

CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA



DICTAMEN  
58/24

ANTEPROYECTO DE LEY DEL PAISAJE DE LA RIOJA.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 1 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja		2024/0931962
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1	Presidente y Consejero			
2				

En Logroño, a 21 de octubre de 2024, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido, en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz y de las Consejeras D.<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D.<sup>a</sup> María Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

58/24

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por el Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja sobre el *Anteproyecto de Ley del Paisaje de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, un Anteproyecto de *Ley del Paisaje de La Rioja*, junto con el expediente correspondiente al procedimiento de elaboración del referido Anteproyecto, que consta de la siguiente documentación de interés:

1. Ficha relativa a la exposición en el Portal Participa el trámite de consulta previa, de la Dirección General de Medio Natural y Paisaje, de 23-05-24.
2. Exposición en el Portal Participa del trámite de consulta, de 23-05-2024 al 14-06-2024.
3. Certificado de la consulta previa emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de 17-06-2024.
4. Alegaciones presentadas electrónicamente por el Ayuntamiento de San Millán de Yécora, de 04-06-2024, que fueron transcritas literalmente y valoradas en la memoria complementaria del centro gestor de fecha 8 de agosto de 2024 (Documento nº 14); y las alegaciones presentadas *por RWE Renewables Ibera SAU*, de 13-06-2024.
5. Resolución de inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, de 26-06-2024.
6. Memoria Justificativa de la Dirección General de Medio Natural y Paisaje, de 21-06-2024.
7. 1º borrador de la Ley del Paisaje de La Rioja, de 28-06-2024 (según índice).
8. Exposición en el Portal participa del Gobierno de la Rioja del trámite de información pública, de 02-07-2024 al 22-07-2024.
9. Certificado de la información pública, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de 24-07-2024.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 2 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

10. Alegaciones presentadas al trámite de información pública por:
  - Asociación Ecologista de La Rioja-Ecologistas en Acción, de 16-07-2024.
  - Dirección General de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua.
  - Asociación Riojana de Agricultores y Ganaderos ARAG-ASAJA, de 19-07-2024.
  - Alegaciones privado, de 19-07-2024.
  - Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada Rioja, de 19-07-2024.
  - Plataforma por el progreso sostenible de las tierras orientales de La Rioja.
  - Unión de Agricultores y Ganaderos de La Rioja UAGR-COAG, de 22-07-2024.
  - Colegio de Ingenieros de caminos canales y puertos, de 22-07-2024.
  - Aportaciones privado, de 22-07-2024.
11. Oficio de solicitud del trámite de audiencia al Consejo Riojano de Cooperación Local y certificado de notificación de su puesta a disposición, de 30-07-2024.
12. Informe de valoración de las alegaciones presentadas en trámite de audiencia de la Dirección General de Medio Natural y Paisaje, de 31-07-2024.
13. 2º Borrador de la Ley del Paisaje de La Rioja (según índice 31-07-2024).
14. Memoria-Informe de la Dirección General de Medio Natural y Paisaje con relación a las alegaciones recibidas en la fase de la consulta previa (Documento núm. 4), de 08-08-2024.
15. Certificado del Secretario del Consejo Riojano de Cooperación Local, de 12-08-2024.
16. Resolución de la Secretaría General Técnica por la que se declara formado el expediente y se continúa la tramitación del Anteproyecto de la Ley del Paisaje de La Rioja, de, de 13-08-2024.
17. Memoria Inicial de la Secretaría General Técnica, de 13-08-2024.
18. Oficio de la Secretaría General Técnica por el que se solicita informe con carácter de urgencia al Servicio de Organización, Innovación y Evaluación de los Servicios Públicos sobre el primer Anteproyecto de Ley (2º borrador que figura en el documento núm.13), de 13-08-2024.
19. Informe del Servicio de Organización, Innovación, y Evaluación de los Servicios Públicos, de 20-08-2024.
20. Oficio de la Secretaría General Técnica por el que se remite el informe del SOISP a la Dirección General de Medio Natural y Paisaje, de 21-08-2024.
21. 2º Memoria-Informe de la Dirección General de Medio Natural y Paisaje, de 28-08-2024.
22. 2º Anteproyecto de Ley (3º borrador de la Ley, de 28-08-2024 según índice).
23. Oficio de la Secretaría General Técnica por el que se solicita informe con carácter de urgencia a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 29-08-2024.
24. Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 05-09-2024.
25. 3º Memoria-Informe de la Dirección General de Medio Natural y Paisaje.
26. 3º Anteproyecto de Ley del Paisaje de La Rioja (4º borrador de la Ley, de 06-09-2024 según índice).
27. Memoria de la Secretaría General Técnica previa a la emisión de Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, de 09-09-2024.

## Antecedentes de la consulta

### Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 11-09-2024 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, la Excmo. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 3 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja		2024/0931962
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1	Presidente y Consejero			
2				

## Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 12-09-2024, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

## Tercero

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

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Primero

#### Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido de éste

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen, cuya consulta es facultativa, en cuanto que se trata de un Anteproyecto de Ley y así lo disponen los arts.12, b), de nuestra Ley reguladora 3/2001, y 13, B), de nuestro vigente Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Por lo que hace al ámbito de nuestro Dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante”*.

Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Ley a la legalidad y constitucionalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 4 / 42
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

## Segundo

### Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de Anteproyectos de Ley

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

Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la elaboración del Anteproyecto, de los trámites establecidos: i) en el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (LGI); y, ii) en los arts. 32 *bis*) y siguientes de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Régimen Jurídico y de Funcionamiento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LFAR).

2. El artículo 45 LGI, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Anteproyectos de Ley, que han de ser posteriormente sometidos al Parlamento de La Rioja, expresa cuanto sigue:

*“1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley al Parlamento de La Rioja.*

*2. La elaboración y tramitación de los anteproyectos se regirá por lo dispuesto en las normas reguladoras del funcionamiento de la Administración.*

*3. El titular de la consejería competente elevará el anteproyecto, así como el resto de la documentación, al Consejo de Gobierno, a fin de que este decida sobre su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Parlamento de La Rioja”.*

Según hemos señalado, estas previsiones han de integrarse con las establecidas por los arts. 32 *bis* y siguientes de la LFAR, que conforman la Sección 2ª del Capítulo I del Título III de dicha Ley, Sección relativa a *“la elaboración de leyes y reglamentos”*.

Como hemos dicho en dictámenes anteriores (cfr, p.e, D.17/97, D.9/01 y D.36/13), *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”*.

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son, empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 5 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja		2024/0931962
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1	Presidente y Consejero			
2				

o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa.

En el primer caso, es decir, cuando se trate de disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 LJCA, Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exigen el art. 45 de la LGI y sus disposiciones concordantes de la LFAR.

La función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo superior, como la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales.

3. Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control, previo y formal, del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar su grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la consulta.

### A) Consulta previa

El art. 32 *bis* de LFAR, bajo tal concepto, establece que:

*“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”.*

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32 *bis*.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 6 / 42
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración pública de la CAR (APCAR) o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPACAP (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

*“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.*

*4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el ap. primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.*

En relación con este precepto, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018 (FJ 7-b y c) ha declarado que el art. 133 LPACAP resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del ap. 133.1 LPACAP, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las Comunidades Autónomas (CCAA).

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 7 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja		2024/0931962
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1	Presidente y Consejero			
2				

Pues bien, este trámite ha sido adecuadamente satisfecho, conforme acredita el certificado de 17 de junio de 2024 de la Secretaria General Técnica (SGT) de la Consejería de Hacienda, gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, obrante en el expediente, que informa de que, con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley, se habilitó en el Portal *web* del Gobierno de La Rioja una “consulta previa”, que se desarrolló entre el 23 de mayo de 2024 y el 14 de junio de 2024, recibándose varias alegaciones presentadas electrónicamente por el Ayuntamiento de Yécora, de 4 de junio de 2024, y por *RWE RENEWABLES Iberia SAU*, de 13 de junio de 2024.

## B) Órgano competente y Resolución de inicio

1/ En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.1 LFAR:

*“1. El procedimiento para la elaboración de las leyes se iniciará siempre mediante resolución del consejero competente por razón de la materia (...)”.*

En el caso que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 21-06-2024 de la Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, que es la titular de la Consejería competente en virtud del Decreto 56/2023, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería y sus funciones de desarrollo de la ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de La Rioja.

2/ Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR dispone que:

*“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.*

A este respecto, la Resolución de inicio, además de referir el objeto de la norma y su incidencia en el marco normativo vigente, recoge expresamente el fundamento jurídico de la competencia ejercida, tanto en relación con la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia *estatutaria* de la CAR desde el punto de vista material, lo que responde a la interpretación que, en este punto, ha venido reiterando el Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros).

## C) Anteproyecto

El art. 34.1 de la LFAR señala que “*el borrador inicial estará integrado por una parte*

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 8 / 42
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			



*expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento, que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas”.*

En este caso la Resolución de inicio viene acompañada de una Memoria justificativa y un borrador inicial, todos con la misma fecha de la disposición proyectada: 21-06-2024, que es plenamente ajustado a los preceptos citados.

#### **D) Memoria inicial e informe de impacto por razón de género**

El art. 34.2 de la LFAR dispone que:

*“El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente”.*

A estos efectos, en el expediente que examinamos consta, como hemos dicho, de una primera Memoria justificativa, de 21-06-2024, de la Dirección General (DG) de Medio Natural y Paisaje, que cumple ampliamente las exigencias previstas por el citado precepto: analiza el marco normativo y competencial en que se insertará la norma en tramitación; y se pronuncia sobre su objeto y oportunidad.

La Memoria respecto al impacto de género del borrador inicial de este Anteproyecto, expresa *“La entrada en vigor de esta norma no tendrá ningún efecto o impacto de género. El texto de la norma se ha redactado empleando in lenguaje inclusivo”.*

Cumple, formalmente, con la exigencia derivada del artículo 22 de la Ley 7/2023, de 20 de abril de igualdad efectiva de hombres y mujeres de La Rioja (que resulta de plena exigencia según se argumentó en nuestro dictamen D.59/23).

#### **E) Estudio económico**

El art. 34.3 de la LFAR señala 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”.*

El objetivo que persigue el estudio económico del Anteproyecto de Ley, exigido por los arts. 45.3 LGI y 34.3 LFAR, es que luzca, en los Anteproyectos normativos, el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 9 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja		2024/0931962
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1	Presidente y Consejero			
2				

como la financiación prevista para acometerlos; en suma, con objeto de programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12).

A tal efecto, hemos recordado también (cfr. D.5/14) que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 620/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de La Rioja, ECLI:ES:TSJLR:2000:1026.

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta asimismo el art. 40.1 LHR (Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja), a cuyo tenor: *“las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación ... deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo”*; añadiendo el art. 40.2 LHR que: *“con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la Dirección General con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”*.

Pues bien, la ya citada Memoria Justificativa de 21 de junio de 2024, dentro de la valoración de los efectos, no estima la necesidad de valoración del impacto económico del Anteproyecto ya que, *“La entrada en vigor de esta norma no tendrá ningún impacto económico”*.

Este Consejo aun siendo consciente de la dificultad de cuantificar los ingresos y gastos que de modo inmediato o a medio plazo podrían derivarse de la aprobación de la Ley invita al centro gestor a aclarar algunas previsiones legislativas que pueden acarrear un incremento de gastos públicos: *“instrumentos de planificación y organización administrativa; medidas de fomento y sensibilización...”*. En consecuencia, la Administración autonómica habrá de llevar a cabo numerosas actuaciones en distintos ámbitos, incluso antes del desarrollo de la Ley y que previsiblemente tendrán impacto en términos de incremento de su gasto público (p. ej. Arts. 5, 7, 8, 9, 10, 12...).

En definitiva, al margen de que, desde un punto de vista estrictamente formal, pueda darse por cumplido este trámite consideramos que el Anteproyecto tendrá un claro impacto presupuestario en el ámbito de la CAR, y también en el de las Administraciones locales y, en tal sentido, el expediente debería completarse con un estudio económico más detallado, con el fin de que, tanto el Consejo de Gobierno al decidir sobre la aprobación del Proyecto de Ley, como el Parlamento de La Rioja en el curso de la tramitación parlamentaria de esta

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 10 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

iniciativa legislativa, dispongan de los elementos de juicio más consistentes que sean posibles en orden a ponderar las consecuencias económicas de la promulgación de la Ley proyectada.

## F) Trámite de audiencia

1. La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

*“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la dirección general competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del anteproyecto, publicará el texto en el Portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.*

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

El trámite de audiencia no es una mera formalidad procedimental: i) estamos ante un imperativo constitucional *ex art 105.a) CE*, que, sin bien no configura un derecho subjetivo, *“no es una mera norma programática”* (STC 17/1981, de 8 de junio, FJ 5); ii) viene a consagrar un importante derecho constitucional a la *“participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración”* (STS de 12 de octubre de 2008, RCas. 35/2006); iii) se trata de un *“principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos”*, así como de una *“garantía para el mayor acierto”* de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa (STC 102/1995, de 26 de junio. FJ 13); y iv) conviene también, por último, subrayar su singular conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

2. Sobre la manera en que haya de garantizarse esa audiencia, debe ponerse de manifiesto que, tras la modificación operada por la Ley 2/2018, el art. 36.1 LFAR contempla

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 11 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja		2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1	Presidente y Consejero			
2				

dos formas diferentes de sustanciarla:

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

-Y otra, que responde a la concepción clásica de la audiencia corporativa: *“Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”*.

A este respecto, conviene subrayar que la interpretación estricta de la redacción del art. 36.1 LFAR parece excluir la posibilidad de configurar esos dos cauces como alternativos, de modo tal que, cuando hubiera de verificarse dicho trámite de audiencia, la Consejería tramitadora pudiera optar libremente entre una u otra fórmula. Más bien parece, por el contrario, que el propósito del legislador de 2018 fue atribuir carácter obligatorio a la audiencia pública (*“la Dirección General competente... publicará...”*), y optativo a la audiencia corporativa (*“Asimismo, podrá también...”*).

3. En este caso, la Consejería actuante sometió el texto a un trámite de audiencia pública o general, abriendo al efecto un plazo que transcurrió entre el 2 de julio de 2024 y el 22 de julio de 2024, conforme se publicó en la página web del Gobierno de La Rioja (<https://web.larioja.org/participa>), en la que –según ha podido comprobar este Consejo– se hizo accesible el borrador del Anteproyecto.

En el curso de dicho trámite formularon las siguientes alegaciones:

- Asociación ecologista de La Rioja. Ecologistas en Acción.
- Redes Eléctricas Inteligentes SAU. Grupo Iberdrola.
- Asociación Paisajes y Viñedos de La Rioja Oriental.
- ARAG-ASAJA.
- Heredad Vistahermosa SL.
- Consejo Regulador de la DOC Rioja (2).
- Viñedos Valdemar SLU.
- Plataforma por el progreso sostenible de las tierras orientales de La Rioja.
- Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- UAGR-COAG.
- Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Áridos-ANEFA.

En el expediente del Anteproyecto de Ley (AL), figuran alegaciones presentadas por el Servicio de Urbanismo de la DG de Urbanismo y Vivienda y de la DG de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua, del Gobierno de La Rioja, no constando ninguna solicitud de informe a

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 12 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja		2024/0931962
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1	Presidente y Consejero			
2				

otros departamentos u organismos de las Administraciones públicas.

4. Por otra parte, en lo que sería una manifestación de audiencia corporativa, la Consejería tramitadora, sometió el texto al Consejo Riojano de Cooperación Local y a la Federación de Municipios de La Rioja, a ambos con fecha de 30 de julio de 2024. El Consejo de Cooperación Local aportó respuesta mediante certificado del Secretario del Consejo de fecha 12-08-2024 en el que expresa que en la sesión celebrada el día 08-08-2024, el Pleno del Consejo, acordó, informar favorablemente la propuesta de Anteproyecto de Ley del Paisaje, sin acompañar dicho certificado con el acta de la sesión, como este Consejo Consultivo recomienda.

En el mismo trámite de audiencia corporativa, no se requirió informe al Consejo Asesor de Medio Ambiente de La Rioja, órgano que *“canaliza la participación pública colectiva”* en materia ambiental (art. 8 de la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja, LMAR). Cabe aclarar aquí que su intervención resultaba solo facultativa, dado que conforme al art. 3.e) de su Decreto regulador (el 43/2010, de 30 de julio) solo debe *“ser consultado sobre los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general en materia de medio ambiente que adopten la forma de decreto”*, sin perjuicio de que pueda *“emitir cuantos informes le sean solicitados por el Gobierno de La Rioja”* (art. 3.c del Decreto 43/2010).

5. Las alegaciones y observaciones formuladas en el trámite de audiencia fueron detalladamente analizadas en un informe de 31-07-2024 de la DG de Medio Natural y Paisaje.

Tras el estudio y valoración de cada una de ellas se elaboró un nuevo borrador.

La DG de Medio Natural y Paisaje emite una memoria justificativa complementaria el 8 de agosto de 2024 para complementar a la de 31 de julio, analizando las alegaciones de la fase de consulta previa.

## G) Formación del expediente

El art. 35 LFAR dispone lo siguiente:

*“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.*

*2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad de la disposición.*

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

en formato PDF/A 1.7 Firma PADES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.

Pág. 13 / 42

Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

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

La declaración de la SGT de la Consejería actuante a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de 13-08-2024, que resulta conforme con el precepto transcrito.

A esa Resolución, la SGT acompaña una Memoria, de la misma fecha.

## H) Intervención de los entes locales

De acuerdo con el art. 37 LFAR:

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

A juicio del Consejo es evidente que el Anteproyecto afecta a competencias locales.

El planeamiento urbanístico forma parte del ámbito de competencia municipal (art. 25.2.a) LBRL), aunque esta competencia no sea exclusivamente local; y el art. 22 AL establece ciertas finalidades que, en lo sucesivo, habrán de buscar los instrumentos de planeamiento urbanístico.

En el expediente no se halla documentación sobre la participación en éste trámite de la Federación Riojana de Municipios.

## I) Informes y dictámenes preceptivos

1. Según el artículo 38 de la LFAR:

*“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.*

*2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualesquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.*

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

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 14 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

2. Esta fase del procedimiento se ha desarrollado del modo que sigue:

i) La Consejería actuante recabó el informe, con carácter de urgencia, del Servicio de Organización, Innovación y Evaluación de los Servicios Públicos SOIESP, con fecha 13-08-2024 remitiéndose un elaborado informe el 20-08-2024, que determina que la SGT actuante lo remita de nuevo a la DG de Medio Natural y Paisaje para un nuevo informe, de fecha 28-08-2024 al que se incorpora un estudio de cargas administrativas, de conformidad con el artículo 28 de la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa.

ii) La Consejería actuante recabó informe, con carácter de urgencia, de la DG de Servicios Jurídicos con fecha 29-08-2024, remitiéndose informe el 5 de septiembre de 2024.

iii) A la vista de estos dos documentos, la DG de Medio Natural y Paisaje confeccionó un Informe, de 5 de septiembre de 2024, “*en respuesta a los informes*” citados, que, en esa misma fecha, la propia DG suscribió una “*Memoria nº 3*”.

iv) Tal como hemos expresado al analizar el período de audiencia, además de los informes referidos, la participación de la Administración autonómica se ha limitado a las alegaciones presentadas, en consulta pública, por el Servicio de Urbanismo de la DG de Urbanismo y Vivienda y de la DG de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua, del Gobierno de La Rioja.

No constan solicitudes de informe a otros departamentos y organismos de la Administración del Estado, teniendo en cuenta la concurrencia competencial en la materia tratada en el anteproyecto.

## J) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

*“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.*

*2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y*

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PADES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 15 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

*demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.*

*3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.*

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta la referida Memoria previa a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo, firmada por la SGT actuante de fecha 9 de septiembre de 2024 acompañada del borrador que será objeto de estudio en este dictamen.

## K) Recapitulación

Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos que se han observado adecuadamente las exigencias de procedimiento contenidas en los arts. 32.bis a 39 LFAR, con las salvedades advertidas del estudio económico y especialmente sobre la intervención de la Administración autonómica y del Estado.

Estas observaciones, en caso de ser acogidas, deberían dar lugar a una retroacción procedimental, de modo que, si supusieran alguna modificación del texto, acarrearían la necesidad de emitir una nueva memoria final y un nuevo informe de la DG de los Servicios Jurídicos.

## Tercero

### Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Anteproyecto de Ley

#### 1. Competencias de la CAR

A) La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualesquiera disposiciones proyectadas, ora sean de rango legal, ora reglamentarias; pues, en caso contrario, amenazarían sobre ellas mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *conditio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del “bloque de constitucionalidad”, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR).

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 16 / 42
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			



**B)** El Proyecto de Ley sometido a nuestra consideración dará lugar, en caso de ser aprobado por el Parlamento autonómico, a la Ley del Paisaje de La Rioja, y, según su art. 1º.1 *“tiene por objeto el reconocimiento jurídico, la protección, gestión y ordenación del paisaje de La Rioja, con el fin de alcanzar unos objetivos de calidad paisajística”*.

El Convenio Europeo del Paisaje, firmado en Florencia el 20 de octubre de 2000, ratificado por España el 26 de noviembre de 2007, en vigor desde el 1 de marzo de 2008 define el paisaje como *“cualquier parte del territorio tal y como lo perciben los integrantes de la población. Dicha percepción es el resultado de la integración entre los factores naturales y/o humanos del medio y no se entiende únicamente como paisaje el percibido visualmente, sino el percibido por todos los sentidos”*.

Por ello mismo, unos de los Compromisos adquiridos por el Reino de España al ratificar dicho Convenio Europeo, es que las partes se comprometen a:

***“Artículo 4 Reparto de competencias***

*Cada parte aplicará el presente Convenio, en particular los artículos 5 y 6, con arreglo a su propio reparto de competencias, de conformidad con sus principios constitucionales y su organización administrativa, y respetando el principio de subsidiariedad, teniendo en cuenta la Carta Europea de Autonomía Local. Sin perjuicio de las disposiciones del presente Convenio, cada Parte armonizará la aplicación del presente Convenio con sus propias políticas”*.

En definitiva, el mantenimiento de los paisajes, además de otras consecuencias, afecta en primer lugar al medio ambiente físico.

**C) El paisaje como materia sobre la que recae la competencia**

Para valorar correctamente la competencia autonómica resulta ineludible señalar que el paisaje, como tal, no ha sido objeto de ninguna ley monográfica, ni en el ámbito nacional, ni en el riojano. No aparece en el listado de materias de la Constitución.

Ello, no obstante, tampoco es una materia huérfana de regulación. Una breve referencia a su contexto servirá para analizar mejor la norma propuesta.

El paisaje no tiene un régimen legal a nivel estatal, más allá de la incorporación a nuestro ordenamiento del Convenio de Florencia de 2000, y de alguna previsión en leyes sectoriales.

Por ejemplo, en la Ley del suelo y rehabilitación urbana, RDLeg 7/2015, la protección del paisaje se incluye en los principios de desarrollo territorial (art. 3.2), en los derechos y deberes del ciudadano (art. 5-a) y art. 6.a), como parte del contenido del derecho de

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 17 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

propiedad (art. 13.1), como criterio básico de utilización del suelo (art. 20.2), y como un valor del suelo rural que puede determinar que esté en una situación de especial protección (art. 21.2-a).

También, en materia de medio ambiente, encontramos regulación con incidencia sobre el paisaje, en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, (principios, art. 2; definiciones, art. 3.26; y espacios protegidos, arts. 28, 30, 35 y concordantes). La Ley 21/2013, de 9 de diciembre de Evaluación ambiental también integra el paisaje en las definiciones (art. 3) y, sobre todo, en los estudios de impacto ambiental (art. 35) y en la evaluación de impacto ambiental (art. 45).

En nuestro ámbito de La Rioja, la principal atención al paisaje ha venido por esas dos mismas vías: i) el urbanismo y la ordenación del territorio, por un lado; y ii) la protección del medio ambiente, por otro.

i) La LOTUR, Ley 5/2006 dedica atención al paisaje en distintas partes de su articulado, y ha sido modificada en distintas ocasiones con objeto de aumentar la protección sobre el paisaje.

Por Ley 7/2021 de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2022, se modifica la LOTUR para exceptuar el régimen de licencia urbanística a las instalaciones de aprovechamiento de energía solar para autoconsumo (art. 192.4 LOTUR), y se aprovecha para introducir unas disposiciones de protección paisajística.

Esta Ley añade las Disposiciones adicionales 10, 11 y 12 con la siguiente redacción:

*Disposición adicional décima. Suelo no urbanizable especial de protección al paisaje.*

*“En tanto no se apruebe la Estrategia Riojana del Paisaje o la Ley del Paisaje de La Rioja, el suelo no urbanizable especial de protección al paisaje estará constituido por:*

*a) Los terrenos considerados como áreas de especial interés paisajístico incluidos en el Inventario y Caracterización de Paisajes Singulares y Sobresalientes de La Rioja.*

*b) Aquellos que configuran el paisaje cultural del vino y el viñedo, según el Decreto 20/2015, de 12 de junio.*

*El régimen jurídico aplicable a estos terrenos será el establecido en la Directriz de Protección de Suelo No Urbanizable de La Rioja para los parajes geomorfológicos singulares de interés paisajístico en ella regulados, en el apartado a), y para los Espacios Agrarios de Interés, en el apartado b).*

*Dichos terrenos deberán incluirse en el Catálogo de Paisajes que se redacte con motivo de la Ley del Paisaje de La Rioja”.*

Disposición adicional undécima.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 18 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

*“El Gobierno de La Rioja realizará un estudio integral del paisaje de La Rioja a fin de determinar las áreas de protección paisajística y, en su caso, los diferentes niveles de protección, y las medidas de protección inherentes o correspondientes a cada nivel. Una vez realizado dicho estudio, se efectuará la correspondiente ordenación paisajística, en el plazo de seis meses, en la que se determinará la posible ubicación de los nuevos proyectos de energías alternativas, eólicas y fotovoltaicas, en virtud de los diferentes niveles de protección paisajística que se establezcan.*

*Esta ordenación contemplará al menos los siguientes extremos:*

*El establecimiento de un porcentaje máximo del suelo urbanizable previsto en el Plan General Municipal para el establecimiento de infraestructuras de generación de energía eléctrica.*

*La ampliación de la distancia mínima de las instalaciones de generación de energía eléctrica y sus instalaciones de evacuación con respecto a los núcleos urbanos.*

*La determinación de perímetros en terrenos forestales con cubiertas arboladas o de matorrales, en hábitat de interés comunitario y en paisajes singulares y sobresalientes.*

*La incorporación de la obligatoriedad de un estudio del impacto económico.*

*El estudio de la posibilidad de repotenciación de las instalaciones ya existentes”.*

**Disposición adicional duodécima. Suelo no urbanizable especial de protección agropecuaria.**

*“En tanto no se apruebe la Ley de Agricultura y Ganadería de La Rioja, el suelo no urbanizable especial de protección agropecuaria estará constituido por los terrenos que hayan sido objeto de concentración parcelaria con resolución firme, los terrenos agrícolas de regadío y los terrenos agrícolas de secano de alta productividad.*

*El régimen jurídico aplicable a estos terrenos será el establecido en la Directriz de Protección de Suelo No Urbanizable de La Rioja para los espacios agrarios de interés en ella regulados.*

*Dichos terrenos deberán incluirse en los espacios de ordenación que la Directriz de Protección de Suelo No Urbanizable de La Rioja establece como Espacios Agrarios de Interés”.*

En 2022 se suspendió la aplicación de las D.A. 10 y 12, por medio de la Ley 7/2022, de 23 de mayo, para la suspensión temporal de la aplicación de las disposiciones adicionales décima y duodécima incorporadas a la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja (LOTUR).

**Justificaba la Ley 7/2021 por:**

*“La implantación de las energías alternativas es un reto y una necesidad del presente para conseguir llegar a un sistema de suministro energético global sostenible y limpio, con el objetivo de dejar a las nuevas generaciones un mundo mejor.*

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 19 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

*Esta necesidad debe equilibrarse, en el territorio de La Rioja, con la necesaria protección de determinados cultivos que, como la vid, olivo o similares, constituyen su sello de identidad, así como de su singular paisaje, repleto tanto de belleza natural como de las obras artísticas y arquitectónicas milenarias que jalonan nuestra geografía”.*

Pero, por la inseguridad jurídica generada y por ciertas antinomias se decidió suspender su vigencia a la espera de la Ley de Agricultura, entonces en tramitación. En concreto, la exposición de motivos de la Ley 7/2022 dice que:

*“Más en particular, los conceptos jurídicos indeterminados que utiliza la disposición adicional duodécima de la LOTUR no se pueden integrar correctamente sin una ley de agricultura o una directriz de suelo no urbanizable que definan con la necesaria seguridad jurídica conceptos que resultan cruciales para la debida calificación de los suelos. Así, identificar los terrenos agrícolas de regadío y los terrenos agrícolas de secano de alta productividad como suelo no urbanizable especial de protección agropecuaria exige la correcta definición del regadío y del secano de alta productividad, so pena de poder incurrir en arbitrariedades. La calificación urbanística del suelo es una actuación de gran trascendencia jurídica y no debería quedar al albur de interpretaciones libres y sin un sustento normativo claro. Algo similar ocurre, en menor medida, con la disposición adicional décima, que tiene una implicación directa con el viñedo, objeto de atención en la futura ley de agricultura”.*

La Ley de agricultura no se llegó a aprobar en la legislatura pasada, ni se ha aprobado en la presente, sin que se aclare qué se entiende por concentración parcelaria firme, terrenos agrícolas de regadío o de secano de alta productividad.

La D.A.10 se derogó por medio de la por Ley 4/2024, de 1 de julio, de medidas administrativas y presupuestarias urgentes para la mejora de la prestación de los servicios públicos en La Rioja.

Están en vigor, por tanto, las adicionales 11 y 12, aunque la dificultad expresada en la suspensión temporal hasta la aprobación de la Ley de agricultura no se ha resuelto.

Este panorama se completa con la Ley 1/2024, de 24 de enero, medidas temporales y urgentes para la protección del paisaje de La Rioja, que en su exposición de motivos justifica la moratoria en las autorizaciones de instalaciones eléctricas de generación de energía, y dice:

*“El Gobierno de La Rioja ya ha comenzado los trámites necesarios para la aprobación de la Ley del paisaje de La Rioja, que protegerá, gestionará y ordenará el paisaje riojano, pero el proceso de planificación y evaluación ambiental no es inmediato y por eso resulta oportuna la aplicación de una moratoria a la autorización y declaración de utilidad pública de tales instalaciones, en tanto se planifica y consensua una transición ordenada, eficiente y respetuosa con todos los valores ambientales y sociales”.*

Esta Ley ha sido objeto de un proceso de negociación precontencioso antes de recurrirla de inconstitucionalidad por el Gobierno de la Nación (art. 33 LOTC), en relación

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 20 42
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

a su artículo 2, que ha concluido con un acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja para derogar la citada ley:

*“Ambas partes tienen conocimiento de que se está tramitando el Anteproyecto de Ley del Paisaje de La Rioja, en el que se prevé la derogación de la Ley 1/2024, de 24 de enero, medidas temporales y urgentes para la protección del paisaje de La Rioja, objeto del presente procedimiento. A tal efecto, ambas partes entienden adecuado que, por parte del Gobierno de la Comunidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se haya promovido la correspondiente modificación legislativa, y se complete su tramitación, incluyendo en el citado Anteproyecto o en otra norma con rango legal la derogación de aquellas disposiciones que puedan resultar objeto del presente procedimiento a fin de que se mantenga la salvaguarda de las competencias del Estado en relación con las instalaciones energéticas que precise de su autorización”, (BOE y BOR de 9 de octubre de 2024).*

La regulación del paisaje desde esta perspectiva se completa con la Directriz de protección del suelo no urbanizable de La Rioja, Decreto 18/2019 (DPSNUR) al que se remiten algunos artículos del anteproyecto objeto de consulta.

ii) En este panorama se debe incluir una referencia a la regulación medioambiental que se salva de la confusión que genera la rápida sucesión de normas descrita.

La Ley 2/2023, de 31 de enero, de Biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja protege el paisaje exigiendo que se diseñen las líneas de transporte y distribución de energía, y las instalaciones de producción de energía minimizando su impacto en el paisaje (arts. 35 y 36); así como regulando la figura del *“Paisaje protegido”* de especial protección (art. 86 y ss).

También la Ley 6/2017, de 8 de mayo de Protección del medio ambiente de La Rioja, desarrollada por el Decreto 29/2018, incluye al paisaje dentro de su ámbito y formando parte de la definición de los conceptos que utiliza.

Por tanto, el paisaje se ha abordado en nuestra Comunidad Autónoma a través de regulaciones vinculadas al urbanismo y la ordenación del territorio, mediante la modificación de la LOTUR, en regulaciones que siguen vigentes; a través de proyectos normativos vinculados a la Agricultura que no han visto la luz; y a través de normas de protección del medio ambiente que, parece ser el encuadramiento y la opción elegida en el anteproyecto que nos ocupa.

El Estatuto de Autonomía de La Rioja tiene una previsión específica en la que cita el paisaje dentro del título de competencia para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de *“protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje”*, art. 9.1 EAR.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 21/ 42
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

**D)** Por obvia que sea, esta consideración permite ya, en lo jurídico, un primer encuadramiento competencial de la actuación que, en España, deben desarrollar los poderes públicos para proteger, gestionar y ordenar el paisaje dentro de un desarrollo sostenible.

Y así, en lo que hace a la Comunidad Autónoma de La Rioja, la competencia estatutaria que la habilita para aprobar la Ley proyectada es, fundamentalmente, la que resulta del art. 9.1 EAR, que confiere a la CAR el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de *“Protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje. Espacios naturales protegidos. Protección de los ecosistemas”*, competencia que se ejercerá *“en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca”*.

Sobre este título en materia de *medio ambiente* nos hemos pronunciado, entre otros muchos, en nuestros dictámenes D.3/17, emitido con ocasión del Proyecto de la que luego sería la LMAR; o D.89/18, relativo al actual Decreto 29/2018, de 20 de septiembre, que aprobó el Reglamento de desarrollo del Título I de la LMAR.

Mediante el art. 9.1 EAR, la CAR asumió el ámbito competencial que, conforme a los arts. 149.1.23 y 149.3 *inciso primero* CE, puede ser atribuido a las Comunidades Autónomas. En efecto, el art. 149.1.23 CE reserva al Estado la *“legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”*. De ahí que la CAR haya podido asumir estatutariamente la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado en materia medio ambiental y para el establecimiento de normas adicionales de protección.

**E)** Como advertimos en nuestro D.3/17, el título competencial *medio ambiente* tiene una naturaleza transversal u horizontal. Y en esta misma línea, el Tribunal Constitucional (por ejemplo, en su STC 102/1995, F. Jco 7) explica las razones últimas de ese carácter transversal.

En primer lugar, el TC, a la hora de definir la noción de *“medio ambiente”*, constata que éste está constituido por un conjunto de elementos: *“los recursos naturales”, “la flora y la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres «reinos» clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural”,* si bien añade que *“el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos”* (STC 102/1995, F. Jco. 6).

Por cierto, este concepto de medio ambiente no es muy distinto del que figura en el art. 6.1.a) LMAR, a cuyo tenor, medio ambiente es *“Conjunto constituido por el agua, la atmósfera, el suelo, el subsuelo, el clima, la fauna, la flora y el paisaje, así como sus*

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 22 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

*procesos de interacción y la evolución de los mismos”.*

La STC 102/1995, tras describir lo que debe entenderse por medio ambiente razona que *“el medio ambiente, tal y como ha sido descrito es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si éste no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas, ni por tanto jurídicas”.*

En su fundamento sexto destaca el paisaje como parte integrante del medio ambiente:

*“Por otra parte, ligado a todo lo ya inventariado está el paisaje, noción estética, cuyos ingredientes son naturales -la tierra, la campiña, el valle, la sierra, el mar- y culturales, históricos, con una referencia visual, el panorama o la vista, que a finales del pasado siglo obtiene la consideración de recurso, apreciado antes como tal por las aristocracias, generalizado hoy como bien colectivo, democratizado en suma y que, por ello, ha de incorporarse al concepto constitucional del medio ambiente como reflejan muchos de los Estatutos de Autonomía que luego se dirán. En definitiva, la tierra, el suelo, el espacio natural, como patrimonio de la Humanidad, produce unos rendimientos o “rentas”, los recursos, que son sus elementos y cuyo conjunto forma un sistema, dentro del cual pueden aislarse intelectualmente, por abstracción, otros subsistemas en disminución gradual, hasta la célula y el átomo.*

*En consecuencia, una primera aproximación nos permite una mirada descriptiva, en la cual predominen los componentes sobre el conjunto y que, en cierto modo, nos desvela una vez más como los árboles no dejan ver el bosque. Así, el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales, concepto menos preciso hoy que otrora por obra de la investigación científica cuyo avance ha hecho posible, por ejemplo, el aprovechamiento de los residuos o basuras, antes desechables, con el soporte físico donde nacen, se desarrollan y mueren. La flora y la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres “reinos” clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural. Sin embargo, ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura”.*

F) En este mismo orden de cosas, debe recordarse que el art. 45 CE incluye, entre los principios rectores de la política social y económica el derecho de todos *“a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”*, y mandata a los poderes públicos a velar *“por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”*. Principios que en lo que ahora interesa, han de informar la *“legislación positiva”* y la *“actuación de los poderes públicos”* (art. 53.3 CE).

Por ello, además de la competencia específica en materia medioambiental que resulta del art. 9.1 EAR (correlativa a la estatal del art. 149.1.23 CE), los poderes públicos de la CAR están obligados a incorporar los principios y exigencias de la protección

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 23 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja		2024/0931962
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1	Presidente y Consejero			
2				

medioambiental en todas y cada una de sus políticas sectoriales, en función de las competencias que, en cada ámbito material formen parte del acervo competencial de la CAR. Y ello justifica que el AL examinado incida en la regulación de las materias enumeradas por su art. 21:

*“Urbanismo y ordenación del territorio; Agricultura, ganadería y mundo rural; Industria; Energía”.*

**G)** El contenido del Anteproyecto tiene también una proyección organizativa porque a través de él se crea el Observatorio del Paisaje (art.26), y para ello, el legislador de la CAR cuenta con el título competencial reconocido en los arts. 26.1 EAR en materia *“estructuración de su propia Administración, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado”*.

**H)** El AL contiene ciertas previsiones en materia de procedimientos administrativos (p. ej. art. 5.1 AL), ámbito en los que puede ejercer las competencias asumidas en virtud del art. 8.1.2 EAR (*“procedimiento administrativo”*) y del art. 31.5 en relación con el art. 8.1.1 EAR (*“régimen jurídico administrativo derivado de las competencias asumidas”*), siempre que lo haga, naturalmente, de modo respetuoso con los títulos competenciales que el art. 149.1.18 CE reserva al Estado. En lo que ahora nos atañe, *“procedimiento administrativo común”*. En tal sentido, por todas, STC 50/1999.

**I)** En conclusión, sin necesidad de abordar un examen pormenorizado del alcance de los correspondientes títulos competenciales –más allá de las consideraciones que se harán a preceptos concretos del AL– sí cabe afirmar que en todas esas materias ostenta la CAR, conforme a los arts. 8 a 10 EAR, unos u otros tipos de competencias, ya sean exclusivas (art. 8 EAR), de desarrollo legislativo y ejecución (arts. 9 y 10); o de ejecución (art. 11).

Por tanto, la CAR ostenta competencias suficientes para acometer la regulación que el Anteproyecto pretende.

## 2. Límites y condicionantes del ejercicio de las competencias autonómicas

**A)** Una vez sentado que la CAR tiene competencia para dictar la Ley proyectada, conviene examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el “bloque de constitucionalidad”, a fin de verificar que el Anteproyecto examinado no los rebasa.

**B)** Como hemos indicado en otras ocasiones (D.3/17 o D.89/18), la competencia autonómica en materia medioambiental viene limitada o condicionada por el ejercicio que el Estado haga, a su vez, de la competencia exclusiva que le confía el art. 149.1.23 CE para dictar la *“legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de*

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 24 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			



protección”.

El TC ha analizado en numerosas Sentencias el alcance de lo *básico* en materia medioambiental. En particular, la STC 109/2017, tras recapitular los “*criterios de orden material*” que determinan el alcance posible de la legislación básica (con cita de las STC 53/2017, FJ 4, y STC 101/2005), recuerda cuál es la finalidad que ha de perseguir el legislador estatal al fijar las bases en materia de protección medioambiental:

*“La normativa básica en esta materia tiene por objeto fijar el nivel de protección ambiental mínimo de aplicación a todo el territorio nacional, mínimos que han de ser respetados por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de desarrollo legislativo y ejecución de las bases, complementando o reforzando los niveles de protección establecidos en la normativa básica. Por tanto, el examen de los preceptos impugnados desde la perspectiva de su adecuación al orden de distribución de competencias exigirá valorar si efectivamente se produce la reducción del nivel de protección con respecto a la fijada por el Estado con carácter básico, dado que ello determinará la apreciación de la vulneración competencial señalada por el recurrente”.*

Esta misma idea había anticipado ya la STC 170/1989, o la precitada STC 102/1995. En palabras de esta última, si, con carácter general, “*lo básico ... desde una perspectiva constitucional ... consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado ... sin olvidar, en su dimensión intelectual, el carácter nuclear, inherente al concepto*”, en este concreto ámbito material del art. 149.1.23 CE, la normativa básica estatal “*cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos*”.

La ausencia de una norma básica monográfica sobre el paisaje, unida al carácter de regulación mínima que tiene la protección que dispensan las leyes básicas en materia medioambiental, permiten afirmar la competencia autonómica.

3. Por tanto, la CAR tiene competencia para regular la materia objeto del AL, aunque al hacerlo deba atenerse a los límites y condicionantes ya señalados.

#### Cuarto

#### Rango de la norma proyectada

Como consideración general al Anteproyecto, el rango normativo de la norma proyectada –que, de aprobarse, constituirá Ley formal– es, sin duda, el adecuado, ya que, por razón de su contenido, la futura Ley incidirá de plano en la regulación de las relaciones jurídicas *externas* de la Administración y del Sector público autonómico con los administrados.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 25 / 42
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.36/13), el rango de ley formal de la norma proyectada supera el obstáculo impuesto a las disposiciones reglamentarias por el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y permite a la CAR, no sólo regular meras *particularidades organizativas o procedimentales*, sino también apartarse de la legislación del Estado salvo, naturalmente, en aquello que tenga carácter básico.

El Proyecto de Ley objeto de este dictamen habrá de ser examinado a la luz de las anteriores consideraciones.

## Quinto

### Análisis general del Anteproyecto

El anteproyecto se compone de una Exposición de Motivos, una parte articulada y otra final. La parte articulada se divide en cuatro Títulos: Título I, “*Disposiciones Generales*” (arts. 1 a 3); Título II, “*Política de protección, gestión y ordenación del Paisaje*” (arts. 4 a 14), dividido, a su vez, en dos capítulos (C. I. “*Objetivos, principios, competencias y participación*”, C. II. “*Criterios de ordenación del paisaje*”); Título III “*Instrumentos de ordenación y actuación paisajística*” (arts. 15 a 26), dividido, a su vez, en tres capítulos (C. I. “*Ordenación de actuación paisajística*”, C. II. “*Instrumentos de ordenación paisajística*”, y C. III. “*Análisis de Impacto paisajístico de usos, actividades y proyectos*”); y Título IV “*Régimen sancionador*” (arts. 27 a 36).

La parte final se compone de dos Disposiciones adicionales sobre “*Cartografía*”, y “*Regímenes jurídicos especiales*”; dos Disposiciones transitorias sobre “*Expedientes en tramitación*” y “*Regulación de usos y actividades en Suelo No Urbanizable para las singularidades paisajísticas, los paisajes singulares, los paisajes sobresalientes, así como los paisajes culturales del vino y el viñedo*”; una Disposición derogatoria; y tres Disposiciones finales sobre “*Habilitación para el desarrollo reglamentario*”, “*Relaciones con otros instrumentos*” y “*Entrada en vigor*”.

En general el objeto del anteproyecto es el que enuncia el artículo 1.1: reconocimiento jurídico, protección, gestión y ordenación del paisaje.

Por razones de claridad expositiva, vamos a dividir en dos Fundamentos Jurídicos el Anteproyecto que se nos ha remitido. En el presente F. Jco. Quinto abordaremos un análisis general del proyecto. En el F. Jco. Sexto se contendrán las consideraciones particulares a preceptos concretos del texto.

**1. Competencia.** El AL resulta, en términos generales, respetuoso con el marco competencial en el que puede desenvolverse el legislador autonómico al amparo del art. 9.1

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 26 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

EAR, y de los restantes títulos relativos a las materias abordadas, máxime, si como ocurre en el presente anteproyecto. uno de los objetos de la promulgación de esta ley es la derogación de la Ley 1/2024, de 24 de enero, medidas temporales y urgentes para la protección del paisaje de La Rioja ya citado.

i) Competencias estatutarias. Como ya se ha expresado al tratar del título de la competencia en el F. Jco. Cuarto, el presente anteproyecto pondrá fin a una controversia con el Estado en materia de instalaciones de generación de energía eléctrica y sus infraestructuras de evacuación. Es por lo que es necesario insistir, en lo expuesto en el F. Jco Segundo, en relación a la participación en la tramitación de este expediente sobre la conveniencia de que se hubiera solicitado informe a algún departamento de la Administración General del Estado.

Pues bien, según se dirá más adelante, el anteproyecto, en distintos artículos puede afectar a las competencias estatales. Así, lo observamos en el artículo 2.3 donde la Comunidad Autónoma no tiene competencia para limitar los efectos de una declaración de obras de interés general del Estado, ni en el artículo 14.3. donde no las excluye.

Por tanto, se recomienda que se modifique la redacción de los artículos 2.3 y 14.3.

ii) En cuanto a las competencias administrativas hay una cierta confusión en el articulado.

En algunas ocasiones se utiliza como sinónimos el término de “*poderes públicos*” y el de administraciones públicas. Los poderes públicos incluyen al legislativo, ejecutivo y judicial, mientras que las administraciones se integran bajo el mando del poder ejecutivo. Así, debería reconsiderarse la redacción del artículo 4 (apartados 1 y 3).

Hay un artículo dedicado a competencias y organización administrativa (art. 6) que se refiere a la Consejería con competencias en materia de paisaje (art. 6.5) y a competencias del Consejo de Gobierno (art. 6.6). Pero no se incluye la forma jurídica de ejercicio de las mismas (resolución, orden, informe, acuerdo, decreto...), ni aparecen todas las competencias que resultan del resto del articulado (vgr. art. 26).

Hay algunos artículos que no identifican quien es el competente para aprobar o realizar el contenido de los mismos.

**2. Técnica normativa.** Este Consejo, aun consciente de que su labor no es realizar observaciones de estricta técnica o estilo normativo, y mucho menos de oportunidad, ha llamado la atención en numerosas ocasiones (D.4/22 ó D.16/22), sobre el hecho de que, es demasiado frecuente, también en el proyecto examinado y especialmente en su Título II, se ciñe a realizar declaraciones programáticas o a diseñar y formular intenciones, mediante el

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 27/ 42
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

empleo de expresiones como: *formularán, integrarán, velará, promoverá* u otras semejantes. En suma, en el AL se opta, en numerosas ocasiones, por introducir normas llamadas de *soft law* o “*leyes suaves*” -principios, recomendaciones, marcos muy genéricos de actuación- y no tanto por disposiciones normativas que delimiten supuestos de hecho concretos a los que atribuyan consecuencias jurídicas determinadas e identificables.

Es también frecuente el uso de formas verbales impersonales *se delimitarán, se consideran, se podrá desarrollar, se entenderá, se valorará...*

Ello —qué duda cabe—, merma un tanto la fuerza normativa del AL y hace depender sus ambiciosos y extensos objetivos de protección, gestión y ordenación que se aprueben con posterioridad.

**3. Solapamiento normativo.** A la anterior consideración debemos añadir la que sigue. Como se ha indicado ya, la amplitud del concepto de medio ambiente (unida a los mandatos que resultan de los principios rectores proclamados por el art. 45 CE) supone que la protección medio ambiental y con ellas el paisaje, deba penetrar en las más variadas esferas materiales de actuación de los poderes públicos y que, por tanto, en lo que aquí nos ocupa, deba tenerse en cuenta por la CAR en el ejercicio de todas las competencias que tiene estatutariamente atribuidas.

Por ello mismo, las políticas paisajísticas y sus efectos pueden desplegarse con carácter integral y en una multiplicidad de sectores de actuación. Cuando esas políticas se traducen en la aprobación de normas con rango legal, es lógico -y es lo deseable- que esas medidas legislativas obedezcan a un impulso coherente y que sean congruentes entre sí. Pero, siendo esto cierto, también lo es que muchas de las disposiciones legales que pretende introducir el AL versan sobre materias ya reguladas por leyes autonómicas que están vigentes y que la Ley ahora en tramitación no pretende derogar ni expresa ni tácitamente, a excepción de la derogación de la Ley 1/2024, de 24 de enero, de medidas temporales y urgentes para la protección del paisaje de La Rioja, recogida en su Disposición derogatoria única.

Se impone una reflexión acerca de la proliferación de figuras protectoras que versan sobre lo mismo, así como de la forma de relacionarse entre sí y determinar la preferencia de alguna en caso de conflicto. Las técnicas a tal efecto suelen ser la competencia, la jerarquía o la especialidad. Dentro de cada una pueden preverse mecanismos de supletoriedad, alternatividad, complementariedad...

El artículo 14.1 como el mejor ejemplo de la existencia de distintas normas que pueden regular el mismo objeto, y está trufado de remisiones a otras normas.

Como con facilidad puede comprenderse, el principio constitucional de seguridad

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 28 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

jurídica (art. 9.3 CE) aconseja que, en la medida de lo posible, todas las disposiciones legales específicamente relativas a un ámbito material concreto se encuentren reunidas en una única Ley. Esta forma de proceder evita la dispersión legislativa -sumamente perniciosa para la seguridad jurídica- que se genera cuando normas de igual rango jerárquico legal y atinentes a la misma materia se encuentran ubicadas en textos legislativos diferentes; y, al mismo tiempo *facilita* la coherencia interna (estructural, sistemática, terminológica) de cada texto legal, precaviendo el riesgo de distorsiones, dudas interpretativas, o antinomias.

**4. Nomenclatura.** En materia de medio ambiente, se emplea una terminología técnica, que en ocasiones resulta de difícil comprensión y distinción, al emplear nominaciones escasamente diferenciadoras entre sí, que unido a la inexistencia de una legislación básica sobre el paisaje y una carencia de homologación en la normativa autonómica, dificultan la claridad de las disposiciones.

Así, si dentro de los instrumentos para la protección y ordenación y gestión del paisaje hay una relativa coincidencia incluso en la denominación, luego el desarrollo de aquellos que tienen una misma denominación, el significado en cada ley autonómica es diferente.

Un rápido estudio comparado con la regulación de otras Comunidades Autónomas es revelador. Las Directrices del Paisaje, que figura en el artículo 21 del presente Anteproyecto, están recogidas con la misma denominación en la Ley 8/2005, de 8 de junio de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje, de la C.A. de Cataluña o en la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje, de la C.A. de Cantabria.

Pero, en el presente Anteproyecto *las directrices del paisaje son las recomendaciones (art.21.1) y las determinaciones son las estrategias o decisiones concretas (art.21.3)*, según se verá más adelante.

En el caso del anteproyecto objeto de análisis, la nomenclatura que se deriva del artículo de definiciones evidencia que se trata de una norma ambiciosa. En ese intento por identificar el paisaje, la Ley usa muchos conceptos: paisaje relevante, paisaje cotidiano, paisaje degradado, natural, rural, urbano, periurbano (art. 2), paisaje específico, paisaje cultural, paisaje singular, paisaje sobresaliente, singularidad paisajística, paisaje prioritario, paisaje nocturno, paisaje sonoro, paisaje protegido, paisaje natural protegido, paisaje de especial importancia (art. 3), e incluso paisaje relevante distinto (art. 17.2), o paisaje reconocido por normativa sectorial (art. 17.3).

La identificación del objeto de la Ley se dificulta sobremanera con tantas clases de paisaje, unido a la definición omnicompreensiva que se enuncia en la exposición de motivos, y que no pasa al texto articulado, pero inspira toda la regulación. Además, la definición de ordenación paisajística permite “*crear paisajes*” a imagen y semejanza de lo previsto en el Convenio de Florencia, aumentando el ámbito de aplicación potencial de la ley.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 29 42
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

La definición del ámbito superficial de los paisajes también es ambiciosa. Se usan distintos términos que podrían considerarse sinónimos como ámbito de actuación, ámbito paisajístico, espacio, espacio geográfico, unidad de paisaje, subunidad, entorno, entorno visual, área territorial, área protegida, zona preferente, o terreno.

El resultado es una norma compleja y confusa. Uno de los objetos de la ley es la ordenación paisajística y se repite a lo largo de toda su estructura. Pero hay regulaciones aisladas, impersonales, imprecisas o faltas de sistemática, cuando no abiertamente contradictorias con otras.

**5. Percepción del paisaje.** Falta una opción clara y uniforme por un concepto de paisaje determinado. La exposición de motivos comienza con la definición del Convenio de Florencia. La doctrina destaca el carácter multisensorial de esa definición, en el sentido de que no se limita al sentido de la vista. La definición del art. 3-a) corrobora esa opción, sin embargo, los criterios generales de ordenación e integración paisajística del anteproyecto (art. 13) sólo usan el criterio visual.

En otras partes del articulado se mezcla la “*percepción*” con la “*visión*” del paisaje. Se llega a usar el término de paisaje sonoro, y se tipifica como muy grave las perturbaciones que se perciban tangiblemente. Se debería intentar mantener un mismo criterio a lo largo de todo el texto.

## Sexto

### Observaciones al texto

#### 1. OBSERVACIONES A LA ESTRUCTURA

El anteproyecto consta de:

*Exposición de motivos*

*I Disposiciones Generales*

*Título II Política de protección, gestión y ordenación del Paisaje*

*Cap. I Objetivos, principios, competencias y participación*

*Cap. II Criterios de ordenación*

*Título III Instrumentos de ordenación y actuación*

*Cap. I Ordenación de actuación paisajística*

*Cap. II Instrumentos de ordenación*

*Cap. III Análisis del Impacto paisajístico de usos, actividades y proyectos*

*TÍTULO IV Régimen sancionador.*

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 30/ 42
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja		2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1	Presidente y Consejero			
2				

En resumen, 4 Títulos y un total de 36 artículos, 2 disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

La repetición de conceptos en los Títulos y capítulos debiera tender a ser menos confusa, especialmente con el concepto de Ordenación, como se puede observar en la nominación de títulos y capítulos de la estructura.

-El artículo 20 (*Objetivos de calidad paisajística*). Su posición en el articulado es inadecuada. Se encuentra intercalado entre la definición y desarrollo correlativo de los instrumentos del Capítulo II, (artículo 18, *De los Instrumentos*).

-El TÍTULO IV. Régimen Sancionador, se estima innecesario, tal como indica en la tramitación del expediente el informe del SOIESP.

## 2. OBSERVACIONES AL TEXTO

### a) Artículo 2. *Ámbito de aplicación.*

*“1. Las disposiciones y medidas de esta Ley se aplicarán al conjunto del territorio que afecten a los espacios naturales, rurales, urbanos y periurbanos. (...) Afecta a los paisajes que puedan considerarse relevantes, cotidianos y paisajes degradados”.*

Figura una clasificación de paisajes “*naturales, rurales, urbanos y periurbanos*” y tres distinciones más de paisaje, “*relevantes, cotidianos y paisajes degradados*”, todos a excepción de los paisajes relevantes, sin definición en el AL.

*“2. Los diferentes usos y actividades promovidos por las Administraciones públicas...”.*

Dispone que se sujetan a la ley los usos y actividades promovidos por las Administraciones públicas, salvo las obras públicas declaradas de interés general.

Hay que llamar la atención sobre la incongruencia de señalar como ámbito de aplicación los usos y actividades “*promovidos por las Administraciones públicas*” con el hecho de que se regule la actividad de promotores particulares, definiendo incluso, la figura del “*Operador*” en el siguiente artículo 3, con una amplitud muy considerable.

*“3. A los efectos de esta ley se considerarán obras públicas de interés general del Estado...”.*

Se exceptúan las Obras Públicas declaradas de interés general (art. 2.2) para acotar, a renglón seguido, la finalidad que debe tener la declaración de interés general (art. 2.3) “*destinadas al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio y a la construcción o acondicionamiento de infraestructuras básicas de uso y dominio*”.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 31 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja		2024/0931962
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1	Presidente y Consejero			
2				

público”.

La Comunidad Autónoma no tiene competencia para vincular al Estado acerca de las finalidades que justifiquen la declaración de interés general que pueda realizar en ejercicio de sus competencias.

### **b) Artículo 3. Definiciones**

Dedicado a positivar una abundante serie de definiciones, que buena parte de ellas no responden al concepto de definición de la RAE: “*Proposición que expone con claridad y exactitud los caracteres genéricos y diferenciales de algo material o inmaterial*”.

Ejemplos. j) “*Calidad del paisaje: valor numérico asignado a una unidad o subunidad de paisaje...*” o “*Fragilidad del paisaje: valor numérico asignado...*”.

Hay términos que se definen y no tienen desarrollo en el resto del texto normativo. Así, no se usan los términos del estudio de visibilidad, art. 3-p); el operador, art. 3-w); o el programa de paisaje prioritario, art. 3-y).

En los apartados h), i) y v) se recogen las definiciones de instrumentos que tienen cada uno de ellos asignado su respectivo artículo en el Título III, y en consecuencia pudiera ser más idóneo que fuera donde se incluyera su definición, en vez del artículo 3.

En el apartado h) Ámbito Paisajístico. Su definición podía estar integrada en el artículo 16, sobre Ordenación territorial en ámbitos paisajísticos.

En el Apartado i) Unidad de Paisaje, parte de su contenido no se corresponde con una redacción definitoria y como ocurre con el Ámbito paisajístico, las Unidades de Paisaje están desarrolladas en el Capítulo I del Título III, en su artículo 15, como artículo único. Además, las definiciones, en ambos artículos es distinta. En cualquier caso, el texto recogido en el art 3, excede de lo que se debe entender una definición.

En el apartado v) Paisaje relevante. Parte de su contenido no responde a la naturaleza de este artículo. Por otra parte, como en los casos anteriores, los paisajes relevantes están desarrollados en el artículo 17. (Determinación de Paisajes relevantes) donde, si se estimara necesario mantener parte del texto, sería un lugar más idóneo. Además, las definiciones del art. 3-v) y del art. 17.1 no coinciden.

Los paisajes culturales del art. 3-q) se vinculan a la declaración como bienes de interés cultural (BIC). Pero no se aclara el tipo de BIC, ni si paisaje se circunscribe al bien mismo, o se extiende a los entornos de protección de los de naturaleza inmueble.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 32 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			



### **c) Artículo 5. Principios de la política paisajística**

Se corresponde al art.2 de los principios de la evaluación ambiental de la ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

La principal distinción respecto a la Ley estatal arriba mencionada es la desaparición como principio del “*desarrollo sostenible*” que además forma parte de la definición de la “*gestión de los paisajes*” en el Convenio Europeo.

En la exposición de motivos, sin embargo, se declara el objetivo de buscar “*el equilibrio entre la preservación del patrimonio paisajístico y el desarrollo económico y social de nuestra Comunidad Autónoma*”.

A mayor abundamiento el desarrollo sostenible está recogido en la Ley estatal 7/2021, de 20 de mayo de cambio climático y transición energética, como el primer principio rector (art. 2). Y, finalmente, el desarrollo sostenible es un principio fundamental del Tratado de la Unión Europea, y un objetivo prioritario de las políticas de exterior e interior de la UE.

En consecuencia, este Consejo estima que debería incluirse una referencia a dicho principio.

### **d) Artículo 6. Competencias y organización administrativa**

Los cuatro primeros apartados son programáticos. Este artículo regula las competencias y organización administrativa. Se centra en la tríada de la protección, gestión y ordenación que sirve de armazón a todo el texto. Los apartados 2, 3 y 4 vuelven a definir esos conceptos que ya estaban definidos en el artículo 3-d), e) y f), con una redacción muy similar (salvo los arts. 3-d) y 6.3). Se trata, por tanto, de una regulación redundante e innecesaria.

El apartado 5 se refiere a las competencias de la Consejería y el apartado 6 a las atribuciones al Consejo de Gobierno: Aprobar las directrices del paisaje y de declaración “*de*” los Paisajes relevantes.

El art. 6.5-d) atribuye a la Consejería “*la formulación y aprobación de estrategias de paisaje*”, pero no se sabe con qué forma jurídica u efectos. Las estrategias de la Consejería no se desarrollan como instrumento de ordenación. Las “*estrategias*” vuelven a aparecer en los artículos 4, 21.3 y 22.1 con distinto alcance. También en la página web del Gobierno hay una documentación técnica que incluye una “*Estrategia de paisaje de la CAR*”, e incluso, la D.A. 10 de la LOTUR (derogada) incluía una referencia a la misma. Por otra parte, la documentación técnica sin una forma jurídica reconocida, ni efectos claros solo tiene valor técnico. En resumen, no se puede identificar el sentido de la expresión.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 33 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja		2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1	Presidente y Consejero			
2				

Falta incluir la competencia para la creación del Observatorio, y no se dice nada de las determinaciones del paisaje. Según el art. 6.5-f) la Consejería puede proponer determinaciones de paisaje, pero el art. 6.6 no dice que el Gobierno las apruebe.

**e) Artículo 8. Proceso de participación ciudadana**

*“La consejería autonómica competente en materia de paisaje garantizará, de conformidad con la normativa autonómica en materia de participación pública y ciudadana, la implicación de los municipios, entidades locales, y de la población, como defensores de su entorno, en el diseño y ejecución de las políticas públicas dirigidas a la consecución de los objetivos de la presente Ley”.*

No obstante, **“garantizar” la implicación** de los municipios, entidades locales y de la población como defensores del entorno, es una fórmula imperativa que debiera modificarse para no causar problemas en la ejecución de las políticas públicas. Por otra parte, en el artículo 5 de la LP, ya se recoge como principio i) Promoción se la sensibilización y de la implicación, pero sin garantizarla.

En cualquier caso, no contiene el artículo ningún **proceso** de participación, tal como refleja su enunciado. Además, en la exposición de motivos se anuncia la *“habilitación de un canal de comunicación”*, que no aparece en el articulado.

**f) Artículo 14. Criterios generales para la ordenación de paisajística de proyectos de elevado impacto paisajístico**

*“1. A los efectos de esta Ley se considerarán zonas excluidas para la instalación de proyectos de elevado impacto paisajístico las siguientes áreas”.*

La enumeración comienza con los paisajes relevantes (se usa zonas y áreas como sinónimos).

*“2. Se podrá realizar una implantación excepcional en aquellas zonas inicialmente excluidas, previo informe favorable de la consejería competente en materia de paisaje...”.*

Esta competencia se le concede a la Consejería, es una facultad discrecional para excepcionar de protección a zonas previstas en el artículo.

Hay una protección apriorística para una serie de espacios (letras b) a t)) que pueden ser declaradas como paisaje relevante (art. 17.4) y para los que la Consejería puede excluir de la limitación prevista en el art. 14.1.

Sin embargo, se incluye también la letra a), y si el Gobierno declara un paisaje relevante (art. 14.1-a)), se plantea la paradoja de que un órgano jerárquicamente inferior pueda excepcionar, por informe, el régimen jurídico previsto en la ley.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 34 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

*“3. A todos los efectos, en aquellos municipios en los cuales, la construcción de infraestructuras de generación de energía, con fuentes renovables, no esté regulada en el planeamiento vigente, toda acción o decisión que conlleve el cambio de uso de terreno forestal o terreno agrario deberá ser previamente autorizado por Resolución del Titular de la Consejería competente por razón de la materia. Dicha resolución deberá ser motivada y publicada en el Boletín Oficial de La Rioja”.*

Tal como está redactado la propuesta puede aplicarse a cualquier cambio de uso en los municipios que no tuvieran prevista la construcción de infraestructuras de generación de energía con fuentes renovables, también a las obras declaradas de interés general.

En el párrafo 6, vuelve a exhibir una excepción a la regla, en este caso, para suelos no incendiados empleando un término diferente y reconocible al calificar el “suelo no urbanizable”, pero añadiendo una clasificación de calidad paisajística no definida en este AL de “moderada, baja o muy baja” cuya concreción puede llevar a la arbitrariedad.

Por otra parte, la exigencia de una resolución de autorización por parte del titular de la Consejería competente “a todos los efectos” y para “toda acción o decisión que conlleve un cambio de uso...” puede entrar en colisión con las competencias del Estado, y contradice lo dispuesto en el artículo 2.2 y en la Disposición transitoria 2 del anteproyecto.

#### **g) Artículo 17. Determinación de Paisajes Relevantes**

Los paisajes relevantes se definen por acumulación de otras figuras con referencia a las unidades de paisaje (art. 3-v)), se atribuye al Consejo de Gobierno su declaración (art. 6.6), y se basan en el catálogo (art. 17.3 y 19.3). Pero no se identifica la forma de aprobar tal declaración.

*“3. La Consejería con competencia en materia de paisaje, aprobará el Catálogo del Paisaje y propondrá la delimitación de dichos Paisajes Relevantes, entre los que se incluirán necesariamente, los paisajes reconocidos por la normativa sectorial”.*

El art. 17.3 significa que la Consejería tiene que proponer la declaración de todos los paisajes con protección sectorial, o que todos esos paisajes se consideran relevantes. No queda claro.

La inclusión en este concepto de tantos tipos de paisaje hace dudar de la utilidad de crear tantas clasificaciones. Todos los supuestos del artículo 3 y del artículo 14.1, todas las declaraciones sectoriales del art. 17.3, más los que se declaren.

#### **h) Artículo 19. Catálogo del Paisaje**

El catálogo es un instrumento esencial que tiene entre sus funciones delimitar las unidades de paisaje (19.2-e)). Las unidades de paisaje condicionan la declaración de paisajes

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 35 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

relevantes, según su definición (art. 3-v), condicionan la ordenación territorial (art. 16), condicionan los objetivos de calidad paisajística (art. 20.2), condiciona las determinaciones de paisaje (art. 21.3).

Sin embargo, la definición del catálogo es escasa, y no se regula su forma jurídica. Además, de la paradoja jerárquica ya comentada respecto de las competencias del Consejo de Gobierno.

Además, la redacción es confusa sin que quede claro qué tipo de paisajes comprende. Según el art. 19.1 estarían “*los distintos paisajes de La Rioja*”, pero según el art. 19.3 los que tengan alguna “*singularidad o la cualidad relevante*”.

### i) **Artículo 21. Las directrices y determinaciones del paisaje**

*Las directrices* en otras normativas autonómicas las definen como determinaciones, no optando a la división entre *directrices* y *determinaciones*. En la ley catalana: “*Las directrices del paisaje son las determinaciones que, basándose en los catálogos del paisaje precisan e incorporan normativamente las propuestas de objetivos de calidad paisajística en los planes territoriales parciales o en los planes directores territoriales*”.

Y en la ley cántabra: “*Las directrices de paisaje son determinaciones que definen las estrategias o pautas de actuación en materia de paisaje para todas las administraciones públicas cuyas actuaciones puedan tener incidencia paisajística, que deberán incorporarlas en los instrumentos de planificación territorial, urbanística y sectorial, y, en su caso, en los proyectos de desarrollo y ejecución*”.

En el AL, el artículo consta de cuatro apartados, los dos primeros se dedican a las *directrices* y los dos siguientes a las *determinaciones*.

En el artículo 21.1 las **directrices del paisaje** se definen como “*recomendaciones generales*”.

A pesar de definirse como “*recomendaciones generales para la planificación y gestión del paisaje*”, el artículo 6.6, del AL, fija que será el Consejo de Gobierno será quien las apruebe.

Según el artículo 21.2 “*Las administraciones públicas **deberán** incorporar las directrices del paisaje*”.

Las recomendaciones no encajan con el carácter imperativo que se les otorga esta redacción, se debería modificar “*el deberán*” por “*tratarán de incorporar*” o una expresión no imperativa.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 36 / 42
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

Parece más adecuado que el carácter imperativo quedara constreñido a las determinaciones del paisaje que se refieren los párrafos siguientes, 3 y 4, que, por su misma naturaleza debería imponerse al planeamiento, es decir, no debería requerir su incorporación al mismo.

En conclusión, teniendo en cuenta que está establecido que las Directrices se aprueben por Consejo de Gobierno parece más oportuno que sean las directrices las que incorporaran en su definición el ejercicio de las determinaciones a semejanza de otras legislaciones autonómicas.

Esa opción afectaría a la redacción del artículo 18 b) en la que aparecen juntas, las directrices y las determinaciones.

No se atribuye carácter normativo a las determinaciones *“pueden ser de carácter normativo o técnico”*. Desde luego para regular usos del suelo deberían tener carácter normativo.

#### **j) Artículo 22. Estudios de Paisaje aplicables a Planes y Programas**

*“1. Los estudios de Paisaje son el instrumento técnico que establece los principios, estrategias y directrices que permitirán adoptar...”*.

Se concibe como un instrumento técnico que, debe presentarse en unión a los planes o programas, lo que incide en la complejidad de la aprobación de los planes urbanísticos que trata de corregirse en el Proyecto de Ley estatal por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (BOCG de 5-4-2024).

Según el artículo 6.5-b) la ordenación paisajística de la Consejería se concreta a través *“de la emisión de informes técnicos, en relación con los Estudios de Paisaje y los Estudios de Integración Paisajística que se presenten junto con los proyectos”*.

#### **k) Artículo 23 Estudio de integración Paisajística para Actividades, Usos y Proyectos**

La concepción de este estudio y la diferencia con el básico es de difícil intelección.

En el artículo 19 de la Directriz de suelo no urbanizable de La Rioja encontramos la referencia del Estudio básico de integración paisajística que nos ayudará a comprender su inclusión en los puntos 2 y 4 de este artículo 23.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 37/ 42
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja		2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1	Presidente y Consejero			
2				

*“Artículo 19. Estudio básico de integración paisajística.*

*1. Los usos autorizables y autorizables condicionados, deberá presentar junto a la solicitud de licencia un estudio básico de integración paisajística que contendrá junto a las características del proyecto y su emplazamiento, los documentos que definen el proyecto tales como, alzados, secciones, plantas, volumetría, colores, materiales y otros aspectos relevantes, en relación a las características naturales del espacio donde se pretende implantar.*

*2. El estudio básico de integración paisajística deberá ser informado favorablemente por la Consejería competente en materia de paisaje u organismo que la tenga atribuida”.*

El art. 23.3 recoge que, *“Todas las peticiones relativas a usos, actividades y proyectos autorizables con condicionado, en suelo no urbanizable deberán presentar, junto con la documentación inicial del proyecto un Estudio de Integración paisajística (EIP) o Estudio Básico de Integración Paisajística (EIP)”.*

Ambos estudios aparecen con el mismo acrónimo, sin que el AL explique ninguna diferencia entre ambos.

El art. 23.5 dispone que *“El Estudio de Integración Paisajística se basará en la Cartografía de las Unidades de Paisaje”.*

La Cartografía en el AL solo figura en la Disposición Adicional Primera en el que se fija el órgano competente para aprobarla, por lo que no se podrá elaborar el EIP hasta que no se apruebe la Cartografía.

**l) Artículo 26. El Observatorio del Paisaje**

No se define ni cumple con las exigencias del artículo 17 de la Ley 3/2003 de 3 de marzo de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Hay una regulación distinta entre el artículo 7.4 y el artículo 26.

**m) TITULO IV. Régimen sancionador**

El artículo 27 tipifica las infracciones en esta materia. Durante la tramitación del anteproyecto, el SOIESP ya advirtió de que el régimen sancionador de la Ley básica 21/2013 ampara y protege el paisaje (art. 5 y 53 y ss de la Ley de Evaluación ambiental). Puso el ejemplo de la Ley 6/2017 de Protección del medio ambiente de La Rioja que, en lugar de incluir una regulación propia sobre el régimen sancionador, se remite a la norma básica. En ese sentido, planteó la oportunidad de mantener un título para el régimen sancionador.

El Consejo no debe entrar en cuestiones de oportunidad, no obstante, se comparten las apreciaciones del informe de 20 de agosto de 2024. La introducción de un régimen

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 38 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

sancionador propio en una Ley del paisaje genera duplicidades que dificultarán la aplicación de la norma. La protección del paisaje en una Ley básica, como la Ley de Evaluación ambiental 21/2013, hace innecesario reiterar la regulación sancionadora.

En materia sancionadora, la repetición de una norma básica puede suponer que un mismo hecho esté tipificado dos veces y se pretenda sancionar por dos vías distintas, con el consiguiente riesgo de incumplir la prohibición de *non bis in ídem*. Máxime, cuando el bien jurídico protegido en la ley básica incluye la protección del paisaje.

Además, las cuantías de las sanciones, y los plazos de prescripción de infracciones y sanciones son idénticos a los recogidos en la norma básica.

El estudio comparado de leyes del paisaje de otras Comunidades Autónomas demuestra que la opción por definir mejor en qué ha de consistir la protección sustantiva del paisaje es la mejor herramienta para aplicar las previsiones sancionadoras de la Ley básica. En ninguna de las leyes autonómicas consultadas se incluye, así, un régimen sancionador propio.

Partiendo de esa premisa, se sugiere que se suprima todo el Título.

En su defecto, hay algunas consideraciones particulares al articulado.

#### **n) Artículo 27. Ejercicio de potestad sancionadora e infracciones en materia de ordenación, protección y gestión del paisaje**

*“4. Es infracción muy grave cualquiera de los hechos tipificados como infracciones graves cuando se deriven consecuencias perturbadoras para el paisaje que se perciban tangiblemente; el inicio de la ejecución de un proyecto sometido a evaluación de impacto paisajístico sin haber obtenido previamente el correspondiente informe favorable, o en su caso, favorable con condicionado por parte de la Administración competente en materia de paisaje”.*

En el artículo 27.4 se tipifican las infracciones muy graves. Los tipos infractores tienen que ser ciertos, se aplican en materia sancionadora los principios del derecho penal de *lex certa*, *lex praevia* y *lex scripta*. En ese sentido, definir la infracción muy grave como *“infracciones graves cuando se deriven consecuencias perturbadoras para el paisaje que se perciban tangiblemente”* no cumple con la certeza exigible a un tipo infractor.

No se sabe que son las *“consecuencias perturbadoras”*, ni en qué se diferencian de los daños y perjuicios derivados de la infracción que ya prevé el art. 28.6.

El artículo continúa copiando parcialmente el artículo 55.2 de la Ley 21/2013. Se adapta la redacción al contenido del anteproyecto, y en lugar de ambiental se usa el término paisajístico. Pero, se hace referencia al *“proyecto sometido a evaluación de impacto*

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 39 42
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

*paisajístico*”, cuando el anteproyecto regula estudios paisajísticos, no evaluaciones; y estudios de integración, no de impacto. Es decir, ningún proyecto está sometido a *“evaluación de impacto paisajístico”*.

En el artículo 27.5 se tipifican las infracciones graves.

De nuevo se copia adaptado al contenido del anteproyecto la redacción de la Ley 21/2013 para infracciones graves. Esa traslación genera discordancias difíciles de interpretar. Sigue usando el término de *“evaluación”* que es ajeno al anteproyecto en curso. Añade un término nuevo: *“informe de impacto paisajístico”*, cuando el informe se emite respecto de la integración paisajística, y la previsión respecto del *“impacto”* del artículo 25 no está definido quién lo valora, ni si sirve para elaborar los estudios o para informarlos. Se prevé que el informe sea una resolución: *“el informe... resuelto favorable...”*, cuando el anteproyecto sólo prevé la emisión de un informe, no de una resolución con tal nombre. En la letra c) parece atribuir al Estudio paisajístico y al Estudio de integración paisajística la función de aprobar el proyecto (*“Estudio... que, aprueba o autoriza finalmente el proyecto”*), función que no tienen tales estudios; además, los proyectos sólo se someten al estudio de integración paisajística (arts. 23 y 24). Se hace referencia, por primera vez en el articulado, a la declaración responsable o comunicación previa del proyecto.

En definitiva, el tipo no cumple con el requisito de certeza exigible en materia sancionadora.

#### ñ) **Artículo 28. Sanciones**

*“6. Sin perjuicio de lo dispuesto en este artículo, la imposición de una sanción con carácter firme por la comisión de infracción muy grave conllevará la prohibición de contratar establecida en el artículo 71.1.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Si las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a la Administración Pública o al medio ambiente y/o al paisaje, carentes de previsión específica en la legislación sectorial, la resolución del procedimiento declarará: ...”.*

Este artículo contiene dos regulaciones distintas: la prohibición de contratar, y las consecuencias de los daños derivados de las infracciones.

La prohibición de contratar es una previsión de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas prevista en el artículo 71.1-b) para el caso de *“Haber sido sancionadas con carácter firme por...infracción muy grave en materia medioambiental de conformidad con lo establecido en la normativa vigente...”*. Si el paisaje asume un régimen sancionador propio y distinto del medioambiental no podrá incluir esta consecuencia accesoria, so pena de vulnerar la normativa básica en materia de contratación pública.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 40 42
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			



**o) Disposición Adicional Primera. Cartografía**

En la normativa autonómica comparada encontramos ejemplos (Cantabria) en el que la Ley va acompañada mediante un Anexo con Cartografía.

Esa opción ayudaría enormemente a la interpretación de conceptos fundamentales en técnica de territorialización de figuras o instrumentos como el Ámbito paisajístico con la definición o sin ellas de las Unidades de Paisaje.

En la página web del Gobierno de La Rioja ya hay una cartografía del paisaje, sin un rango normativo asignado.

Ello dotaría de una máxima estabilidad, aunque también limita las posibilidades de impugnación.

**p) Disposición transitoria Primera**

*“3. En tanto no se apruebe la Directriz del Paisaje de La Rioja, los usos autorizables y autorizables condicionados serán los previstos en la Directriz de Protección del Suelo no urbanizable de La Rioja, aprobada por el Decreto 18/2019, de 17 de mayo, a excepción del régimen de usos previsto en la disposición transitoria segunda”.*

Esta DT aclara el régimen aplicable a los proyectos. Y cita por primera y única vez una “Directriz del Paisaje de La Rioja”, como un instrumento que deba desarrollar las previsiones de la ley. Sin embargo, no hay ninguna previsión legal para que se apruebe tal instrumento, sobre su contenido o efectos.

**q) Disposición Transitoria Segunda**

*“Regulación de usos y actividades en Suelo No urbanizable para las singularidades paisajísticas, los paisajes singulares y los paisajes sobresalientes, así como los paisajes culturales del vino y del viñedo”.*

No se corresponde con la determinación de paisajes relevantes del artículo 17, por incluir a las singulares paisajísticas y excluir los Paisajes protegidos.

El párrafo primero determina que los paisajes anteriormente citados serán considerados como “suelo de especial protección del paisaje”.

El concepto “suelo de especial protección del paisaje” se incorpora al AL, en una disposición transitoria.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 41 / 42
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

Tiene como antecedente la Disposición adicional 10 de la LOTUR ya derogada, en la que se incluía idéntico término.

## CONCLUSIONES

### Primera

Con las salvedades realizadas en el F. Jco Segundo de este dictamen, se han observado adecuadamente los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley.

### Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen en los términos analizados en el F. Jco. Tercero y Cuarto.

### Tercera

El Proyecto de Ley debería adaptarse a las observaciones contenidas en los F. Jco. Quinto y Sexto para salvar los posibles vicios de inconstitucionalidad de los artículos 2.3, 14.3 y 28.6, sin perjuicio del resto de consideraciones no esenciales del dictamen.

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

José Ignacio Pérez Sáenz

PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 42 / 42
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02404	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0931962
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			