

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**14760** *Pleno. Sentencia 44/2026, de 10 de junio de 2026. Recurso de inconstitucionalidad 2525-2026. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 4/2025, de 1 de julio, del paisaje de La Rioja. Competencias sobre medio ambiente, infraestructuras, obras y recursos de titularidad estatal: nulidad parcial del precepto legal autonómico que declara la aplicabilidad de los estudios de paisaje a los planes y programas aprobados por el Consejo de ministros; interpretación conforme de los preceptos que, afectando a actuaciones estatales, establecen los criterios de ordenación del paisaje; los instrumentos de integración paisajística; el procedimiento de resolución de expedientes de autorización de usos, actividades y proyectos con impacto paisajístico; el cuadro de infracciones y el régimen transitorio de usos y actividades en suelo no urbano.*

ECLI:ES:TC:2026:44

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2525-2026, interpuesto por el presidente del Gobierno contra los arts. 13.3, 14, 22.3, 23.6, 24, 28 y disposición transitoria segunda, de la Ley 4/2025, de 1 de julio, del paisaje de La Rioja, únicamente en tanto que resulten de aplicación a las actuaciones de competencia estatal. Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Senado. Han formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento de La Rioja. Ha sido ponente el magistrado don César Tolosa Tribiño.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el registro de este tribunal el día 1 de abril de 2026, el abogado del Estado, en nombre del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad frente a los arts. 13.3, 14, 22.3, 23.6, 24, 28 y disposición transitoria segunda, de la Ley 4/2025, de 1 de julio, del paisaje de La Rioja, únicamente en tanto que resulten de aplicación a las actuaciones de competencia estatal. El abogado del Estado invocó los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) a fin de que se produzca la suspensión de los preceptos e incisos impugnados con ese mismo alcance.

El recurso de inconstitucionalidad se estructura en varios fundamentos jurídicos. En el primero de ellos se delimita el objeto del recurso, circunscrito a los arts. 13.3, 14, 22.3, 23.6, 24, 28 y la disposición transitoria segunda, «únicamente en tanto que resulten de

aplicación a las actuaciones de competencia estatal». En el segundo se realiza una exposición del marco jurídico aplicable en materia de paisaje, destacando su integración en el concepto de medio ambiente y su conexión con la ordenación del territorio. En el tercero y cuarto se aborda la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, así como las competencias estatales prevalentes. En los fundamentos siguientes se desarrollan los motivos concretos de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, agrupándolos en función de las técnicas de intervención previstas en la norma.

a) El recurso examina el marco jurídico aplicable al paisaje partiendo de la norma autonómica impugnada, que articula un modelo de intervención basado en técnicas de planificación, zonificación, evaluación de impacto y control preventivo mediante autorizaciones, orientadas principalmente a limitar la implantación de infraestructuras por su incidencia paisajística. Se sitúa el paisaje dentro del concepto constitucional de «medio ambiente adecuado» del art. 45 CE, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 6), destacando su carácter amplio y multidimensional, que integra no solo elementos naturales sino también culturales y perceptivos.

Expone que el paisaje presenta una conexión directa con la ordenación del territorio, conforme al Convenio europeo del paisaje, que lo define como cualquier parte del territorio percibida por la población y resultado de la interacción de factores naturales y humanos. En el ámbito estatal no existe una regulación unitaria del paisaje, sino una normativa dispersa, destacando especialmente la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que incorpora el paisaje como elemento esencial a valorar en los procesos de evaluación de planes, programas y proyectos, pudiendo su afección constituir un impacto negativo relevante [arts. 5.1 a) y h), 17 y 33].

Asimismo, se identifican otras normas estatales relevantes que inciden en la protección del paisaje, como la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad [arts. 20, 2 d) y 30] –completada por la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural–, estrechamente vinculada a las técnicas de intervención que prevé la norma autonómica, que introduce la zonificación y reconoce los «paisajes protegidos», junto con otras disposiciones sectoriales en materia de parques nacionales, montes, vías pecuarias, patrimonio histórico y suelo – Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales (arts. 3, 4, 5, 6 y 10); Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes (art. 31) y Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias–. Cita en el mismo sentido, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español, y la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial.

Señala en particular que el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, impone deberes y restricciones relacionadas con el paisaje (arts. 6, 15 y 20) vincula la protección del paisaje al principio de desarrollo sostenible y a los deberes en el uso del suelo (arts. 3.2 y 5).

Finalmente, se describe la diversidad de modelos autonómicos de regulación del paisaje, desde aquellos sin normativa específica que lo integran en la planificación urbanística, hasta otros que incorporan instrumentos específicos de ordenación paisajística o modelos mixtos. En este contexto, la norma autonómica impugnada se encuadra en los sistemas más intensos de intervención, al establecer instrumentos sectoriales propios de planificación paisajística, lo que plantea su conexión con la distribución competencial en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, cuya base se encuentra en el art. 45 CE.

b) El abogado del Estado examina la distribución de competencias en materia de medio ambiente y ordenación del territorio. Tras citar los arts. 45 y 149.1.13 CE y 9.3 y 8.1.16 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR), advierte que la ordenación del territorio, aunque competencia exclusiva, no abarca toda actuación con incidencia espacial, pues ello invadiría otros títulos competenciales, especialmente estatales

(STC 36/1994, FJ 3); por ello, debe ejercerse respetando las competencias del Estado del art. 149.1 CE y sus condicionamientos (STC 149/1998, FJ 3).

Pone de manifiesto que el entrecruzamiento entre los títulos competenciales – estatales y autonómicos– de medio ambiente y ordenación del territorio, es especialmente intenso en materias como el paisaje, destacando la dificultad de delimitar ambos ámbitos de forma nítida. Subraya que la doctrina constitucional (SSTC 36/1994, de 10 de febrero, y 28/1997, de 13 de febrero) señala que la ordenación del territorio y el medio ambiente son competencias interrelacionadas, pero no absorbibles, que deben coordinarse y condicionarse mutuamente sin invadirse (STC 149/1991); el título aplicable depende de la finalidad y del contenido concreto de la norma, siendo territorial si regula usos del suelo.

El recurso parte de la concurrencia de títulos competenciales sobre un mismo espacio físico. En este contexto, se introduce el análisis de las competencias del Estado que inciden sobre el territorio autonómico.

Se identifican las competencias exclusivas del Estado previstas en el art. 149.1.20, 21, 22 y 24 CE, en particular las relativas a marina mercante, puertos y aeropuertos de interés general, transporte, comunicaciones, recursos hidráulicos y obras públicas de interés general. Estas competencias implican una intervención estatal sobre determinadas porciones del territorio, generando una convergencia competencial que debe ser articulada cuando incide en materias como el medio ambiente o la ordenación territorial autonómica.

El Tribunal Constitucional establece que, aunque la competencia autonómica en ordenación del territorio no puede ser ignorada, las competencias estatales condicionan inevitablemente la capacidad de decisión de las comunidades autónomas. Para integrar ambas competencias se deben emplear mecanismos de cooperación, como el intercambio de información, la emisión de informes o la creación de órganos mixtos (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 41) y solo cuando estos resultan insuficientes procede acudir al criterio de la «competencia prevalente» (STC 77/1984, de 3 de julio).

El escrito de interposición señala que la actuación estatal solo puede condicionar la competencia autonómica cuando se ejerce dentro de sus propios límites, sin utilizarse para ordenar el territorio, siendo necesario analizar en cada caso la competencia ejercida y el ámbito territorial afectado (SSTC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1, y 149/1998, de 2 de julio, FJ 3). Estos criterios: imposibilidad por parte del Estado de sustituir a la comunidad autónoma en la ordenación del territorio y posibilidad de condicionarla legítimamente, aplicables también a la relación entre ordenación del territorio y medio ambiente, conducen a concluir que la norma autonómica no ha respetado el marco competencial, lo que determina la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados en cuanto afectan a actuaciones de competencia estatal.

c) El escrito señala que la ley autonómica no ha tenido en cuenta el marco competencial, lo que determina la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados en la medida en que afectan a actuaciones de competencia estatal. El recurso sostiene que la Ley 4/2025, del paisaje de La Rioja, aunque se asemeja formalmente a otras disposiciones, desborda el marco de ordenación e intervención paisajística existente, produciendo un menoscabo de las competencias estatales con incidencia territorial previstas en el art. 149.1.20, 21, 22 y 24 CE, así como de la competencia estatal sobre legislación básica en materia de medio ambiente del art. 149.1.23 CE.

A pesar de que la norma declara respetar las competencias estatales (art. 2.2), diversas referencias a planes aprobados por el Consejo de ministros (art. 22.3), a proyectos de interés nacional (art. 14.2) y a infraestructuras (art. 23.6 o disposición transitoria segunda) evidencian la intención de aplicarla también a actuaciones de competencia estatal, incluyendo a la administración general del Estado dentro del concepto de «Administraciones» sujetas a la ley (art. 4.2).

Afirma que la intensidad de las técnicas de intervención previstas, junto con la amplitud y carácter difuso de los «objetivos de calidad paisajística», producen un menoscabo efectivo de competencias estatales, determinando la inconstitucionalidad

inmediata de los preceptos impugnados, o la contradicción con la normativa básica en materia de impacto ambiental y con las disposiciones básicas que recogen en diversos ámbitos sectoriales las técnicas de cooperación, colaboración y prevalencia anteriormente mencionadas, incurriendo asimismo la norma autonómica en inconstitucionalidad mediata.

d) Bajo el enunciado «Inconstitucionalidad de los preceptos autonómicos que establecen una zonificación *ex lege* del territorio basada en el 'impacto paisajístico'», analiza, en primer lugar, el art. 13.3, al que se atribuye la inconstitucionalidad por conferir a un órgano autonómico la clasificación de los proyectos según su impacto paisajístico y por calificar *ex lege* determinados proyectos como de elevado impacto, incluyendo actuaciones vinculadas a infraestructuras de competencia estatal. Esta previsión, en la medida en que se aplica a proyectos sometidos a evaluación conforme a la normativa estatal, supone una contravención directa de la legislación básica al atribuir a la comunidad autónoma funciones que corresponden al órgano ambiental estatal (art. 11 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre).

En conexión con lo anterior, se declara la inconstitucionalidad del art. 14, que establece una zonificación del territorio excluyendo la implantación de proyectos de elevado impacto en determinadas áreas. Esta previsión impide la realización de actuaciones de competencia estatal sin prever mecanismos de cooperación o coordinación, estableciendo en la práctica la prevalencia de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio, en contradicción con la jurisprudencia constitucional y con la normativa sectorial estatal que prevé la prevalencia del criterio estatal en materia de obras públicas e infraestructuras de interés general (SSTC 36/1994, 149/1991, 40/1998 y 77/1984).

Indica que a las diversas normas sectoriales de infraestructuras públicas que establecen mecanismos de coordinación con la ordenación territorial, pero consagran en última instancia la prevalencia del criterio estatal (así los arts. 16 de la Ley 37/2015; 56 del Real Decreto Legislativo 2/2011; 7 de la Ley 38/2015, y 51 *bis* de la Ley 48/1960), se le añade la disposición adicional segunda, de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas titulada «Colaboración y coordinación entre administraciones públicas», cuyo texto reproduce.

Asimismo, el art. 14.2 se reputa inconstitucional al someter incluso proyectos estatales a informes previos y vinculantes de órganos autonómicos, condicionando de modo inconstitucional el ejercicio de competencias exclusivas del Estado (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 85, párrafo cuarto, *a contrario sensu* y 53/2017, FJ 11, también *a contrario sensu*). A ello se añade que el conjunto de la regulación derivada de los arts. 13.3 y 14 presenta una amplitud y carácter desproporcionado, al extenderse prácticamente a todos los proyectos –no solo a los de «elevado impacto» sino también a los de «moderado impacto»– y permitir una aplicación expansiva. En consecuencia, se concluye la inconstitucionalidad de los arts. 13.3 y 14 de la ley autonómica por vulnerar las competencias exclusivas del Estado (art. 149.1 CE) y la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, de la legislación sectorial básica en materia de obras e infraestructuras de interés general y de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas. Todo ello en la medida en que el precepto resulte de aplicación a las actuaciones de competencia estatal.

e) Bajo la rúbrica «Inconstitucionalidad de los preceptos autonómicos que someten planes, programas y proyectos estatales a evaluación especial de 'impacto paisajístico'», examina los arts. 22 y 23 de la norma autonómica. Señala que sus previsiones someten a una evaluación específica de impacto paisajístico –adicional o más intensa que la prevista en la normativa básica estatal (Ley 21/2013)– a planes, programas y proyectos cuya aprobación o autorización corresponde al Estado, lo que evidencia la intención del legislador autonómico de extender su aplicación a actuaciones de competencia estatal, así resulta expresamente de la referencia a los planes y programas «por acuerdo del Consejo de Ministros» (art. 22.3).

Examina doctrina constitucional relativa a la incidencia que el reparto de competencias tiene sobre la evaluación ambiental y sostiene que la competencia autonómica para establecer normas adicionales de protección no ampara la imposición de estudios de paisaje o de integración paisajística en los términos previstos por la ley autonómica cuando se trata de planes, programas o proyectos estatales ya sometidos a evaluación ambiental conforme a la normativa básica, dado el carácter instrumental y con importante cariz procedimental de la evaluación ambiental respecto del procedimiento sustantivo. En este sentido, la doctrina constitucional (SSTC 13/1998, de 22 de enero, FFJJ 7 y 8; 202/2013, de 5 de diciembre, FJ 3; 53/2017, de 11 de mayo, FJ 2, y 109/2017, de 21 de septiembre, FJ 4) afirma que la evaluación ambiental no constituye una competencia autónoma, sino un instrumento integrado en las competencias materiales correspondientes, no amparable en la competencia de medio ambiente, por lo que no puede desplazar la competencia estatal sustantiva.

Se subraya que la normativa autonómica no puede atribuir a órganos propios funciones equivalentes a las del órgano ambiental estatal ni exigir informes autonómicos con carácter obstativo o habilitante respecto de actuaciones estatales, ya que ello condiciona el ejercicio de competencias exclusivas del Estado (art. 11 de la Ley 21/2013). Asimismo, se recuerda que el sometimiento de planes, programas o proyectos estatales a evaluaciones autonómicas supone convertir la competencia ambiental en prevalente sobre las competencias sectoriales estatales, lo que resulta contrario a la Constitución según reiterada jurisprudencia.

Afirma que la imposición de estudios de paisaje a planes y programas estatales (art. 22) así como la exigencia de estudios de integración paisajística a proyectos, incluidas infraestructuras (art. 23), exceden de la competencia autonómica y suponen un desplazamiento de la competencia estatal sustantiva (SSTC 202/2013, FJ 3; 109/2017, FJ 4, y 113/2019, de 3 de octubre).

A ello el recurso añade la referencia a la doctrina constitucional relativa a los límites aplicables al ejercicio por las comunidades autónomas de la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección (SSTC 134/2014, de 22 de julio; 161/2014, de 7 de octubre, FJ 6; 208/2014, de 15 de diciembre; 73/2016, de 14 de abril, FJ 9, y 8/2018, de 25 de enero, FJ 3) y concluye que la sujeción de las evaluaciones de planes, programas y proyectos de competencia estatal a la directriz y al catálogo de paisaje, refuerza su incompatibilidad con el orden constitucional de distribución de competencias.

En conclusión, son inconstitucionales los arts. 22.3 y 23.6 de la ley riojana por menoscabo de las competencias exclusivas del Estado al amparo de las reglas 20, 21, 22, 23 y 24 del art. 149.1 CE. En particular, la exigencia de un informe favorable autonómico respecto del «Informe de impacto paisajístico» aplicable a los proyectos de infraestructuras, contraviene el procedimiento previsto en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, al obviar que la condición de órgano ambiental corresponde en todo caso, respecto de los proyectos de competencia estatal, al Ministerio con competencias en materia de medio ambiente. Todo ello –insiste– en la medida en que el precepto resulte de aplicación a las actuaciones de competencia estatal.

f) Bajo la rúbrica «Octavo. Inconstitucionalidad de los preceptos autonómicos que someten a control previo los proyectos con [impacto paisajístico]», el fundamento analiza el art. 24 de la norma autonómica, señalando que configura un «procedimiento de resolución» que somete los usos, actividades y proyectos a un trámite de autorización previa, cuya naturaleza y contenido coinciden con los mecanismos propios de disciplina territorial. La redacción y sistemática del precepto dificultan determinar su relación con los artículos anteriores, generando incertidumbre sobre si se trata de una declaración de impacto o de una autorización sustantiva adicional, lo que permite cuestionar el respeto al principio de seguridad jurídica. Entiende que la finalidad y el contenido de la norma determinan que el título competencial de referencia en este punto sea el de la ordenación del territorio.

Se pone de manifiesto que dicho procedimiento constituye un verdadero control previo que, aplicado a proyectos de competencia estatal, resulta incompatible con la normativa sectorial, pues aunque para las obras estatales rige el control urbanístico previo, la legislación sectorial exime del mismo a las grandes obras públicas (arts. 18 de la Ley 37/2015; 60 del Real Decreto Legislativo 2/2011; 51 *ter* de la Ley 48/1960; 7 de la Ley 38/2015; 127.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001), sustituyéndolo por mecanismos de coordinación (en este sentido, con carácter general la disposición adicional tercera de la Ley 13/2003, de 23 de mayo referente a la «construcción de las obras públicas de interés general»). El art. 24, sin embargo, reproduce un sistema de autorización que prescinde de estos mecanismos y somete los proyectos –incluidos los estatales– a decisiones autonómicas.

Asimismo, el precepto condiciona la ejecución de proyectos a la emisión de informes previos y vinculantes de órganos autonómicos, lo que supone un condicionamiento de las competencias exclusivas del Estado. Desde la perspectiva ambiental, se sostiene que el procedimiento autonómico presenta una coincidencia sustancial con la evaluación de impacto ambiental que ya realiza el Estado, implicando una duplicidad de controles y atribuyendo de facto a la comunidad autónoma funciones propias del órgano ambiental estatal, en contradicción con el art. 11 de la Ley 21/2013.

Refiere que el art. 24.7 contempla de nuevo el condicionamiento de los proyectos, sin excluir los del Estado, a la emisión de un previo informe y vinculante de los órganos de la comunidad autónoma, lo que supone un menoscabo de las competencias exclusivas del Estado al condicionar las competencias exclusivas del Estado (STC 31/2010, FJ 85, párrafo cuarto, *a contrario sensu*; STC 53/2017, FJ 11, párrafo cuarto, también *a contrario sensu*, al hablar de los informes «determinantes», que no «vinculantes»).

Por todo ello, y en coherencia con lo expuesto en el apartado anterior, el art. 24 se reputa inconstitucional por vulnerar las competencias exclusivas del Estado reconocidas en el art. 149.1.20, 21, 22 y 24 de la Constitución, conforme a la interpretación consolidada de la jurisprudencia constitucional. Dicha vulneración se proyecta asimismo sobre su desarrollo en la normativa básica estatal, en particular la disposición adicional décima del texto refundido de la ley de suelo y rehabilitación urbana de 2015, así como las disposiciones adicionales segunda y tercera de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, y la correspondiente normativa sectorial. Todo ello en la medida en que el citado precepto resulte de aplicación a actuaciones de competencia estatal.

Por otra parte, indica que el precepto, aunque ligado a la ordenación del territorio, incide también en el ámbito ambiental, pero al imponer un trámite autonómico adicional sobre proyectos estatales duplica la evaluación ambiental estatal e invade competencias, contrariando el art. 11 de la Ley 21/2013. La normativa básica evita duplicidades en el control ambiental, estableciendo coordinación: cuando la declaración de impacto ambiental es estatal y la autorización ambiental integrada autonómica, esta debe incorporar su condicionado (arts. 28 y 29 del Real Decreto Legislativo 1/2016). La declaración de impacto ambiental, y la autorización ambiental integrada, son procedimientos distintos pero coordinados: la declaración evalúa el impacto ambiental y la autorización fija condiciones de funcionamiento, siendo vinculante la declaración de impacto ambiental cuando es estatal (art. 28 del Real Decreto Legislativo 1/2016). En tal sentido, la autorización autonómica duplica plenamente la evaluación ambiental estatal sobre el paisaje, por lo que no puede imponerse un procedimiento adicional desvinculado de la declaración de impacto ambiental estatal, que corresponde al órgano ambiental conforme a la Ley 21/2013. De modo que, desde esta perspectiva, los preceptos son inconstitucionales por invadir la competencia estatal en evaluación ambiental, vulnerando el art. 11 de la Ley 21/2013 y el art. 149.1.23 CE.

g) Por conexión con la argumentación anterior resulta igualmente inconstitucional el establecimiento de un régimen sancionador (art. 28) en la medida en que se aplique a actuaciones de competencia estatal, al derivar de preceptos previamente impugnados cuya inconstitucionalidad ya ha sido afirmada –insiste nuevamente– siempre en la

medida en que tales infracciones y sanciones resulten de aplicación a las actuaciones de competencia estatal.

Por último, el recurso analiza la disposición transitoria segunda, que establece un régimen aplicable hasta la aprobación de la directriz de paisaje, configurando determinados suelos como de especial protección paisajística y sometiéndolos a un régimen de usos y actividades, incluyendo prohibiciones expresas y la posibilidad de someter actividades a autorización simple o condicionada. Esta regulación parte de la premisa de que pueden someterse a control autonómico incluso usos y actividades de interés general, incluidos los estatales.

Se indica que la enumeración de usos y actividades prohibidas incluye supuestos que afectan a actuaciones estatales con proyección territorial –como infraestructuras, actividades extractivas o energéticas–, lo que contraviene la jurisprudencia constitucional sobre la articulación de competencias estatales (ex art. 149.1.20, 21, 22 y 24 CE) y su prevalencia, así como la normativa sectorial básica. En particular, se señala la incompatibilidad con el régimen competencial estatal en materia de energía y con la normativa que reconoce la utilidad pública de determinadas instalaciones, así como con los mecanismos de coordinación que obligan a integrar la planificación estatal en la ordenación territorial.

Se concluye que la disposición transitoria segunda es inconstitucional por menoscabar las competencias exclusivas del Estado (ex art. 149.1.20, 21, 22 y 24 CE) y por contravenir las disposiciones adicionales segunda, tercera y duodécima de la Ley 13/2003, de 23 de mayo reguladora del contrato de concesión de obras públicas y en la normativa sectorial en materia de obras e infraestructuras.

2. Por providencia de 14 de abril de 2026, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Parlamento y al Gobierno de La Rioja, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes; tener por invocado por el presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, únicamente en tanto que resulten de aplicación a las actuaciones de competencia estatal, desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso, y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de La Rioja».

3. Por acuerdo de sus respectivas mesas, el Congreso de los Diputados y el Senado acordaron personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Mediante sendos escritos recibidos en el registro general de este tribunal los días 5 y 6 de mayo de 2026, respectivamente, la letrada de la comunidad autónoma y el letrado mayor del Parlamento de La Rioja solicitaron que se les tuviera por personados en el presente procedimiento en representación del Gobierno y del Parlamento de dicha comunidad autónoma, así como la concesión de una prórroga, por el plazo máximo legal, para formular alegaciones.

5. Mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno del Tribunal, de 6 de mayo de 2026, se acordó tener por personados al letrado mayor del Parlamento y a la letrada de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en nombre y representación del Gobierno y del Parlamento mencionados, así como prorrogar en ocho días el plazo concedido para la formulación de alegaciones.

6. El 19 de mayo de 2026 se presentó el escrito de alegaciones del letrado mayor del Parlamento de La Rioja, actuando en nombre y representación de esta institución, en el que interesó la desestimación del presente recurso.

El escrito comienza con una reseña de los antecedentes de la tramitación parlamentaria de la norma ahora impugnada que se consideran de interés y pasa seguidamente a desarrollar sus alegaciones, replicando el recurso de la Abogacía del Estado conforme a su misma estructura sistemática.

a) El Parlamento de La Rioja comienza por rechazar el recurso atendido su carácter preventivo y especulativo (SSTC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 21, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 2), al sustentarse en hipótesis sobre la futura aplicación de la ley, en intencionalidades sobre su posible interpretación y aplicación, y no en una lesión competencial «real y efectiva». En el hipotético caso de que la ley pudiera «en su aplicación lesionar alguna competencia estatal, existen otros mecanismos jurídicos [...] que el Estado pueda utilizar en el caso real y concreto». Afirma que la norma respeta expresamente las competencias estatales y que el recurso carece de un verdadero conflicto constitucional y señala que otras leyes autonómicas sobre el paisaje tienen redacciones similares y no han sido impugnadas.

Indica que la Constitución «no contiene ninguna norma jurídica que se refiera al paisaje», pero que conforme a la STC 102/1995, de 26 de junio, FFJJ 6 y 7, y en el Convenio europeo del paisaje, sostiene que el paisaje constituye una realidad compleja, integrada por dimensiones naturales, culturales e históricas, que no puede reducirse a un mero componente accesorio del medio ambiente, sino que exige una regulación propia, amparada además en el art. 9.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, lo que justifica la aprobación de la Ley 4/2025. No puede ser entendida la protección del paisaje –como realiza la Abogacía del Estado– como elemento subordinado a las competencias estatales, pues ello no se corresponde con el citado Convenio y con la Recomendación CM/Rec(2008)3, 6 de febrero de 2008, del Comité de ministros a los Estados miembros sobre las orientaciones para su aplicación, que obliga al legislador autonómico a su protección.

Destaca asimismo la singularidad del paisaje vitivinícola riojano, reconocida en el Decreto del Consejo de Gobierno de La Rioja 20/2015, de 12 de junio, por el que se declara bien de interés cultural «El paisaje cultural del Vino y el Viñedo de La Rioja», como fundamento de una protección reforzada amparada en el art. 149.1.23 CE. Vincula, además, el paisaje con el bienestar y la calidad de vida, invocando instrumentos europeos como la agenda territorial europea 2030 –a la que se refiere con una extensa cita– y la Directiva (UE) 2025/2360, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de noviembre de 2025, relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo (Directiva de vigilancia del suelo), y defiende la legitimidad de establecer exigencias adicionales de evaluación al amparo del art. 149.1.23 CE, en cuanto «medidas adicionales de protección».

b) En relación con la distribución de competencias, reconoce que corresponde al Estado la legislación básica en materia de medio ambiente, pero subraya que la Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta competencias propias en protección del medio ambiente, paisaje y ordenación del territorio. Insiste en la visión reduccionista y subordinada del paisaje que tiene la Abogacía del Estado y en el carácter hipotético del recurso. Aclara asimismo que la ley no regula la ordenación del territorio como un fin autónomo, sino que da cumplimiento a las obligaciones derivadas del Convenio europeo del paisaje. Invoca jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional para reforzar el valor del paisaje como elemento vinculado a la calidad de vida e incorpora el «principio de precaución» de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo de 1992. Destaca igualmente la creación de una cartografía paisajística y de la cátedra de Paisaje, Biodiversidad y Recursos Hídricos como instrumentos técnicos y científicos para la protección sostenible del territorio riojano. Finalmente, concluye que la ley no invade competencias estatales, sino que regula –al igual que otras comunidades autónomas– de forma unitaria las características propias del territorio riojano, en consonancia con la Carta europea de ordenación del territorio, aprobada el 20 de mayo de 1983, que vincula expresamente la ordenación territorial con la protección ambiental y la calidad de vida.

c) El Parlamento de La Rioja sostiene que la Abogacía del Estado fundamenta el recurso en la existencia de «competencias del Estado prevalentes» en materias como infraestructuras, energía, telecomunicaciones y obras públicas, construyendo la impugnación sobre «hipótesis», «eventuales conflictos» y sobre una posible aplicación futura de la Ley 4/2025, sin acreditar una «auténtica vulneración real de materias competenciales». Cuestiona la íntegra proyección del art. 149.1.20 CE sobre la ley, descartando que parte de sus materias puedan entrar en conflicto con la protección del paisaje.

Afirma asimismo que la doctrina constitucional invocada por el abogado del Estado exige mecanismos de «cooperación» y «coordinación», así como una ponderación concreta de las competencias concurrentes sobre un mismo territorio, sin que de ello pueda derivarse una prevalencia automática de las competencias estatales que vacíe de contenido las competencias autonómicas en materia de paisaje, medio ambiente y ordenación del territorio. Insiste en la «entidad suficiente» del paisaje que no puede reducirse a una mera manifestación del medio ambiente y sobre el que la comunidad autónoma ha asumido competencias en el art. 9.1 EAR.

Asimismo, sostiene que la ley de La Rioja no establece prohibiciones absolutas ni pretende subordinar las actuaciones estatales, sino incorporar instrumentos de «evaluación», «integración» y «protección» paisajística, amparados en el art. 149.1.23 CE y en la posibilidad de establecer «medidas adicionales de protección». Añade que la tesis defendida por la Abogacía del Estado convertiría la «competencia estatal prevalente» en un criterio abstracto de exclusión de la intervención autonómica y vaciaría de contenido las competencias atribuidas a La Rioja en materia de paisaje. Posteriormente, tras efectuar una consideración general sobre la ley en su conjunto y al contenido de los preceptos impugnados, pasa a examinar las concretas tachas de inconstitucionalidad formuladas respecto de cada uno de sus preceptos.

d) En primer lugar, considera que el art. 13.3 se limita a identificar una serie de proyectos que se consideran de elevado impacto paisajístico, sin establecer prohibición alguna, por lo que lo califica como una norma meramente descriptiva. Invoca asimismo la obligatoriedad de la normativa de la Unión Europea –en particular, la Directiva (UE) 2025/2360, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de noviembre de 2025, y la Directiva (UE) 2023/2413, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023– para sostener que ambas permiten técnicas de zonificación. Destaca además que en el ámbito autonómico existen instrumentos análogos orientados a la misma finalidad. Añade que las competencias estatales no impiden que la comunidad autónoma, en aplicación de convenios internacionales, reconozca jurídicamente el paisaje en su territorio y apruebe instrumentos de ordenación paisajística. Finalmente, sostiene que la Abogacía del Estado, más allá de aludir a genéricas «intencionalidades» de la norma, no acredita una concreta vulneración de la Constitución.

e) En relación con la impugnación del art. 14.1 de la Ley del paisaje de La Rioja, afirma que el precepto se refiere exclusivamente a «espacios especialmente sensibles». Invoca nuevamente la normativa de la Unión Europea, para señalar que persiguen la elaboración por los Estados miembros de «mapas de sensibilidad» y una planificación territorial orientada a la protección del suelo, sosteniendo que la Ley se integra plenamente en dicho marco normativo. Añade que el art. 14.1 no establece prohibiciones sectoriales de instalaciones, sino que «delimita zonas donde determinados proyectos de elevado impacto resultan desde el punto de vista de la protección incompatibles». Insiste en señalar que resulta imposible que la Ley pueda invadir las competencias estatales previstas en el art. 149.1.20 CE –relativas a «marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general»– y que la pretensión de inconstitucionalidad carece de una fundamentación suficiente en cuanto a la concreta vulneración competencial alegada.

Por otra parte, sostiene que el art. 14.2 de la Ley no establece una prohibición absoluta, sino que incorpora una técnica prevista en convenios y directivas internacionales, conectada además con la cláusula de salvaguarda del art. 2.2 de la

propia Ley del paisaje de La Rioja. Sostiene nuevamente que el precepto no interfiere en las competencias exclusivas del Estado y que se encuentra avalado por el Convenio europeo del paisaje, constituyendo una norma adicional de protección similar a las existentes en otras legislaciones autonómicas. Añade que el art. 14.2 no condiciona el ejercicio de las competencias estatales, pues en ningún momento atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja la facultad de impedir, anular o desplazar actuaciones estatales, ni otorga prevalencia a sus informes frente a la autorización estatal. Concluye, por ello, que el precepto no puede interpretarse aisladamente, sino de forma sistemática junto con el art. 2.2 de la Ley.

Afirma que la norma «no persigue bloquear proyectos económicos, energéticos o infraestructurales, sino someterlos a una ponderación paisajística cuando afecten a zonas especialmente sensibles». Añade que la STC 31/2010, FJ 85, no excluye la emisión de informes preceptivos por parte de la comunidad autónoma, siempre que estos no impidan ni perturben el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado. Sostiene asimismo que, aun cuando puedan verse afectados intereses o competencias estatales, la decisión última continúa correspondiendo al Estado, por lo que no existiría desapoderamiento competencial alguno. En este sentido, destaca que los informes previstos en la Ley de La Rioja no suponen un veto ni una prohibición sobre actuaciones estatales –extremos que no aparecen recogidos en el texto legal– y que, en todo caso, operaría la cláusula de salvaguarda contenida en el art. 2.2 de la ley controvertida.

f) A continuación aborda conjuntamente la impugnación de los arts. 22.3 y 23.6 de la ley riojana. Sostiene que el estudio del paisaje y el estudio de integración paisajística constituyen instrumentos técnicos presentes en otras legislaciones autonómicas y destaca que dichas regulaciones no han sido objeto de impugnación. Insiste en la constitucionalidad de la previsión de informes preceptivos en el ámbito de la competencia autonómica –STC 31/2010, FJ 85– y reitera la cláusula de salvaguarda del art. 2.2 de la Ley del paisaje de La Rioja (aunque no la denomina expresamente así).

Sostiene que el art. 23.6 puede desplegar plena eficacia en el ámbito de las competencias autonómicas, locales o privadas sujetas a intervención autonómica, mientras que, cuando afecte a infraestructuras de competencia estatal, debe operar únicamente como un instrumento técnico de integración ambiental y de motivación reforzada, y no como una autorización impeditiva del ejercicio de la competencia estatal. Añade que este es el sentido de la norma y el que resulta de una interpretación sistemática de la Ley, cuyo art. 2.2 establece que los proyectos, usos, actuaciones y actividades sujetos a intervención administrativa quedarán sometidos a ella «sin perjuicio de las competencias específicas y exclusivas del Estado, que se respetarán en todo caso».

g) También descarta la inconstitucionalidad del art. 24 de la Ley. Afirma, en primer lugar, que el principio de seguridad jurídica no exige una claridad absoluta de las normas, citando al efecto la STC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 8. Reitera asimismo la necesidad de efectuar una interpretación sistemática del precepto en conexión con el conjunto de la ley y, en particular, con la cláusula de salvaguarda contenida en el art. 2.2. Con apoyo, nuevamente, en los fundamentos jurídicos 85 y 86 de la STC 31/2010, sostiene además que la previsión del art. 24.10 no absorbe ni desplaza la competencia estatal, extremo que –afirma– se desprende igualmente de los propios términos de la providencia del Tribunal por la que se acordó la suspensión del art. 24 de la Ley del paisaje de La Rioja. Añade que el precepto no es un veto a las infraestructuras estatales que por otra parte no son inmunes al paisaje, a la ordenación territorial, o al urbanismo y a la protección ambiental autonómica. El art. 24 no supone una norma de prohibición y se ajusta plenamente al ordenamiento constitucional, máxime al contener normas como su apartado décimo y la cláusula de salvaguarda de las competencias estatales en el art. 2.2 o el art. 6.2 de la misma.

h) Al examinar la impugnación del art. 28 sostiene que la potestad sancionadora es instrumental de las competencias propias de la comunidad autónoma, sin que constituya un título competencial autónomo (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8, y 156/1995, de 26

de octubre, FJ 7) y que a La Rioja le corresponde la competencia consistente en establecer normas adicionales de protección, situándose por tanto el ejercicio de dicha potestad en el marco de la competencia autonómica máxime atendiendo a la tantas veces citada cláusula de salvaguarda.

i) Finalmente sostiene que debe desestimarse la impugnación de la disposición transitoria segunda pues no regula competencias exclusivas del Estado, sino que es una manifestación legítima de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, paisaje y protección de valores culturales y territoriales. Su finalidad es establecer hasta la aprobación de la directriz de paisaje de La Rioja prevista en el art. 21 de la Ley, un régimen provisional de usos y actividades en determinadas categorías de suelo no urbanizable y suelo urbanizable no delimitado que presenten valores paisajísticos especialmente protegibles. Y ello teniendo en cuenta el art. 2.2 de la norma con pleno respeto a la normativa estatal y el art. 6.2, con referencia a la «autorización sea competencia de la comunidad autónoma», cláusula excluyente de aquellas competencias que son del Estado y que no se discuten.

Debe rechazarse, por tanto, la afirmación de que la disposición transitoria segunda «presupone la posibilidad de someter a autorización simple o condicionada los usos y actividades del Estado de interés general», como mantiene la Abogacía del Estado. La propia disposición establece expresamente que no se aplicará a los usos y actividades autorizables o autorizables con condicionado que hayan sido declarados de interés general por el Estado o por el Gobierno de La Rioja. Alude nuevamente a la cláusula prevista en el art. 2.2 de la Ley del paisaje de La Rioja.

7. El Gobierno de La Rioja presentó sus alegaciones el 21 de mayo de 2026 en las que solicitó la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

a) El escrito comienza reproduciendo los preceptos objeto de impugnación y advierte que el recurso carece de objeto ya que la propia ley declara el respeto en todo caso de las competencias estatales. Señala que en materia de medio ambiente existe una «conurrencia competencial entre el Estado y las comunidades autónomas». El Estado fija una «regulación básica» con unos mínimos de protección, pero debe dejar margen para que las comunidades autónomas puedan establecer «un plus de protección». El Tribunal Constitucional señala que lo básico son los «principios normativos generales» y «lo esencial» de la materia, pero recuerda que el Estado no puede «vaciar de contenido la competencia autonómica». El art. 149.1.23 CE atribuye al Estado la competencia sobre la «legislación básica sobre protección del medio ambiente», mientras que las comunidades autónomas pueden desarrollar esa normativa y aprobar «normas adicionales de protección» (STC 166/2002, de 18 de septiembre).

La jurisprudencia constitucional considera que la legislación estatal ambiental establece «normas mínimas de protección», de modo que las comunidades autónomas pueden «ampliar y mejorar» esa protección, aunque no reducirla. La gestión ambiental corresponde principalmente a las comunidades autónomas, admitiéndose la intervención estatal solo en casos excepcionales de «grave y urgente necesidad» (SSTC 329/1993, de 12 de noviembre y 194/2010, de 2 de diciembre). El Gobierno de la Rioja también destaca la importancia del paisaje, definido por el Convenio europeo del paisaje como «cualquier parte del territorio tal como la percibe la población». Defiende que la ley impugnada se encuadra dentro de las competencias medioambientales y no únicamente en la ordenación del territorio, tratándose de una materia de «carácter transversal» en la que concurren distintas competencias estatales y autonómicas.

b) En las alegaciones se dedica un apartado a argumentar sobre el ámbito de aplicación de la norma. En este sentido, se sostiene que el recurso solo impugna determinados preceptos «únicamente en tanto que resulten de aplicación a las actuaciones de competencia estatal». Se explica que, durante la tramitación de la ley, distintos ministerios advirtieron del «posible riesgo de invasión» de competencias estatales, alegaciones que fueron incorporadas al procedimiento y que motivaron modificaciones en el texto para reforzar el respeto al reparto competencial.

Las alegaciones destacan que la «piedra angular» de la ley se encuentra en el art. 2, cuyo objetivo es limitar claramente la aplicación de la norma «única y exclusivamente al territorio y competencias de La Rioja». Dicho precepto establece que las actuaciones sujetas a la ley lo estarán «sin perjuicio de las competencias específicas y exclusivas del Estado, que se respetarán en todo caso».

Se afirma que este inciso final constituye «una clara muestra de que la ley pretende siempre y en todo momento respetar las competencias estatales», actuando como una «salvaguardia de la distribución competencial». De este modo, si en algún caso el Estado considerara inaplicable la norma autonómica por afectar a competencias estatales, «le basta invocar el art. 2 de la propia Ley autonómica» para excluir su aplicación.

Asimismo, se invoca el art. 3 del Código civil, según el cual las normas deben interpretarse «atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas», sosteniéndose que el propio tenor literal de la expresión «sin perjuicio de las competencias específicas y exclusivas del Estado» evidencia que no existe invasión competencial.

Finalmente, las alegaciones concluyen que, dado que la propia ley excluye su aplicación en ámbitos de competencia estatal, «procede la desestimación del recurso de inconstitucionalidad». Se rechaza así declarar la inconstitucionalidad sobre la mera hipótesis de que en el futuro pudiera aplicarse indebidamente la norma autonómica, cuando esa posibilidad «está expresamente vedado por la propia norma que se impugna».

c) A continuación examina la impugnación de los arts. 13.3 y 14. El Gobierno de La Rioja considera que el recurso se limita a afirmar, «sin fundamento jurídico alguno», que el art. 13.3 incluye categorías relativas a infraestructuras de competencia estatal y que el art. 14 impide ubicar actuaciones estatales en determinadas zonas del territorio autonómico, estableciendo supuestamente una «prevalencia absoluta de la competencia autonómica».

Las alegaciones sostienen, en primer lugar, que el hecho de que una actuación deba someterse a evaluación conforme a la Ley 21/2013 «no implica» nada respecto a la titularidad competencial de la actuación, ya que dicha ley se aplica tanto a actuaciones de competencia estatal como autonómica, siendo la evaluación realizada «por la administración competente según la actuación de que se trate».

En segundo lugar, se rechaza que el art. 13.3 afecte a proyectos de competencia estatal, afirmándose que el precepto «se refiere en todo caso a los proyectos sobre los que esta comunidad autónoma tiene competencia». Se recuerda además que el art. 2 de la ley «excluye claramente la aplicación de la ley cuando la competencia es estatal», por lo que carecería de sentido exigir que cada precepto reiterase expresamente dicha limitación competencial.

Finalmente, se sostiene que, dado que el art. 13.3 no resulta aplicable a proyectos de competencia estatal, tampoco puede afirmarse que el art. 14 impida su ubicación en determinadas zonas, pues ambas impugnaciones se encuentran vinculadas entre sí.

d) De la impugnación de los arts. 22.3 y 23.6 afirma que en dichos artículos se regulan los estudios de paisaje y los estudios de integración paisajística, tratándose en ambos casos de «documentos técnicos que ha de presentar el promotor o proyectista».

Respecto del art. 22.3, rechaza la afirmación de la Abogacía del Estado de que la norma autonómica pretenda aplicarse a «los planes y programas del Estado sometidos a evaluación ambiental estratégica conforme a la Ley 21/2013», señalando que el precepto se refiere únicamente a «cuando sea de aplicación el artículo 9.1 de la Ley 6/2017», es decir, a «los supuestos de competencia autonómica».

Añade además que la propia Ley 21/2013 no establece una regulación cerrada de la documentación a presentar por el promotor, sino que exige «al menos» determinada información, por lo que la comunidad autónoma puede «ampliar la protección» exigiendo también un «estudio de paisaje».

Asimismo, sostiene que la referencia al «acuerdo del Consejo de Ministros» no supone invasión competencial alguna, sino que reproduce literalmente la redacción de la normativa estatal sobre evaluación ambiental estratégica, indicando que tanto la ley estatal como la autonómica utilizan una formulación «idéntica».

En relación con el art. 23.6, se señala que la exigencia de un «estudio de integración paisajística en todo caso» debe interpretarse conjuntamente con el art. 2 de la Ley del paisaje de La Rioja, el cual delimita su ámbito de aplicación a las competencias autonómicas y establece expresamente el «respeto pleno a las competencias estatales», que «se respetarán en todo caso».

e) Respecto de los art. 24 y 28, las alegaciones sostienen que el art. 24 regula el «procedimiento para la aplicación» de la ley en relación con la consideración de «elevado impacto paisajístico» de los proyectos. Se afirma que, al tener la comunidad autónoma competencias en materia de medio ambiente y paisaje, y habiendo quedado delimitado el ámbito de aplicación de la ley a las competencias autonómicas, el procedimiento regulado «se entiende referido a ese ámbito competencial», por lo que debe confirmarse su constitucionalidad.

Se añade que el recurso pretende la inconstitucionalidad del precepto «en tanto afecte a supuestos de competencia estatal», pese a que la propia ley parte «del respeto a la competencia estatal».

En cuanto al art. 28, relativo al régimen de infracciones, se señala que su impugnación se formula «exclusivamente en conexión con el resto de preceptos impugnados», al considerar el recurrente que, si aquellos fueran inconstitucionales, también lo sería el régimen sancionador.

Sin embargo, las alegaciones sostienen que ambos preceptos «son plenamente constitucionales y en nada afectan a la distribución de competencias ni invaden competencias estatales». Incluso en el supuesto de estimarse parcialmente el recurso respecto de otros artículos, los arts. 24 y 28 seguirían refiriéndose «necesariamente» al procedimiento y al régimen sancionador «en los supuestos de competencia autonómica».

Finalmente, se afirma que ambos preceptos «carecen de toda mención a supuesto alguno en que se discuta alguna competencia», limitándose a contener «una regulación procedimental y sancionadora respecto al procedimiento y régimen sancionador en aplicación de la ley», por lo que «igual se mantendrían con o sin la anulación de los restantes preceptos impugnados».

f) Respecto de la disposición transitoria segunda, las alegaciones sostienen que el recurso «olvida» nuevamente que el art. 2 de la Ley «deja a salvo las competencias estatales». Se afirma que el recurrente interpreta erróneamente las prohibiciones como «absolutas» y aplicables «en todo caso y en todo el territorio autonómico», cuando la propia disposición excluye su aplicación a los usos o actividades «declarados de interés general» por el Estado.

Se añade que la disposición tiene carácter «provisional», con la finalidad de evitar que la falta de desarrollo reglamentario pueda producir «resultados indeseados», y que, además, las competencias estatales quedan salvaguardadas tanto por la propia disposición como por la previsión general del art. 2.

Las alegaciones insisten en que la disposición «no contiene regulación alguna que afecte a las competencias estatales» y que, por el contrario, respeta «el reparto de competencias constitucionalmente establecido», dejando «siempre a salvo el ejercicio de sus propias competencias por el Estado».

Asimismo, se sostiene que todo el recurso descansa sobre la hipótesis de que, en el futuro, la comunidad autónoma pudiera aplicar incorrectamente la ley y no respetar el reparto competencial. Frente a ello, se afirma que el recurso de inconstitucionalidad no puede fundarse en «la mera hipótesis de que puedan aplicarse mal» las normas, sino en la existencia de una regulación efectivamente contraria a la Constitución.

Se añade que, en caso de surgir en el futuro un problema competencial concreto, procedería plantear el correspondiente «conflicto de competencias», pero no declarar la

inconstitucionalidad «por las dudas». Finalmente, se defiende que la pretensión del recurso supondría limitar las competencias autonómicas reconocidas estatutariamente sobre paisaje, pese a que no se identifica en el recurso ninguna normativa básica estatal vulnerada por la ley autonómica.

8. Mediante providencia del día 2 de junio de 2026, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 10 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del proceso y alegaciones de las partes.

El recurso de inconstitucionalidad núm. 2525-2026, promovido por el presidente del Gobierno, tiene por objeto los arts. 13.3, 14, 22.3, 23.6, 24, 28 y la disposición transitoria segunda, de la Ley 4/2025, de 1 de julio, del paisaje de La Rioja, únicamente en tanto que resulten de aplicación a las actuaciones de competencia estatal.

a) Con carácter general –sin perjuicio de lo que se expondrá respecto de cada precepto–, la impugnación se fundamenta en el menoscabo de las competencias estatales y se vertebra sobre la idea de que, aunque el art. 2 de la Ley proclama su respeto, los preceptos recurridos «menoscaban las competencias exclusivas del Estado con incidencia territorial» del art. 149.1.20, 21, 22 y 24 CE, así como la competencia estatal sobre legislación básica en materia de medio ambiente del art. 149.1.23 CE. En esta línea, el abogado del Estado sostiene que tales preceptos «reflejan una intención clara de aplicar la norma también a las actuaciones de competencia estatal, y en particular, a las obras públicas o infraestructuras de interés general», como ponen de manifiesto las referencias a los acuerdos del Consejo de Ministros (art. 22.3), a los proyectos de interés nacional (art. 14.2) y a las infraestructuras (art. 23.6 y disposición transitoria segunda), de lo que se infiere que las «administraciones» comprenden también a la Administración General del Estado. Añade, además, que la elevada intensidad de las técnicas de intervención, unida a la amplitud y carácter difuso de los «objetivos de calidad paisajística», ocasiona un menoscabo efectivo de dichas competencias, lo que puede determinar bien la inconstitucionalidad directa de los preceptos impugnados, bien su contradicción con la normativa básica sobre impacto ambiental y con las reglas básicas sectoriales de cooperación, colaboración y prevalencia, incurriendo así la norma autonómica también en inconstitucionalidad mediata.

b) Por su parte, debe indicarse –sin perjuicio de las consideraciones que se efectuarán al examinar cada una de las concretas impugnaciones formuladas– que el Parlamento de La Rioja se opone a la estimación del recurso al considerar que tiene un carácter preventivo y especulativo, al basarse en hipotéticas aplicaciones futuras de la ley, que siempre podrán ser resueltas por los distintos órganos judiciales y por el propio Tribunal Constitucional si la discrepancia se refiere a un conflicto de competencias. Defiende que la ley controvertida respeta expresamente las competencias estatales y que la protección del paisaje constituye una realidad autónoma, vinculada al medio ambiente, la ordenación del territorio y la calidad de vida, amparada tanto en el Convenio europeo del paisaje y en instrumentos internacionales de protección paisajística, como en las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en su estatuto de autonomía. Añade que la ley que debe interpretarse sistemáticamente junto con las cláusulas de salvaguarda contenidas en sus arts. 2.2 y 6.2, que garantizan el pleno respeto a las competencias estatales, establece una regulación similar a la de otras normas autonómicas no impugnadas.

c) Finalmente, el Gobierno de La Rioja solicita la desestimación del recurso al entender que carece de objeto, porque la propia Ley declara en su art. 2 –calificado como «piedra angular» y «salvaguardia de la distribución competencial»– que las actuaciones sujetas a ella lo estarán «sin perjuicio de las competencias específicas y

exclusivas del Estado, que se respetarán en todo caso». Esta cláusula, que opera de forma transversal sobre todos y cada uno de los preceptos impugnados, hace decaer el recurso en su totalidad, pues la invasión competencial denunciada por el Estado «está expresamente vedado por la propia norma que se impugna». A ello se añade que el recurso descansa sobre «la mera hipótesis de que puedan aplicarse mal» las normas, sin acreditar una vulneración efectiva y real, siendo el cauce adecuado para eventuales conflictos futuros el «conflicto de competencias» y no la declaración de inconstitucionalidad.

## 2. Consideraciones previas sobre el objeto del recurso.

Antes de adentrarnos en el examen del contenido concreto de la ley, de su encuadre competencial o en las reglas de distribución de competencias aplicables –fundamentos jurídicos 3 a 5 siguientes– como paso previo a que nos pronunciemos sobre las concretas tachas de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados – que se llevará a cabo en los fundamentos jurídicos 6 a 11– procede efectuar una serie de precisiones preliminares en relación con determinadas alegaciones formuladas por el Parlamento y el Gobierno de La Rioja –algunas coincidentes– al presentar un carácter transversal y proyectarse sobre el conjunto de la controversia constitucional planteada.

En particular, resulta necesario salir al paso de las objeciones relativas al supuesto carácter preventivo o meramente hipotético del recurso vinculado tanto a su carácter excesivamente genérico como a la existencia de cláusulas de salvaguarda competencial incorporadas por la ley, singularmente la contenida en su art. 2.2; a la invocación de los instrumentos internacionales de protección paisajística como fundamento legitimador de la intervención autonómica y a la existencias de otras normas autonómicas de contenido similar no impugnadas.

a) Es cierto, como recuerdan tanto el Parlamento como el Gobierno de La Rioja, que este tribunal ha reiterado de forma constante que no resulta legítima «la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretativas que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecidas en la [Constitución] y, dentro del marco constitucional, en los estatutos de autonomía» [con cita de otras, STC 36/2022, de 10 de marzo, FJ 2 B)], y, del mismo modo, que «la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada» [por todas, STC 4/2026, de 14 de enero, FJ 2 b)].

Ahora bien, la eventual concurrencia de estos dos vicios de planteamiento deberá apreciarse, en su caso, al analizar de manera individualizada cada una de las impugnaciones dirigidas contra los distintos preceptos recurridos, sin que el posible recurso a otras vías procesales por quienes se hallen legitimados para ello pueda impedir, obstaculizar o condicionar el ejercicio por este tribunal de su función de garante del orden constitucional de distribución de competencias [STC 99/2022, de 13 de julio, FJ 2 B) b)].

Por otra parte, la ley controvertida contiene una cláusula de salvaguarda competencial cuya relevancia ha sido destacada por todas las partes personadas, si bien desde perspectivas y con consecuencias interpretativas diversas. Así, el art. 2.2 Ley 4/2025 dispone que «[l]os diferentes proyectos, usos, actuaciones y actividades [...] estarán sujetos a lo establecido en la presente ley, sin perjuicio de las competencias específicas y exclusivas del Estado, que se respetarán en todo caso», previsión en la que puede apreciarse una manifestación expresa de dicha técnica normativa.

En este contexto, recientemente hemos expuesto – con cita de otras sentencias– la doctrina constitucional sobre la relevancia, a efectos del enjuiciamiento de las normas impugnadas, de la utilización de tales cláusulas en la STC 68/2024, de 23 de abril, FJ 3 d), al señalar que: «[e]s sobradamente conocida la posición de este tribunal sobre la innecesidad de su previsión expresa, habiendo afirmado reiteradamente que su

ausencia no es determinante de un vicio de inconstitucionalidad (por todas, STC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 9). Por la misma nota característica de su innecesariedad, procede añadir ahora que, si bien el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa (STC 120/2012, de 4 de junio, FJ 3, y las allí citadas), la mera incorporación de este tipo de cláusulas pudiera acaso servir de contexto a la hora de interpretar cuáles son el objeto, la finalidad o el contenido de los preceptos controvertidos, pero por sí misma no sanaría el vicio de inconstitucionalidad en que, en hipótesis, hubieran podido incurrir. Por este motivo, su validez jurídica no dependerá de que se hallen rodeados de este tipo de cautelas, sino de que su contenido sustantivo respete las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad. sustantivo respete las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad».

b) Igualmente, resulta constante –especialmente en las alegaciones del Parlamento de La Rioja– la invocación de la conformidad de la Ley 4/2025 a los instrumentos internacionales de protección paisajística como fundamento legitimador de la intervención autonómica, en particular del Convenio europeo del paisaje, firmado en Florencia el 20 de octubre de 2000. Frente a tales alegaciones, ha de precisarse que la controversia no versa sobre la conformidad de los preceptos cuestionados con los compromisos internacionales asumidos por el Reino de España, sino sobre su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas –al que más adelante nos referiremos– que no resulta susceptible de modificación por dichos instrumentos internacionales. En este sentido, «[s]on, en consecuencia, las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las comunidades autónomas, las cuales, por esta misma razón, tampoco podrán considerar ampliado su propio ámbito competencial en virtud de una conexión internacional» (STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2).

Asimismo, la referencia a la existencia de otras normas autonómicas de contenido semejante que no han sido objeto de impugnación –y por tanto tampoco de enjuiciamiento constitucional– no puede desvirtuar el presente juicio de constitucionalidad, circunscrito exclusivamente a los preceptos recurridos, sin que formen parte de su objeto ni la comprobación de la alegada similitud normativa ni el examen de la constitucionalidad de aquellas otras disposiciones.

c) Por último, tanto el Parlamento como el Gobierno de La Rioja han invocado reiteradamente la posibilidad de entender los preceptos impugnados en términos compatibles con el pleno respeto de las competencias exclusivas del Estado. En esta misma línea, el propio planteamiento de la Abogacía del Estado parece construirse sobre una impugnación condicionada a una determinada interpretación de los preceptos controvertidos, técnica que no resulta ajena a los procesos competenciales promovidos por aquella, al señalar–con igual insistencia– que el recurso se promueve «únicamente en tanto que [los preceptos impugnados] resulten de aplicación a actuaciones de competencia estatal» dejando a salvo los mismos en lo que a las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja se refiere. Es por ello que procede recordar que «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa» (STC 120/2012, de 4 de junio, FJ 3 y las allí citadas) y que desde la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1, este tribunal viene afirmando que, «siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este tribunal» [SSTC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 3; 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7; 118/2016, de 23 de junio, FJ 3 d); 26/2017, de 16 de febrero, FJ 6, y 62/2017, de 25 de mayo, FJ 7], siempre que tales interpretaciones posibles sean «igualmente razonables» [SSTC 168/2016, de 6 de octubre, FJ 4 b); 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 7, y 76/2019, de 22 de mayo, FJ 8, por todas].

Ciertamente, «la admisibilidad de la interpretación conforme requiere que la interpretación compatible con la Constitución sea efectivamente deducible de la disposición impugnada, sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de una

norma contra su sentido evidente y, por ende, la creación de una norma nueva para concluir que esa reconstrucción es la norma constitucional, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde» (por todas STC 87/2019, de 20 de junio, FJ 17 y la doctrina que en ella se cita).

3. Configuración de la Ley del paisaje de La Rioja: contenido general y de los preceptos impugnados.

La ley controvertida parte, en su exposición de motivos, de una concepción amplia del paisaje como realidad material y funcional del territorio, afirmando que «el paisaje constituye un recurso favorable a la actividad económica y tiene un papel de interés general sobre los planos social, cultural, ecológico y medioambiental» y que resulta «de vital importancia identificar, caracterizar y clasificar este recurso a fin de desarrollar una ordenación del territorio apropiada y respetuosa con el paisaje». En coherencia con ello, la ley se presenta como una regulación transversal que «determina el marco jurídico de referencia para toda la legislación, en especial aquellos planes y programas sectoriales que puedan tener incidencia en el paisaje» y que «establece unos criterios de zonificación para la aprobación de proyectos de elevado impacto paisajístico». Desde el punto de vista competencial, se subraya que la Comunidad Autónoma actúa en el «desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medioambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje», integrando el paisaje en la ordenación territorial más allá del planeamiento urbanístico.

Centrándonos en los preceptos impugnados, la ley articula un sistema de control previo sobre usos, actividades y proyectos que inciden directamente en la localización y viabilidad territorial de los mismos. El art. 13.3 dispone que «[l]a dirección general con competencias en materia de paisaje clasificará objetivamente todos los proyectos según sea su impacto paisajístico» y que «serán considerados automáticamente proyectos de elevado impacto paisajístico aquellos proyectos en los que concurra al menos una de las siguientes circunstancias»: «a) Las construcciones de una altura superior a veinticinco metros; b) Las extracciones que ocupen un volumen total superior a 200 000 m<sup>3</sup>/año [...]; c) Cualquier actuación, no soterrada, que ocupe una superficie superior a cinco hectáreas [...]; d) Las líneas eléctricas aéreas con un voltaje igual o superior a sesenta y seis kilovoltios y una longitud superior a quince kilómetros [...]; e) Las nuevas instalaciones para la utilización de la fuerza del viento [...] que tengan cinco o más aerogeneradores, o que tengan más de quince megavatios de potencia instalada, o que se encuentren a menos de dos kilómetros de otro parque eólico [...]; f) Las instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar [...] que tengan más de cinco megavatios de potencia instalada; g) Los proyectos que [...] concurren [...] debido a su sinergia o acumulación con otros proyectos de la zona».

Sobre esta base clasificatoria, el art. 14 establece una verdadera zonificación negativa del territorio, al disponer que «se considerarán zonas excluidas para la instalación de proyectos de elevado impacto paisajístico» una amplia relación de espacios, entre los que se incluyen «paisajes relevantes», «espacios naturales protegidos», «vías pecuarias», «yacimientos arqueológicos», así como «[p]untos a una distancia mínima de un kilómetro de núcleos urbanos» y «regadíos y secanos de alta productividad». La regla general es, por tanto, la prohibición de implantación en dichos ámbitos, si bien se prevé una excepción condicionada, al permitir que «[e]l Consejo de Gobierno podrá autorizar la implantación excepcional [...] cuando se trate de un proyecto [...] integrado en una planificación de interés nacional o regional», siempre con informes favorables de los órganos autonómicos competentes.

Este esquema se refuerza mediante la exigencia de instrumentos adicionales de planificación y evaluación. En particular, el art. 22.3 impone que «[s]erán objeto de estudio de paisaje aquellos planes y programas sometidos a evaluación ambiental estratégica [...] que se adopten o aprueben por una administración pública», extendiendo esta exigencia incluso a instrumentos aprobados por el Consejo de ministros. En la

misma línea, el art. 23.6 establece con carácter general que «[e]n materia de infraestructuras de nueva implantación [...] se incluye la exigencia de un estudio de integración paisajística en todo caso, con independencia de la magnitud de la obra», el cual debe ser «informado favorablemente por el órgano competente en materia de paisaje». De este modo, la ley introduce un control técnico obligatorio y generalizado sobre cualquier actuación con incidencia territorial.

El procedimiento administrativo previsto en el art. 24 confirma este carácter de control autonómico centralizado. El expediente «se iniciará a solicitud del interesado ante el ayuntamiento», pero se remite al órgano autonómico competente, que «informará si el proyecto está considerado como de elevado impacto paisajístico o de moderado impacto paisajístico» y condiciona la resolución final, que corresponde a órganos autonómicos distintos según la clasificación del proyecto. Además, se establece un régimen de silencio negativo «la autorización se entenderá desestimada por silencio administrativo» y se prevé que incluso en casos excepcionales la decisión pueda elevarse al Consejo de Gobierno, lo que pone de manifiesto la configuración de un régimen de intervención previa caracterizado por una elevada centralización en la toma de decisiones.

El régimen se completa con un sistema sancionador directamente conectado con la clasificación y la zonificación territorial. El art. 28 tipifica como infracción muy grave, entre otros supuestos, «[l]a ejecución de un proyecto [...] de elevado impacto [...] en alguna de las zonas excluidas del artículo 14», así como su realización sin autorización o con autorización caducada. Del mismo modo, se califican como infracciones graves la ejecución sin autorización o la aprobación de planes «sin la tramitación del estudio de paisaje preceptivo», configurando un sistema coercitivo que garantiza la eficacia del control previo establecido por la ley.

Finalmente, la disposición transitoria segunda proyecta este régimen sobre el suelo no urbanizable y urbanizable no delimitado, estableciendo que determinados ámbitos «se considerará[n] suelo de especial protección al paisaje» y sometiéndolos a un listado cerrado de «usos y actividades prohibidos», entre los que se incluyen «[i]nfraestructura de transporte y distribución de energía», «plantas solares fotovoltaicas y parques eólicos», «[i]nfraestructuras ferroviarias» o «[v]ivienda unifamiliar autónoma».

En conjunto, la norma configura un sistema integral de ordenación del territorio basado en la protección del paisaje, articulado mediante tres instrumentos principales: la clasificación previa de proyectos en función de su impacto, la delimitación de zonas excluidas o restringidas y la exigencia de autorizaciones e informes vinculantes, todo ello acompañado de un régimen sancionador que asegura su efectividad.

4. Encuadre competencial de la Ley 4/20205 y de los concretos preceptos impugnados.

A fin de determinar si se han producido las vulneraciones competenciales denunciadas por el presidente del Gobierno debemos comenzar por encuadrar la controversia conforme al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

El abogado del Estado incardina la Ley de La Rioja 4/2025, de un lado, en la competencia autonómica exclusiva en materia de ordenación del territorio, prevista en el art. 8.1.16 EAR y, de otro, –en línea con lo señalado en el preámbulo de la propia ley– en el título competencial recogido en el art. 9.1 EAR, que atribuye a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que esta establezca, las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente, así como de normas adicionales de protección ambiental y del paisaje.

Por su parte, tanto el Parlamento como el Gobierno de La Rioja sostienen que la norma encuentra su adecuado encaje competencial exclusivamente en este último título.

Debe destacarse que la delimitación entre los títulos competenciales en presencia –ordenación del territorio y medio ambiente– no puede efectuarse de manera abstracta ni a partir de su mera invocación formal, sino atendiendo a su contenido material y a la

técnica normativa empleada, pues, como declara la STC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 5 –con referencia a ambas materias y con apoyo en otras sentencias–: «[l]a delimitación de las materias que comprenden uno y otro de los títulos en presencia [ordenación del territorio y medio ambiente] no es fácil determinarla de una manera nítida y tajante».

En la misma sentencia se precisa que el título de ordenación del territorio «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial», añadiendo que «el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo», mientras que en la materia de medio ambiente se incluyen «las normas que persiguen la protección de la naturaleza y los valores naturales y paisajísticos de un espacio concreto».

Como hemos señalado recientemente en la STC 12/2026, de 11 de febrero, FJ 3 b), recogiendo nuestra doctrina: «[p]ara determinar la materia regulada por una disposición legal objeto de un reproche de inconstitucionalidad de naturaleza competencial, este tribunal no se encuentra vinculado por las incardinaciones contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento (STC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 4), ni tampoco por el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso (por todas, STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 10), sino que debe determinar el marco competencial del precepto atendiendo a su contenido y finalidad, así como a los títulos competenciales potencialmente afectados (SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 3; 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3; 62/2016, de 17 de marzo, FJ 5, y 88/2018, de 19 de julio, FJ 3, entre otras)».

Conforme a la doctrina constitucional que exige partir del contenido y finalidad de los preceptos y no de su mera proclamación formal, el encuadre competencial de la Ley territorial –sin perjuicio de lo que se indicará al examinar cada uno de las normas impugnadas– se sitúa de manera predominante en el ámbito de la protección del medio ambiente, en la medida en que su finalidad esencial es la preservación, conservación y mejora de los valores naturales y paisajísticos del territorio, tal como se desprende tanto de su exposición de motivos –que concibe el paisaje como bien ambiental, cultural y recurso a proteger– como de su articulado, que impone técnicas de control, evaluación y limitación de actividades en función de su impacto paisajístico; sin embargo, dicha finalidad se instrumenta mediante técnicas propias de la ordenación del territorio, como la zonificación, la fijación de usos, la delimitación de unidades de paisaje o la imposición de condicionantes a proyectos en función del suelo y del espacio físico, lo que revela la concurrencia de ambos títulos competenciales, sin que pueda producirse la absorción de uno por otro, de modo que el título prevalente ha de identificarse en cada precepto según su contenido concreto, siendo ambiental cuando establece límites sustantivos de protección del paisaje y territorial cuando articula técnicas de planificación y ordenación del uso del suelo.

5. Delimitación de las competencias en materia de ordenación del territorio y medio ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja y las competencias exclusivas del Estado.

Todas las partes coinciden en que cuando sobre un mismo espacio físico concurren títulos competenciales de titularidad estatal y autonómica, la cuestión controvertida radica en determinar el modo en que ha de articularse la adecuada conciliación entre ambos ámbitos de competencia. En el presente caso, entre, de un lado, el ejercicio por el Estado de competencias exclusivas con incidencia territorial en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en materias tales como aeropuertos de interés general, transportes y comunicaciones, recursos hidráulicos y obras públicas de interés general (art. 149.1.20, 21, 22 y 24 CE), así como la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), títulos todos ellos invocados por la Abogacía del Estado; y, de otro, la competencia autonómica exclusiva en materia de ordenación del territorio (art. 8.1.16 EAR) y la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente, incluidas las normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje (art. 9.1 EAR).

Nuestra doctrina ha puesto de relieve que debe buscarse un equilibrio entre el ejercicio por la Administración General del Estado de sus competencias exclusivas con proyección territorial y las competencias autonómicas, utilizando para ello si fuere necesario técnicas de cooperación. En última instancia, si ello no fuera posible, prevalecerá –con carácter general– la competencia estatal y los preceptos autonómicos serán inconstitucionales por menoscabarla (SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3, y 56/1986, de 13 de mayo, FJ 3). Así en la STC 77/1984, FJ 2, donde este tribunal, con toda elocuencia, razonó: «[n]o cabe excluir, por tanto, que en un caso concreto puedan concurrir en el espacio físico de un puerto de interés general [...] el ejercicio de la competencia del Estado en materia de puertos y el de la Comunidad Autónoma en materia urbanística. Pero esta concurrencia solo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe».

Como indica la STC 40/1998, de 19 de febrero, en su fundamento jurídico 30 –con cita de otras– «[a] objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación. Si, como este tribunal viene reiterando, el principio de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas está implícito en el sistema de autonomías (SSTC 18/1982 y 152/1988, entre otras) y si 'la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los estatutos de autonomía' (STC 181/1988, fundamento jurídico 7), este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987, 36/1994), pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc.».

Sentado lo anterior, procede abordar de manera diferenciada la doctrina constitucional elaborada, respectivamente, en relación con la ordenación del territorio y urbanismo y con la protección del medio ambiente, ámbitos materiales en los que se proyecta la controversia competencial suscitada en el presente proceso.

a) En relación con la ordenación del territorio y urbanismo, este tribunal ha elaborado una doctrina consolidada que parte de la premisa de que, si bien la Constitución y los estatutos de autonomía atribuyen a las comunidades autónomas dicha competencia exclusiva, no es menos cierto que el Estado ha conservado un conjunto de potestades cuyo ejercicio presenta una clara proyección territorial. En unos casos, se trata de facultades de carácter general que pueden incidir sobre la totalidad del territorio nacional, condicionando las decisiones autonómicas en materia de ordenación territorial; en otros, de competencias específicas del art. 149.1 CE cuyo ejercicio se proyecta directamente sobre el espacio físico y, por ello, limita o condiciona legítimamente la actuación autonómica. En este sentido, «el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio» (STC 65/2018, de 7 de junio, FJ 9 con apoyo en las SSTC 149/1991, de 4 de julio; 36/1994, de 10 de febrero; 61/1997, de 20 de marzo, y 40/1998, de 19 de febrero).

Hemos afirmado de modo reiterado que la «multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación [...] de manera que el competente en esta materia [ordenación del territorio], al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial [...]. Así pues la exclusividad con la que las comunidades autónomas [...] han asumido la competencia en materia de ordenación territorial no autoriza a desconocer las

que, con el mismo carácter, vienen reservadas al Estado en virtud del artículo 149.1 CE [...], cuyo ejercicio puede condicionar ciertamente la competencia autonómica. [...] En suma, la actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado ex art. 149.1 CE que afecten al territorio, teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos» [STC 65/2018, FJ 9; con cita de las SSTC 149/1991, FJ 1 B); 36/1994, FFJJ 2 y 3; 149/1998, de 2 de julio, FJ 3, y 46/2007, de 1 de marzo, FJ 3].

Es decir, «el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (v. gr. art. 149.1.4, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 CE)» (STC 61/1997, FJ 22).

b) En materia de medio ambiente, este tribunal ha identificado dos funciones típicas vinculadas a la evaluación de impacto ambiental: por un lado, la función regulatoria, que se integra en la competencia autonómica en desarrollo de la legislación ambiental, de modo que los preceptos autonómicos que establezcan normas adicionales de protección encuentran cobertura en dicha competencia; por otro lado, la función ejecutiva, relacionada específicamente con la realización de la evaluación de impacto ambiental.

En relación con la primera, la competencia de las comunidades autónomas prevista en el art. 149.1.23 CE para establecer normas adicionales de protección ambiental no constituye un título habilitante de alcance indeterminado, sino que se refiere exclusivamente a aquellas medidas que incrementen de forma sustantiva el nivel de tutela fijado por la legislación básica estatal. Así, el Tribunal Constitucional ha señalado que las bases estatales actúan como «normas mínimas de protección que permiten 'normas adicionales' o un plus de protección» (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 2), configurando un sistema de mínimos susceptibles de ser reforzados por las comunidades autónomas mediante «niveles de protección más altos» (por todas, STC 156/1995, de 26 de octubre, FJ 5), siempre que las medidas autonómicas «sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado» (STC 156/1995, FJ 4). Quedan, por ello, fuera de este concepto tanto las normas que se limitan a reproducir o duplicar trámites ya previstos en la normativa básica –sin aportar una protección material adicional y generando únicamente redundancia normativa e inseguridad jurídica– como las medidas de carácter meramente procedimental carentes de contenido sustantivo propio. De este modo, la distinción entre verdaderas medidas adicionales de protección y simples innovaciones procedimentales resulta decisiva para delimitar el legítimo margen autonómico de mejora del estándar estatal y evitar que, bajo la apariencia de una mayor protección ambiental, se encubran meras duplicaciones de trámites ya previstos por la legislación básica.

Por otra parte, la función ejecutiva, relacionada específicamente con la realización de la evaluación de impacto ambiental también se incardina en la materia de medio ambiente, configurándose como un instrumento de tutela preventiva «que sirve para preservar los recursos naturales y defender el medio ambiente», cuya finalidad es «facilitar a las autoridades competentes la información adecuada, que les permita decidir [...] con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos» y, en definitiva, permitir «cohonestar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente» (por todas, STC 113/2019, de 3 de octubre, FJ 4, con cita de las SSTC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 2, y 13/1998, de 22 de enero, FFJJ 3 y 4). Asimismo, el Tribunal ha destacado su carácter esencialmente procedimental, al tratarse de un «procedimiento administrativo instrumental» orientado a integrar las consideraciones ambientales en la toma de decisiones públicas sobre planes, programas y proyectos, cualquiera que sea la Administración competente por razón de la materia (STC 113/2019, FJ 4, con cita de la STC 53/2017, de 11 de mayo, FJ 3).

Hemos precisado que la evaluación ambiental no constituye un título competencial autónomo de ejecución en materia de medio ambiente, sino un instrumento que debe insertarse en el ejercicio de las competencias sustantivas correspondientes. Así, ha declarado que «la evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse [...] como ejecución o gestión en materia de medio ambiente», pues su función es que «todas las administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias» en ámbitos materiales diversos [SSTC 113/2019, FJ 4; 123/2021, de 3 de junio, FJ 3, y 25/2024, de 13 de febrero, FJ 13 b), con cita de la STC 13/1998, FJ 7]. En consecuencia, cuando el Estado actúa en ejercicio de sus competencias exclusivas, «hay que atenerse a la distribución de competencias que efectúan los Estatutos de Autonomía en el marco del artículo 149 CE (y, singularmente, de los números 4, 20, 21, 22, 24, 25, 28 y 29 del apartado 1 de ese artículo 149)» (por todas, STC 113/2019, FJ 4, con cita de la STC 13/1998, FJ 8), sin que la competencia autonómica en materia de medio ambiente pueda desplazar la competencia estatal sustantiva, pues ello «supondría convertir la competencia sobre medio ambiente en una competencia prevalente» (STC 113/2019, FJ 4, con cita de las SSTC 202/2013, de 5 de diciembre, FJ 3, y 109/2017, de 31 de octubre, FJ 4).

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en relación con la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2016 en la STC 113/2019, al enjuiciar la pretensión autonómica de fijar las consecuencias derivadas de la omisión, por parte del Estado, del informe autonómico preceptivo en procedimientos de evaluación ambiental de proyectos estatales, declarando la inconstitucionalidad del precepto por entender que «[s]e altera así el ejercicio de las competencias propias de cada administración», en la medida en que el legislador autonómico «no está regulando materias de su competencia», sino que «desplaza la competencia estatal sustantiva a cuyo amparo se realiza el proyecto», lo que «supondría convertir la competencia sobre medio ambiente en una competencia prevalente», desconociendo que son las competencias sectoriales estatales las que «atraen a la competencia de medio ambiente, y no al revés», correspondiendo además al Estado determinar «las consecuencias de la omisión de la actuación estatal» (STC 113/2019, FJ 4, con cita de las SSTC 202/2013, FJ 3, y 50/1999, de 6 de abril, FJ 3).

En conclusión, expuesto lo anterior «podemos afirmar que por el modo en que ha quedado concretada la controversia constitucional, no está en cuestión la facultad de las comunidades autónomas de establecer niveles más altos de protección en el ejercicio de sus propias competencias, sino el alcance que pueda tener su ejercicio, esto es, su afectación transversal sobre las competencias sectoriales estatales al someter a evaluación ambiental a proyectos, planes y programas del Estado [y, añadimos ahora, o sobre la competencia exclusiva del Estado en legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE)]. Y en este ámbito, como hemos recordado, no es constitucionalmente posible el desplazamiento de la competencia estatal sustantiva a cuyo amparo se realiza cualquier proyecto mediante el ejercicio de la competencia autonómica en materia de protección del medio ambiente» (STC 113/2019, FJ 4).

A continuación, procede abordar –en los fundamentos jurídicos 6 a 11– el examen individualizado de las concretas impugnaciones formuladas por el abogado del Estado respecto de los distintos preceptos de la Ley 4/2025, a fin de determinar, en cada caso, si las medidas autonómicas de protección paisajística y ordenación territorial controvertidas se mantienen dentro del ámbito legítimo de las competencias autonómicas o si, por el contrario, inciden de forma inconstitucional sobre competencias exclusivas del Estado con proyección territorial.

6. Examen de la constitucionalidad de los arts. 13.3 y 14 de la Ley 4/2025.

a) Contenido de los preceptos impugnados.

Como se ha expuesto, el apartado 3 del art. 13 establece que la dirección general competente en materia de paisaje clasificará objetivamente los proyectos según su impacto paisajístico y fija, a tal efecto, criterios automáticos para considerar de «elevado

impacto» aquellas actuaciones que superen determinados umbrales de entidad (altura, volumen, superficie o potencia), incluyan determinadas infraestructuras energéticas o eléctricas, o bien alcancen tal consideración por su efecto acumulativo o sinérgico con otros proyectos.

Por su parte, el art. 14 establece que determinados espacios –como paisajes relevantes, espacios naturales protegidos, áreas de especial valor ecológico o cultural, montes de utilidad pública, zonas próximas a núcleos urbanos o suelos de alta productividad agraria– tienen la consideración de zonas excluidas para la implantación de proyectos de elevado impacto paisajístico. No obstante, prevé que, con carácter excepcional, el Consejo de Gobierno pueda autorizar su implantación en dichas zonas cuando el proyecto esté integrado en una planificación de interés nacional o regional, previa solicitud motivada y siempre que se emitan informes favorables de los órganos competentes en materia de paisaje.

b) Alegaciones del abogado del Estado.

El abogado del Estado impugna los arts. 13.3 y 14, argumentando que ambos preceptos vulneran el art. 149.1 CE, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA) y la legislación estatal en materia de infraestructuras. Sostiene que el art. 13.3 otorga indebidamente a un órgano autonómico la facultad de clasificar proyectos según su impacto paisajístico, incluyendo proyectos vinculados a infraestructuras de competencia estatal, lo que, al aplicarse a proyectos sometidos a evaluación ambiental estatal, supone una invasión de funciones reservadas al órgano ambiental estatal conforme al art. 11 de la mencionada ley. Asimismo, cuestiona el art. 14 por introducir una zonificación que impide proyectos de competencia estatal y otorga un peso excesivo a la ordenación territorial autonómica, en contra de la doctrina constitucional y la normativa sectorial estatal. Además, considera inconstitucional el art. 14.2 por someter proyectos estatales a informes autonómicos vinculantes, lo que condiciona competencias exclusivas del Estado. En conjunto, impugna ambos preceptos «únicamente en tanto que resulten de aplicación a las actuaciones de competencia estatal».

c) Alegaciones del Gobierno y el Parlamento de La Rioja.

El Parlamento y el Gobierno de La Rioja interesan la desestimación de la impugnación al considerar que los arts. 13.3 y 14 no invaden competencias estatales, pues el primero se limita a identificar proyectos de elevado impacto paisajístico sin establecer prohibiciones y la propia ley excluye de su ámbito las actuaciones de competencia estatal. Añaden que los preceptos se amparan en la normativa y en los compromisos europeos e internacionales en materia de paisaje y ordenación territorial, que permiten técnicas de zonificación y protección reforzada, y niegan que el art. 14 establezca vetos a infraestructuras estatales o que los informes autonómicos previstos condicionen la decisión final del Estado, que conserva íntegramente sus competencias.

d) Enjuiciamiento de la constitucionalidad del precepto.

Incluso partiendo del limitado alcance impugnatorio del recurso, circunscrito a los preceptos «únicamente en tanto que resulten de aplicación a las actuaciones de competencia estatal», debemos precisar que la integración del paisaje en la evaluación ambiental deriva directamente de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, cuya literalidad impone su consideración como parámetro normativo. Así lo confirma su preámbulo al señalar que «deberá aplicarse tanto en la evaluación de impacto ambiental como en la evaluación ambiental estratégica», y el art. 5.1 a), que incluye «el paisaje» entre los factores objeto de análisis. De ello se sigue que la declaración de impacto ambiental, como acto que «evalúa la integración de los aspectos ambientales en el proyecto», debe necesariamente comprender el paisaje, máxime cuando el propio concepto de proyecto incluye actuaciones «en el medio natural o en el paisaje». No debe

olvidarse que este diseño se adopta formalmente al amparo del art. 149.1.23 CE – legislación básica sobre protección del medio ambiente– conforme a la disposición final octava de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, y que posee asimismo carácter materialmente básico, pues tiende directamente a dotar de efectividad a la evaluación ambiental al determinar los elementos que la integran y resultar esencial a tal fin [STC 53/2017, de 11 de mayo, FJ 5 a)]. Además, en los términos sintetizados por la STC 45/2015, hemos precisado que, atendiendo a la necesidad de una política global en materia de medio ambiente, también «pueden llegar a considerarse básicas reglas que introduzcan dosis mínimas de coherencia y cohesión territorial» [FJ 6 c)].

Por otra parte, el art. 11 LEA, al que alude la Abogacía del Estado, delimita las funciones del órgano ambiental –encargado de evaluar y emitir la declaración de impacto– y del órgano sustantivo –responsable de autorizar o aprobar el proyecto– en el procedimiento de evaluación ambiental. En este sentido, la STC 57/2017, de 11 de mayo, destacó que dicha distinción constituye un elemento capital de la arquitectura de la evaluación ambiental y forma parte de una «regulación común mínima» que debe regir en todo el territorio nacional para garantizar la calidad y objetividad de las evaluaciones ambientales (FJ 6). Así, cuando el proyecto es de competencia estatal, la evaluación corresponde al órgano ambiental de la Administración General del Estado; cuando es autonómico, a los órganos que determine la propia comunidad autónoma; y, en el ámbito local, la legislación autonómica decide si evalúa la comunidad o el propio ayuntamiento. Se trata, en definitiva, de una regla de distribución de funciones que no entra en el contenido material de la evaluación ni en los criterios que deban emplearse.

Como hemos adelantado, los art. 13.3 y 14 de la Ley de La Rioja 4/2025 se encuadran en las competencias autonómicas de protección del medio ambiente y ordenación del territorio, al perseguir la protección del paisaje y regular los usos del suelo. El art. 13.3 de la ley controvertida clasifica determinados proyectos según su incidencia territorial y fija umbrales vinculados al uso del suelo y a la implantación de actividades, conectando dicha clasificación con la protección del paisaje. No obstante, esta previsión no es meramente descriptiva o neutra, como sostienen el Parlamento y el Gobierno de La Rioja, sino que sirve de base para la zonificación del territorio prevista en el art. 14. Por su parte, este último precepto configura una auténtica zonificación negativa mediante la exclusión de determinados espacios para usos concretos, aunque orientada a la preservación de valores ambientales y paisajísticos. En este marco, la previsión de zonas excluidas para determinados proyectos constituye, en principio, una técnica típica de planificación territorial.

Debe recordarse que una comunidad autónoma no puede ampararse en competencias en materia de medio ambiente, para desconocer la legislación básica estatal o para imponer al Estado la obligación de someter a evaluación o impacto «paisajístico» programas y planes que solo al Estado le corresponde aprobar (STC 113/2019, FJ 4), ni siquiera apelando a instrumentos internacionales de protección del paisaje. En efecto, le corresponde al Estado, no solo la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sino la competencia de evaluación de impacto ambiental respecto a los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado (STC 5/2013, de 17 de enero, FJ 3). Y, por otra parte, el legislador autonómico al amparo de su competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo no puede interferir en la competencia exclusiva que tiene el Estado ex art. 149.1 CE, pues «[e]l interés general que subyace tanto en la atribución competencial estatal, como en la justificación de la modulación del alcance del contenido de las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo, conduce a considerar prevalente el interés del Estado» (STC 63/2023, de 24 de mayo, FJ 4).

Por ello, tales preceptos no pueden interpretarse en el sentido de que se refieren a proyectos de competencia estatal –como por otra parte sugieren las alegaciones del Parlamento y el Gobierno de La Rioja al invocar con reiteración la cláusula de salvaguarda del art. 2.2 de la ley territorial– ya sea a través de su clasificación conforme a criterios de impacto paisajístico, de la exclusión de su implantación en determinadas

zonas del territorio o de su sometimiento a un régimen autonómico de autorización o control susceptible de condicionar su viabilidad. Una interpretación en tal sentido supondría, en términos de la doctrina constitucional, convertir la competencia sobre ordenación del territorio en una competencia prevalente, desconociendo las competencias estatales concurrentes (STC 149/1998, FJ 3), y que las obras, instalaciones y actividades forman parte de materias que están sometidas por la Constitución y los estatutos de autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, singularmente, de los números 20, 21, 22, 24, 25, 28 y 29 del apartado 1 de ese art. 149 CE.

En definitiva, mediante una interpretación conforme, los art. 13.3 y 14 deben entenderse limitados a los proyectos cuya autorización corresponda a la comunidad autónoma o a sus entidades locales, sin que resulte aplicable a las actuaciones de competencia estatal ni pueda impedir su ejecución. Esta interpretación es plenamente deducible del precepto y permite preservar su validez, evitando así una declaración de inconstitucionalidad.

Por lo expuesto, los art. 13.3 y 14 de la Ley del paisaje de La Rioja son constitucionales siempre que se entiendan que no resultan aplicables a proyectos de competencia estatal con incidencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Esta interpretación se llevará al fallo.

7. Examen de la constitucionalidad del art. 22.3 de la Ley del paisaje de La Rioja.

a) Contenido del precepto impugnado.

El art. 22.3 de la Ley 4/2025 establece que serán objeto de estudio de paisaje «aquellos planes y programas sometidos a evaluación ambiental estratégica, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria, o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuando sea de aplicación el art. 9.1 de la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de protección del medio ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja». Por tanto, dicho precepto establece que serán objeto de evaluación ambiental estratégica, los planes y programas, así como sus modificaciones, señalados por la normativa dictada por el Estado en materia de evaluación ambiental.

b) Alegaciones del abogado del Estado.

El abogado del Estado sostiene que el art. 22.3 es inconstitucional por menoscabar competencias exclusivas del Estado (art. 149.1 CE), al supeditar las actuaciones de competencia estatal a la emisión de un informe autonómico favorable en materia de impacto paisajístico, alterando con ello el diseño procedimental previsto en la Ley 21/2013 y desconociendo que, en tales proyectos, la condición de órgano ambiental corresponde al ministerio competente.

c) Alegaciones del Gobierno y el Parlamento de La Rioja.

El Parlamento y el Gobierno de La Rioja justifican la constitucionalidad de los art. 22.3 y 23.6 de la Ley 4/2025 al entender que ambos regulan meros instrumentos técnicos de integración paisajística amparados en las competencias autonómicas de medio ambiente y ordenación del territorio, al referirse a supuestos de competencia autonómica, añadiendo –con cita de la STC 31/2010, FJ 85– que la previsión de informes preceptivos no resulta inconstitucional siempre que no impida el ejercicio de las competencias estatales, las cuales quedarían salvaguardadas por el art. 2.2 de la Ley.

d) Enjuiciamiento de la constitucionalidad del precepto.

Para enjuiciar la constitucionalidad de la norma, debe comenzar por señalarse que el precepto delimita los planes y programas sometidos a estudio de paisaje mediante una

técnica de remisión normativa. El art. 22.3 no identifica directamente categorías de planes, sino que condiciona la exigencia del estudio de paisaje a que estos estén sometidos a evaluación ambiental estratégica.

Se añade un segundo requisito de naturaleza formal, consistente en que los planes o programas sean adoptados o aprobados por «una administración pública» –sin distinción de que se trate de la Administración General del Estado, de la Comunidad Autónoma de La Rioja o de un ente local– y que su elaboración venga impuesta por una disposición legal o reglamentaria, o por un acuerdo del Consejo de Ministros –incluyendo, en este sentido y expresamente, aquellos planes y programas adoptados por la administración general del Estado– o del Consejo de Gobierno autonómico. Este presupuesto reproduce en su literalidad el primer párrafo del apartado primero del art. 6 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, como bien afirma el Gobierno de la Rioja.

El elemento decisivo de la delimitación se encuentra en la remisión expresa al art. 9.1 de la Ley 6/2017 de protección del medio ambiente de La Rioja. Este precepto, lejos de establecer un catálogo limitado a planes y programas autonómicos –como podría inferirse de la remisión y al que parece aludir el Gobierno de la Rioja– dispone que serán objeto de evaluación ambiental estratégica los planes y programas señalados «por la normativa dictada por el Estado en materia de evaluación ambiental y por el posterior desarrollo reglamentario autonómico de esta materia», lo que implica un reenvío en bloque al régimen básico definido por el Estado.

Por tanto desde el punto de vista subjetivo, es claro que el precepto no limita su aplicación a la administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sino que en primer lugar se refiere genéricamente a «una administración pública», mencionando expresamente a continuación, sin margen interpretativo razonable, a los planes y programas impuestos «por acuerdo del Consejo de Ministros»; y, en segundo lugar, dicho alcance subjetivo se reafirma por la remisión a los planes y proyectos señalados en la normativa dictada por el Estado en materia de evaluación ambiental.

Esto permite entender que la obligación de someterse a un estudio de paisaje alcanza a cualquier plan o programa que opere en el territorio de La Rioja y que deba someterse a evaluación ambiental estratégica, con independencia de que sea promovido por la administración autonómica, local o incluso estatal, siempre que su aprobación o adopción produzca efectos en dicho ámbito territorial.

Por otra parte, no podemos aceptar la proyección sobre los estudios de paisaje de la doctrina constitucional (STC 31/2010, FJ 85) invocada por el Parlamento y el Gobierno de La Rioja, en tanto que el estudio de paisaje no es funcionalmente equiparable a un informe preceptivo y no vinculante por varias razones. La exigencia de incorporar a dicho estudio «responsables, plazos, presupuesto, programa de seguimiento y evaluación» para el cumplimiento de los objetivos de calidad paisajística [art. 22.6 e) de la Ley del paisaje de La Rioja] supone que el estudio de paisaje condiciona no solo el contenido del plan o del programa, sino también su ejecución futura, afectando a la autonomía organizativa y presupuestaria del promotor estatal.

Asimismo, la vinculación del estudio al catálogo de paisaje –al disponer que los objetivos de calidad paisajística fijados «en ningún caso podrán ser inferiores a los establecidos en el catálogo de paisaje» [art. 22.6 e) de la Ley 4/2025]– junto con la exigencia de que dicho estudio «se redactará de conformidad con la directriz de paisaje de La Rioja» (art. 22.5) –todavía no aprobada, con la consiguiente incertidumbre jurídica que ello proyecta sobre los planes y programas afectados– y su aplicación a planes y programas aprobados por el Consejo de Ministros, configuran el estudio de paisaje como condición materialmente determinante para la aprobación de planes estatales.

Expuesto lo anterior, cabe afirmar, con apoyo en la doctrina de este tribunal recogida en los fundamentos jurídicos 4 y 5 que la comunidad autónoma no puede, al amparo de la protección ambiental, imponer obligaciones adicionales que condicionen el ejercicio de competencias estatales, pues ello «supondría convertir la competencia sobre medio ambiente en una competencia prevalente» (STC 113/2019, FJ 4). De no ser así, se desconocería que las obras, instalaciones y actividades se incardinan en materias

sometidas por la Constitución y los estatutos de autonomía a reglas específicas de distribución competencial, singularmente las previstas en los números 20, 21, 22, 24 del artículo 149.1 CE, a las que alude el abogado del Estado. En coherencia con ello, el Tribunal precisa que son las competencias sectoriales las que «atraen a la competencia de medio ambiente, y no al revés».

Es por ello que a la luz de la doctrina constitucional ya citada [por todas, STC 116/2017, de 19 de octubre, FJ 3 d)], debe examinarse si el precepto admite una interpretación conforme. Desde esta perspectiva, el precepto impugnado incurre en vicio de inconstitucionalidad por extralimitación competencial, pues no se limita a regular actuaciones propias del ámbito autonómico, sino que «desplaza la competencia estatal sustantiva a cuyo amparo se realiza» el plan o programa (STC 113/2019, FJ 4), al imponer un requisito procedimental adicional no previsto por el legislador estatal, como es el denominado estudio de paisaje en los términos regulados por la Ley 4/2025.

En este caso, aunque cabría interpretar el art. 22.3 en el sentido de que se limita a actuaciones autonómicas o locales, dicha interpretación resulta incompatible con el inciso «o por acuerdo del Consejo de Ministros», que incluye de forma expresa actuaciones estatales. Por ello, procede declarar la inconstitucionalidad de dicho inciso – al igual que hicimos en la STC 113/2019 con el inciso similar de la Ley 9/2018, de 31 de julio, por la que se modifica la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears–. El resto del precepto, en cambio, puede considerarse conforme con la Constitución siempre que se interprete en el sentido de que no resulta aplicable a actuaciones de competencia estatal ni puede impedir su ejecución. Interpretación a la que apelan nuevamente el Parlamento y el Gobierno de La Rioja con la cita del art. 2.2 de la ley impugnada.

Por lo expuesto, se declara la inconstitucionalidad del inciso «o por acuerdo del Consejo de Ministros» del art. 22.3 de la Ley del paisaje de La Rioja. El resto del precepto es constitucional siempre que se entienda que no resulta aplicable a planes y programas de competencia estatal con incidencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Esta interpretación se llevará al fallo.

8. Examen de la constitucionalidad del art. 23.6 de la Ley del paisaje de La Rioja.

a) Contenido del precepto impugnado.

Dispone el art. 23.6 de la Ley que en materia de infraestructuras de nueva implantación y sobre la modificación y adecuación de las existentes, se incluye la exigencia de un estudio de integración paisajística en todo caso, con independencia de la magnitud de la obra, que deberá ser informado favorablemente por el órgano competente en materia de paisaje.

b) Alegaciones del abogado del Estado.

El abogado del Estado, al igual que en la impugnación del art. 22.3 indica que es inconstitucional en cuanto incide en el ámbito de las competencias exclusivas del Estado (art. 149.1 CE), al supeditar determinados proyectos a un estudio de integración paisajística en todo caso, introduciendo una exigencia no prevista en la Ley 21/2013 y desconociendo que, tratándose de actuaciones de competencia estatal, la condición de órgano ambiental corresponde al Ministerio competente.

c) Alegaciones del Gobierno y el Parlamento de La Rioja.

Como se ha expuesto, el Parlamento y el Gobierno de La Rioja justifican la constitucionalidad del art. 23.6 de la Ley en los mismos términos en que sostienen la del art. 22.3.

d) Enjuiciamiento de la constitucionalidad del precepto.

El art. 23.6 de la Ley 4/2025 introduce una regla distinta para las infraestructuras, al exigir en todo caso un estudio de integración paisajística para las de nueva implantación o para la modificación de las existentes, con independencia de la magnitud de la obra. A diferencia del art. 22.3, esta obligación no depende de que el proyecto esté sometido a evaluación ambiental estratégica conforme al art. 9.1 de la Ley 6/2017, sino que se impone de forma directa por razón del tipo de actuación, configurándose como una exigencia autónoma de control paisajístico.

En cuanto a su alcance subjetivo, este precepto, como sucede con el art. 22.3 de la Ley del paisaje de La Rioja, tampoco se circunscribe a las actuaciones de la comunidad autónoma, sino que, al no establecer limitación alguna y referirse genéricamente a infraestructuras, debe entenderse aplicable a cualquier actuación de nueva implantación o modificación que se desarrolle en el territorio de La Rioja y esté sujeta a autorización administrativa en dicho ámbito. Esto incluye, por tanto, proyectos promovidos por cualquier administración pública –autonómica, local o estatal–.

Cabe proyectar las conclusiones alcanzadas al examinar el art. 22.3 y reiterar que la Comunidad Autónoma no puede imponer obligaciones que condicionen el ejercicio de competencias estatales, pues ello supondría otorgar prevalencia a la competencia ambiental y alterar el sistema de distribución competencial establecido en el art. 149.1 CE. En consecuencia, debe concluirse que el art. 23.6 de la Ley no es inconstitucional, siempre que se interprete en el sentido de que no resulta aplicable a actuaciones de competencia estatal ni puede impedir su ejecución.

Por lo expuesto, el art. 23.6 de la Ley 4/2025 es constitucional siempre que se entienda que no resulta aplicable a actividades, usos o proyectos de competencia estatal con incidencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

9. Examen de la constitucionalidad del art. 24 de la Ley del paisaje de La Rioja

a) Contenido del precepto impugnado.

El precepto regula el procedimiento de resolución de las solicitudes para la realización de un proyecto o actividad. Señala que el procedimiento «se iniciará a solicitud del interesado ante el ayuntamiento [...] haciendo constar [...] su ubicación, objeto y características», debiendo el ayuntamiento dar «traslado completo de la solicitud al órgano competente en materia de paisaje», salvo que «considere que la solicitud no se ajusta al planeamiento vigente», en cuyo caso «procederá a denegarla directamente». Si en dos meses no se remite el expediente, «el interesado podrá solicitar directamente la autorización» ante el órgano competente.

Recibido el expediente, dicho órgano «informará si el proyecto está considerado como de elevado impacto paisajístico o de moderado impacto paisajístico» y, «[u]na vez clasificado, el proyecto se someterá a información pública [...] por plazo de veinte días».

La autoridad competente para dictar la resolución varía en función del impacto del proyecto: si es de elevado impacto, «la firma de la resolución corresponderá al titular de la consejería», con especialidades si se trata de «zona excluida» o no; si es de moderado impacto, «la resolución corresponderá al director general», tras informe favorable. Excepcionalmente, «[el] sentido desestimatorio podrá ser exceptuado [...] por acuerdo de Consejo de Gobierno», con informes «preceptivos y vinculantes».

Transcurridos tres meses sin resolución, «la autorización se entenderá desestimada por silencio administrativo», y en todo caso la resolución favorable «no exime [...] de la obtención de licencia municipal y del resto de trámites necesarios».

b) Alegaciones del abogado del Estado.

El abogado del Estado sostiene, en primer lugar, que la redacción y sistemática del art. 24 generan inseguridad jurídica, al no quedar claro si configura una declaración de

impacto paisajístico o una autorización sustantiva adicional, en posible vulneración del art. 9.3 CE.

Asimismo, considera que el precepto establece un mecanismo autonómico de control que condiciona proyectos, incluso estatales, a informes preceptivos y vinculantes de órganos autonómicos, interfiriendo en competencias exclusivas del Estado y al margen de los mecanismos de coordinación previstos en la legislación básica.

Añade que dicho control coincide sustancialmente con la evaluación ambiental estatal, que ya integra la valoración del impacto paisajístico, generando una duplicidad incompatible con la Ley 21/2013 y atribuyendo a órganos autonómicos funciones propias del órgano ambiental estatal.

Por último, entiende que el artículo no articula una mera coordinación, sino una autorización autonómica autónoma que permite a la comunidad autónoma decidir sobre proyectos de competencia estatal, vulnerando el art. 149.1 CE y la legislación básica estatal en materia ambiental.

c) Alegaciones del Gobierno y el Parlamento de La Rioja.

El Gobierno y el Parlamento de La Rioja sostienen conjuntamente que el art. 24 de la ley controvertida no es inconstitucional porque debe interpretarse de forma sistemática con el resto de la ley, especialmente con las cláusulas de salvaguarda competencial de los arts. 2.2 y 6.2. Afirman asimismo que el principio de seguridad jurídica no exige una precisión absoluta de las normas y que el precepto no establece un veto a las infraestructuras estatales, sino un mecanismo legítimo de ordenación territorial, paisajística y ambiental. También defienden, con apoyo en la STC 31/2010, que el art. 24.10 no absorbe ni desplaza las competencias estatales.

Como alegación específicamente destacada por el Gobierno de La Rioja, se añade que la propia providencia del Tribunal Constitucional que acordó la suspensión del art. 24 evidenciaría que no existe invasión competencial.

d) Enjuiciamiento de la constitucionalidad del precepto.

Procede comenzar por descartar –en sintonía con quienes han defendido la constitucionalidad de la norma– que la redacción del precepto vulnere el principio de seguridad jurídica, debiendo precisarse que, de apreciarse tal tacha, la declaración de inconstitucionalidad debería proyectarse sobre el precepto en su integridad y no únicamente respecto de su aplicación a actuaciones de competencia estatal, como sostiene el abogado del Estado. En este sentido, aun cuando su formulación presente cierta complejidad técnica, el precepto permite identificar con suficiente claridad su contenido y alcance mediante su interpretación, sin que las eventuales dificultades interpretativas apreciables alcancen la entidad necesaria para comprometer el principio de seguridad jurídica, pues, como recuerda la STC 135/2018, de 13 de diciembre, FJ 5, «si el defecto es irrelevante o salvable, la seguridad jurídica no se ve concernida».

A la luz de la doctrina expuesta en los fundamentos jurídicos 4 y 5, la impugnación debe resolverse a partir de una interpretación sistemática de la doctrina constitucional relativa a la competencia estatal básica en materia de medio ambiente ex art. 149.1.23 CE, a la facultad autonómica para establecer normas adicionales de protección (apartado primero del art. 9 EAR) y al carácter instrumental de la evaluación ambiental respecto de las competencias sectoriales sustantivas del Estado.

El problema fundamental consiste en determinar si el art. 24 de la Ley 4/2025 constituye una legítima medida adicional de protección ambiental o si, por el contrario, desplaza o condiciona indebidamente el ejercicio de competencias estatales exclusivas vinculadas a obras públicas, infraestructuras o proyectos estatales. La doctrina constitucional conduce a una solución de constitucionalidad interpretativa del precepto.

En efecto, la STC 123/2021 recuerda que las comunidades autónomas pueden complementar o reforzar los niveles mínimos de protección ambiental fijados por el Estado. En su fundamento jurídico 3 declara que «la normativa básica en materia de

protección de medio ambiente tiene por objeto fijar el nivel de protección ambiental mínimo de aplicación a todo el territorio nacional». Tales mínimos, como recuerda entre otras muchas la STC 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 6, «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, desde la perspectiva estrictamente ambiental, el establecimiento de controles autonómicos adicionales no es, por sí mismo, inconstitucional, siempre que responda a un ejercicio legítimo de las competencias autonómicas y no suponga el desplazamiento o menoscabo de las competencias estatales con las que se relaciona.

Ahora bien, esa misma doctrina debe ponerse en conexión con la establecida en la STC 113/2019, que delimita el alcance de tales medidas adicionales cuando inciden sobre proyectos, obras o infraestructuras estatales ejecutadas al amparo de títulos competenciales exclusivos del Estado del art. 149.1 CE. La STC 113/2019 afirma que «las obras, instalaciones y actividades que forman parte de materias que están sometidas por la Constitución y los estatutos de autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, son títulos que por su naturaleza y finalidad atraen a la competencia de medio ambiente, y no al revés».

La consecuencia constitucional es decisiva: las comunidades autónomas no pueden utilizar su competencia en materia ambiental para someter a autorización, condicionamiento o control vinculante proyectos estatales cuya aprobación corresponde exclusivamente al Estado, pues ello produciría un desplazamiento de la competencia estatal sustantiva. Precisamente eso es lo que ocurre con el art. 24 de la Ley 4/2025 cuando se proyecta sobre obras o actuaciones estatales. El precepto no se limita a introducir mecanismos de participación autonómica o informes consultivos dentro de procedimientos estatales –como sostienen el Gobierno y el Parlamento de La Rioja–, sino que configura un auténtico «procedimiento de resolución» autónomo y separado, cuya finalidad consiste en decidir sobre la viabilidad paisajística del proyecto y sobre las condiciones de su ejecución.

Así resulta de la exigencia de iniciación mediante solicitud del interesado, de la clasificación del proyecto por el órgano autonómico competente en materia de paisaje, del sometimiento a información pública, de la atribución de la resolución a órganos autonómicos, del carácter vinculante de los informes del observatorio del paisaje y del efecto desestimatorio derivado del silencio administrativo.

Todo ello revela que el art. 24 configura una auténtica autorización sustantiva adicional. Su imposición a los proyectos y actuaciones de competencia estatal entra en colisión con la doctrina constitucional citada por varias razones.

En primer lugar, porque respecto de proyectos estatales la evaluación ambiental ya se realiza por el órgano ambiental estatal conforme a la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, cuyo art. 11 atribuye al Estado la condición de órgano ambiental en los proyectos de su competencia. La comunidad autónoma no puede sustituir ni duplicar dicho control mediante una autorización paralela. En segundo lugar, porque el art. 24 establece informes «preceptivos y vinculantes» de órganos autonómicos, produciendo un condicionamiento material de competencias estatales exclusivas, lo que contradice la doctrina constitucional expuesta en las SSTC 46/2007, 31/2010, 53/2017, 109/2017 y 113/2019 –antes referida–. En tercer lugar, porque el precepto desconoce el régimen estatal de exención de controles preventivos territoriales respecto de grandes obras públicas estatales, previsto en el art. 18 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, en el art. 60 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, en el art. 7 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, en el art. 127 del texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y en la disposición adicional tercera de la Ley 13/2003 reguladora del contrato de concesión de obras públicas. Todas estas normas básicas responden precisamente a la doctrina constitucional según la cual es necesario apurar las soluciones basadas en las

técnicas de cooperación, si bien, cuando eso no es posible, las competencias estatales exclusivas no pueden quedar subordinadas a autorizaciones territoriales autonómicas o municipales.

No obstante, conforme al principio de conservación de la ley y a la doctrina de interpretación conforme, el precepto admite una lectura compatible con la Constitución, consistente en entender que el procedimiento regulado en el art. 24 únicamente resulta aplicable a proyectos, actividades y actuaciones de competencia autonómica o local, pero no a proyectos, obras, infraestructuras o actuaciones estatales ejecutadas en virtud de títulos competenciales exclusivos del Estado del art. 149.1 CE.

Esta interpretación permite preservar la competencia autonómica para establecer medidas adicionales de protección ambiental y paisajística (apartado primero del art. 9 del EAR), respetar el carácter mínimo de la legislación básica ambiental estatal y evitar, al mismo tiempo, el desplazamiento de las competencias estatales sustantivas exclusivas.

En consecuencia, procede declarar que el art. 24 es constitucional interpretado conforme a la Constitución, en el sentido de que las medidas adicionales de protección paisajística previstas en el mismo no pueden aplicarse a obras, actuaciones e infraestructuras estatales ejecutadas al amparo de competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, pues en otro caso se produciría un desplazamiento inconstitucional de la competencia estatal sustantiva por la competencia autonómica medioambiental, vulnerando la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional contenida, entre otras, en las SSTC 13/1998, 53/2017, 109/2017, 113/2019 y 123/2021.

Por lo expuesto, el art. 24 de la Ley 4/2025 es constitucional siempre que se entienda que no resulta aplicable a proyectos y actividades de competencia estatal con incidencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Esta interpretación se llevará al fallo.

10. Examen de la constitucionalidad del art. 28 de la Ley del paisaje de La Rioja.

a) Contenido del precepto impugnado.

Como ya se ha indicado, el art. 28 establece un sistema sancionador estrechamente vinculado tanto a la clasificación como a la zonificación territorial. Así, el art. 28 tipifica como infracción muy grave, entre otros supuestos, «[l]a ejecución de un proyecto [...] de elevado impacto [...] en alguna de las zonas excluidas del artículo 14», así como su realización sin la preceptiva autorización o al amparo de una autorización caducada. Del mismo modo, se consideran infracciones graves la ejecución de proyectos sin autorización o la aprobación de planes «sin la tramitación del [preceptivo] estudio de paisaje». De este modo, la norma articula un sistema coercitivo orientado a garantizar la efectividad del control preventivo instaurado por la ley.

b) Alegaciones de las partes.

Indica el abogado del Estado que dicho precepto, por su conexidad con los restantes preceptos impugnados, resulta igualmente inconstitucional en la medida en que las infracciones y sanciones previstas puedan aplicarse a actuaciones de competencia estatal. Frente a ello, y por las mismas razones expuestas en defensa de la constitucionalidad de aquellos preceptos, el Parlamento y el Gobierno de La Rioja sostienen la plena constitucionalidad del precepto.

c) Enjuiciamiento de la constitucionalidad del precepto.

El enjuiciamiento del art. 28 de la Ley 4/2025 obliga a dos precisiones.

De acuerdo con nuestra doctrina constitucional, el recurso de inconstitucionalidad no puede instar la declaración de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia que es, cuando proceda, prerrogativa de este tribunal, «sin que pueda ser objeto de pretensión de parte» (SSTC 49/2018, de 10 de mayo, FJ 2, y 72/2021, de 18 de marzo, FJ 2). No obstante, atendiendo al contenido de la demanda parece claro que los recurrentes

solicitan la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los incisos cuestionados por remisión a la fundamentación jurídica utilizada para impugnar los arts. 13.3, 14, 22.3, 23.6 y 24 de la Ley del paisaje de La Rioja.

En segundo lugar, la impugnación formulada por la Abogacía del Estado no puede extenderse, como se pretende –por mera «conexidad con la argumentación contenida en los apartados anteriores de este recurso»– de forma indiscriminada a la totalidad del art. 28 sobre la base de una supuesta vinculación con los arts. 13.3, 14, 22.3, 23.6 y 24 de la ley territorial. La eventual declaración de inconstitucionalidad y nulidad únicamente podría proyectarse sobre aquellos preceptos del régimen sancionador específicamente asociados a las medidas eventualmente anuladas y que mantengan con ellas una relación de dependencia normativa directa, necesaria e inescindible que permita trasladar fundadamente la argumentación impugnatoria a dichos tipos infractores.

Ello exige un análisis individualizado y riguroso de los distintos tipos infractores, ejercicio de delimitación que la impugnación formulada no lleva a cabo al proyectar de forma genérica e indiferenciada la tacha de inconstitucionalidad sobre la totalidad del precepto.

Procede por tanto indicar, que el art. 28 contiene diversos tipos infractores cuya estructura normativa y fundamento jurídico no dependen de los arts. 13.3, 14, 22.3, 23.6 o 24. Existen apartados que responden a finalidades autónomas de disciplina administrativa, reincidencia sancionadora o protección de la función inspectora, sin quedar condicionados por la definición de proyecto de elevado impacto paisajístico, por la ubicación en zonas excluidas, por la exigencia de estudios paisajísticos o por el régimen de autorización previsto en el art. 24.

Así ocurre, en particular, con los arts. 28.1 d) y 28.2 j), relativos a la reincidencia por acumulación de infracciones; con el art. 28.2 g), referido a la obstrucción de la actividad inspectora y de control de la administración; así como con el art. 28.3 e), configurado como cláusula residual de cierre del sistema sancionador. Incluso el art. 28.2 h), relativo a la destrucción de un paisaje relevante, tampoco puede considerarse indisociablemente vinculado a los artículos cuestionados.

En cambio, los arts. 28.1 a), 28.1 b), 28.1 c), 28.2 a), 28.2 b), 28.2 c), 28.2 d), 28.2 i), 28.3 a), 28.3 b), 28.3 c) y 28.3 d) mantienen una conexión directa con los arts. 13.3, 14 y 24 de la ley controvertida, al configurarse sobre la base de la calificación del proyecto como de elevado impacto paisajístico, su localización en zonas excluidas y la existencia, validez o condiciones de la autorización administrativa. Asimismo, el art. 28.2 e) se vincula directamente con el art. 22.3, al sancionar la omisión del preceptivo estudio de paisaje, mientras que el art. 28.2 f) presenta una conexión funcional con los arts. 23.6 y 24 al referirse al falseamiento u ocultación de la documentación exigida para la obtención de la correspondiente autorización administrativa.

Por lo expuesto, los arts. 28.1 a), 28.1 b), 28.1 c), 28.2 a), 28.2 b), 28.2 c), 28.2 d), 28.2 e), 28.2 f), 28.2 i), 28.3 a), 28.3 b), 28.3 c) y 28.3 d) de la Ley de La Rioja 4/2025 son constitucionales siempre que se entienda que no resultan aplicables a proyectos, planes y programas de competencia estatal con incidencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Esta interpretación se llevará al fallo.

11. Examen de la constitucionalidad de la disposición transitoria segunda de la Ley del paisaje de La Rioja.

a) Contenido del precepto impugnado.

La disposición transitoria segunda de la ley enjuiciada establece un régimen de protección provisional y especialmente intenso del paisaje mientras no se apruebe el desarrollo reglamentario de la ley. Su finalidad es evitar transformaciones relevantes del territorio durante ese periodo transitorio.

La norma se aplica a terrenos clasificados como suelo no urbanizable o suelo urbanizable no delimitado que, además, presenten especiales valores paisajísticos. Entre

ellos se incluyen las singularidades paisajísticas, los paisajes singulares, los paisajes sobresalientes, los paisajes relevantes y los paisajes culturales del vino y del viñedo.

Mientras no exista regulación reglamentaria específica, todos esos terrenos pasan a considerarse automáticamente «suelo de especial protección al paisaje». Ello implica la aplicación de un régimen restrictivo de usos y actividades destinado a preservar las características visuales, ambientales y culturales del entorno.

La disposición incorpora, no obstante, una excepción relevante. El régimen restrictivo no se aplicará a aquellos usos o actividades que hayan sido declarados de interés general por el Estado o por el Gobierno de La Rioja en el ejercicio de sus respectivas competencias. Con ello se permite que determinadas infraestructuras o actuaciones estratégicas puedan implantarse pese a encontrarse en espacios especialmente protegidos.

Sin embargo, incluso en esos supuestos, la Ley no garantiza automáticamente la autorización del proyecto. La administración conserva la posibilidad de denegar usos o actividades autorizables cuando concurren circunstancias técnicas que evidencien una afección paisajística especialmente intensa. Para ello deberán valorarse criterios como la calidad del paisaje, su fragilidad, la visibilidad de la actuación, la acumulación o sinergia con otros proyectos existentes y la magnitud de la actividad proyectada.

A continuación, la norma establece un amplio catálogo de usos y actividades prohibidos. Entre ellos figuran los invernaderos, las graveras, las canteras, las infraestructuras vinculadas a actividades extractivas, determinadas infraestructuras energéticas, las plantas solares fotovoltaicas, los parques eólicos, las infraestructuras ferroviarias, los vertederos, los parques de atracciones, los apartamentos turísticos, la publicidad exterior, la vivienda unifamiliar autónoma y diversas instalaciones de residuos y depósitos enterrados.

La lógica del precepto consiste, por tanto, en impedir la implantación de actividades consideradas especialmente transformadoras, industrializadoras o visualmente agresivas en ámbitos territoriales dotados de un elevado valor paisajístico, operando en la práctica como una medida de protección preventiva o de moratoria territorial hasta la aprobación del futuro desarrollo reglamentario de la Ley.

b) Alegaciones del abogado del Estado.

La Abogacía del Estado sostiene que la disposición impugnada invade competencias exclusivas estatales al someter a autorización o condicionamiento autonómico actuaciones de interés general promovidas por el Estado. Considera, además, que la prohibición de determinados usos y actividades –como graveras, canteras, infraestructuras ferroviarias o instalaciones energéticas– afecta directamente al ejercicio de las competencias estatales previstas en el art. 149.1, 20, 21, 22, 24 y 25 CE, vulnerando la doctrina constitucional sobre articulación entre competencias estatales y autonómicas con incidencia territorial.

En particular, respecto del sector eléctrico, la demanda afirma que la norma autonómica resulta incompatible con el art. 149.1.22 CE y con los arts. 5.1 y 54 de la Ley 24/2013, del sector eléctrico, al introducir restricciones territoriales y exigencias adicionales no previstas por la legislación estatal sobre instalaciones de generación, transporte y distribución de energía eléctrica, pese a su declaración legal de utilidad pública y a los mecanismos estatales de coordinación con la ordenación territorial y urbanística.

c) Alegaciones del Gobierno y el Parlamento de La Rioja.

El Parlamento y el Gobierno de La Rioja sostienen que la disposición transitoria segunda constituye una medida provisional dictada en ejercicio de las competencias autonómicas sobre paisaje, urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente, sin afectar a las competencias estatales, expresamente salvaguardadas por la propia disposición y por los arts. 2.2 y 6.2 de la ley. Niegan que establezca prohibiciones

absolutas o someta actuaciones estatales a autorización autonómica, destacando además que el recurso se basa únicamente en hipótesis de futuras aplicaciones incorrectas de la norma y no en una contradicción constitucional efectiva.

d) Enjuiciamiento de la constitucionalidad del precepto.

La controversia debe resolverse a partir de la consolidada doctrina constitucional relativa a la concurrencia entre la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y las competencias exclusivas estatales de carácter sectorial con incidencia territorial.

La STC 40/1998, de 19 de febrero, recuerda expresamente –en su fundamento jurídico 29– que, aun cuando las comunidades autónomas ostenten competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo ex art. 148.1.3 CE, ello no excluye la existencia de competencias estatales cuyo ejercicio «tiene una clara incidencia sobre la ordenación del territorio». En particular, la sentencia señala que la competencia autonómica «ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las comunidades autónomas sobre el mencionado sector material».

La propia STC 40/1998 enumera expresamente, entre esas competencias estatales con proyección territorial, las relativas a «puertos y aeropuertos (art. 149.1.20 CE), ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma (art. 149.1.21 CE), obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma (art. 149.1.24)» (FJ 29), a las que deben añadirse, en el presente caso, las competencias estatales sobre energía y régimen minero derivadas de los arts. 149.1.22 y 149.1.25 CE.

Asimismo, la sentencia recuerda que «la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio» y que dicha concurrencia resulta constitucionalmente legítima «cuando, incidiendo sobre el mismo espacio físico, dichas competencias tienen distinto objeto jurídico» (FJ 29).

Ahora bien, dicha doctrina también precisa que la competencia autonómica sobre ordenación territorial no puede operar de forma tal que termine neutralizando o condicionando indebidamente el ejercicio de competencias estatales exclusivas. En este sentido, el fundamento jurídico 30 afirma expresamente que «el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una comunidad autónoma» (en el mismo sentido, entre otras la STC 72/2014, de 8 de mayo, FJ 6) y añade que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio «no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado» (doctrina reiterada, posteriormente, entre otras en las SSTC 57/2016, de 17 de marzo, FJ 2, y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7).

La doctrina constitucional resulta especialmente relevante en el presente supuesto, pues la disposición transitoria segunda establece un régimen general de prohibición o condicionamiento de usos y actividades en determinados suelos especialmente protegidos desde la perspectiva paisajística, incluyendo expresamente infraestructuras ferroviarias, instalaciones de transporte y distribución de energía, parques eólicos, plantas solares, graveras, canteras e infraestructuras vinculadas a actividades extractivas.

Ciertamente, tales determinaciones pueden constituir legítimas medidas autonómicas de protección paisajística y ordenación territorial, encuadrables en las competencias autonómicas sobre urbanismo, ordenación del territorio y protección del paisaje. Sin embargo, dichas previsiones no pueden interpretarse en el sentido de habilitar a la comunidad autónoma para impedir, condicionar o someter a un control material propio el ejercicio de competencias exclusivas estatales cuando concurren infraestructuras, instalaciones u obras públicas incardinables de manera legítima en los títulos competenciales del art. 149.1 CE.

En consecuencia, la cláusula contenida en la disposición transitoria segunda relativa a la posible «no autorización» de usos o actividades atendiendo a criterios técnicos paisajísticos, así como el propio listado de actividades prohibidas, únicamente pueden reputarse constitucionales si se interpretan en el sentido de que no resultan aplicables a actuaciones estatales dictadas en ejercicio legítimo de competencias exclusivas estatales de carácter sectorial con incidencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Tal interpretación –a la que parecen apelar el Parlamento y el Gobierno de La Rioja con la cita de los arts. 2.2 y 6.2 de la Ley 4/2025– resulta, además, coherente con la propia doctrina constitucional según la cual, en supuestos de concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico, deben articularse mecanismos de cooperación y coordinación entre administraciones, pero correspondiendo finalmente la decisión al titular de la competencia prevalente cuando entren en conflicto títulos competenciales concurrentes (por todas, STC 40/1998, FJ 30).

Procede, por ello, declarar que la disposición transitoria segunda de la Ley 4/2025 únicamente es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias si se interpreta en el sentido de que las prohibiciones, limitaciones, condicionamientos o exigencias de autorización en ella previstos no pueden afectar ni impedir el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado. Esta interpretación se llevará al fallo.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucional y nulo el inciso «o por acuerdo del Consejo de Ministros» del art. 22.3 de la Ley 4/2025, de 1 de julio, del paisaje de La Rioja y que el resto del precepto no es inconstitucional siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 7 de esta resolución.

2.º Declarar que los arts. 13.3, 14, 23.6, 24, 28 y la disposición transitoria segunda de la Ley 4/2025, de 1 de julio, del paisaje de La Rioja no son inconstitucionales siempre que se interpreten en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 6, 8, 9, 10 y 11 de esta resolución.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diez de junio de dos mil veintiséis.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Ricardo Enríquez Sancho.–María Luisa Balaguer Callejón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–María Luisa Segoviano Astaburuaga.–César Tolosa Tribiño.–Juan Carlos Campo Moreno.–Laura Díez Bueso.–José María Macías Castaño.–Firmado y rubricado.