



CES
GALICIA
Consejo Económico e Social de Galicia



**XUNTA
DE GALICIA**

galicia

**Ditame
2/19**

DITAME

sobre o anteproxecto de
Lei do patrimonio natural
de Galicia



APROBADO POLO PLENO O 24 DE ABRIL



Todos os documentos do CES poden atoparse en

www.ces-galicia.org

Juan José Gallego Fouz, secretario xeral do Consello Económico e Social de Galicia,

CERTIFICO:

que o Pleno do Consello Económico e Social de Galicia, en sesión celebrada o día 24 de abril de 2019, coa asistencia dos membros que de seguido se relacionan:

Presidenta Corina Porro Martínez

Secretario xeral Juan José Gallego Fouz

GRUPO PRIMEIRO

UGT-Galicia José Carlos Rodríguez del Río
Olga Crespo Sánchez
Mar Alfonsín Madrigal

CIG Fernando R. Acuña Rúa
Natividade López Gromaz
Miguel Malvido Cabirto

CC.OO. Silvia Parga Rodríguez
Xesús Castro Baamonde
Demetrio Vázquez Martínez

GRUPO SEGUNDO

CEG Javier Martínez López
Laura Otero Rúa
Francisco Couso Cantos
José Manuel Maceira Blanco
José Antonio Neira Cortés

GRUPO TERCEIRO

UU.AA.	Jacobo Feijóo Lamas Rosa Arcos Caamaño
SLG	Ramón Barreiro Carnota Ana Eiras Regueirai
Consumidores	Rosa Celia Otero Raña Miguel López Crespo
Universidade da Coruña	Ángel S. Fernández Castro

acordou emitir o ditame que literalmente se transcribe de seguido.

ANTECEDENTES

1.- En data 21 de marzo de 2019 tivo entrada no Consello Económico e Social de Galicia (CES) oficio do presidente da Xunta de Galicia remitindo, para o seu preceptivo ditame, o Anteproxecto de Lei do patrimonio natural de Galicia.

Este organismo resulta competente para o ditame deste anteproxecto de lei de acordo co previsto no artigo 5 da súa Lei de creación (Lei 6/1995, de 28 de xuño). O devandito artigo establece entre as funcións que corresponden ao CES a de emitir ditames de carácter preceptivo ou facultativo, atopándose entre os primeiros aqueles que versen sobre “Anteproxectos de lei e proxectos de decretos legislativos e plans xerais ou sectoriais que regulen materias socioeconómicas directamente vinculadas ao desenvolvemento económico e social de Galicia. (...)”.

2.- O texto do anteproxecto foi remitido, en data de 25 de marzo, á presidencia e aos membros da Comisión Sectorial número 2, *Sector público e benestar social*, competente por razón da materia, para a elaboración da correspondente proposta de ditame, co fin de iniciar os traballos de estudo sobre a devandita proposta. Así mesmo, tal como establece o Regulamento de Réxime Interno do CES, deuse conta á Comisión Permanente da entrada de solicitude de ditame.

3.- O anteproxecto a ditaminar ven acompañado, entre outros documentos, da Memoria xustificativa e económica-financeira, do Informe de impacto de xénero e o Informe do Consello Galego de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible.

4.- A Comisión Sectorial, na súa sesión 3/19, de data 12 de abril, acordou aprobar a proposta de ditame e remítilla á Presidencia do Consello para a súa tramitación.

5.- A presidenta do CES, de acordo coa Comisión Permanente do organismo, convocou o Pleno do Consello, que na súa sesión 3/19, do 24 de abril, e tras coñecer o texto remitido, acorda aprobar o seguinte

DITAME

sobre o anteproxecto de Lei do patrimonio natural de Galicia.

ESTRUTURA E CONTIDO

O anteproxecto sometido a ditame reflicte no primeiro parágrafo da exposición de motivos que “a conservación do medio ambiente é unha das demandas da sociedade actual e unha obriga non só de calquera administración pública, senón de toda a cidadanía”.

Tendo en conta que Galicia posúe un incomparable patrimonio natural de excepcional valor, que constitúe unha das súas principais sinais de identidade, a regulación contida neste anteproxecto de Lei pretende “levar a cabo unha protección transversal do patrimonio natural galego, integrando os requisitos de conservación, uso sostible, mellora e restauración do patrimonio natural e a biodiversidade nas demais políticas sectoriais e fomentar a información pública e os mecanismos de colaboración, cooperación e participación da sociedade na consecución dos seus obxectivos”.

Xunto á devandita exposición de motivos, o anteproxecto de lei contén 136 artigos que se estruturan en catro títulos, once disposicións adicionais, unha disposición transitoria, unha disposición derogatoria e tres disposicións derradeiras.

O título I, “Disposicións xerais”, artigos 1 a 20, regula o obxecto, ámbito de aplicación e os principios xerais para as diferentes actuacións que nela se prevén, entre os que se consolida a prevalencia da protección ambiental sobre a ordenación territorial e urbanística, a precaución respecto ás posibles intervencións que poidan afectar negativamente ao patrimonio natural ou á biodiversidade, e a prevención dos problemas derivados do cambio climático.

Asemade, establece mecanismos de colaboración e cooperación para fomentar a conservación e uso sostible do patrimonio natural, recolle a necesidade de integrar a conservación do patrimonio natural e da biodiversidade dentro das accións desenvoltas en materia de educación ambiental, incide nas obrigas da Administración autonómica de dar acceso á súa información ambiental, de

garantir a participación pública na execución e no deseño das políticas públicas, e de promover a participación solidaria da cidadanía en actuacións de voluntariado. Así mesmo, contempla os medios de financiamento que deben garantir o cumprimento dos seus obxectivos.

O título II está dedicado aos “Espazos naturais protexidos” (artigos 21 a 87). O seu primeiro capítulo define os espazos naturais que deben ser obxecto dunha protección especial, establecendo oito categorías de espazos naturais protexidos.

O anteproxecto regula con maior detalle o procedemento de declaración dun espazo natural protexido, salientando que a súa declaración conleva simultaneamente a aprobación do seu correspondente e imprescindible instrumento de planificación. Asemade, mellora a sistemática e o nivel de detalle destes instrumentos, recollendo a súa prevalencia sobre calquera outro instrumento de ordenación territorial, urbanístico, dos recursos naturais ou físico.

No que atinxe á regulación da xestión dos espazos naturais protexidos, introdúcese como novidade a previsión dunha maior participación social, coa posibilidade de subscribir convenios ou acordos de xestión coas persoas propietarias dos terreos ou con entidades de custodia do territorio.

Neste título tamén se incorporan como novidade as áreas protexidas por instrumentos internacionais, e se desenvolven diversas cuestións de competencia autonómica respecto aos humidais de importancia internacional, aos xeoparques e ás Reservas da Biosfera.

Por último, faise referencia ás infraestruturas verdes e á conectividade e restauración ecolóxicas, impondo a obriga de elaborar conxuntamente polas Consellerías con competencias afectadas, unha Estratexia galega nesta materia que respecte a Estratexia estatal aprobada ao efecto.

O título III, artigos 88 a 115, céntrase na “Conservación da biodiversidade”. Este título presenta como novidade respecto ao réxime legal existente ata o

de agora en Galicia a regulación do hábitat, incorporando así o principio básico da relación directa entre preservación das especies e a dos seus hábitats. Asemade, concreta cuestións singulares propias de Galicia, complementando así a lexislación básica estatal.

O título IV deste anteproxecto refírese á “Inspección e réxime sancionador” (artigos 116 a 136), establecendo previsións para a correcta vixilancia, inspección e control do cumprimento da norma, así como a tipificación e clasificación das infraccións e sancións. Recolle que sen prexuízo das sancións que en cada caso proceda, a persoa infractora deberá repoñer a situación alterada ao seu estado anterior ou, de resultar imposible, indemnizar os danos e prexuízos causados nos termos establecidos na correspondente resolución.

Finalmente, o anteproxecto incorpora once disposicións adicionais, unha disposición transitoria, unha disposición derogatoria e tres disposicións derradeiras.

CONSIDERACIÓNS XERAIS

1.- O CES desexa chamar a atención sobre o interese de complementar os criterios científico-técnicos de clasificación do patrimonio natural coa progresiva introdución de avaliacións dos custos e beneficios socio-económicos das actuacións desenvolvidas.

2.- O CES bota en falta, na parte final da exposición de motivos, a necesaria mención a que o texto do anteproxecto foi sometido ao preceptivo ditame do Consello Económico e Social de Galicia.

CONSIDERACIÓNS PARTICULARES

• Artigo 2. Principios xerais

O CES considera que se debería incorporar dentro dos principios inspiradores da Lei, ao igual que fan outras lexislacións de comunidades autónomas, a compatibilización da conservación do patrimonio natural co exercicio das actividades económicas, especialmente nas áreas rurais, promovendo o seu desenvolvemento a través do ordenado aproveitamento sostible dos recursos, sempre que a antedita conservación quede garantida.

Neste senso, propón incorporar o seguinte novo apartado ou outro de similar teor:

x) A compatibilización da protección ambiental coa ordenación territorial e urbanística e o desenvolvemento de actividades de interese público.

O CES considera necesario modificar o **apartado m)** deste artigo tendo en conta que o catálogo de dereitos que interveñen no ámbito ao que se refire o anteproxecto é moito máis amplo que o dereito de propiedade. Neste senso, e para unha maior adecuación á realidade, debe considerarse a participación das persoas titulares dalgún dereito sobre os territorios incluídos en espazos naturais, calquera que estes sexan, e non só dos titulares do dereito de propiedade.

• Artigo 3. Definicións

Considérase necesario definir con maior exactitude o termo “Uso tradicional”. A definición recollida no anteproxecto de Lei identifica uso tradicional con uso sostible e non un uso tradicional en senso estrito –vid. artigo 11.2 letra a) ou artigo 37, entre outros–. O uso tradicional non ten que ser sostible *per se*, senón que este tamén podería ser prexudicial.

• **Artigo 7. Estratexia Galega de Educación Ambiental**

O CES considera importante facer mención expresa non só á cidadanía en xeral, senón tamén aos axentes económicos e sociais na procura da conservación do patrimonio natural e a biodiversidade.

• **Artigo 9. Participación pública**

Na liña do sinalado na modificación proposta no artigo 2.- Principios xerais, o CES considera que no **apartado 9.3** se debería incorporar na participación pública a outros titulares de dereitos sobre os territorios e non só aos propietarios.

• **Artigo 20. Garantía financeira**

O CES considera importante evitar duplicidades na constitución de garantías cando outras normas dispoñan tamén a súa constitución para o mesmo fin.

Asemade, considérese que os criterios de definición da contía da garantía financeira deberán ser suficientemente motivados en aras a unha maior seguridade xurídica.

• **Artigo 22. Categorías de espazos naturais protexidos**

A coexistencia de distintas categorías de espazos naturais protexidos sobre un mesmo ámbito territorial podería causar na práctica certo confusionismo e polo tanto inseguridade xurídica. Neste senso, o CES considera que se debería modificar a redacción para deixar claro como se compaxinan as distintas proteccións cando nun mesmo espazo coexistan varias categorías.

• **Artigo 23. Reserva natural**

O CES considera que na exposición de motivos debería xustificarse máis claramente a necesidade de diferenciar dentro da categoría de reservas naturais a subcategoría das microrreservas (apartado 3).

• **Artigo 35. Limitacións derivadas da declaración de espazo natural protexido**

Entre os requisitos que o anteproxecto sinala para que as limitacións derivadas da declaración de espazo natural protexido confiran dereito a indemnización,

contemplase a do **apartado 2 c)** en referencia a usos ou aproveitamentos permitidos ou autorizados.

Mais a alusión que contén o anteproxecto a que estes aproveitamentos deben estar efectivamente exercidos no momento da imposición da limitación, pode dar lugar á posibilidade de que se ignoren dereitos de titulares con autorizacións administrativas plenamente vixentes.

- **Artigo 36. Zona periférica de protección**

O CES considera que a redacción actual do **apartado 1** é demasiado ambigua, polo que cómpre aclarar a que se refire coa expresión “limitacións necesarias”.

Asemade, bótase en falta algunha referencia á posibilidade de adoptar medidas compensatorias na liña do que sucede no caso de espazos protexidos.

- **Artigo 37. Áreas de influencia socioeconómica**

O **apartado 3** prevé a posibilidade de que a Xunta de Galicia promova o desenvolvemento de actividades tradicionais sostibles ligadas á dinamización do entorno do espazo natural protexido. Sen prexuízo da importancia e pertinencia de apostar polas actividades tradicionais, o CES considera que se debería prever a posibilidade de promover tamén actividades innovadoras sostibles, que contribúan a dinamizar o entorno e a fixar poboación.

- **Artigo 38. Disposicións xerais**

Tendo en conta que nos procedementos de declaración dos espazos naturais protexidos (artigos 38 a 48) este anteproxecto de lei xa contempla medidas cautelares (artigo 45) e medidas preventivas (artigo 46), o CES considera que debería xustificarse a excepción recollida no segundo parágrafo do precepto.

- **Artigo 40. Tramitación**

Na liña do sinalado na consideración xeral, cómpre considerar a posibilidade de introducir os aspectos socioeconómicos na declaración dun espazo prote-

xido, especialmente no caso das actividades económicas que se asenten na zona, cuxo desenvolvemento pode verse afectado de maneira considerable.

• **Artigo 45. Réxime de protección cautelar**

Aínda que se poda interpretar que o réxime de protección cautelar previsto neste artigo non debería afectar ás actividades autorizadas e que veñan desenvolvéndose no momento de iniciarse o procedemento de declaración dun espazo na rede galega de espazos protexidos ou no de elaboración de instrumentos de planificación, o CES considera oportuno que a lei recolla explicitamente este suposto na redacción do artigo en aras a unha maior seguridade xurídica.

• **Artigos 68 e seguintes. Regulación de usos e actividades**

Tendo en conta o interese xeral, e na liña do reflectido na consideración xeral primeira, o CES quere chamar a atención sobre a necesidade de motivar ou xustificar os usos e actividades prohibidas.

• **Artigo 73. Xunta reitora**

En coherencia co dito anteriormente noutras consideracións particulares, o CES suxire que se mencione expresamente entre os compoñentes da xunta reitora aos titulares doutros dereitos sobre o territorio ademais dos propietarios do terreo.

• **Artigo 85. Plans, programas e proxectos que se desenvolvan na Rede galega de espazos protexidos**

En aras a unha maior simplificación e eficacia administrativa, o CES considera que cando un plan, proxecto ou programa non sexa obxecto dunha afección apreciable no informe elaborado pola Consellería competente en materia de conservación do patrimonio natural, debería automaticamente ser tramitada a correspondente autorización e ser resolta no sentido que corresponda sen maior dilación nun único procedemento, sen prexuízo das autorizacións que poidan corresponder a outras administracións ou a outros órganos da Administración autonómica.

• **Artigo 86. Estratexia galega de infraestrutura verde e da conectividade e restauración ecolóxicas**

O CES considera oportuno chamar a atención sobre a necesidade de valorar a conveniencia de engadir expresamente no **apartado 2** outros departamentos responsables de dominio público como minas e costas.

• **Artigo 108. Especies exóticas invasoras**

O CES considera que o **apartado 2** debería conter un mandato á Consellería competente en materia de conservación do patrimonio natural para que obrigatoriamente elabore plans que conteñan as directrices de xestión, control e posible erradicación das especies que supoñan un maior risco para a conservación da fauna, flora ou hábitats autóctonos ameazados.

• **Artigo 133. Recoñecemento da responsabilidade**

O CES considera necesario chamar a atención sobre a discrecionalidade que se lle concede ao organismo competente para resolver en canto á determinación da porcentaxe de redución do importe da sanción proposta.

Ademais, considera máis correcto que a lei dirima *ab initio* a cuestión, e polo tanto que considere unha porcentaxe de redución maior, como xa ven ocorrendo noutras áreas do dereito administrativo.

• **Disposición adicional oitava. Prazos dos procedementos e sentido do silencio administrativo**

O prazo de dous anos para aqueles procedementos que non contemplan outra cousa resulta excesivo. Ademais, o silencio terá senso negativo e producirá efectos desestimatorios nos procedementos iniciados a instancia de parte, privando ao solicitante dunha resposta expresa e motivada, co correspondente efecto desincentivador para o desenvolvemento de proxectos e actividades que precisen autorización, con independencia da súa repercusión sobre o medio natural.

É por isto polo que o CES considera imprescindible contar con prazos máis ra-

zoables e resolucións motivadas, que axuden aos administrados a adaptar, se é o caso, a súa actividade ás esixencias e necesidades que o medio requira.

Santiago de Compostela, 24 de abril de 2019

Vº e P.
A PRESIDENTA

O SECRETARIO XERAL

Corina Porro Martínez

Juan José Gallego Fouz

www.ces-galicia.org