitos legales para ello, por los efectos establecidos por el art. 29 del Proyecto (por ejemplo con el incremento en la cuantía de las subvenciones o con la condición de beneficiario en futuras expropiaciones forzosas).

Por su parte, en el caso de que el procedimiento se inicie de oficio por la Administración, el transcurso del plazo máximo para resolver produciría necesariamente el efecto desestimatorio de las pretensiones del interesado que hubiera comparecido, tal como prevé el art. 25.1.a) LPAC'15.



### 3. Observaciones sobre el art. 27.1.d).

El art. 27.1.d) inciso segundo dispone que:

*“La ADER estará facultada para la contratación de especialistas en la captación de proyectos empresariales para su implantación en La Rioja. Se articularán los instrumentos necesarios para que los adjudicatarios puedan actuar en nombre de la ADER y, al menos, una parte de su retribución será variable en función de la consecución de los objetivos previamente establecidos”.*

Como es sabido, nuestro ordenamiento jurídico prevé numerosas figuras que, de un modo u otro, regulan los mecanismos a través de los cuales las Administraciones públicas pueden recabar la colaboración de los particulares para la realización de actividades de competencia o interés público, como sería la *“captación de proyectos empresariales (de posible interés estratégico) para La Rioja”* a la que se refiere el apartado transcrito. Así, primordialmente:

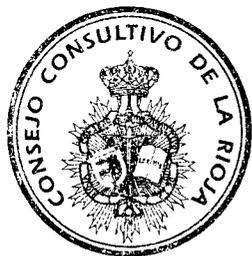
-Los contratos administrativos, regulados por la LCSP'17, y, entre ellos, especialmente, los de servicios de consultoría a los que se refiere el art. 17 y la DA 41ª LCSP'17.

-Los convenios celebrados entre una Administración pública y un sujeto de Derecho privado (art. 47.2.c) LSP'15, los cuales se despliegan en un ámbito material distinto al de los contratos administrativos, pues *“no podrán tener por objeto las prestaciones propias de los contratos”* (art. 47.1 LSP'15); pero que, igualmente, colocan a los sujetos que los otorgan (una Administración y personas jurídico privadas, en el caso de los convenios a que se refiere el art. 47.2.c) LSP'15) ante la obligación de actuar juntos *“para un fin común”* (arts. 47.1 y 49.c) y d) LSP'15).

Pues bien, en principio, nada se opone a que la ADER, como Entidad pública empresarial, celebre contratos administrativos o, incluso, convenios administrativos, que tengan la finalidad descrita por el art. 27.1.d) del Proyecto; pero lo que no resulta posible, a criterio de este Consejo, es que el *adjudicatario* al que se refiere el precepto analizado (sin duda, pensando en el *adjudicatario* de un contrato administrativo) actúe *“en nombre de”* la ADER, asumiendo unas funciones de *representación* que sólo pueden ejercer, en los términos que la tengan atribuida, los órganos administrativos que conforman la estructura orgánica de la propia ADER. Véanse, especialmente, los arts. 6 y ss del Decreto 22/2016, que regula su estructura orgánica; y también su art. 3.2, que limita la potestad para dictar actos administrativos al Consejo de Administración, al Presidente, al Vicepresidente y al Gerente.

Repárese en que los contratos administrativos de servicios tienen, como límite negativo, que los mismos no podrán tener por objeto *“los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos”* (art. 17 LCSP'17). En

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



parecidos términos, el art. 48.1 LSP'15 impide que, a través de convenios, los órganos administrativos puedan ceder a terceros la titularidad de sus competencias. Ambos preceptos, en definitiva, vienen a ser manifestaciones del principio general según el cual *"la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes"* (art. 8.1 LSP'15).

En definitiva, como es evidente, el *"adjudicatario"* al que se refiere el precepto examinado nunca podría actuar *"en nombre de"* la ADER, sustituirla en el ejercicio de sus funciones, o asumir frente a terceros, una suerte de poder de representación de ésta; sino que, todo lo más, podrá actuar *"por cuenta de"* la Agencia, en los términos que establezca el concreto contrato o convenio por cuya virtud realice las actividades de captación de proyectos empresariales de posible interés estratégico que concierte con la ADER.

#### 4. Observaciones relativas al art. 27.6.

El art. 27.6 del Proyecto regula la composición de las Comisiones Técnicas, que, en cada caso, habrán de *evaluar* los proyectos de inversión (con carácter previo a su declaración como DIER); y realizar (tras esa declaración) el *seguimiento de la tramitación administrativa llevada a cabo con las inversiones empresariales que hayan obtenido la declaración DIER* (art. 30.1 del Proyecto).

La importancia que el Proyecto atribuye a la intervención de esas Comisiones Técnicas (de la que dan cuenta las funciones que acaban de exponerse), obliga a extremar el rigor en el diseño legislativo de su composición, debiendo recordarse que, de la adecuada constitución de las mismas, en cada caso concreto, dependerá la validez de los acuerdos que adopten, y de los informes que emitan.

En este sentido, hemos de recordar que esas Comisiones Técnicas serán verdaderos órganos administrativos colegiados, dado que su intervención en el procedimiento tiene carácter preceptivo (art. 5.1 LSP'15) y que se le atribuyen funciones de asesoramiento y seguimiento (art. 17 de la Ley 3/2003). Pues bien, conforme al art. 17.1.c) de dicha Ley 3/2003, las normas creacionales de los órganos colegiados deben determinar su composición así como los criterios para la designación de sus miembros. Y, a tal efecto, formulamos las siguientes consideraciones:

-El apartado **27.6.b)** del Proyecto debería precisar si el *"Técnico de la ADER designado por el Gerente, que actuará como Secretario"* tendrá voz y voto, o solamente voz, pero no voto.

-Igualmente, debe precisarse, si el apartado **27.6.c)** del Proyecto, (que alude a un *"Técnico de la Consejería competente en materia económica"*) quiere referirse a la

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



Consejería competente en materia de desarrollo económico (denominación que utiliza el Proyecto), en cuyo caso debería indicarlo así, dado lo excesivamente genérico de la mención "*materia económica*", que podría ser aplicable a varias Consejerías, en función de la eventual distribución material de competencias que, en cada momento, puedan tener las que conformen el Consejo de Gobierno de La Rioja. Igualmente, el precepto debería aclarar quién haya de designar a ese Técnico, y no sólo a qué Consejería haya de pertenecer.

-El apartado **27.6.d)** del Proyecto debería prever el supuesto en que el proyecto de inversión vaya a ubicarse, no sólo en un único término municipal, sino en dos o más; en cuyo caso, cada una de esas Entidades locales debería designar, por medio de su Pleno, un representante, que integre, como miembro, de la Comisión Técnica.

La cuestión reviste particular relevancia, porque la intervención de un representante de la Entidad local como miembro de la Comisión Técnica es la técnica (de representación orgánica) seleccionada por el redactor del Proyecto (en ejercicio de una válida opción de política legislativa, como también lo sería optar por una técnica de tipo administrativo, como, por ejemplo, la exigencia de un trámite de audiencia preceptiva a las Entidades Locales afectadas) para garantizar la *participación* de las Entidades locales que podrían verse afectados por la ejecución de la inversión empresarial, en el procedimiento administrativo dirigido a la declaración de esa inversión como DIER.

Y es que la participación de cualquiera de las Entidades locales en las que puedan ubicarse físicamente los proyectos de inversión susceptibles de ser declarados DIER constituye una exigencia ineludible de la *autonomía local* constitucionalmente garantizada por los arts. 137, 140 y 141 CE, que supone una limitación a las potestades de configuración normativa del legislador en los términos que hemos analizado con anterioridad.

-En relación con el art. **27.6.f)** del Proyecto, nos remitimos a las consideraciones ya realizadas en el apartado 2.A) de este Fundamento de Derecho.

-El **art.27.6 inciso último** del Proyecto dispone que "*a invitación del Presidente de la Comisión Técnica, podrá asistir un representante de otras Consejerías, instituciones u organizaciones, públicas o privadas, cuya presencia se considere de interés*".

El precepto se presta a una interpretación según la cual la asistencia de ese representante *invitado* a las sesiones de la Comisión Técnica sería *ocasional* o *puntual*, lo que, para cada sesión del órgano, permitiría introducir, a discreción del Presidente de la Comisión, un factor de distorsión en la composición de ésta, y, en definitiva, en las mayorías necesarias para la adopción de acuerdos.

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



A criterio de este Consejo, evidentes razones de seguridad jurídica (positivizadas en los arts. 5 LSP'15 y 17 de la Ley 3/2003, ya reseñados), obligan a determinar, *ex ante*, y para cada procedimiento concreto, la composición de la Comisión Técnica correspondiente; de suerte que, una vez constituida esta y designados sus miembros (esté entre ellos, o no, el representante al que se refiere el inciso último del art. 27.6 del Proyecto), todos ellos lo sean de pleno derecho y mantengan esa condición hasta la conclusión de las funciones de la Comisión misma.

**5. Observaciones relativas al art. 27.7.**

El art. 27.7 del Proyecto establece que *“la Comisión Técnica podrá solicitar informe de los órganos competentes, autonómicos o locales, en particular, cuando así se requiera de las Consejerías competentes en materia de política territorial, urbanismo, medioambiente patrimonio, para la tramitación de los expedientes relacionados con la inversión, que deberán emitirlo en el plazo de diez días”*.

El precepto analizado somete a un elevado grado de indeterminación cuáles sean los informes que la Comisión Técnica *“podrá solicitar”*. A juicio de este Consejo, y con el fin de que el Proyecto guarde la necesaria coherencia interna, atendidos los requisitos establecidos por el art. 25.b) del Proyecto, debería preverse, cuando menos, la necesidad de recabar (con la naturaleza de trámites de *informe preceptivo*, art. 79.2 LPAC'15), los siguientes informes:

-En cuanto a la conformidad del futuro proyecto inversor con la normativa relativa a la *“protección del medio ambiente”*, debería recabarse el informe de la Consejería competente en materia de medio ambiente, debiendo recordarse que, conforme al art. 16.3 de la Ley 6/2017, tiene la condición de *“órgano ambiental”* de la CAR la DG competente en materia de medio natural.

-En cuanto a la conformidad del futuro proyecto inversor con la normativa relativa a la *“ordenación territorial y al urbanismo”*, debiera solicitarse el informe de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio (actualmente, la Consejería de Fomento y Política Local, de acuerdo con el Decreto 29/2015). En este sentido, debe recordarse que, conforme al Decreto 84/2015, la COTUR es un órgano colegiado a la DGUV de aquella Consejería. Entre las funciones de su Pleno se encuentra (art. 2.b) la de *“conocer e informar de cuantos asuntos relacionados con las ordenación del territorio o materias urbanísticas le sean sometidas por el Gobierno de la CAR, Consejero o DG competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio”*. Esta función también puede ser ejercida por la Comisión permanente en los casos señalados por el art. 3 del Decreto 84/2015.

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



-En cuanto a la conformidad del futuro proyecto inversor con la normativa relativa “*al urbanismo*”, debiera recabarse informe a las propias Entidades locales en cuyo territorio pretenda ubicarse el proyecto de inversión, con el fin de que informen sobre si el proyecto inversor se acomoda al planeamiento urbanístico vigente, o si, por el contrario, requeriría una previa modificación del planeamiento municipal. Este trámite, por lo demás, fortalecería las posibilidades de participación de los municipios afectados, en línea con las exigencias derivadas de los arts. 137, 140 y 141 CE, ya analizadas.

**6. Observación adicional sobre el art. 27.**

Llama la atención a este Consejo que, en la determinación de los trámites que integran el procedimiento administrativo regulado por el art. 27 del Proyecto, no se haya incluido un trámite de *información pública*.

Ignoramos si tal omisión es involuntaria o bien obedece a un propósito deliberado del Proyecto. Sea como fuere, ese trámite (cuya incorporación a los procedimientos administrativos permite el art. 83.1 LPAC'15) resultaría exigible conforme: i) a los arts. 18.1 y 18.3 *a sensu contrario*, de la Ley 3/2014, aún vigente en este punto; y ii) a los arts. 14.1.a) y 14.2 del Proyecto de Participación ciudadana y colaboración social (que prevé la derogación parcial de la Ley 3/2014), respecto del que este Consejo emitió su dictamen D.82/18, y que actualmente se halla en curso de tramitación parlamentaria (toda vez que el Proyecto de Ley aprobado por el Gobierno de La Rioja ha dado lugar a la iniciativa legislativa 9L/PL-0018).

Por razones de claridad expositiva, adelantamos ya que este trámite de información pública sería *distinto* y *autónomo* del que habría de verificarse para que la declaración DIER pudiera producir los efectos establecidos por el art. 29.1.g) del Proyecto, aspecto que analizaremos en la observación atinente a dicho precepto.

**7. Observación relativa al art. 28.5.**

El inciso segundo del art. 28.5 del Proyecto dispone que “*el titular de la Consejería competente en materia de desarrollo económico o el titular, en su caso de la Consejería que haya promovido la declaración comparecerán en Comisión, para informar de las circunstancias que se han considerado determinantes para la calificación*”.

En coherencia con la observación general realizada sobre el art. 27 del Proyecto, la expresión “*titular, en su caso, de la Consejería que haya promovido la declaración*” debería aclararse, para determinar si se refiere a la Consejería que ha instado o pedido la iniciación del procedimiento o a la Consejería competente en materia de desarrollo

económico. Por lo demás, la expresión “*en Comisión*” tal vez debiera sustituirse por la mención *ante la Comisión parlamentaria correspondiente*, u otra de semejante tenor.



#### 8. Observación relativa al art. 29.1.a).

El art. 29.1.a) del Proyecto prevé, como efecto posible del Acuerdo por el que se declara un proyecto de inversión como DIER el “*impulso preferente y urgente ante cualquier órgano del Sector público de la CAR*”.

Este apartado debería aclarar qué es aquello que resulta objeto de “*impulso preferente y urgente*”, que, a todas luces, son cualesquiera procedimientos que, para habilitar la ejecución del proyecto de inversión, haya de tramitar (y resolver, en el sentido que proceda con arreglo a Derecho) el Sector público de la CAR. Así resulta, por lo demás, del art. 29.2 del Proyecto, que extiende este efecto, también, a “*los trámites y procedimientos competencia de la Administración local de La Rioja*”.

En este punto, debe recordarse que el art. 71.2,2 LPAC'15 obliga a guardar, “*en el despacho de los asuntos, el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza*”. Pero tal previsión (que incluso admite ser excepcionada cuando “*por el titular de la unidad administrativa, se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia*”), no se opone a una medida legislativa como la que luce en el Proyecto, dado que los procedimientos administrativos que hayan de tramitarse para, en su caso, hacer efectiva una inversión calificada como DIER, precisamente por virtud de esa calificación, se hallan en una situación configurada por el legislador como diferente y, por tanto no tienen una naturaleza “*homogénea*” respecto de aquellos procedimientos que se tramiten en relación con proyectos inversores que no la hayan obtenido.

#### 9. Observación relativa al art. 29.1.d).

El art. 29.1.d) del Proyecto prevé, como uno de los posibles efectos de la declaración DIER, que el Consejo de Gobierno puede acordar, la “*enajenación o cesión directa, por cualquier otro título oneroso, de bienes inmuebles o derechos reales a favor del promotor del proyecto de inversión*”.

El proyecto parece querer referirse a la enajenación directa al promotor del proyecto, no de cualesquiera bienes inmuebles o derechos reales, sino sólo *de los bienes inmuebles y derechos reales de los que la CAR puede disponer: esto es, de los integrantes del patrimonio de la CAR*; a saber, los bienes y derechos que, siendo de titularidad de la CAR, sean, además, enajenables, por no tener la condición de bienes demaniales (cfr. arts. 132.2 CE, arts. 3 y 4 de la Ley 19/2005; y arts. 4 a 8 LPAP'03). Pues bien, el art. 29.1.d) del Proyecto debería aclararlo así debidamente.

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



La disposición proyectada que, en definitiva, prevé un supuesto de *enajenación directa, a título oneroso, de bienes patrimoniales de la CAR, en favor del promotor del proyecto de inversión*, es conforme con las normas básicas que el Estado, al amparo del art. 149.1.18 CE, ha dictado en materia de Patrimonio de las Administraciones públicas.

Pero debe repararse, en este punto, en que: i) el art. 137.4 LPAP'03, que regula los supuestos de enajenación directa de bienes y derechos del patrimonio de la AGE, no tiene carácter básico, según la DF 2ª LPAP'03; y ii) el legislador autonómico está habilitado para regular el régimen jurídico de su patrimonio (art. 44.3 EAR'99), con respeto a la legislación básica del Estado, competencia que ha ejercido mediante la aprobación de la ya citada Ley 19/2005. Nada se opone, pues, a que el legislador autonómico añada un supuesto como el contemplado a los casos en que, conforme al art. 105.3 de la citada Ley 19/2005 está permitida la enajenación, directa y onerosa, de bienes patrimoniales de la Administración pública de la CAR a favor de terceros.

En cualquier caso, si la intención del redactor del texto es la de prever que tales bienes puedan ser objeto de *enajenación directa a título oneroso* (expresión que utiliza la rúbrica Capítulo I del Título V de la Ley 19/2005, en el que se integra el referido art. 105.3), por razones de coherencia terminológica, resultaría preferible que el texto la utilizase así, en lugar de la de "*enajenación o cesión directa por cualquier otro título oneroso*" que figura en el art. 29.1.d) del Proyecto.

#### **10. Observación relativa al art 29.1.e).**

El art. 29.1.e) del Proyecto establece que el Acuerdo de declaración DIER puede prever "*la asignación de un Gestor nombrado por la Comisión Técnica para la coordinación de la tramitación del proyecto de inversión, otorgándole capacidad de interlocución y solicitud de informe con las diferentes Administraciones*". El precepto suscita consideraciones parecidas a las realizadas en relación con el artículo 27.1.d) inciso segundo, del Proyecto.

La expresión "capacidad de interlocución" debe ser aclarada en el sentido de si comprende la potestad de dictar actos administrativos con eficacia externa, en cuyo caso dicho Gestor debe ser titular de un órgano administrativo de la ADER o simplemente se trata de señalar una persona de contacto para la tramitación del Proyecto.

Pero, más allá de la ambigüedad dicha expresión, que debe ser aclarada, la previsión legislativa analizada no suscitaría, en principio, mayores problemas si ese "*Gestor*" fuera un empleado público del Sector público autonómico (unido con él, por alguna de las relaciones de servicio de las contempladas por el EBEP), que estuviera integrado en alguna de las unidades, servicios u órganos de la ADER, la cual, a través de él, ejercería en definitiva competencias propias. Sin embargo, no resultaría posible que ese "*Gestor*"

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



fuera una persona vinculada a la Administración pública través de otro tipo de relación (piénsese, por ejemplo, en la persona física adjudicataria de un contrato de servicios, o en una persona que esté al servicio de una persona jurídica adjudicataria de un contrato de servicios), pues, conforme al art. 29.1.e) del Proyecto, ese *Gestor*” habría de asumir funciones decididamente administrativas, como la “*solicitud de informe*” a otras Administraciones públicas.

**11. Observación relativa al art. 29.1.f).**

**A)** El art. 29.1.f) del Proyecto prevé, como otro de los efectos posibles de la declaración de un proyecto como DIER, que, cuando la ejecución del PIER implique la alteración del planeamiento territorial o urbanístico, dicha declaración tendrá el efecto de conllevar la declaración de utilidad pública e interés social a los efectos de lo establecido en la LOTUR, en relación con los PIS o las ZIR.

A criterio de este Consejo Consultivo, la redacción que obra en el texto analizado resulta confusa, y puede plantear problemas de coherencia sistemática con el ordenamiento autonómico vigente y, en particular, con la LOTUR, a la que el propio precepto alude.

**B)** El precepto parte de un supuesto de hecho redactado de forma equívoca, pues parece evidente que “*la ejecución del proyecto de inversión*” no puede implicar “*la alteración del planeamiento territorial o urbanístico*”.

Cosa distinta es que, *para ejecutar* un determinado proyecto de inversión, sea necesario, *previamente*, modificar los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico vigentes, o aprobar otros nuevos, con el fin de que, cuando aquel proyecto sea materialmente llevado a término, lo sea de conformidad con las determinaciones que, sobre uso de suelo, establezcan, ya para entonces, los referidos instrumentos de planeamiento; los cuales (no se olvide) tienen carácter normativo y naturaleza de disposiciones generales, por lo que sus determinaciones vinculan, tanto a las Administraciones públicas, como a los particulares (por todos, arts. 33.1, 37.1 y 100 LOTUR, así como SSTS, Sala 3ª, de 15 de julio de 2014, R. Cas. 343/2012, y de 7 de septiembre de 2016, R. Cas. 2127/2015, entre otras muchas).

Debe repararse en que, entre las determinaciones que necesariamente ha de contener cualquier instrumento de ordenación territorial o de planeamiento urbanístico, se encuentran (con mayor o menor grado de pormenorización según el tipo de instrumento de que se trate) las relativas a la utilización que pueda darse a los suelos afectados por esos instrumentos. En particular, así sucede, en cuanto a los instrumentos de ordenación territorial enumerados por el art. 15 LOTUR, con las ZIR (arts. 30.1 y 31.1.d LOTUR), los

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA

PIS (art. 35.1.a LOTUR), los PGM (art. 62 y ss LOTUR), los PP (art. 75.2 LOTUR), los PE (arts. 77.2, 77.3 y 78 LOTUR); y los ED (art. 80.2 LOTUR).

Pues bien, la LOTUR establece, para cada uno de estos instrumentos de ordenación territorial y urbanística, su régimen específico de aprobación, revisión y modificación (arts. 32, 36, 81 y ss y 103 y ss LOTUR); mediante procedimientos que, por cierto, garantizan inexcusablemente, de una u otra manera, la participación de los municipios afectados y la observancia de diversos trámites de información pública (arts. 32.4, 36.1, 87.1, 87.3, 90.1.a, 90.1.b y 92 LOTUR).



Por tanto, cuando para la ejecución de un determinado proyecto de inversión sea necesario modificar o revisar los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico vigentes en los ámbitos territoriales a que afecte el referido proyecto (o aprobar otros nuevos); con independencia de la declaración DIER, deberán tramitarse los correspondientes procedimientos de modificación o revisión, o aprobación de esos instrumentos de planeamiento, en los términos regulados por la LOTUR.

Esos procedimientos relativos al planeamiento, en hipótesis, podrían iniciarse, tramitarse y concluirse, en el tiempo, de forma previa, simultánea o posterior a la iniciación, tramitación y conclusión del procedimiento regulado por el art. 27 del Proyecto, esto es, el encaminado a declarar un proyecto de inversión como DIER; pero es evidente que el proyecto inversor mismo sólo podrá ejecutarse cuando, *previamente*, se hayan realizado las modificaciones oportunas en el planeamiento territorial y urbanístico, pues solo entonces el uso de suelo que ese proyecto inversor entrañe tendrá el oportuno sustento y cobertura normativa.

C) Aclarado lo que antecede, es de señalar que, según el art. 29.1.f del Proyecto, la declaración a que se refiere el art. 28.1 del mismo Proyecto podría desplegar, como uno de sus efectos posibles, *“la declaración de utilidad pública e interés social, a los efectos de lo establecido en la LOTUR, en relación con los PIS o las ZIR”*. De nuevo, la redacción de este precepto se presta a una posible confusión, que habrá de ser aclarada:

-En efecto, el art. 30.1 LOTUR establece que *“las ZIR tienen por objeto delimitar y ordenar ámbitos en los que se pretendan desarrollar actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales o de implantación de infraestructuras que se consideren de interés o alcance regional”*; y el art. 34.1 LOTUR establece que *“los PIS tienen por objeto regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública que se asienten sobre más de un término municipal o que, asentándose en un término municipal, su incidencia trascienda al mismo por su magnitud, importancia o especiales características.*

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



Conforme a esas previsiones, la mera iniciación de la tramitación de una ZIR o de un PIS requiere la apreciación *previa* de que las actuaciones o instalaciones que se pretenden desarrollar entrañan "*interés o alcance regional*" o "*interés social o utilidad pública*"; pero es evidente que esa apreciación no es sino un presupuesto *previo* a la *posterior* iniciación y tramitación de los procedimientos encaminados a la eventual aprobación de la ZIR o del PIS; procedimientos que habrán de desarrollarse según los trámites descritos por los arts. 31 y 32 y 35 y 36 LOTUR; y en los que (y esto es importante reiterarlo) se garantiza, además de la información pública, la participación de las Entidades locales afectadas (arts. 32.4 y 36.1 LOTUR).

Pues bien, si lo que el art. 29.1.f) del Proyecto pretende establecer (como así parece) es que la declaración de un proyecto inversor como DIER entraña la apreciación de su *interés o alcance regional* o de su *interés social o utilidad pública* a efectos de habilitar la *iniciación* del correspondiente procedimiento de aprobación de una ZIR o de un PIS, debería aclararlo así.

-Además, el art. 29.1.f) del Proyecto, por su generalidad (repárese en que dicho precepto alude a la "*declaración de utilidad pública e interés social a efectos de lo establecido en la LOTUR, en relación con los PIS o las ZIR*"), se presta a una posible segunda interpretación que debe ser rechazada.

En efecto, los arts. 33.3 y 36.2 LOTUR (texto legal al que el precepto del Proyecto que comentamos se remite) establecen que la *aprobación* de una ZIR y de un PIS conlleva, o puede conllevar, la declaración de *utilidad pública o interés social*, así como la necesidad de ocupación, de los terrenos a que afecte, a efectos expropiatorios. Pero, si bien se observa, esa declaración de utilidad pública e interés social a efectos expropiatorios se produce, conforme a la LOTUR, *previa la tramitación* de los procedimientos específicos que, para la aprobación de esos instrumentos de ordenación territorial, regulan los arts. 31 y 32 y 35 y 36 LOTUR; y como efecto de su *aprobación*.

-Por otro lado, es de tener en cuenta que, aunque el art. 29.1.f) del Proyecto sólo aluda a las ZIR y a los PIS, también la aprobación de otros instrumentos de planeamiento urbanístico local puede conllevar esa declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios, pues, conforme al art. 99 LOTUR, "*la aprobación de planes urbanísticos y de delimitaciones de Unidades de Ejecución a desarrollar por el sistema de expropiación implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificaciones correspondientes, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres*". Y también aquí la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico local viene precedida, como hemos señalado, de los correspondientes trámites de información pública (arts. 87, 90, 92.2 LOTUR) y de la inevitable participación de la propia Entidad local afectada (que, en unos casos, aprueba, inicial y provisionalmente, el instrumento de planeamiento; y, en otros, incluso lo aprueba definitivamente).

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



Pues bien, en el supuesto de hecho del que parece partir el precepto descrito (es decir, en el caso de que la declaración de una inversión como DIER vaya seguida de la tramitación de los correspondientes procedimientos de aprobación o modificación de instrumentos de planeamiento territorial o urbanístico), será entonces cuando (como resultado y efecto de la culminación de esos procedimientos y de la aprobación definitiva de esos instrumentos), quedará declarada, a efectos expropiatorios, la utilidad pública, el interés social y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados, en los términos dispuestos por la vigente LOTUR.

Por ello, si la previsión contenida en el art. 29.1.f) del Proyecto se interpretase en este segundo sentido indicado, dicha interpretación resultaría frontalmente contradictoria con la regulación, que la LOTUR efectúa de los procedimientos de aprobación, modificación y revisión de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística; así como con la regulación de los efectos que produce la aprobación definitiva de estos instrumentos; finalidad que no parece ser la buscada por el Proyecto, en el que no se contiene mención alguna a una posible modificación o derogación parcial de la LOTUR.

-En suma, el art. 29.1.f) del Proyecto debería modificarse, con el tenor que se considere suficiente, para aclarar que la declaración *de utilidad pública o interés social* que alude la remisión que el precepto hace a la LOTUR es la declaración de *interés o alcance regional*, y de *interés social o utilidad pública* que, como presupuesto previo habilitante, conlleva la iniciación de los proyectos de aprobación de las ZIR y los PIS.

## 12. Observación relativa al art. 29.1.g).

A) Otro efecto posible de la declaración DIER es, "*caso de estar contemplada la expropiación en favor del solicitante, la declaración de utilidad pública e interés social, así como de necesidad y urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados*".

Este apartado contempla el supuesto en que la ejecución material del proyecto inversor requiera la expropiación forzosa de bienes y derechos. En tal caso, conforme al art. 2.3 LEF, el "*solicitante*" al que el precepto se refiere (esto es, el titular del proyecto de inversión) tendría la condición jurídica de *beneficiario* de la expropiación, esto es, de "*sujeto que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria, y que adquiere el bien o derecho expropiados*" (art.3 REF).

Como hemos señalado con anterioridad, la CAR, como complemento indispensable para el ejercicio de sus competencias materiales (en este caso, la de fomento del desarrollo económico, *ex art*, 8.1.4 EAR '99), puede hacer uso de la potestad expropiatoria, cuando ello sea preciso para la efectividad de tales competencias; y, así, conforme señala la STC 37/1987, ya citada, ello le permite (pues son competencias que "*no pueden disociarse*"),

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



tanto definir la *causa expropriandi* (esto es, la razón de utilidad pública o interés social que permite poner en juego la potestad expropiatoria), como ejecutar operaciones expropiatorias concretas, tramitando al efecto los procedimientos oportunos.

Ahora bien, al hacerlo, la CAR ha de ser respetuosa con el procedimiento expropiatorio regulado por el legislador estatal, que tiene competencia exclusiva para ello al habérsela reservado el art. 149.1.18 CE, con el fin de garantizar a cualquier expropiado un sistema unitario de garantías frente a cualquier operación expropiatoria, cualquiera sea el poder público o instancia territorial que la acometa (STC 37/1987); y, *a sensu contrario*, el legislador autonómico, por tanto, carece de competencia para regular el procedimiento expropiatorio, por vedársele el art. 149.1.18 CE.

**B)** Aclarado esto, una de las principales garantías establecidas por la LEF, radica en que “*el Acuerdo de necesidad de ocupación*” del bien o derecho expropiado “*inicia el expediente expropiatorio*” (art. 21.1 LEF); y en que tal Acuerdo sólo puede adoptarse previo cumplimiento del trámite de *información pública* al que, específicamente, aluden los arts. 17 a 21 LEF; trámite este que exige la publicación (en la forma establecida por el art. 18 LEF) de una “*relación individualizada en la que se describan, en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que* (el beneficiario de la expropiación) *considere de necesaria expropiación*” (art. 17 LEF).

En efecto, con esa publicación, se abrirá una “*información pública*”, en la que “*cualquier persona podrá oponerse, por razones de fondo o forma a la necesidad de ocupación*” (art. 19 LEF); y la Resolución que se adopte sobre dichas alegaciones deberá, según el art. 20 LEF: pronunciarse “*sobre la necesidad de ocupación*”; describir “*detalladamente los bienes y derechos a que afecta la expropiación*”; y designar “*nominalmente a los interesados con los que hayan de entenderse los sucesivos trámites*”.

Además, el Acuerdo que declare la necesidad de ocupación, no sólo debe publicarse (art. 21.1 LEF), sino también ser notificado, individualmente, a quienes aparezcan como interesados (art. 21.3 LEF); y, contra él, se dará recurso de alzada (art. 22.1 LEF).

Este trámite de información pública se regula también por los arts. 52.1, en relación con el art. 56.1 REF; este último precepto exige que el Acuerdo por el que se declara la urgente ocupación de bienes contenga, entre otras menciones, “*el resultado de la información pública en la que, por imposición legal o, en su defecto, por plazo de quince días, se haya oído a los afectados por la expropiación de que se trate*”.

En este sentido, resulta ilustrativa la doctrina fijada por la STS de 26 de junio de 2018 (R.Cas. 1182/2017), que recapitula la jurisprudencia al respecto y el encaje de la información pública en los procedimientos expropiatorios tramitados por el procedimiento urgente del art. 52 LEF, en los siguientes términos:

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



*“La obligación de publicar la relación concreta e individualizada de bienes y derechos, a que aluden los arts. 17 y 18 LEF, y la exigencia de conceder un periodo de información pública y audiencia a los interesados persigue que los que se ven afectados por una privación singular de sus bienes y derechos puedan realizar alegaciones respecto de la procedencia de tal privación, con la exposición de alternativas que no pasen por aquélla y sobre la improcedencia de ocupar sus bienes, tal y como dispone el art. 19.1 LEF. No es sólo una previsión legal, sino que es una exigencia que tiene rango constitucional, a tenor de lo dispuesto en el art. 105.c) CE. Y todo ello, sin perjuicio, de poder formular alegaciones respecto a la rectificación de errores materiales en la identificación de las fincas reseñadas.*

*Por otra parte, el art. 8 de la Ley 25/1988, dispone que “la aprobación de proyecto de carreteras estatales implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación de los bienes y adquisición de derechos correspondientes, a los fines de expropiación, de ocupación temporal o de imposición o modificación de servidumbres”. En consecuencia, la aprobación del proyecto lleva consigo tanto la declaración de utilidad pública como la de necesidad de urgente ocupación de los bienes y derechos afectados.*

*Ello nos sitúa ante la necesidad de conceder ese trámite de información pública, y el momento adecuado para ello, en los procedimientos expropiatorios tramitados por vía de urgencia. La jurisprudencia ha afirmado que, en estos casos, el trámite de información pública sigue siendo necesario, aunque no requiere que tenga carácter previo. Así, en STS, Sala 3ª, Sección 6ª, de 14 de noviembre de 2000 (RCAs: 2939/1996), dijimos que “el trámite de información pública del art. 18 LEF en los supuestos de expropiación urgente cuando la obra o finalidad determinada ha sido objeto de un proyecto debidamente aprobado, no es necesario que tenga carácter previo, pues el art. 52.1 LEF dispone que se entenderá implícita la necesidad de ocupación según el proyecto aprobado y los reformados posteriores, sin perjuicio, claro está, de la información pública previa a la aprobación del proyecto de obras que venga legalmente exigida”.*

*Y en la STS, Sala 3ª, Sección 6ª, de 10 de noviembre del 2009 (RCAs: 1754/2006) destacábamos que, “en cuanto al trámite de información pública sobre la relación de bienes cuya ocupación se considera necesaria, es verdad que no está expresamente previsto para el procedimiento de urgencia en el art. 52 LEF. No obstante, en vía de desarrollo reglamentario, el art. 56 REF, tras decir que el Acuerdo de ocupación urgente debe hacer referencia a los bienes a ocupar, establece que debe recoger asimismo el resultado de la información pública en la que por imposición legal o, en su defecto, por plazo de quince días, se haya oído a los afectados por la expropiación de que se trate”.*

*Además, esta Sala tiene declarado, en todo caso, que el mencionado trámite de información pública es preceptivo también en el procedimiento de urgencia. Así, entre otras, las SSTs de 29 de octubre de 2002 o de 18 de marzo de 2005. La razón es que, sólo mediante ese trámite específico, pueden los afectados hacerse oír sobre la proyectada expropiación de sus fincas”.*

*En esta misma STS recordábamos que dicho trámite no queda suplido por el trámite de información pública que prevén determinadas Leyes sectoriales respecto del proyecto que se pretende ejecutar, como es el caso del art. 10.4 de la Ley de Carreteras, siendo necesario acudir al trámite de información pública previsto en el procedimiento expropiatorio. Y esta exigencia se produce, según la citada STS, cuando el trámite previsto en la Ley sectorial se refiere a las características generales de la carretera proyectada, no a las concretas fincas que se deberán expropiar para su construcción; es decir, esos trámites versan sobre la oportunidad de la obra que justifica la expropiación, no sobre bienes determinados. De aquí que los afectados no puedan por esos trámites defender sus intereses de la misma manera que pueden hacerlo mediante el trámite de información pública del art. 18 LEF, que sí versa sobre la relación de bienes cuya ocupación se*

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



*considera necesaria. Y, por ello, también se descartaba que el trámite previsto en el art. 19.2 LEF sirva para este fin, en cuanto permite sólo la corrección de errores del proyecto de obras que lleva aparejada la declaración de necesidad de ocupación, pero no permite alegar nada con respecto a la necesidad de ocupación misma.*

*En definitiva, esta jurisprudencia se ha asentado sobre la base de brindar a los expropiados la oportunidad real de alegar sobre la necesidad de ocupar los bienes y derechos afectados por la expropiación, desterrando así cualquier indefensión material”.*

C) Expuesto lo que antecede, en el supuesto al que se refiere el art. 29.1.g) del Proyecto analizado, la DIER que haga el Consejo de Gobierno conforme al art. 28.1 del Proyecto, sólo podrá tener la condición de iniciadora del procedimiento expropiatorio, a los efectos de los arts. 21.1 y 52.1 LEF, si hubiera venido precedida de la celebración de la “información pública” y demás trámites a que se refieren, específicamente, los arts. 17 a 21 LEF y 56.1 REF (publicación de una relación individualizada de bienes y derechos, trámite de audiencia a los posibles interesados para que puedan oponerse a la necesidad de ocupación, resolución sobre sus alegaciones y sobre la necesidad de ocupación).

En caso contrario, la declaración del art. 28 del Proyecto no podría, por sí sola, dar inicio al procedimiento expropiatorio ni habilitar la ocupación de los bienes, pues, para ello, sería preciso que, con carácter posterior o sobrevenido, se cumplieran, en forma, los trámites establecidos por los arts. 17 a 21 LEF, en relación con el art. 56.1 REF.

En cualquiera de los dos casos (como ya adelantamos en el apartado dedicado, en este Fundamento de Derecho, a una *observación adicional sobre el artículo 27*) esa “información pública” (que se configura como un trámite específico del procedimiento expropiatorio), no debe confundirse (ni queda satisfecha por) el trámite de información pública (si se quiere, *general o abstracta*) que puede abrirse con el fin de que cualquier ciudadano pueda formular sus observaciones al proyecto inversor.

D) En consecuencia, se sugiere introducir en el precepto analizado una mención, que, con la literalidad que se considere oportuno, aclare que la declaración a que se refiere el art. 29.1.g) del Proyecto, en cuanto se refiere a *la necesidad y urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados*, queda condicionada al adecuado cumplimiento de los requisitos establecidos por la legislación expropiatoria.

### 13. Errores materiales.

Nos permitimos, finalmente, poner de manifiesto algunas erratas que hemos podido advertir en el texto del Proyecto:

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA

-En el art. 27.6.g): "... *cuya área de conocimiento esté relacionad(a) con el proyecto*".

-El art. 27.7 parece contener un error de redacción: "... *autónómicos o locales en particular, (y,) cuando así se requiera (,) de las consejerías competentes...*".

-En el art. 29.1.f): "...*a los efectos de lo(s) establecido en la Ley...*".

## CONCLUSIONES

### Primera

La CAR tiene competencia para regular, mediante Ley, las materias objeto del Proyecto sometido a nuestro dictamen.

### Segunda

El Proyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones formuladas, en relación con preceptos concretos del mismo, en el Fundamento Jurídico Quinto de este dictamen.

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.



EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

*P. D.*  
Joaquín Espert y Pérez-Caballero