


**Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería
de Fomento y Política Territorial**
**Ref: SG / 23 / 2019
ABC 860-2018 / 98359**

Con relación a la consulta formulada por V.I. (fecha de entrada el 25.1.19) sobre el “Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja”, esta Dirección General informa lo siguiente:

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ANTEPROYECTO.
1.- Competencia de la Comunidad Autónoma.

La competencia de la Comunidad Autónoma constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición, tanto legal como reglamentaria, que pretendan dictar sus órganos. La parte expositiva de la norma debería hacer mención de la competencia que se ejerce. Sin embargo, en la exposición de motivos del texto remitido para informe no hay ninguna referencia al respecto.

La primera cuestión que se debe analizar desde el punto de vista jurídico, es si la Comunidad Autónoma tiene competencia para dictar la norma propuesta.

Para designar algún título competencial es necesario partir del contenido de la norma, en el presente caso se trata de una modificación de la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, para prever la creación de un Consorcio público, y para adaptar la Ley a la normativa estatal, en el régimen sancionador. Por tanto, se pueden reconocer varias competencias implicadas en la materia. Desde luego, la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo se exige para modificar la Ley del mismo nombre. Pero, también, se afecta al denominado Sector Público de La Rioja con la previsión de crear un Consorcio, y al régimen jurídico, o al procedimiento administrativo, en lo que afecta al régimen sancionador.

Por tanto, debería hacerse mención a que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. Así lo dispone el artículo 8.uno.16 del Estatuto de Autonomía de La Rioja. E, igualmente, citar la competencia exclusiva prevista en el artículo 8.uno.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja sobre autoorganización, “la

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 1 / 11
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2018/098359	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2019/0083154
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1	Letrado Servicios Jurídicos en Consejerías			
2				



organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, junto con la competencia prevista en el artículo 8.uno.2 sobre “Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja.”. Por su parte, el apartado primero del artículo 26 establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración Pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado.

Todas estas consideraciones se hacen, sin perjuicio, de lo que se dirá más adelante respecto a la creación de entidades del Sector Público, y cómo la Ley se limita a autorizar la creación de un Consorcio, que puede integrarse, o no dentro de dicho Sector Público.

2.- Contenido y alcance del anteproyecto.

La norma proyectada tiene un objeto muy bien definido en relación al ejercicio de la potestad sancionadora urbanística. Es una Ley de modificación de la Ley 5/2006, de 2 de mayo de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (en adelante LOTUR). Con ella se pretende habilitar la creación de un Consorcio para el ejercicio de las competencias en la materia que le atribuyan las Administraciones Públicas que lo integren. Se podría decir, por tanto que hay una parte que no tiene contenido imperativo, sino meramente dispositivo para permitir la creación de una entidad de derecho público (artículo único en sus apartados 1 y 2). Hay otra parte de la norma (apartados 3 y 4), con contenido claramente imperativo, y que afecta al régimen jurídico de ejercicio de la potestad sancionadora, con objeto de adecuar la regulación autonómica a la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

Es clara la necesidad de una Ley de modificación para la adaptación normativa del régimen sancionador. Sin embargo, para crear un Consorcio sólo se exige la promulgación de una Ley si participa la Administración General del Estado, o sus organismos públicos o entidades vinculadas o dependientes (art. 123.2 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP). Ese artículo 123.2 LRJSP no tiene carácter básico (D.F.14.2) por lo que parece que, cuando exige “que su creación se autorice por Ley”, se estará refiriendo a una Ley estatal, y no autonómica. No obstante, en principio, tampoco estaría previsto que se integrara en el Consorcio, ni la Administración Estatal, ni ninguna de las entidades de ella dependientes. Por tanto, la autorización legal de creación del Consorcio, en este caso, no obedece a ningún requisito o condicionante jurídico.

El anteproyecto de Ley cuenta con una exposición de motivos, un artículo único, y una Disposición final única. El artículo y la Disposición final están debidamente titulados conforme a las modernas técnicas de elaboración normativa.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PADES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 2 / 11
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento	
00860-2018/098359	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2019/0083154	
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora		
1	Letrado Servicios Jurídicos en Consejerías				
2					



3.- Cumplimiento de trámites.

El artículo 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros, establece que el procedimiento de elaboración de los proyectos de Ley se iniciará por el titular de la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto que incluirá una exposición de motivos e irá acompañada por una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad de la norma y la adecuación de las medias propuestas a los fines que se persiguen haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto. Se adjuntará, en su caso, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios si los hubiere, o de las modificaciones propuestas; relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, en la que deberá hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas. En todo caso, y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los anteproyectos de ley deberán ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente. Esta tramitación debe completarse con las previsiones de los artículos 32.bis y siguientes de la Ley 4/2005 de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma, (en adelante Ley 4/05) sobre elaboración de Leyes y Reglamentos.

Para poder comprobar el cumplimiento de esos trámites es preciso atenerse al contenido del expediente remitido para informe, que consta de:

- Resolución de inicio del Consejero competente de 9.10.2018.
- Borrador de Ley (hay cuatro borradores incluidos en el sistema ABC, y el presente informe se emite respecto del último fechado en el sistema ABC el 23.01.2019).
- Memoria justificativa de la Dirección General de Urbanismo y Vivienda (en adelante DGUV), del 26.11.2018 (en el sistema de ABC hay una copia de esta memoria sin firmar que tiene fecha de 20.11.2018 y se incluye como adjunta a un oficio interino entre la Dirección General y la Secretaría General Técnica, de igual fecha).
- Resolución de la Secretaría General Técnica declarando formado el expediente el 29.11.2018. En ella se señalan los informes que se solicitarán en la tramitación del anteproyecto.
- Oficio de petición de informe al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (en adelante SOCE), a la Dirección General de Política Local, y al Consejo Riojano de Cooperación Local (todos de 29.11.2018).
- Informe del SOCE de 20.11.2018.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 3 / 11
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento		
00860-2018/098359	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2019/0083154		
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora		
1 Letrado Servicios Jurídicos en Consejerías					
2					



- Informe de la DGUV en el que se estudian las consideraciones del SOCE de 9.01.19 (fruto de este trámite se elabora uno de los borradores incluidos en el expediente).
- Petición de informe al Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (en adelante COTUR) de 10.12.2018.
- Informe favorable del Pleno de la COTUR del 21.12.2018 y remisión a la Secretaría el 3.01.2019.
- Informe de la Dirección General de Política Local de 17.01.2019.
- Informe de la DGUV en el que se estudian las consideraciones del anterior informe, de 23.01.19 (fruto de este trámite se elabora último de los borradores incluidos en el expediente).
- Certificado del Secretario del Consejo Riojano de Cooperación Local haciendo constar el informe favorable al anteproyecto emitido en sesión del Consejo de 28.01.2019 (pendiente de ratificar en la siguiente sesión).
- Oficio de petición de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos 23.01.2019.
- También integran el expediente de ABC un pantallazo del Portal de la transparencia sobre una consulta previa a la tramitación del proyecto.

El nombre de la entidad ha variado durante la tramitación del anteproyecto, pues empezó denominándose Agencia, y en el último borrador sólo se hace referencia a Consorcio. Parece la opción más ajustada a derecho. La Disposición Derogatoria Única de la LRJSP deroga la Ley 28/2006 de Agencias Estatales; en su articulado la LRJSP no prevé tampoco la existencia de entidades públicas con esa denominación. Y es una denominación que tampoco aparece en nuestra Ley del Sector Público (Ley 3/03). Aunque podría denominarse Agencia por previsión expresa de la Ley, se juzga más razonable la opción que consta en el último de los borradores.

Sobre la participación hay que hacer dos observaciones. Primero, que según señala la memoria justificativa ha habido una consulta informal a los Ayuntamientos, en la que parece que el 40% de los consultados estaban de acuerdo con la medida. La exposición de motivos del texto también señala que “varios municipios... han hecho patente la necesidad de contar con ayuda .. para poder llevar a cabo la labor... relativa a la inspección, supervisión y disciplina urbanística...”. La exigencia del artículo 37 de la Ley 4/05 exige detenerse en este aspecto. En el expediente remitido no hay constancia de tales consultas, más allá de la afirmación contenida en la memoria. No obstante, el hecho de que el proyecto haya pasado por el Consejo Riojano de Cooperación Local, que tiene “carácter deliberante y consultivo” y es “el órgano permanente de colaboración y cooperación entre la Administración autonómica y las entidades locales riojanas” (art. 108 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo de Administración Local de La Rioja, en adelante LALR), con la correspondiente representación de cada una de ellas, suple sobradamente el requisito formal de que conste la consulta a los Ayuntamientos. Segundo, que en la petición de informe a la Dirección

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 4 / 11
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento		
00860-2018/098359	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2019/0083154		
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora		
1 Letrado Servicios Jurídicos en Consejerías					
2					



General de los Servicios Jurídicos, la Secretaría ya señala que no se han recibido alegaciones durante el plazo de exposición e información pública del proyecto en el Portal de transparencia. El pantallazo incluido en el expediente hace referencia al artículo 133.2 de la LPAC, sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018 de 28 de mayo declara que ese apartado del artículo es contrario al orden constitucional de competencias en los términos expuestos en el fundamento jurídico 7 b) de la Sentencia. La exigencia de la publicación del anteproyecto, se recoge, empero, en la normativa autonómica (art. 32.bis y 36 de la Ley 4/05), y su cumplimiento se puede acreditar, no sólo por el pantallazo, sino también, con la consulta del Boletín Oficial de La Rioja de 21 de noviembre de 2018.

Aunque el texto no ha recibido alegaciones, sí que ha sido informado por órganos consultivos que han hecho distinto tipo de aportaciones. El cumplimiento de esos trámites de informe se ha seguido con todo rigor, y no se limita a la incorporación de los informes consultivos respectivos, sino que se añade un estudio pormenorizado de las consideraciones que se hacen en ellos, dando lugar a la elaboración de distintos borradores. Es decir, estos trámites se han cumplido tanto formal, como materialmente, estimando o desestimando de forma motivada las aportaciones que ha recabado el texto original.

Por último, en cuanto al cumplimiento del requisito de incorporar un estudio económico, el artículo 34.3 de la Ley 4/05 dispone que “en los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”. En la memoria justificativa, se dice que la aprobación de la Ley no implica coste económico en sí mismo, sin perjuicio de que la creación de la “agencia” sí pueda conllevarlos. Ciertamente, la cuestión de la creación de una Agencia, en el proyecto original, un Consorcio en el anteproyecto remitido, supone la creación de una entidad pública nueva, y como tal, necesitará de los correspondientes estudios económicos. Sin embargo, la Ley no crea el Consorcio, sino que se limita a autorizar su creación. Tal vez, para permitir una futura incorporación de la Administración estatal, o de entidades dependientes de la misma, si con la previsión en una Ley autonómica se pudiera entender cumplido el requisito del artículo 123.2-a) de la LRJSP.

De todo lo anterior se infiere que la norma ha seguido, correctamente, la tramitación legal, especial por razón de la materia.

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL TEXTO DEL ANTEPROYECTO

A) Consideraciones generales.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 5 / 11
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2018/098359	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2019/0083154
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1	Letrado Servicios Jurídicos en Consejerías			
2				



Se trata de un anteproyecto de Ley muy bien redactado, y riguroso. No tiene defectos técnicos reseñables y la opinión general que merece es muy positiva.

El contenido de la norma, como se ha dicho, no es otro que realizar una adaptación normativa en materia de régimen sancionador urbanístico, y prever la creación de un Consorcio de Protección de la Legalidad Urbanística de La Rioja. La parte referida a la adaptación normativa no merece ningún comentario general. Sin embargo, la autorización legal para crear un Consorcio sí suscita alguna reflexión.

- Como ya se ha dicho antes, la creación de un Consorcio no se hace por Ley, y ni siquiera es necesaria la autorización legal para ello, salvo que participe la Administración del Estado (con las dudas ya expuestas acerca de si serviría una Ley autonómica a ese respecto). Nuestra Ley 3/2003 de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja (en adelante LSPR) prevé en su artículo 58 que la creación de los Consorcios se haga, previo acuerdo de Consejo de Gobierno, por medio del correspondiente Convenio. Así, el Convenio de cooperación tendrá carácter constitutivo, y la autorización para el mismo tiene que darla el Consejo de Gobierno. Para las Entidades Locales, la LALR también exige acuerdo de las diferentes entidades que lo integren (art. 219).

No hay ninguna duda de que es posible la creación de un Consorcio para encomendarle el ejercicio de la potestad sancionadora urbanística con la extensión que se decida en los Estatutos que han de regir su funcionamiento. El objeto de los Consorcios puede ser el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito de las competencias de las Administraciones consorciadas, según dispone el artículo 57 de la LSPR.

Por tanto, la creación del Consorcio no exige de ninguna previsión legal en la LOTUR. Es sabido, sin embargo, que las Leyes no tienen una reserva negativa de materias que no puedan regular. Hay un reparto competencial que habilita a los Parlamentos para poder regular, o no, determinadas materias. Pero dentro de ellas, la capacidad expansiva de las leyes es la que decida el propio Parlamento. Esto se entiende bien confrontándolo con la posibilidad regulatoria de los Reglamentos que, además de estar condicionada por la atribución competencial, tienen que respetar la reserva de ley en aquellas materias que sólo se puedan regular por Ley. En otras palabras, el hecho de que la previsión legal no sea necesaria, no es ningún óbice para que se incluya la autorización de crear el Consorcio en la LOTUR.

Seguramente que la LOTUR sea más armoniosa y completa haciéndose eco de la posible existencia de un Consorcio de este tipo, por lo que la previsión legal gana sentido. Sin embargo, se plantea la cuestión de la posible rigidez que deriva del hecho de regular una materia por Ley,

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 6 / 11
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2018/098359	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2019/0083154
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Letrado Servicios Jurídicos en Consejerías			
2			



ya que las previsiones legales no podrán modificarse más que por otra Ley, y la ejecución de las previsiones legales, en principio no podrá contravenir lo dispuesto en la norma con tal rango.

Esta cuestión permite plantearse si los Estatutos del Consorcio podrían prever el ejercicio de estas competencias en materia sancionadora sólo para el suelo no urbanizable tal y como prevé el anteproyecto, o si podrían extender sus competencias a otro tipo de suelo, o incluso a otro tipo de competencias de las Administraciones consorciadas. Esa rigidez legal, plantea la duda de si el Acuerdo del Consejo de Gobierno previsto en el artículo 58 de la LSPR es un acto debido, o incluso si puede obviarse a la vista de la autorización legal. En principio, los Consorcios son personas jurídico-públicas de base asociativa, que pueden prever en sus Estatutos la cesión del ejercicio de las competencias que tengan a bien, siempre que no sea contrario a la Ley. El informe de la DGUV de 9 de enero de 2019, en contestación al del SOCE, dice que los Estatutos podrían prever el ejercicio de competencias para más tipos de suelo, aparte del no urbanizable. La exposición de motivos del texto remitido dice en su párrafo 10 que hay un problema en los municipios “con medios escasos para evitar un uso indiscriminado y abusivo del territorio, especialmente en esta clase de suelo”, en referencia al no urbanizable. La exposición de motivos, en su párrafo 12 dice que la situación expuesta “no es exclusiva del suelo no urbanizable de protección especial, sino que también concurre en cualquier otra clase y categoría de suelo...”. Sin embargo, la misma exposición de motivos en su párrafo 15 se refiere al Consorcio para que asuma una serie de competencias del régimen sancionador urbanístico “siempre que se sitúen en suelo no urbanizable, con indiferencia de si este es especialmente protegido o genérico.”.

La nueva redacción del artículo 5.4 remite las posibilidades de actuación del futuro Consorcio a esa clase de suelo “siempre que se sitúen en suelo no urbanizable”. La cuestión es si los Estatutos que se aprueben podrían prever que se ejercieran esas competencias también en suelo urbano y urbanizable, en determinados municipios, o en todos. O, si una previsión del género, sería contraria a la Ley. Otra duda es si puede limitarse la capacidad de constitución de Consorcios por parte de las Administraciones locales, en materias de su competencia, a un único tipo de suelo, por imposición de una Ley autonómica como la presente. Sobre ese particular no parece baladí hacer constar que, en el trámite de audiencia, el borrador expuesto contenía la misma redacción de la exposición de motivos, pero el artículo 5.4 contenía una remisión genérica a “los términos previstos en sus estatutos”, sin condicionar que se limitara a una determinada clase o categoría de suelo.

Parece que la posible rigidez explicada, y la modificación del borrador inicial, pueden suponer un obstáculo al ejercicio de la autonomía local. Por ello, se considera que la redacción original era más correcta, dejando que las competencias del Consorcio se determinen en la constitución del mismo y según acuerden las Administraciones que lo conformen. Todo ello,

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 7 / 11
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento	
00860-2018/098359	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2019/0083154	
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora		
1	Letrado Servicios Jurídicos en Consejerías				
2					



referido siempre a la limitación al suelo no urbanizable, ya que la redacción del artículo mejora en todo lo demás después del magnífico informe del SOCE.

- Otra reflexión general que suscita la autorización de la creación del Consorcio tiene que ver con la justificación del mismo. Abundando en lo que consta en el informe del SOCE cuando dice que la memoria justificativa “no (se) explicita nada sobre las razones que llevan a pensar en la creación de un nuevo ente público como la mejor solución a los problemas” de los municipios en materia sancionadora urbanística. El informe del SOCE se explaya con la cita de los artículos 8.3, 214 y 222 de la LOTUR, amén de la cita de parte del preámbulo de la LRJSP en la que se cita el informe CORA.

De nuevo esta cuestión no está claro si debe tratarse en la tramitación de la Ley, (meramente dispositiva en este punto), o si puede remitirse al momento en el que se constituya efectivamente la entidad pública. En cualquier caso, y con esa salvedad, conviene estudiar un poco esta cuestión.

Ciertamente, en la nueva regulación de las Administraciones Públicas derivada de las Leyes 39 y 40 de 2015 se respira un aire contrario a la creación de más entidades públicas. El referente más claro de esa opción legal restrictiva se encuentra en el artículo 92 de la LRJSP que al regular el “plan de actuación” de los Organismos Públicos dice que debe contener (a) las razones que justifican la creación de un nuevo organismo público, por no poder asumir esas funciones otro ya existente. Ese artículo resulta aplicable a los Consorcio según dispone el artículo 123.2-c) de la propia LRJSP que exige que se incorpore al convenio de creación el plan de actuación previsto en el artículo 92. También el artículo 85.3-c) de la misma LRJSP al regular el control de eficacia impone que, durante la vida de las entidades se siga formulando la cuestión de si es “el medio más idóneo” para lograr los fines que justificaron su creación. Es decir, además de exponer el problema de los municipios pequeños para el correcto ejercicio de las competencias urbanísticas que tienen asignadas en materia sancionadora, habría que justificar que es necesario crear una entidad pública nueva.

No obstante, los artículos citados de la LRJSP (85, 92 y 123.2) no tienen carácter básico, por lo que su aplicación a La Rioja puede cuestionarse. La LSPR en su artículo 58 exige que la propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno se acompañe de un “plan de actuación” inicial del Consorcio. Y el artículo 26.1-b) de la propia Ley riojana prevé que dicho plan incluya una memoria acreditativa de la “conveniencia de su creación”. Por tanto, parece que la necesidad de motivar la necesidad de creación de un Consorcio no se limita a exponer la existencia de un problema concreto, sino que tiene que extenderse a explicar que la creación de la entidad es la mejor opción posible para solucionarlo, que es el “medio más idóneo”, en palabras de la LRJSP. Abunda en esta idea el principio general expuesto en el artículo 3.1-i) de la LRJSP cuando impone a las

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 8 / 11
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento	
00860-2018/098359	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2019/0083154	
Cargo		Firmante /Observaciones			Fecha/hora
1 Letrado Servicios Jurídicos en Consejerías					
2					



Administraciones que, en su actuación respeten el principio de “economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.”.

A este respecto, la motivación que se incluye en el expediente puede cumplir con parte de esta exigencia. La parte fundamental de la motivación de la norma se expone en relación a la existencia de un problema (“aspectos superados por la realidad”, escasez de medios municipales, por ejemplo). También se motiva en comparación con otras experiencias en Comunidades Autónomas que han optado por esta vía (se incluye en el misma exposición de motivos). E incluso, hay alguna justificación en los informes que acompañan al texto, sobre el hecho de que la elección de la figura del Consorcio es la más respetuosa con la autonomía local, ya que las entidades locales se integran en el mismo. Sin embargo, esta justificación parece insuficiente para explicar que la creación de un Consorcio sea mejor solución que el ejercicio, ya previsto en la LOTUR, de competencias municipales por subrogación. La subrogación en competencias municipales está prevista en la LOTUR y en la LALR (art. 105 “ejecución subsidiaria”). El respeto a la autonomía local puede servir para tal justificación, pero se debería incluir alguna explicación más sobre la conveniencia de afrontar el problema descrito con la creación de una nueva entidad de derecho público.

B) Consideraciones sobre el texto del anteproyecto.

Examinado el contenido concreto del borrador del anteproyecto de Ley, hay que hacer algunas observaciones:

a) La exposición de motivos, tiene una errata en su párrafo 16 que deberá corregirse, cuando dice “...a semejanza de los citados...”.

b) La redacción del nuevo artículo 6.bis, tras el estudio de los informes recabados durante la tramitación del anteproyecto, deja abierta la adscripción del Consorcio. Esta opción era obligada para cumplir con las exigencias legales que ya constan en los citados informes. Y es una cuestión de gran importancia ya que la Administración de adscripción determinará gran parte del régimen jurídico al que debe someterse el Consorcio. En ese sentido el artículo se juzga correcto, pero incompleto, ya que no incluye ninguna referencia al régimen de personal. Según el artículo 121 de la LRJSP el personal del Consorcio, aunque pueda provenir de cualquiera de las entidades consorciadas, se regirá por la normativa de la Administración de adscripción. Por ello, se juzga que sería más correcto el artículo si se añadiera alguna referencia al régimen de personal.

Es fundamental que el Consorcio quede adscrito a alguna Administración, y lo lógico sería que ésta fuera la autonómica, pero el respeto a la LRJSP impide que se predetermine la misma. Lo que sí hace la Ley es determinar que la Administración autonómica formará parte del

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 9 / 11
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento	
00860-2018/098359	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2019/0083154	
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora		
1	Letrado Servicios Jurídicos en Consejerías				
2					



Consortio que se cree (art. 6.bis.2), junto con los municipios que se integren. No parece que haya ningún inconveniente en esa previsión legal.

En cualquier caso, la adscripción habrá que incluirla en los Estatutos de la entidad, y deberá determinarse conforme a los criterios de prelación legales. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la importancia de la adscripción, en su Sentencia 93/2017 de 6 de julio, en cuyo fundamento séptimo dice: *La obligación de adscripción sirve, de un lado, para superar las incertidumbres que subsistían en torno al régimen jurídico aplicable a los consorcios; incertidumbres que derivaban, en parte, de la confluencia en una única personificación de varias Administraciones, habitualmente de distintos niveles territoriales y sometidas a legislación diversa. La consecuencia jurídica de la adscripción es la identificación precisa de la regulación aplicable en materia de presupuestos, contabilidad, control y personal.*

c) Por último el nuevo artículo 222.7 dice: “El importe de las multas corresponderá a los Ayuntamientos, salvo en los casos en los que el órgano autonómico hubiera iniciado y tramitado el expediente ante la inactividad municipal, siempre que hubiera precedido requerimiento al respecto. El destino del importe de las multas impuestas por el Consorcio de Protección de la Legalidad Urbanística se determinará en sus estatutos.”.

Parece un tanto contradictorio que el artículo comience declarando que “el importe de las multas corresponderá a los Ayuntamientos”, y termine diciendo que “el destino del importe de las multas” impuestas por el Consorcio se determinará en sus estatutos. No queda claro si el importe le corresponde al Ayuntamiento en todo caso, y éste puede destinar el importe de las multas al Consorcio del que forme parte, cuando esté así previsto en los estatutos, con la condición de que el Consorcio hubiera impuesto la multa. Es decir, cuando la resolución final del expediente la dictara el Consorcio, parece que, si lo prevén sus estatutos, podría ingresar el importe de las multas, que le corresponden al Ayuntamiento. No es un régimen muy claro.

Por otra parte, la salvedad prevista para que pueda ingresar las multas la Comunidad Autónoma se refiere a un genérico “órgano autonómico”, con la duda de si se quiere referir al Consorcio, en el caso de que quedara adscrito a la Comunidad; y condiciona esa excepción a que se haya iniciado y tramitado el expediente sancionador ante la inactividad municipal “siempre que hubiera precedido requerimiento al respecto”. La referencia al “órgano autonómico” no puede ir referida al Consorcio, pues este no se integra en la Administración como un órgano administrativo. El artículo 222.3 identifica perfectamente que el ejercicio por subrogación de la potestad sancionadora municipal le corresponde al Consejero del ramo. La referencia al inicio y tramitación, parece que debería incluir la resolución de los expedientes. Y, en cualquier caso, la exigencia de un requerimiento previo en casos de inactividad municipal, es un requisito redundante, pues ya está regulado así en el mismo artículo (apartado 2).

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 10 / 11
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento	
00860-2018/098359	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2019/0083154	
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora		
1	Letrado Servicios Jurídicos en Consejerías				
2					



Al final, parece que de la lectura del artículo se desprende que ingresará la multa la Administración (territorial, o Consorcio) que haya impuesto la multa. Si se quiere remitir esta cuestión a los estatutos que se aprueben del Consorcio, no sería necesario regular nada respecto del mismo. Pero si la Ley quiere asegurar una fuente de financiación autónoma de la nueva entidad, y vinculada al resultado de la actividad que desarrolle, podría limitar la futura regulación de los estatutos para que previeran el ingreso, de todo o parte, de las multas que imponga el Consorcio.

Es cuanto tengo honor de informar, salvo opinión mejor formada en derecho.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 11 / 11
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2018/098359	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2019/0083154	
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora	
1 Letrado Servicios Jurídicos en Consejerías				
2				