



Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejera
de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio ambiente

Ref: SG/930/2024
ABC 00860-2024/064695

En relación al informe solicitado por V.I. sobre el “Anteproyecto de Ley del Paisaje de La Rioja”, esta Dirección General informa lo siguiente desde el punto de vista jurídico:

I.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ANTEPROYECTO.

a) Competencia de la Comunidad Autónoma.

La competencia de la Comunidad Autónoma constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición, tanto legal como reglamentaria, que pretendan dictar sus órganos.

En este caso concurren, a nuestro juicio, los títulos competenciales necesarios que habilitan a la Comunidad Autónoma para dictar la proyectada Ley del Paisaje de La Rioja, ya que el artículo 9, apartado 1, atribuye a la Comunidad Autónoma en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje.

b) Alcance y contenido del anteproyecto.

El anteproyecto de Ley cuenta con 36 artículos, dos Disposiciones Adicionales, tres disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales. Su articulado se distribuye en 3 Títulos relativos a Disposiciones Generales, Política de protección, gestión y ordenación del Paisaje e Instrumentos de ordenación y actuación paisajística.

En opinión de este Servicio Jurídico el contenido del anteproyecto es, en general, ajustado a la finalidad que persigue.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 1 / 4
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2024/064695	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2024/0771404
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Letrada Servicios Jurídicos en Consejerías			
2			

c) Cumplimiento de trámites.

El artículo 32 bis de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, establece que 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. Consta haberse llevado a efecto el trámite.

El artículo 33 de la Ley 4/2005, establece que el procedimiento de elaboración de los proyectos de Ley se iniciará por resolución del titular de la Consejería competente, resolución que igualmente consta en el expediente.

Se han cumplido el resto de trámites por cuanto consta un borrador inicial, una memoria justificativa, un trámite de participación pública mediante la publicación en el Portal de Transparencia, las diversas alegaciones presentadas en el marco de dicha participación pública, el Informe de 31 de julio relativo a las distintas aportaciones en el trámite de participación pública, trámite de audiencia al Consejo de Cooperación Local de La Rioja con su correspondiente informe, y la posterior tramitación desde la Secretaría General Técnica, con la solicitud de informe y su emisión al Servicio de Organización, Innovación y Evaluación de los Servicios Públicos de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, el nuevo informe desde la Dirección General de Medio Natural y Paisaje con un último borrador del texto a informar, y la solicitud de informe a este Servicio Jurídico.

En la Memoria de Secretaría General Técnica se señala que se solicitará, con carácter facultativo, Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja. Y si bien tiene carácter facultativo, en aplicación del artículo 39 de la Ley 4/2005, con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, la Secretaría General Técnica 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. Además, tras la emisión del Dictamen por el Consejo Consultivo 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, que precederá a la formalización del anteproyecto de ley.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 2 / 4
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2024/064695	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2024/0771404
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1 Letrada Servicios Jurídicos en Consejerías			
2			

II.- CONSIDERACIONES SOBRE EL TEXTO DEL ANTEPROYECTO.

Examinado el texto del anteproyecto de Ley, esta Dirección General formula las siguientes observaciones:

a) Tanto el Título I de la Ley como el Capítulo I del Título II llevan la misma rúbrica de “Disposiciones Generales”. Sería recomendable cambiar una de las rúbricas para no inducir a confusión. Tal vez la segunda de ellas pudiera ser “Objetivos, principios, competencias y participación”

b) El artículo 2.2 excluye la aplicación de esta ley a *“las obras públicas que hayan sido declaradas de interés general por parte del Estado o de la Comunidad Autónoma que se regirán por su normativa sectorial específica.”* Pero posteriormente el artículo 23.8 establece una previsión que afecta a este supuesto previamente excluido de la aplicación de la Ley, al señalar *“En el caso de obras públicas y proyectos que hayan sido declaradas de interés general del Estado o la Comunidad Autónoma, el Estudio de Integración Paisajística será únicamente preceptivo en aquellos casos que sea preceptiva la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas o del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos.”* Hay por ello una discrepancia dentro de la Ley pues la exclusión de su aplicación es rotunda en el artículo 2.2 pero luego se recoge una previsión de aplicación. Sería preciso por ello añadir en el artículo 2.2 una salvedad respecto a lo previsto en el 23.8.

c) El artículo 27.1 habla del *“principio de respeto de los plazos de prescripción”*, pero lo cierto es que no es un principio, sino que la prescripción se produce o no se produce según el transcurso de los plazos establecidos sin actuación alguna, por lo que se sugiere que se elimine de la enumeración de los principios. Ya se regula posteriormente la prescripción en el propio texto de la ley.

Respecto al principio de irretroactividad que también se menciona, en el ámbito sancionador la irretroactividad se ha establecido respecto a las disposiciones desfavorables, pero el Tribunal Constitucional tiene considerada en cambio la retroactividad cuando es favorable, por lo que el artículo 26.2 de la Ley 40/2015 (de carácter básico) establece *“Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición.”* Por ello la irretroactividad que se proclama debe circunscribirse a las disposiciones sancionadoras de carácter desfavorable.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 3 / 4
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2024/064695	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2024/0771404
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Letrada Servicios Jurídicos en Consejerías			
2			

d) El artículo 27.5 establece como infracción grave *“La ocultación de datos, su falseamiento o manipulación maliciosa en el procedimiento de evaluación.”*

La adición del adjetivo “maliciosa” sin duda acarreará dificultades de aplicación por cuanto la malicia no deja de ser un concepto jurídico indeterminado. Se sugiere cambiar maliciosa por intencionada. La manipulación a la que se hace referencia sin duda se refiere a modificaciones en los datos y mientras la malicia siempre será negada y difícil de demostrar, la intencionalidad sería más fácil de demostrar diferenciándose de lo que son errores involuntarios. Además, el término maliciosa, en singular, sin duda se refiere a la manipulación exclusivamente, pero podría dar a entender que se aplica a la ocultación y el falseamiento, y resulta muy difícil acreditar la malicia en las actuaciones a sancionar. Por ello, por seguridad jurídica, se recomienda modificar el término “maliciosa”.

e) El artículo 28.6 recoge una prohibición de contratar conforme al artículo 71.1.b) de la Ley de Contratos del Sector Público, para aquellos a quienes se haya impuesto una sanción con carácter firme por la comisión de infracción muy grave y grave. Pero el artículo en cuestión solo prevé la prohibición de contratar a los sancionados por infracción muy grave en materia medioambiental.

Además, ha de tenerse en cuenta que, por seguridad jurídica, la resolución sancionadora debería manifestarse sobre el alcance y duración de la prohibición de contratar en cuestión.

f) El artículo 30.4.d) y f) hace referencia a un artículo 64 que no existe en esta ley. Deberá corregirse con el artículo correcto al que se refiera (presumiblemente señalando que es el artículo 64 de la Ley 39/2015)

Es cuanto ha de informarse al respecto, sin perjuicio de mejor criterio en Derecho.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 4 / 4
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2024/064695	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2024/0771404
Cargo		Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1	Letrada Servicios Jurídicos en Consejerías			
2				