



Roj: **STSJ LR 284/2025 - ECLI:ES:TSJLR:2025:284**

Id Cendoj: **26089330012025100186**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Logroño**

Sección: **1**

Fecha: **25/06/2025**

Nº de Recurso: **208/2019**

Nº de Resolución: **175/2025**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **MONICA MATUTE LOZANO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

T.S.J.LA RIOJA SALA CON/AD

LOGROÑO

SENTENCIA: 00175/2025

-

Equipo/usuario: MML

Modelo: N11600 SENTENCIA ART 67 Y SS LRJCA

MARQUES DE MURRIETA 45-47

Correo electrónico:tsj.salacontenciosoadministrativo@larioja.org

N.I.G:26089 33 3 2019 0000213

Procedimiento:PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000208 /2019 /

Sobre:URBANISMO

De D./ña. Elsa , Argimiro , Mario , Verónica , Darío

ABOGADOADOLFO ALONSO DE LEONARDO-CONDE, ADOLFO ALONSO DE LEONARDO-CONDE , ADOLFO ALONSO DE LEONARDO-CONDE , ADOLFO ALONSO DE LEONARDO-CONDE , ADOLFO ALONSO DE LEONARDO-CONDE

PROCURADORD./D^a. MARIA DEL PILAR ZUECO CIDRAQUE, MARIA DEL PILAR ZUECO CIDRAQUE , MARIA DEL PILAR ZUECO CIDRAQUE , MARIA DEL PILAR ZUECO CIDRAQUE , MARIA DEL PILAR ZUECO CIDRAQUE

ContraD./D^a. CONSEJERIA DE FOMENTO Y POLITICA TERRITORIAL

ABOGADOLETRADO DE LA COMUNIDAD

Ilustrísimos señores:

Presidente:

Don Javier Marca Matute

Magistradas:

Doña Mónica Matute Lozano

Doña María Elena Crespo Arce

SENTENCIA N° 175/2025

En la ciudad de Logroño, a 25 de junio de 2025



Vistos los autos correspondientes al recurso contencioso-administrativo sustanciado en esta Sala y tramitado conforme a las reglas del procedimiento ordinario, a instancia de don Argimiro doña Elsa , don Mario , doña Verónica y don Darío , que comparecen representados por la procuradora doña MARÍA DEL PILAR ZUECO CIDRAQUE y defendido por el Letrado D. Adolfo Alonso de Leonardo-Conde, siendo demandada la CONSEJERÍA DE FOMENTO Y POLÍTICA TERRITORIAL DEL GOBIERNO DE LA RIOJA, representada y defendida, a su vez, por el Letrado de la Comunidad.

I.-ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Por la procuradora doña MARÍA DEL PILAR ZUECO CIDRAQUE, en nombre y representación de doña Elsa , don Argimiro , don Mario , doña Verónica y don Darío , se presentó escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo contra la Directriz de Protección de Suelo No Urbanizable de La Rioja, aprobado por el Decreto 18/2019, de 17 de mayo, dictado por el Consejo del Gobierno de La Rioja.

SEGUNDO. Admitido a trámite el recurso, tras la subsanación de los defectos advertidos y remitido por la administración demandada el expediente administrativo, la parte recurrente formalizó su demanda en la que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, terminó suplicando que se dictase sentencia estimatoria del recurso interpuesto.

TERCERO. Que asimismo se confirió traslado a la Administración demandada para contestación a la demanda, lo que se verificó, en la que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, finalizó suplicando el mantenimiento de la actuación administrativa recurrida.

Mediante Auto de fecha 20 de enero de 2022 se estimó la causa de abstención alegada por el Magistrado don Jesús Miguel Escanilla Pallás, designándose para completar la Sala al Ilmo. Sr. Don Javier Marca Matute y como Magistrada Ponente a la Ilma. Sra. Doña Mónica Matute Lozano.

Continuando el recurso por sus trámites, se fijó la cuantía del recurso, practicándose la prueba documental y pericial admitida.

En fecha 12 de enero de 2023 se celebró la comparecencia pericial acordada, registrándose en documento electrónico EFIDELIUS.

Declarado concluso el período probatorio, se formularon escritos de conclusiones por las partes personadas, quedando el procedimiento pendiente de señalamiento para deliberación, votación y fallo.

CUARTO. Se señaló, para votación y fallo del asunto, el 14 de mayo de 2025, en que se reunió, al efecto, la Sala.

QUINTO. En la sustanciación del procedimiento se han observado, sustancialmente, las prescripciones legales.

VISTOS.- Siendo Magistrado Ponente la Ilma. Sra. DOÑA MÓNICA MATUTE LOZANO, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - OBJETO DEL RECURSO.

Por don Argimiro , doña Elsa , don Mario , doña Verónica y don Darío , se interpone recurso contencioso administrativo frente a la Directriz de protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja aprobada por Decreto 18/2019 de 17 de mayo del Consejo de Gobierno de La Rioja, en adelante DISNUR, o "la Directriz".

En el Suplico de su demanda se solicita que se dicte por este Tribunal Sentencia, por la que:

1º.- Se anule la Directriz impugnada en los siguientes extremos: anulando la delimitación del área de ordenación EA-7 acordada por la Directriz, el apartado 3.4 de la Memoria de la Directriz, los artículos 6.4.d), 6.5 y 31 de la Normativa de la Directriz, su ficha del área de ordenación EA-7, su plan de ordenación nº 5 en lo relativo al área de ordenación EA-7, y todas las demás determinaciones escritas y gráficas de la Directriz relativas o referentes al área de ordenación EA-7.

2º.- Se anulen los artículos 15, 18.2, 28.2, 29.2, 30.2, 31.2, 32.2, 33.2, 34.2 y 36.2 de la Normativa de la Directriz, así como los artículos incluidos en el Capítulo III del Título III a los que se remite el citado artículo 18.2.

3º.-Se anule el artículo 18.1 de la Normativa de la Directriz.

4º.- Se anule el artículo 27 de la Normativa de la Directriz.

5º.- Se anulen los artículos 28 a 35 de la Normativa de la Directriz en la parte en que declaran como uso y actividad prohibida la "instalaciones o construcciones industriales de producción de energía".

6º.- Se condene a la Administración demandada a que contemple ese uso y actividad como permitido en todas las áreas de ordenación.

7º.-Se condene a la Administración demandada al pago de las costas.

Del Suplico de la demanda se desprende que la impugnación de la Directriz abarca dos aspectos de la misma:

- Impugnación material de la delimitación de la EA 7 en todas sus determinaciones,
- Impugnación de algunos artículos de la Normativa General que contiene la DISNUR.

Conviene señalar que, respecto de la impugnación de los artículos de la Normativa de la DISNUR, esta Sala resolvió la impugnación de algunos preceptos, con ocasión del estudio del Rec. 212/2019, habiéndose dictado la sentencia 272/2022 de 27 de septiembre de 2022, a la que nos remitiremos en aquellas cuestiones coincidentes con las planteadas en el presente recurso.

SEGUNDO. - MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN.

Los recurrentes, en su demanda de recurso esgrimen, en esencia, los siguientes argumentos impugnatorios:

1) En cuanto al aspecto material de la impugnación, los recurrentes mantienen que las determinaciones escritas y gráficas de la DISNUR en lo que atañe a la delimitación del área de ordenación EA 7, incluida la propia delimitación son nulas de pleno derecho por contravenir la LOTUR (art 47.2 de la L 39/2025). En este motivo de impugnación, la parte recurrente argumenta que la DISNUR clasifica el suelo de la EA 7 como SNU de protección especial, violando lo dispuesto en el art 23 de la LOTUR y 45 de la misma ley, al fundamentar la protección y la delimitación en un valor no previsto en el art 45 de la LOTUR: valor agrícola. Como se dice en la demanda: *"la Directriz únicamente puede incluir en las áreas de ordenación que delimite y, por lo tanto, imponer la subsiguiente condición de suelo no urbanizable especial sometido a un régimen especial de protección, aquellos terrenos que reúnen algunos de los valores enumerados en los apartados a) o b) del art 45 de la LOTUR"*.

Y esos valores son: paisajísticos, ganaderos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales o terrenos que presenten riesgos ciertos de erosión, hundimiento, inundación o cualquier otro tipo de calamidad. A juicio de los recurrentes, dado que el área EA 7 se justifica por su valor agrícola, y éste no es un valor que pueda sustentar esa clasificación de SNUE, la delimitación y las previsiones que afectan al EA 7 son nulas de pleno derecho, debiendo clasificarse este suelo, en atención a sus características, como SNU genérico, conforme al art 46 LOTUR. Se trata, dicen, de una clasificación de carácter reglado que la DISNUR obvia.

Se alega con carácter subsidiario que la delimitación del EA 7 carece de motivación, incurriendo en arbitrariedad. No existe estudio agronómico alguno que justifique de manera concreta que el área EA 7 posee efectivamente valores agrícolas que sean merecedores de especial protección, afirmándose la existencia de estos valores de forma general y abstracta pero su existencia no se justifica de forma alguna.

Ello lo acredita el hecho de que ya en el PEPMAN se otorgaba a estos terrenos una protección cautelar o provisional, en tanto se elaboraba un plan especial, detallado, sobre estos terrenos que presentan un alto grado de urbanización. Dado que este Plan no se ha elaborado, incumpliendo durante más de treinta años lo ordenado por el PEPMAN, se debe concluir que la delimitación del área de ordenación carece de motivación, siendo arbitraria, y aleatoria. Las conclusiones del informe pericial agronómico presentado por la parte recurrente acreditan la ausencia de especiales valores agrícolas susceptibles de la protección dispensada por la DISNUR.

2) Respecto a los motivos de impugnación que atañen a la Normativa de la DISNUR, la parte recurrente expone que los artículos 15, 18.2, 28.2, 29.2,30.2, 31.2, 32.2,33.2, 34.2 y 36.2, así como los incluidos en el Capítulo III a los que se remite el art 18.2 vulneran el art 48 de la LOTUR, puesto que crean un tipo de uso del suelo: el uso autorizable condicionado, sometido a reserva de ley. Considera que existe contradicción entre el art 18.1 de la DISNUR y el 51.2 de la LOTUR, y que se vulnera por el art 27 las previsiones sobre los edificios de fuera de ordenación, del art 101 de la LOTUR.

El art 26 de la Normativa de la DISNUR, respecto a las "instalaciones o construcciones industriales de producción de energía "prohibiéndolos en todos los espacios de ordenación delimitados por la Directriz, salvo en las Sierras de interés Singular, carece de justificación, y es contradictoria con el objetivo de la Directriz.

TERCERO. - MARCO NORMATIVO.

Se impugna por los recurrentes la Directriz del Suelo No Urbanizable de La Rioja que es un instrumento de ordenación del territorio.

Su regulación se contiene en al LOTUR, artículos 22 y ss, dentro del capítulo III del Título I: Directrices de Actuación Territorial.

En el análisis del recurso ha de tenerse en cuenta que la Directriz fue aprobada por Decreto 18/2019, y que será la redacción de la LOTUR a esa fecha la que deberá tomarse en consideración.

El Artículo 22 dispone: Concepto y ámbito.

1. *Las Directrices de Actuación Territorial tienen por objeto la ordenación del territorio de áreas o zonas de la Comunidad Autónoma de La Rioja de ámbito supramunicipal.*

2. *Las Directrices de Actuación Territorial podrán dictarse en desarrollo de la Estrategia Territorial de La Rioja, en cuyo caso tendrán el ámbito territorial que ésta delimite, o de forma independiente.*

3. *Son funciones de las Directrices de Actuación Territorial:*

a) *Propiciar la utilización adecuada, racional y equilibrada del territorio, en cuanto recurso natural no renovable y soporte obligado de las actividades realizadas por agentes públicos y privados con incidencia en el mismo.*

b) *Establecer los elementos básicos para la organización y articulación del territorio comprendido en su ámbito.*

c) *Constituir el marco de referencia para la formulación, desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas, así como para el desarrollo de las actividades de los particulares, con incidencia en el territorio.*

4. *El ámbito de las Directrices de Actuación Territorial estará constituido por áreas geográficas diferenciadas por su homogeneidad territorial, o que, por sus dimensiones y características funcionales, precisen de una consideración conjunta y coordinada de sus características y de una planificación de carácter integrado.*

5. *Las Directrices de Actuación Territorial incluirán términos municipales completos.*

El Artículo 23 trata del Contenido y la documentación de las Directrices de actuación Territorial destacando, por lo que aquí interesa, lo dispuesto en el párrafo primero y segundo:

1. *Las determinaciones de las Directrices de Actuación Territorial tendrán carácter vinculante salvo que en ellas se establezca expresamente su carácter orientativo.*

En el primer caso tales determinaciones vincularán al planeamiento urbanístico municipal, que deberá adaptarse a sus previsiones en la primera modificación o revisión.

2. *Las Directrices de Actuación Territorial contendrán las siguientes determinaciones:*

a) *Ámbito geográfico al que se refiere, con indicación de los municipios cuyos términos se incluyan.*

b) *Definición de un modelo territorial en el ámbito objeto de actuación, configurado en torno a los elementos sectoriales que globalmente lo integran.*

c) *Determinaciones relativas al medio físico y sus recursos naturales, con delimitación de las áreas susceptibles de especial protección por los valores enunciados en los apartados a) y b) del artículo 45, o por tratarse de zonas susceptibles de riesgos naturales o de otro tipo, que deberán identificarse.*

Asimismo, podrá incluir también criterios y normas para la protección de los suelos no urbanizables que delimite.

d) *Determinaciones relativas al sistema urbano, incluyendo: (...)*

En la Sección segunda del capítulo III, se contienen algunas previsiones específicas sobre la directriz de protección del Suelo No urbanizable de la Rioja.

El art 26 determina que *la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja tiene como objeto establecer las medidas necesarias, en el orden urbanístico y territorial, para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural.*

El artículo 28 establece: 1. *Las determinaciones de la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja serán de aplicación en todos los municipios que:*

a) *Carezcan de planeamiento general municipal.*

b) *Aun contando con planeamiento general municipal, éste no contenga determinaciones precisas para la protección del medio físico.*

2. *Cuando la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja y el Plan General Municipal contengan determinaciones distintas sobre la protección del medio físico, se aplicarán las más protectoras.*

3. *El planeamiento municipal que se apruebe con posterioridad a la entrada en vigor de la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja deberá ajustarse a las determinaciones contenidas en la misma.*



Finalmente, el *Artículo 45 sobre Suelo no urbanizable especial*, en la redacción vigente a la fecha de aprobación de la Directriz dice:

El Plan General Municipal clasificará, en todo caso, como suelo no urbanizable de categoría especial, los siguientes terrenos:

- a) Los que se encuentren sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación, de acuerdo con los distintos instrumentos de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, ganaderos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales.*
- b) Los terrenos cuyas características geotécnicas o morfológicas desaconsejen su destino a aprovechamientos urbanísticos para evitar riesgos ciertos de erosión, hundimiento, inundación o cualquier otro tipo de calamidad.*
- c) Los sometidos a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público cuando las leyes que los establecen así lo exijan o excluyan cualquier uso urbano de los mismos.*

Este artículo, fue modificado en su letra a) por la Ley 7/2021, añadiendo los "valores agrícolas".

Y el *Artículo 46. Suelo no urbanizable genérico*:

El Plan General Municipal podrá clasificar como suelo no urbanizable genérico los siguientes terrenos:

- a) Aquellos en los que concurra alguno de los valores referidos en el artículo anterior o que cuenten con un significativo valor agrícola, forestal o ganadero o con riquezas naturales, justificando debidamente dichas circunstancias.*
- b) Excepcionalmente, y con igual justificación, aquellos que por su ubicación y características o por los costes desproporcionados que exigiría su aprovechamiento urbanístico, resulten inadecuados para el desarrollo urbano.*

CUARTO. - JURISPRUDENCIA RELEVANTE PARA LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO.

En la decisión del presente recurso tiene indudable relevancia los criterios jurisprudenciales siguientes:

1. La potestad de planeamiento es una potestad discrecional.

Recuerda la STS, Contencioso sección 5 del 18 de julio de 2024:

"Con la finalidad de responder adecuadamente a la cuestión de interés casacional la citada sentencia recuerda los pronunciamientos jurisprudenciales previos con relación a los límites de la potestad de planeamiento urbanístico, pronunciamientos plenamente vigentes, citando al respecto la STS 1375/2020, de 21 de octubre (recurso de casación nº 6895/2018):

"Como toda potestad de ejercicio discrecional por la Administración, esta se sujeta a las prescripciones de los artículos 9.3) y 103.1 de la CE , en la medida que el primero proscribiera la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos, con sometimiento a la Ley y al Derecho, y el segundo impone a las Administraciones que sirvan con objetividad los intereses generales. En concordancia con estos mandatos constitucionales de genérica aplicación a la actividad de las Administraciones, se deduce que el ejercicio del ius variandi urbanístico debe estar presidido por el respeto a los principios de congruencia, racionalidad y proporcionalidad, y en concreto debe evitar la indeseada discordancia entre la solución elegida y la realidad a la que se aplica, como resolvió en su día la STS de 28 de marzo de 1990 .

Así, la potestad de planeamiento es una potestad discrecional de la Administración, que como indica el Tribunal Supremo debe observarse dentro de los principios del art. 103 de la Constitución ; de tal suerte que el éxito de una impugnación de la potestad de planeamiento, tiene que basarse en una clara actividad probatoria que deje bien acreditado que la Administración ha incurrido en error, o al margen de la discrecionalidad, con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad, la estabilidad, la seguridad jurídica, con desviación de poder o falta de motivación en la toma de sus decisiones. En igual sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 1991 destaca el carácter ampliamente discrecional del planeamiento, independientemente de que existan aspectos rigurosamente reglados. Es cierto que el genio expansivo del Estado de Derecho ha ido alumbrando técnicas que permiten un control jurisdiccional de los contenidos discrecionales del planeamiento, pero aun así resulta claro que hay un núcleo último de oportunidad, eso donde son posibles varias soluciones igualmente justas, en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial. La misma sentencia haciendo una referencia concreta a la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1977 subraya la importancia de la Memoria como documento integrante del Plan, art. 12,3, a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 38 del Reglamento de Planeamiento y advierte que la Memoria integra ante todo la motivación del plan, es decir, la exteriorización de las razones que justifican el modelo territorial elegido y, por consecuencia, las determinaciones del planeamiento."



2.- La motivación de los instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento. El "ius variandi".

Como sostiene el Tribunal Supremo en su sentencia de 2 de abril de 2002: "Al efecto de esta causa de impugnación debemos recoger la jurisprudencia del Tribunal Supremo que se refleja de manera significativa en su sentencia de fecha 20 de febrero de 2014, en cuyo fundamento de derecho Quinto se señala lo siguiente: " La jurisprudencia de esta Sala ha destacado de forma reiterada la importancia de que cualquier instrumento de planeamiento promovido por el Ayuntamiento cuente con la debida motivación, que se materializa a través de la Memoria del Plan de que se trate, sin perjuicio de las explicaciones y justificaciones que también puedan encontrarse en otros apartados de la documentación que integra el Plan. La exigencia de motivación tiene la mayor relevancia, y no ya como requisito formal sino también, y sobre todo, en el plano sustantivo, como cauce primordial para que pueda ejercerse el control por parte de la Administración autonómica en aquellos aspectos que ésta puede y debe fiscalizar, y también, claro es, para el ulterior control en vía jurisdiccional. Pueden verse en este sentido, entre otras muchas, sentencias de 15 de febrero de 2013 (casación 3128/2010), 18 de octubre de 2012 (casación 1408/2010) y 26 de febrero de 2010 (casación 282/2006).

En cuanto al grado de concreción exigible a la motivación contenida en la Memoria del instrumento de planeamiento, una reiterada jurisprudencia viene a señalar que cuando se trata de un Plan General nuevo o de una Revisión del planeamiento en la que los cambios afectan a todo el término municipal o a una gran parte del mismo, no cabe exigir una explicación pormenorizada de cada determinación, bastando que se expliquen y justifiquen las grandes líneas de la ordenación propuesta; y que será necesaria una motivación más concreta y detallada a medida que se desciende en la escala de los instrumentos de desarrollo. Pueden citarse en este sentido las sentencias de 25 de julio de 2002 (casación 8509/1998), 11 de febrero de 2004 (casación 3515/2001) y 26 de enero de 2005 (casación 2199/2002).

Ahora bien, ya señalábamos en nuestra sentencia de 11 de abril de 2011 (casación 2660/2007) que, incluso tratándose del planeamiento general -como el que por vía indirecta se impugna en el caso que nos ocupa-, la exposición que se haga en la Memoria sobre las grandes líneas y el modelo de desarrollo urbano que se propone debe contener alguna explicación específicamente referida a la ordenación prevista para un área que revista una caracterización especial. Y esto es lo que sucede en nuestro caso, pues, incluso prescindiendo ahora de la cuestión suscitada sobre la posible concurrencia de los valores ambientales, paisajísticos o arqueológicos que justificasen una especial protección -valores cuya concurrencia no se considera acreditada en la sentencia-, lo cierto es que habría requerido alguna justificación o explicación específica por parte de los autores del planeamiento la decisión de clasificar como suelo urbanizable, con la consiguiente incorporación al desarrollo urbano, de una superficie de terreno de unas 27 hectáreas que se encuentra enteramente separada y desligada del núcleo urbano de Candelada. Y puesto que en el caso que examinamos no ha existido tal justificación, el motivo de casación primero debe ser acogido."

Más concretamente en cuanto al motivo específico de impugnación que aquí se debate, la sentencia del TS de 21 de julio de 2020 ha señalado: " Con base en cuanto ha quedado expuesto en los precedentes F.D., en relación con el interrogante que presentaba interés casacional objetivo, debemos responder que conforme al T.R. Ley del Suelo de 2008, la jurisprudencia anterior ha de ser matizada en el sentido de que un nuevo planeamiento que contempla una determinada transformación urbanística de renovación, regeneración o rehabilitación, puede degradar el suelo urbano consolidado a suelo urbano no consolidado, siempre que quede justificado en la Memoria, con una motivación reforzada, la conveniencia, desde el prisma de los intereses públicos, de acometer tales actuaciones, que, además, han de responder a necesidades reales ".

La sentencia del Tribunal Supremo de 19 de enero de 2016 (Rec. casación 159/2014), hace un recorrido doctrinal sobre la motivación del ejercicio discrecional del ius variandi en la planificación urbanística:

" QUINTO. - En las SSTs de 30 de septiembre de 2011 (recurso de casación nº 1294/2008) y 20 de noviembre de 2012 (recurso de casación nº 6943/2010), que citan otras anteriores se ha puesto de manifiesto:

"[...] Son acertadas, pues, las consideraciones que se contienen en la sentencia del Tribunal a quo sobre la necesidad de que las potestades de planeamiento estén subordinadas y encaminadas a la consecución del interés general, compatibles con la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo en la que, de forma reiterada, queda señalado que las potestades de planeamiento urbanístico se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de su desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales, de manera racional, evitando la especulación ---sirvan de muestra las SSTs de 24 de marzo de 2009 (casación 10055/2004), 30 de octubre de 2007 (casación 5957/2003) y 26 de julio de 2006 (casación 2393/2003)---.

(...) Siendo esto así, en tales modificaciones la exigencia de la motivación y justificación de la mejora para el interés general reviste una especial exigencia, como dijimos en la STS de 16 de diciembre de 2010 (Recurso de



Casación 5716/2006) en la que señalamos que "si el legislador dispone tan singulares requerimientos para las modificaciones que afecten a la localización o extensión superficial de zonas verdes es precisamente porque considera que la modificación puntual así cualificada, por una parte, exige una especial justificación".

"...Muy recientemente en nuestra STS de 13 de junio de 2011, Recurso de casación 4045/2009 , Fundamento de Derecho Décimo ---a propósito de la motivación del cambio de uso de una parte de zona verde pública a dotacional educativo para la construcción de una nueva Biblioteca Central en Sevilla---, y a la que siguieron otras SSTS respecto del mismo objeto, señalamos que "esta amplia discrecionalidad se torna más estrecha cuando se trata de actuar sobre zonas verdes, como es el caso. Y decimos que se reduce el " ius variandi" porque las zonas verdes siempre han tenido un régimen jurídico propio y peculiar, que introducía una serie de garantías tendentes al mantenimiento e intangibilidad de estas zonas, e impidiendo que fueran borradas del dibujo urbanístico de ciudad, sin la concurrencia de poderosas razones de interés general..."

Igualmente se insiste en la necesidad de huir de motivaciones meramente formales o huecas, más bien sustentadas en el ámbito de la semántica que en el de la realidad de los intereses generales de los habitantes de un municipio. Así, en la STS de 28 de septiembre de 2012 , expusimos lo siguiente:

"...Quizás se parte, en las resoluciones impugnadas en la instancia, de una premisa inexacta como es considerar que la falta de justificación en ese cambio de clasificación urbanística es un mero defecto formal que puede subsanarse "a posteriori" tras la nulidad declarada judicialmente.

Conviene reparar a estos efectos que esa carencia reviste un carácter esencial y sustantivo pues afecta a la comprensión e impugnación del propio cambio normativo. Y sabido es que los trámites tienen un carácter medial o instrumental al servicio de una finalidad que en este caso, insistimos, se conecta con las garantías del ciudadano y la relevancia del medio **ambiente**, atendida la naturaleza del cambio de clasificación realizado.

No resulta preciso insistir, en este sentido, en la importancia, trascendencia y garantía que para los ciudadanos tiene la justificación expresada en la memoria del plan, para dar sentido a las determinaciones urbanísticas que introduce o modifica el planificador, como sucede con el cambio de clasificación de suelo no urbanizable de especial protección a suelo urbanizable. Únicamente puede combatirse aquello que se conoce y cuando se comprenden las razones por las que se realiza tal innovación. Y con mayor intensidad si ello tiene repercusión significativa sobre el medio **ambiente**..."

También se ha afirmado en la jurisprudencia de esta Sala y Sección la necesidad de que el cumplimiento de este requisito teleológico se justifique y motive convenientemente en la Memoria del instrumento de planeamiento (STS de 20 de octubre de 2003), siendo más exigente y pormenorizada la necesidad de motivación a medida que se reduce el ámbito de la innovación del planeamiento, más rigurosa en supuestos de modificaciones puntuales que de revisiones del planeamiento.

Así, en nuestra sentencia -STS- de 5 de junio de 1995, recaída en el recurso de apelación nº 8619/1990 (reiterando lo dicho, entre otras, en las anteriores SSTS de 25 de abril , 9 de julio y 20 de diciembre de 1991 ; 13 de febrero , 18 de mayo y 15 de diciembre de 1992), advertimos sobre el carácter trascendental de la motivación del planeamiento, declarando que "...la amplia discrecionalidad del Planeamiento, conjunto normativo emanado de la Administración, con la repercusión que ello puede comportar en la regulación del derecho de propiedad --- artículos 33.2 de la Constitución --- justifica la necesidad esencial de la motivación de las determinaciones del planeamiento..."; y, en la más reciente STS de 26 de febrero de 2010, recurso de casación nº 282/2006 , indicamos que "...el control de la discrecionalidad administrativa en el orden urbanístico ...impone que en el ejercicio de potestad discrecional, como presupuesto de legitimación, se han de explicar las razones que determinan la decisión. Y ésta justificación ha de hacerse con criterios de racionalidad expresados en la memoria. Sólo así podremos diferenciar la discrecionalidad de la pura arbitrariedad". Por su parte, en la STS de 4 de febrero de 2011, recurso de casación nº 194/2007 , expusimos que "...la motivación que se contiene en la Memoria de la modificación puntual constituye una garantía primaria frente a la arbitrariedad en las determinaciones del planeamiento..."

En función del contenido de la motivación, también hemos declarado que la motivación del planificador general ha de ser tanto más precisa e intensa cuanto más reducido sea el ámbito territorial afectado por la ordenación. En consonancia con tal criterio, cuando se trata de planeamiento general o sus revisiones, como dijimos en la STS de 11 de abril de 2011, recurso de casación 2660/2007 "...no cabe exigir una explicación pormenorizada de cada determinación, bastando que se expliquen y justifiquen las grandes líneas de la ordenación propuesta..." , mientras que cuando se trata de planeamiento de desarrollo o de modificaciones puntuales del planeamiento general será necesaria una motivación más concreta y detallada (SSTS de 25 de julio de 2002, recurso de casación nº 8509/1998 , 11 de febrero de 2004, recurso de casación nº 3515/2001 y 26 de enero de 2005, recurso de casación nº 2199/2002).



En fin, la importancia de la motivación en la potestad de planeamiento queda resaltada en el artículo 4 del vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, al indicar que "...el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve"

3.- El principio ambiental de no regresión

La STS de 30 de junio de 2023 recoge y analiza dicho principio :*"El principio ambiental de no regresión (principio "stand-still"), que hasta momentos bien recientes no ha tenido reflejo en nuestro derecho positivo, se ha ido construyendo por nuestra jurisprudencia en el ámbito urbanístico como límite a la discrecionalidad del planificador al hilo de modificaciones que afectaban a zonas verdes urbanas o a modificaciones de suelos no urbanizables o terrenos de equipamientos, tomando como fundamento algunos preceptos constitucionales -los arts. 45 (derecho a un medio **ambiente** adecuado y utilización racional de los recursos naturales), 46 (conservación y enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico), 47 (utilización del suelo de acuerdo con el interés general) y 128.1 CE (subordinación de la riqueza del país al interés general)-, el art. 37 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (protección del medio **ambiente** y desarrollo sostenible), así como, ya en el ámbito de la legalidad urbanística, el principio de desarrollo sostenible que se reflejaba en los arts. 2 y concordantes del TRLS 2008 y, actualmente, en el art. 3 y concordantes del TRLS 2015.*

Se invoca como tal principio en el ámbito urbanístico por primera vez en la STS de 13 de junio de 2011, rec. 4045/2009, consolidándose después en múltiples pronunciamientos de esta Sala (entre otras, sentencias de 30 de septiembre de 2011, rec. 1294/2008, 23 de febrero de 2012, rec. 3774/2009, 29 de marzo de 2012, rec. 3425/2009, 10 de julio de 2012, rec. 2483/2009, 29 de noviembre de 2012, rec. 6440/2010, 16 de abril de 2015, rec. 3068/2012, o de 10 de febrero de 2016, rec. 1947/2014).

Interesa reproducir alguno de estos primeros pronunciamientos de la Sala referido, además, a suelo rural como es el que aquí nos ocupa, nos referimos a nuestra sentencia de 23 de febrero de 2012, antes citada, en cuyo fundamento octavo se realizan unas interesantes reflexiones en torno al "carácter sostenible y medioambiental del urbanismo actual, que se proyecta, de forma más directa y efectiva, en relación con la protección de los suelos rústicos de especial protección", así como en relación con el especial régimen de utilización del suelo rural reflejado en el TRLS 2008 (art. 13) -actualmente, en términos similares, en el art. 13 del TRLS 2015-, razonando que "la urbanización de tales suelos [...] se nos presenta, como en el caso de la eliminación de zonas verdes, como una actuación prácticamente irreversible, capaz de comprometer el citado recurso natural -o su uso más racional-, además de proyectar consecuencias determinantes y nefastas para otros recursos naturales, tales como el agua, el aire o los ecosistemas". Y sigue diciendo, ya en su fundamento noveno, "[E]llo nos sitúa en el ámbito, propio del Derecho Medioambiental, del principio de no regresión, que, en supuestos como el de autos, implicaría la imposibilidad de no regresar de -de no poder alterar- una protección especial del terreno, como es la derivada de la Catalogación del Monte como de Utilidad Pública, incompatible con su urbanización, directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades de gestión de tales suelos tanto por aplicación de su legislación específica como por el planificador urbanístico. (...) este principio de no regresión, ha sido considerado como una "cláusula de statu quo" o "de no regresión", con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental..."; y concluye que "el citado principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos implica, exige e impone un plus de motivación exigente, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos".

*C.- También el Tribunal Constitucional ha destacado la relevancia de este principio y su conexión con el art. 45 CE en su sentencia 233/2015, FJ 2.c, en la que se afirma que "el principio de no regresión del Derecho medioambiental (también conocido como cláusula stand-still) entronca con el propio fundamento originario de este sector del ordenamiento, y enuncia una estrategia sin duda plausible en orden a la conservación y utilización racional de los recursos naturales", y tras destacar que, hasta ese momento, "es hoy por hoy a lo sumo una *lex non scripta*", a la cuestión de "si cabe extraer directamente tal principio de los postulados recogidos en el art. 45 CE", responde que "las nociones de conservación, defensa y restauración del medio **ambiente**, explícitas en los apartados 1 y 2 de este precepto constitucional, comportan tanto la preservación de lo existente como una vertiente dinámica tendente a su mejoramiento",añadiendo que "[E]n particular, el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio **ambiente**, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva. Esta dimensión inevitablemente evoca la idea de -no regresión-. Y aunque advierte de que no se puede "identificar el deber de conservar el medio **ambiente** con el deber de conservar la norma" ya que "la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia- (STC 31/2010, 28 junio, FJ 6", ello no*



obstante, "esta noción, consustancial al principio democrático, otorga al legislador un margen de configuración plenamente legítimo, amplio pero no ilimitado, pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución". Y en fin, tras recordar que las normas no son intangibles, advierte que "la apreciación del potencial impacto negativo de su modificación sobre la conservación del medio **ambiente** requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente". En estas mismas ideas se insiste en la STC 132/2017, FJ 4.b.

D.- Pues bien, si como se advertía en la STC 233/2105, el principio de no regresión era hasta el momento, "hoy por hoy a lo sumo una *lex non scripta*", que en nuestro ordenamiento había sido objeto de construcción exclusivamente jurisprudencial, tanto por el Tribunal Supremo como por el Tribunal Constitucional en los términos que acabamos de describir, actualmente tiene ya un reconocimiento expreso en nuestro derecho positivo en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que en su art. 2 recoge entre sus principios rectores el de no regresión, definiéndolo en su exposición de motivos, apartado III, en la que se afirma, a modo de síntesis o compendio de los pronunciamientos jurisprudenciales referidos, que:

"Desde el punto de vista medioambiental, este principio de no regresión se define como aquel en virtud del cual la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas y la práctica jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o un retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto de los niveles de protección ambiental existentes en cada momento, salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado un juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el ambiental. En el caso de los Estados descentralizados como España, este principio ordena también la interconexión interordinamental: ya no solo como proyección temporal entre normas anteriores y posteriores, sino en el juego de las bases de las normas ambientales, es decir, que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia puedan establecer niveles de protección más altos que la legislación básica estatal."

E.- Como puede apreciarse, se trata de un principio ambiental de carácter general que obliga a los poderes públicos a no retroceder, a mejorar la calidad de vida en relación con el medio **ambiente**, que no se circunscribe al ámbito urbanístico y que, en éste, dados los amplios términos con los que se formula, no puede limitarse a los cambios de clasificación, a la desclasificación del suelo no urbanizable, pues su alcance es más general. Aunque sea en ese contexto - desclasificación de zonas verdes urbanas o de suelo no urbanizable- en el que se haya producido el mayor número de pronunciamientos de esta Sala -por tratarse, sin duda, de supuestos en los que la regresión se hace más patente-, nuestra jurisprudencia también ha aplicado este principio en supuestos ajenos a la desclasificación de suelo (SSTS de 10 de julio de 2012, rec. 2483/2009 o de 29 de noviembre de 2012, rec. 6440/2010), poniendo de relieve que el principio de no regresión en el ámbito urbanístico afecta a la ordenación del suelo en general, no sólo a su clasificación.

Si lo que caracteriza al suelo no urbanizable de protección -como es el concernido en el caso de autos- son sus valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos (art. 13 TRLS de 2015), es decir, sus valores ambientales en sentido amplio, y, consiguientemente, un régimen más restrictivo de los usos permitidos respecto al suelo no urbanizable común, la regresión en su nivel de protección ambiental no es susceptible de derivar solamente de su eventual desclasificación, protegida, además, por su carácter reglado (por todas, sentencia de 16 de abril de 2015, rec. 3068/2012), sino también de la alteración de los usos. En esta misma línea nos hemos pronunciado, además, en una reciente sentencia de 22 de marzo de 2023, rec. 1451/2022, en la que fijamos como doctrina que "la regresión en materia de medio **ambiente** en la planificación urbanística es una cuestión fáctica, que puede llevarse a cabo sin que para ello sea requisito o condición una alteración de la calificación o de los usos urbanísticos".

Se trata, en definitiva, de no dar pasos atrás en los estándares de protección medioambiental y en la plasmación de la misma en los instrumentos de ordenación urbanística. En palabras de nuestra jurisprudencia, se trata de "proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental", carácter finalista también destacado por la doctrina constitucional al referirse a la "vertiente dinámica tendente a su mejoramiento" comprendida dentro del derecho al medio **ambiente** reconocido, como principio rector de la política social y económica, en el art. 45 CE.

Y ello, con independencia de si la potestad utilizada por el planificador al establecer el estándar de protección ambiental en la ordenación del suelo se limita a dar cumplimiento al nivel de protección exigido por la ordenación básica estatal, o al nivel de protección más alto que puedan establecer las Comunidades Autónomas (art. 149.1.23ª CE) o si se trata de medidas adicionales de protección que puedan adoptar los municipios al amparo de la disposición adicional segunda de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. (..)



Por otra parte, la conclusión alcanzada no implica que se produzca una petrificación del ordenamiento ambiental ya que el principio sólo entra en juego en casos de vuelta atrás, de regresión, injustificables desde la perspectiva del interés público. Ciertamente, y así lo destacan los recurrentes, al principio de legitimidad democrática del plan urbanístico le es consustancial su variabilidad para dar respuesta a las constantes necesidades de transformación de la ciudad. El principio democrático que subyace a la potestad de planeamiento urbanístico -que se expresa al atribuirse tal potestad al municipio y, su aprobación, al pleno de la corporación (arts. 22 y 25 LBRL)- lleva aparejada la necesaria discrecionalidad del planificador que se articula en el conocido como *ius variandi* que constituye, no sólo una potestad, sino un deber de adaptar sus decisiones, en el ejercicio de la función pública de ordenación territorial y urbanística, a las necesidades cambiantes de la sociedad. Pero esta potestad-deber en que consiste el *ius variandi* del planificador urbanístico no está exenta de límites y, entre ellos, (i) los que derivan del reconocimiento constitucional del derecho al medio **ambiente** (art. 45 CE) cuya vertiente -recordemos-, no sólo de conservación, sino también dinámica tendente a su mejoramiento, "que evoca la idea de no regresión", hemos destacado, así como (ii) los que impone el tratarse de una función pública orientada a la efectividad del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (arts. 37 de la CDFUE , y 3 y concordantes del TRLS 2015) que hagan compatible el crecimiento económico con la cohesión social y la defensa del medio **ambiente**, garantizando de esta forma una mejor calidad de vida a los ciudadanos. No se trata, por tanto, tampoco, de impedir la necesaria adaptación o conexión del planeamiento urbanístico con el desarrollo económico y social, sino de tener en cuenta que estos avances han de estar siempre orientados, por exigencias del legislador, hacia un desarrollo sostenible.

F.- El principio de no regresión se erige, por tanto, en un límite al *ius variandi*, a la discrecionalidad del planificador urbanístico que abunda en la necesidad de motivar el interés general al que sirve la potestad de ordenación territorial y urbanística (art. 4.1 TRLS 2015). No se trata de que la versión anterior del plan que se modifica o revisa se erija, de forma mecánica o automática, en canon de validez de la versión nueva modificada o revisada, sino de que, **por exigencias del principio de no regresión, la modificación del plan, en la medida en que reduzca el estándar de protección ambiental, ha de tener una justificación por razones de interés público prevalente claramente identificadas y razonadas por el planificador y de suficiente entidad. No es que no quepa alterar la clasificación o uso del suelo, sino que, en la medida en que esta alteración sea ambientalmente relevante, ha de estar claramente justificada en razón de "un interés público especialmente prevalente, acreditado y general; no cabe cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga" (Dictamen del Consejo de Estado 3297/2002, aludido en la jurisprudencia antes reseñada).**

QUINTO. - VULNERACIÓN DEL ART 45 DE LA LOTUR. LOS VALORES AGRÍCOLAS. LA DELIMITACIÓN DE LA EA 7.

Los recurrentes argumentan que la DISNUR, con relación al EA 7 (equivalente al HT 7 - Huertas Tradicionales - del PEPMAN con algunas variaciones derivadas de las modificaciones del planeamiento municipal de los municipios integrados en esta área de ordenación y la creación del Área de Riberas-RR-05), fundamenta la protección especial del suelo y su delimitación, en el VALOR AGRÍCOLA del área que es un valor INEXISTENTE en el art 45 LOTUR, precepto al que se remite el art 23 de la LOTUR.

La clasificación reglada, como suelo no urbanizable de protección especial, que impone la LOTUR para los suelos que presentan los valores del art 45.1.a) LOTUR, significa, a sensu contrario que, si el valor en el que se fundamenta la protección de un suelo no se encuentra recogido en dicho precepto, entonces no puede clasificarse como suelo no urbanizable especial.

No compartimos el criterio de la parte recurrente.

Dice el epígrafe 3.4 de la Memoria de la DISNUR sobre el Área Agraria del Iregua: "Gran espacio aluvial sobre suelos de alto valor agrícola dominado por regadíos intensivos y extensivos, existiendo algunas choperas de repoblación bordeando el Río Iregua. Se trata de una zona altamente urbanizada constituyendo el principal asentamiento de segunda residencia en La Rioja. Se sitúan en la amplia llanura aluvial depositada por el río Iregua, que comienza en Islallana y finaliza junto a Logroño. Los suelos desarrollados sobre estos terrenos, debido a la riqueza de elementos finos son de una alta productividad agrícola, denominándose suelos de vega."

El artículo 45 de la LOTUR, que regula el suelo no urbanizable especial, impone a los Planes Generales Municipales, la obligación de clasificar como suelo no urbanizable de protección especial los terrenos que presenten esos valores, especialmente mencionados: valores paisajísticos, ganaderos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales.

Si concurren dichos valores, el planificador municipal y el autonómico - por remisión del art 23.2 c) LOTUR - ha de clasificarlos como suelo no urbanizable de protección especial. En este sentido, coincidimos en que es una determinación reglada.



Cosa distinta es que el art 45 1. a) contenga una enumeración o relación de valores susceptibles de protección, "numerus clausus". Es decir, la relación de valores citados en el art 45 LOTUR no es cerrada, pudiendo existir otros valores, que el planificador municipal o autonómico, puede considerar como valores que justifican esa protección especial del suelo no urbanizable. Obviamente ha de justificarlo.

Por ello, si el planeador considera que los valores agrícolas que presenta el Área EA 7 son merecedores de la protección especial que le dispensa la DISNUR, no hay, entendemos, obstáculo alguno para ello. En todo caso, también consideramos, como más adelante se explicará, que los valores agrícolas no son los únicos (como entienden los recurrentes) que fundamentan la protección especial del Área Agraria del Iregua, EA 7.

La cláusula del art 23.2.c) de la LOTUR, cuando dispone que "Asimismo, podrá incluir también criterios y normas para la protección de los suelos no urbanizables que delimite.", si bien no alude a otros valores distintos a los mencionados expresamente en el art 45 de la LOTUR, la referencia a criterios de protección, apuntala la tesis que sostenemos, sobre la posibilidad clasificar SNU de protección especial, con base en otros valores, no mencionados en el art 45.1 a) LOTUR, como los agrícolas.

Esta posición se ve sustentada además por el art 21.2 del TRLSRU y por la STC 164/2001 que expresamente recoge "...debemos negar todo carácter restrictivo al listado de valores y fines determinantes e "regímenes especiales de protección"..(...) Será entonces el titular de cada competencia a quien corresponderá identificar y valorar la importancia de un fin o valor para establecer un régimen especial de protección. En este sentido debe entenderse que la enumeración de valores y fines del art 9.1 LRSV solo tiene carácter ejemplificativo". Se cuestionaba, Antecedente 15 de la STC mencionada que "El art. 9 LRSV, regulador del suelo no urbanizable, sería inconstitucional por dos motivos, según resulta de los recursos del Parlamento de Navarra, del grupo de Diputados y del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. Primero, porque su contenido sería propiamente urbanístico, y segundo porque predeterminaría directamente la ordenación urbanística de cada Municipio, negando un ámbito propio de regulación al legislador autonómico. La predeterminación urbanística denunciada se concreta, en el recurso del grupo de Diputados, en la imposición de un catálogo concreto de supuestos fácticos en que es preceptiva la clasificación de suelo no urbanizable (entre los que se cuenta la simple clasificación del suelo, por el órgano sectorial competente, como de especial protección)(..)".

Por ello, no puede compartirse la tesis de la actora y no puede declararse la nulidad del área de ordenación EA 7 por vulneración del artículo 45 de la LOTUR.

Relacionado con lo anterior, y articulado como un motivo subsidiario de impugnación, la parte recurrente solicita la nulidad de la delimitación del área EA 7 por falta de justificación y motivación.

Entiende, y así lo explica al largo de la demanda, que en el área EA 7 no confluyen valores susceptibles de fundar esa delimitación y esa específica protección del suelo; que la Memoria de la DISNUR no motiva esa delimitación y simplemente esta Directriz recoge, trasladándola, la delimitación del PEPMAN (de hace 30 años) de esta área, que anteriormente se denominaba HT 7 (Huertas Tradicionales del Iregua), con algunas modificaciones (fruto de modificaciones del planeamiento municipal de los ayuntamientos integrados en ese área y de la delimitación del área de Riberas RR- 05). En suma, alega la parte que carece de motivación la delimitación efectuada, pues no concurren valores que sustenten la delimitación, o no se explican, y se obvia un hecho evidente: la alta urbanización de la zona, que la despoja de valores dignos de protección especial.

En este punto se ha presentado por los recurrentes informe pericial del SR. Moises que con exhaustividad recoge la evolución de la protección del EA 7, primero con el PEPMAN y más tarde por la DISNUR, así como aspectos fácticos, de la realidad observable en el área que describen la alta urbanización de la zona. También se ha presentado Informe agronómico que justificaría la ausencia de los valores agrícolas sobre los que el planificador territorial sustenta la delimitación del área.

Tampoco podemos compartir la tesis de los recurrentes.

La Memoria de la Directriz recoge en cuanto al alcance de la misma lo siguiente:

La Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja, integra todos aquellos espacios en los que es necesario establecer medidas para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico se refiere.

La Directriz recoge diversos espacios de ordenación en los que concurren unos valores homogéneos y que bien por sus dimensiones, o bien por sus características, precisan de una consideración conjunta y coordinada de sus características y de una planificación de carácter integrado, por lo que para cada uno de ellos se establece el régimen de usos que son autorizables, autorizables condicionados o prohibidos, para preservar así los valores intrínsecos que se han detectado en cada uno de esos espacios.

Los espacios de ordenación que establece la directriz, se dividen a su vez en áreas de ordenación.

Estas áreas de ordenación se concretan sobre un espacio físico determinado. Es decir, los espacios de ordenación es la denominación genérica de todas las áreas de ordenación que son dignas de protección en base a que reúnen idénticos valores aunque la localización de cada una de ellas no sea contigua y ni siquiera guarde proximidad.

El EA 7, que nos ocupa en este recurso, se integra en un espacio de ordenación, junto con otras áreas de ordenación. Los espacios de ordenación se definen por su homogeneidad en los valores que presentan. Podemos entonces mantener que el EA 7 presenta valores acordes y homogéneos al espacio en el que se integra, lo que nos lleva a poder predicar del EA 7 los mismos valores que los que confluyen en otras áreas del mismo espacio de ordenación. Los espacios en que se integra el área que nos ocupa son los ESPACIOS AGRARIOS DE INTERÉS.

Resaltaremos las referencias contenidas en la Memoria que, a juicio de este Tribunal, justifican y explican la delimitación del EA 7:

-1.6:Es objeto de la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja el establecimiento de las medidas necesarias para la protección, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural.

Así, desde la Comunidad Autónoma de La Rioja se había detectado la necesidad de dotar de cierta protección a aquellos *espacios dedicados a la agricultura y que se constituyen como zonas de alto valor no solo agrario, sino también, económico, social, paisajístico, histórico o cultural.* La idea inicial partía de preservar su estado actual, evitando su sometimiento a procesos de transformación, de tal manera que no sólo se viera desde la perspectiva de la protección, sino también como el conjunto de medidas para mejorar, en la medida de lo posible, estos espacios.(...) se observa que en el fondo se trata *de espacios agrarios que reúnen una serie de características tanto naturales como sociales, ecológicas, medioambientales o económicas,* que coinciden en buena parte, con las características puestas de relieve para los nuevos espacios agrarios de interés que introduce la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja, por lo que teniendo en cuenta que el uso de los terrenos es el mismo y que la finalidad pretendida para ellos

no difiere de la pretendida para los espacios agrarios tradicionales, es decir, no sólo preservar su estado actual, sino también impulsar la mejora de los mismos, teniendo en cuenta cuestiones tanto sociales, como económicas, paisajísticas o culturales, se propone la inclusión de estas bajo esta misma denominación de tal manera que en la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja, estos espacios quedan integrados en el espacio de ordenación denominado "espacios agrarios de interés".

Este nuevo espacio de ordenación, a diferencia del resto de espacios incluidos, se configura como grandes extensiones de terrenos que abarcan gran parte, e incluso la totalidad de uno o varios municipios, circunstancia a tener en cuenta, ya que se debe establecer un régimen lo suficientemente flexible, tanto para lograr la protección de los valores que se pretenden, como para respetar, las competencias locales en materia de urbanismo y no bloquear tanto el crecimiento y expansión de los núcleos urbanos existentes como de los usos a instalar en su territorio"

-En el **apartado 2 de la Memoria**, relativo a la Memoria justificativa de los espacios de ordenación, pág. 1 de la Memoria, se dice "dentro del espacio de ordenación se incluyen todos aquellos terrenos que han de considerarse como zonas de gran fertilidad, muy alto valor agrícola y que se tienen en cuenta debido a su gran productividad como a su calidad paisajística". A estos valores, se añade un valor ecocultural, expresamente mencionado.

-Descendiendo a la justificación de la EA 7, **pág. 48 de Área Agraria del Iregua (EA-07)**, se describe la misma como: Gran espacio aluvial sobre suelos de alto valor agrícola dominado por regadíos intensivos y extensivos, existiendo algunas choperas de repoblación bordeando el río Iregua. Se trata de una zona altamente urbanizada constituyendo el principal asentamiento de segunda residencia de La Rioja. Se sitúan en la amplia llanura aluvial depositada por el río Iregua, que comienza en Islallana y finaliza junto a Logroño. Los suelos desarrollados sobre estos terrenos, debido a la riqueza de elementos finos, son de una alta productividad agrícola, denominándose suelos de vega.

Tiene una superficie aproximada de 2.180 hectáreas y el Área de Ordenación afecta a los términos municipales de Albelda de Iregua, Alberite, Lardero, Logroño, Nalda y Villamediana de Iregua".

El EA 7 se describe así, con énfasis en su valor agrícola, pero sin que ello signifique que no participa en los valores homogéneos predicables del Espacio de ordenación en el que se integra. Pues el espacio de Ordenación se basa en la consideración de valores concurrentes homogéneos observables en diferentes espacios territoriales, delimitados en Áreas.



Por ello, la justificación del EA 7 es clara: su delimitación se sustenta en valores agrícolas, pero también en valores sociales, culturales, paisajísticos. Y, en definitiva, la protección EA 7 como SNUE constituye una protección del medio **ambiente** de esa zona, entendido éste en un sentido amplio, como un conjunto de valores que confluyen en el territorio y que es necesario salvaguardar.

Así se reconoce en la Memoria de la DISNUR: el objetivo es establecer medidas para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural.

Este medio físico rural, como es evidente, abarca los espacios agrícolas o con valores agrícolas.

Podemos afirmar que la ordenación del territorio que diseña la DISNUR afecta al medioambiente del territorio objeto de regulación, estableciendo las líneas básicas y generales de protección del suelo, y determinando los usos posibles del mismo. Teniendo en cuenta el principio de no regresión, dado que se mantiene la protección del PEPMAN en la concreta zona EA 7 cuya delimitación se impugna, no parece que sea necesaria mayor motivación que la recogida en la Memoria, que explica, a juicio de esta Sala, los valores que pretende preservar. Cosa distinta sería que la DISNUR hubiera minorado o degradado la protección de la zona, pues entonces, el planificador de la ordenación del territorio hubiera tenido que fundamentar exhaustivamente y con base en la salvaguarda de intereses generales muy cualificados, esa disminución de la protección. Ello sucedería, si el Suelo No Urbanizable Especial se degradase a Suelo No urbanizable genérico, que es precisamente lo que pretenden los recurrentes.

No se omite una realidad: la alta urbanización de la zona. Esta constatación plasmada en los informes periciales del Sr. Moises no es suficiente para cuestionar la opción legislativa del planificador territorial que clasifica el área como SNUE.

La alta urbanización de la zona es consecuencia de haber omitido o haber prescindido- por diversos agentes -, de la protección y de las normas urbanísticas que sobre este espacio ya establecía el PEPMAN, y ahora la DISNUR. Los planeamientos municipales se hallaban y se hallan vinculados por la clasificación como SNUE del EA 7 (antes H-7) establecida en el PEPMAN y la Directriz. Esa alta urbanización y la existencia de redes de suministro y /o evacuación, efectuadas al margen en muchas ocasiones de la normativa aplicable, es una cuestión externa a la realidad que se pretende proteger y salvaguardar y cuya solución queda también al margen del objetivo de la Directriz: protección del área y de los valores que presenta aún en la actualidad. Un objetivo de protección que no puede ser eliminado por la constatación de situaciones consolidadas que, en muchas ocasiones, se sitúan al margen de la legalidad. Los recurrentes actúan en defensa de un interés puramente particular mientras que la decisión del planificador pivota sobre la salvaguarda del interés público, y de valores superiores a los que motivan a los recurrentes.

El argumento de la alta urbanización - situación fáctica inocultable no ha de invalidar necesariamente la opción del planificador territorial que sigue observando en el EA 7, valores dignos de protección, en una concepción integral de la ordenación territorial de La Rioja.

El motivo ha de ser desestimado.

SEXTO. IMPUGNACIÓN DE LA NORMATIVA DE LA DIRECTIZ POR VULNERACIÓN DE LA LOTUR.

I) Mantiene la parte recurrente que los "artículos 15,18.2,28.2,29.2,30.2,31.2,32.2,33.2,34.2 y 36.2 de la normativa de la Directriz impugnada (folios 3031 y siguientes del expediente administrativo) así como los incluidos en el capítulo III del Título III a los que se remite el citado artículo 18.2 deben anularse por vulnerar lo previsto en el artículo 48 LOTUR".

Se analizan a continuación cada uno de los preceptos impugnados y su eventual contradicción con la LOTUR.

La pretensión anulatoria de los preceptos señalados constituye la petición segunda del Suplico de la demanda.

Disponen los preceptos cuya anulación se solicita lo siguiente:

Artículo 15: Clases de usos y actividades de los espacios de ordenación.

1. Las actividades y usos previstos para los espacios de ordenación se clasificarán en prohibidos, permitidos, autorizables y autorizables condicionados.

2. Los usos autorizables, en cualquiera de sus categorías, podrán autorizarse en función de la normativa que en cada momento sea de aplicación, de las circunstancias y condiciones que en cada caso haya que valorar y siempre que se justifique la idoneidad de su implantación. Con independencia del acuerdo de la Comisión, se deberá obtener informe, licencia o autorización de cualquier otro organismo público cuya normativa lo exija en relación al uso y la ubicación pretendida.



Artículo 18.2: Serán usos autorizables condicionados, aquellos usos que para poder ser autorizados justifiquen el cumplimiento de las condiciones que para su implantación se determinen en Capítulo III del Título III de esta Directriz.

Artículo 28: Actividades y usos autorizables y prohibidos en Protección de Cumbres (PC).

Dentro de las áreas incluidas en este espacio, el régimen de actividades y usos autorizables y prohibidos será el siguiente:

2. Actividades y usos autorizables condicionados:

a) Actividades y servicios de carácter cultural, científico o asistencial así como instalaciones recreativas, deportivas y de ocio: usos turístico - recreativos en edificación existente.

Artículo 29: Actividades y usos autorizables y prohibidos en Sierras de Interés Singular (SS).

Dentro de las áreas incluidas en este espacio de ordenación el régimen de actividades y usos autorizables y prohibidos será el siguiente:

2. Actividades y usos autorizables condicionados:

a) Obras públicas e infraestructuras en general, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a su ejecución, mantenimiento y servicio: instalaciones vinculadas al sistema general de telecomunicaciones; infraestructura de transporte y distribución de energía.

b) Actividades y servicios de carácter cultural, científico o asistencial así como instalaciones recreativas, deportivas y de ocio: centros sanitarios especiales; centros de enseñanza y culturales ligados al medio; actividades de interés regional; campamentos de turismo o "campings"; instalaciones de restauración; establecimientos hoteleros; usos turístico - recreativos en edificación existente.

c) Construcciones residenciales aisladas: vivienda ligada al mantenimiento y guardería de la obra pública y las infraestructuras territoriales en el medio rural.

d) Construcciones e instalaciones vinculadas a actividades industriales: instalaciones o construcciones industriales de producción de energía. Las instalaciones o construcciones industriales de producción de energía serán un uso autorizable condicionado excepto en el Área de Ordenación Montes Obarenes - Sierra de Cantabria (SS-03-ENP), en el cual dicho uso está prohibido.

Artículo 30: Actividades y usos autorizables y prohibidos en Riberas de Interés Ecológico y Ambiental. (RR)

2. Actividades y usos autorizables condicionados:

a) Obras públicas e infraestructuras en general, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a su ejecución, mantenimiento y servicio: infraestructura de transporte y distribución de energía.

b) Actividades y servicios de carácter cultural, científico o asistencial así como instalaciones recreativas, deportivas y de ocio: actividades de interés regional; usos turístico - recreativos en edificación existente.

Artículo 31: Actividades y usos autorizables y prohibidos en Espacios Agrarios de Interés (EA):

Dentro de las áreas incluidas en este espacio de ordenación el régimen de actividades y usos autorizables y prohibidos será el siguiente:

2. Actividades y usos autorizables condicionados:

a) Actividades relacionadas o vinculadas con la utilización racional de los recursos vivos: instalaciones o construcciones para alojamiento de temporeros.

b) Obras públicas e infraestructuras en general, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a su ejecución, mantenimiento y servicio: instalaciones vinculadas al sistema general de telecomunicaciones; infraestructura de transporte y distribución de energía; helipuertos.

c) Actividades y servicios de carácter cultural, científico o asistencial así como instalaciones recreativas, deportivas y de ocio: centros de enseñanza y culturales ligados al medio; instalaciones deportivas en medio rural; actividades de interés regional; establecimientos de turismo rural y albergues turísticos; instalaciones de restauración; establecimientos hoteleros; usos turístico - recreativos en edificación existente.

d) Construcciones residenciales aisladas: vivienda ligada al mantenimiento y guardería de la obra pública y las infraestructuras territoriales en el medio rural.

e) Construcciones e instalaciones vinculadas a actividades industriales: instalaciones industriales incompatibles en el medio urbano; bodegas.



Artículo 32: Actividades y usos autorizables y prohibidos en Áreas de Vegetación Singular (VS):

Dentro de las áreas incluidas en este espacio de ordenación el régimen de actividades y usos autorizables y prohibidos será el siguiente:

2. Actividades y usos autorizables condicionados:

a) Actividades y servicios de carácter cultural, científico o asistencial así como instalaciones recreativas, deportivas y de ocio: usos turístico - recreativos en edificación existente.

Artículo 33: Actividades y usos autorizables y prohibidos en Parajes Geomorfológicos Singulares de Interés Paisajístico o Faunístico (PG).

Dentro de las áreas incluidas en este espacio de ordenación el régimen de actividades y usos autorizables y prohibidos será el siguiente:

2. Actividades y usos autorizables condicionados:

a) Actividades y servicios de carácter cultural, científico o asistencial así como instalaciones recreativas, deportivas y de ocio: usos turístico - recreativos en edificación existente.

Artículo 34: Actividades y usos autorizables y prohibidos en Entornos de Embalses de Interés recreativos (EE).

Dentro de las áreas incluidas en este espacio de ordenación el régimen de actividades y usos autorizables y prohibidos será el siguiente:

2. Actividades y usos autorizables condicionados:

a) Obras públicas e infraestructuras en general, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a su ejecución, mantenimiento y servicio: infraestructura de transporte y distribución de energía.

b) Actividades y servicios de carácter cultural, científico o asistencial así como instalaciones recreativas, deportivas y de ocio: Centros de enseñanza y culturales ligados al medio; actividades de interés regional; campamentos de turismo o "campings"; instalaciones de restauración; usos turístico - recreativos en edificación existente.

c) Construcciones residenciales aisladas: vivienda ligada al mantenimiento y guardería de la obra pública y las infraestructuras territoriales en el medio rural.

Y Artículo 36: Actividades y usos autorizables y prohibidos en Suelo no urbanizable genérico (SNUG).

Dentro de las áreas no incluidas en los anteriores espacios de ordenación el régimen de actividades y usos autorizables y prohibidos será el que se detalla a continuación, excepto para los terrenos ubicados en este espacio, que queden dentro de la zona de servicio aeroportuario y afecciones acústicas del Plan Director del Aeropuerto Logroño-Agoncillo, en los que solo será autorizable el uso público aeroportuario:

2. Actividades y usos autorizables condicionados:

a) Actividades relacionadas o vinculadas a la utilización racional de los recursos vivos: instalaciones o construcciones para alojamiento de temporeros.

b) Obras públicas e infraestructuras en general, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a su ejecución, mantenimiento y servicio: instalaciones vinculadas al sistema general de telecomunicaciones; infraestructura de transporte y distribución de energía; helipuertos; aeropuertos; vertederos de residuos no peligrosos incluidos inertes y de la actividad extractiva, e instalaciones anejas; vertedero de residuos peligrosos.

c) Actividades y servicios de carácter cultural, científico o asistencial así como instalaciones recreativas, deportivas y de ocio: centros sanitarios especiales; centros de enseñanza y culturales ligados al medio; instalaciones deportivas en medio rural; actividades de interés regional; parques de atracciones; campamentos de turismo o "campings"; instalaciones de restauración; establecimientos hoteleros; usos turístico - recreativos en edificación existente.

d) Construcciones residenciales aisladas: vivienda ligada al mantenimiento y guardería de la obra pública y las infraestructuras territoriales en el medio rural.

e) Construcciones e instalaciones vinculadas a actividades industriales: instalaciones industriales incompatibles en el medio urbano; bodegas; instalaciones o construcciones industriales de producción de energía; instalaciones de tratamiento, recuperación y reciclado de residuos; otras instalaciones de tratamiento de residuos.



Como puede leerse, todos los preceptos impugnados se refieren al régimen de los denominados en la DISNUR "usos autorizables condicionados".

A juicio de la parte recurrente la "creación" de una nueva categoría de usos, los "usos autorizables condicionados" vulnera la LOTUR pues no es una categoría contemplada en su artículo 48, que dispone que "las actividades y usos en el suelo urbanizable se clasifican en prohibidos, permitidos y autorizables".

La Sala no comparte la tesis de la parte recurrente. No encontramos que la Directriz introduzca una nueva categoría por vía reglamentaria, sino una modalización de la ya existente en la LOTUR: la categoría de actividades y usos autorizables.

Dentro de la categoría general de "usos autorizables", la DISNUR distingue los *autorizables condicionados*. Aunque todos los usos autorizables, por definición, han de cumplir una serie de condicionantes para poder ser autorizados, los usos autorizables condicionados serán aquellos en los que las condiciones impuestas sean mayores, o más estrictas.

En definitiva, se trata de usos y actividades que se someten a una mayor intervención -a modo de condicionamientos- por parte del órgano autorizante. Y esta es la interpretación correcta de la distinción entre usos autorizable y usos autorizables condicionados. Así lo corrobora el apartado 1.5 de la Memoria de la DISNUR que dice *"como uso autorizable condicionado se entenderán aquellos que para poder autorizarse deben garantizar el cumplimiento de una serie de exigencias adicionales. Estas condiciones que se establecen para autorizar determinados usos variarán en función del uso a autorizar, en unas ocasiones se condicionará a que el uso pretendido está vinculado a un uso principal, que por sí mismo ese uso estaría prohibido y en otras ocasiones se exigirá algún documento o condición extra que garantice, por un lado, la integración del uso o actividad a instalar en el medio rural y por otro, minimizar los impactos adversos que de los usos proyectados se pueden derivar, manteniendo los valores del paisaje..."*

II) En el punto tercero del suplico de la demanda se solicita que se dicte Sentencia por que se anule el artículo 18.1 de la Normativa de la Directriz.

Alega la parte recurrente que el artículo 51.2 LOTUR enumera los usos y actividades autorizables en suelo no urbanizable que además de licencia municipal requieren autorización de la COTUR, salvo las "actividades relacionadas o vinculadas a la utilización racional de los recursos vivos" (artículo 52.2.a) que no requieren la autorización de la COTUR en aquellos municipios que cuenten con Plan General Municipal (art. 53.1 LOTUR).

Sin embargo, el artículo 18.1 de la Normativa de la DISNUR exige la autorización de la COTUR en todo caso y sin excepción respecto a los usos autorizables sin distinguir el caso del artículo 51.2 a) LOTUR: "actividades relacionadas o vinculadas a la utilización racional de los recursos vivos".

Conforme al principio de jerarquía normativa, considera la parte recurrente que el artículo 18.1 vulnera el artículo 51.2 de la LOTUR.

No compartimos el parecer de los recurrentes. Es la LOTUR la que excepciona un concreto uso autorizable (el previsto en el art. 51.2 a) LOTUR) del régimen general.

El artículo 18.1 de la normativa somete a la COTUR la compatibilidad con la DISNUR de todos los usos autorizables que no sean, lógicamente, aquellos excluidos o excepcionados por la propia Ley (los del art. 51.2 a) LOTUR). En este caso, basta con autorización del Ayuntamiento que cuente con Plan General Municipal.

Es la Ley la que distingue un concreto supuesto, para el que establece la intervención exclusivamente de la administración municipal.

No es la Directriz, de rango reglamentario, la que distingue, alterando el régimen general de la LOTUR. Por ello, sin necesidad de recoger en el texto de la disposición reglamentaria la excepción prevista en la LOTUR, se establece en el art. 18.1 Normativa DISNUR la regla general de autorización por la COTUR.

Obviamente, excluyendo el supuesto que, legalmente, se ha distinguido del régimen general de autorizaciones, por una norma con rango de Ley: la LOTUR.

III) En el ordinal cuarto del Suplico de la demanda se solicita la anulación del artículo 27 de la Normativa de la Directriz por vulneración del artículo 101 de la LOTUR.

Dicen los recurrentes que la Directriz no constituye un instrumento de ordenación del territorio con capacidad para establecer un régimen de "fuera de ordenación" diferente al previsto en LOTUR, que recoge en su artículo 101. La competencia para ello es del planeamiento municipal que ha de establecer la relación de edificios e instalaciones que deban ser calificados como fuera de ordenación y el régimen jurídico aplicable a los mismos.



La Sala de lo Contencioso-administrativo, en su sentencia de fecha 27 de septiembre de 2022), recaída en el PO 212/2019 (Ponente, Sra. Crespo) resolvió esta cuestión. Razones de seguridad jurídica y coherencia, nos obliga a remitirnos a lo allí dicho:

"CUARTO. -Desde el punto de vista del recurrente la presente Directriz ha buscado marcar un régimen único para todo el territorio riojano obviando la idiosincrasia de cada término municipal, esto es, sin tener en cuenta aspectos importantes como el tamaño y la configuración de los municipios.

La Directriz realiza una homogeneización de distintas áreas de ordenación dentro de grandes espacios de ordenación, sin que esas áreas sean realmente homogéneas.

Como argumento esencial, el recurrente sostiene que la Directriz ha invadido competencias municipales y elimina la posibilidad de que la ordenación territorial sea establecida por el municipio a través de su planeamiento urbanístico, al desviar su carácter de ordenación del territorio a un objetivo de planeamiento. Entiende que la Directriz vincula a los Ayuntamientos para sus siguientes planeamientos, considerando que viene afectando incluso al suelo urbano y urbanizable porque tienen que clasificarlo según lo indicado en la Directriz, de este modo, la Directriz vincula a las Corporaciones Locales en el diseño de sus planeamientos. En consecuencia, el recurrente entiende que se interfiere en la competencia municipal de los Ayuntamientos y se usurpan competencias municipales.(..)

Esta Sala considera que la DISNUR no vulnera la autonomía municipal y afirma la conformidad de la Directriz en lo que se refiere a su compatibilidad con la LOTUR y el respeto a la competencia municipal territorial.

Entendemos que la DISNUR no priva a los municipios de establecer los edificios fuera de ordenación y su régimen jurídico como determina el art 101 de la LOTUR. Ocurre que, en ocasiones, por el carácter vinculante de la DISNUR, esta potestad puede verse condicionada por la ordenación concreta del territorio, pero ello no implica que se prive a la administración local de su competencia regulatoria. De hecho, el art 27 de la Directriz recoge la categoría general de edificaciones fuera de ordenación por su disconformidad con las previsiones de la Directriz, pero remite a la legislación que les sea aplicable, en una clara remisión al planeamiento municipal.

Tampoco entendemos que la DISNUR sea un instrumento no apto, por carecer de competencia, para, al establecer líneas maestras del dibujo de la ordenación del territorio, determinar que los usos, instalaciones o construcciones han de considerarse fuera de ordenación si resultan incompatibles con las previsiones de la misma. Dicho de otra manera, la competencia esencial del municipio en relación a los edificios fuera de ordenación, queda intacta si bien puede exigir modificaciones como consecuencia del régimen de ordenación territorial previsto en la DISNUR. Lo cual es perfectamente coherente con lo dispuesto en el art 5 de la DISNUR.

SÉPTIMO.- IMPUGNACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 28 A 35 DE LA DIRECTRIZ EN CUANTO DECLARAN COMO USO Y ACTIVIDAD PROHIBIDA LA DE "INSTALACIONES O CONSTRUCCIONES INDUSTRIALES DE PRODUCCIÓN DE ENERGÍA".

A juicio de la parte recurrente, la DISNUR no justifica ni motiva la razón de la prohibición de este uso en todos los espacios de ordenación delimitados por la Directriz, (salvo las Sierras de Interés Singular, con la única salvedad del área SS-03-ENP donde también están prohibidos). La falta de motivación constituye una contravención de los artículos 103.1, 9.3 y 14 CE y 4.1 RDL 7/2015.

En los informes periciales aportados por los recurrentes se mantiene que:

- No se justifica por qué la prohibición absoluta resulta necesaria para proteger los valores justificativos de cada espacio de ordenación.
- No se justifica la razón de extender - sin discernir o distinguir- la prohibición a cualquier instalación o construcción industrial.
- No se justifica porqué se prohíben estos usos y se permiten otros con mayor impacto visual, paisajístico o medio ambiental.

Considera además que la prohibición absoluta e inmatizada de este tipo de instalaciones, es contraria a la finalidad que persiguen los instrumentos de ordenación del territorio pues el artículo 2 de la LOTUR, establece como finalidad de los mismos garantizar "un disfrute racional y equilibrado del territorio y sus recursos", "promover una gestión eficaz de los espacios, recursos y riquezas naturales".

Además, el artículo 22.3 a) LOTUR recoge como finalidad de las Directrices de actuación territorial "propiciar la utilización adecuada, racional y equilibrada del territorio, en cuanto recurso natural no renovable".

No resulta coherente, mantiene la parte actora, esta prohibición general con la finalidad de la Directiva, resultando contraria a los preceptos citados e incluso incurriendo en desviación de poder por no ajustarse a la



finalidad a la que deben servir, lo que conlleva no solo la anulación sino también la condena a la administración a que contemple estos usos como permitidos.

Suplica en la demanda que: "5º.- Anulando los artículos 28 a 35 de la Normativa de la Directriz en la parte en que declaran como uso y actividad prohibida la "instalaciones o construcciones industriales de producción de energía".

6º.-*Condenando a la Administración demandada a que contemple ese uso y actividad como permitido en todas las áreas de ordenación.*"

En este concreto aspecto, el recurso de los actores debe prosperar, aunque tan solo en la pretensión anulatoria. No en la de condena.

Efectivamente, es palmaria la contradicción existente en las finalidades y objetivos de la LOTUR y la prohibición absoluta e inmatizada de las instalaciones o construcciones industriales de producción de energía.

El artículo 26 e) de la normativa recoge el uso relativo a "Instalaciones o construcciones industriales de producción de energía: Se incluyen aquí instalaciones o construcciones necesarias para la generación de energía a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos".

Si la Directriz tiene como objetivo general la preservación del medio **ambiente** en el territorio de La Rioja, entendiéndolo en un sentido amplio comprensivo de valores paisajísticos, ecológicos, agrícolas, naturales, conservación de especies ..no se comprende la razón de una prohibición que de no existir permitiría las instalaciones de producción de energía renovable, disminuyendo o eliminando la contaminación de suelos, aire y agua.

Esta contradicción, evidente para la Sala, obliga a la administración a motivar, espacio por espacio, y/o área por área la razón de la prohibición discriminando además entre las diferentes posibilidades de instalaciones de generación de energía, no renovable o renovable, por si alguna de las mismas no fuera posible en el concreto espacio o área.

Compartimos, en definitiva, que la prohibición absoluta de estos usos no solo carece de motivación, sino que es incoherente, así formulada, con la finalidad de la Directriz. Y compartimos también que la prohibición ha de ser - en cada caso- justificada, motivada, matizada y modalizada en cuanto a las posibilidades existentes de producción de energía, renovable o no.

Por las mismas razones por las que rechazamos la prohibición absoluta de este tipo de usos, rechazamos también que los mismos sean siempre usos permitidos, como pretenden los recurrentes. Ni la prohibición ni la permisión de estos usos puede ser absoluta y su régimen de autorización o prohibición en cada espacio de ordenación, deberá justificarse ponderando valores que predominan en el territorio, aquellos que quieren ser salvaguardados por encima de otros, y aquellos de protección menos intensa o justificando la prohibición por la incidencia de regulaciones sectoriales sobre el territorio que hacen inviable la instalación de producción de energía.

En fin, es exigible una ponderación de valores y objetivos, explicitada en la regulación de las instalaciones o construcciones industriales de producción de energía a las que se refiere el art 26 e) de la DISNUR. En todo caso, como es evidente y ya hemos dicho, la prohibición puede subsistir si la misma deriva de un ordenamiento sectorial indisponible, como la RED Natura 2000, la incidencia de la ley 42/2007, el Decreto de La Rioja 48/1998.

Respecto a la posibilidad apuntada por la Administración, para que en el caso de nulidad de la prohibición de este tipo de instalaciones "autorizar" un margen de decisión, conforme al art 10.4 de la DISNUR, esta Sala no puede pronunciarse sobre esta cuestión, pues corresponde al legislador autonómico y/o la COTUR solventar la laguna que la nulidad ocasiona en la regulación.

En suma, por las razones anteriores este motivo de impugnación ha de ser estimado parcialmente.

OCTAVO. - COSTAS.- La estimación parcial del recurso conduce a no hacer expresa imposición de costas (artículo 139 LJCA).

Vistos los preceptos citados y demás de pertinente aplicación,

FALLAMOS

Se ESTIMA PARCIALMENTE el recurso contencioso administrativo interpuesto por D^a Elsa , Don Argimiro , Don Mario , D^a Verónica y Don Darío , representados por la procuradora doña MARÍA DEL PILAR ZUECO CIDRAQUE frente a la DIRECTRIZ DE SUELO NO URBANIZABLE DE LA RIOJA aprobada por Decreto 18/2019 del Gobierno de La Rioja , conforme a lo dispuesto en el Fundamento Séptimo de la presenta Sentencia .



Y, en consecuencia, se anulan los artículos 28 a 35 de la Directriz en la parte que declaran como uso y actividad prohibida la de "instalaciones o construcciones industriales de producción de energía" en los Espacios de Ordenación, desestimándose el resto de los motivos de impugnación.

No se hace expresa imposición de costas.

Así por esta nuestra Sentencia, -de la que se llevará literal testimonio a los autos-, y que es susceptible de recurso de casación en los términos previstos en los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

FONDO DOCUMENTAL CENDO