

D I T A M E

Ditame
1/08

sobre o anteproxecto de
Lei de
protección da paisaxe
de Galicia



APROBADO POLO PLENO O 14 DE MARZO



Este documento está tamen dispoñible en
www.ces-galicia.org

ANTECEDENTES

1.- En data 18 de decembro de 2007 tivo entrada no Consello Económico e Social oficio do presidente da Xunta de Galicia remitindo, para o seu preceptivo ditame, o anteproxecto de lei de protección da paisaxe de Galicia.

2.- O texto do borrador foi enviado ao presidente e aos membros da Comisión Sectorial nº 2: *Sector público e benestar social*, competente por razón da materia, para a elaboración da correspondente proposta de ditame. 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 día 21 de decembro, o seu presidente convoca á Comisión Sectorial nº 2 para o 10 de xaneiro de 2008, co fin de iniciar os traballos de reflexión sobre a proposta de ditame.

4.- A Comisión Sectorial, na súa sesión 6/08, acorda aprobar a proposta de ditame, con data 21 de febreiro, e a remite ao presidente do Consello para a súa tramitación.

5.- O presidente do CES, de acordo coa Comisión Permanente do organismo, convoca o Pleno do Consello, que na súa sesión 1/08, de 14 de marzo, e tras coñecer o texto remitido, acorda aprobar o seguinte

DITAME

sobre o anteproxecto de lei de protección da paisaxe de Galicia.

ESTRUTURA E CONTIDO

O anteproxecto de lei sometido a ditame ten por obxecto o recoñecemento xurídico, a protección, a xestión e a ordenación da paisaxe de Galicia, co fin, tal como se expón no artigo 1 do anteproxecto, de preservar todos os elementos que a configuran no marco do desenvolvemento sostible, entendendo que a paisaxe ten unha dimensión global de interese xeral para a comunidade galega, por canto transcende os eidos ambientais, culturais, sociais e económicos.

O presente anteproxecto de lei estrutúrase en catro capítulos compostos por 14 artigos, dúas Disposicións Transitorias e dúas Disposicións Finais.

O CES fai unha chamada de atención sobre o feito de que, no inicio do punto II da exposición de motivos do anteproxecto de lei sometido a ditame, e en relación coa estrutura da futura norma, se exprese que a mesma estrutúrase en catro capítulos, con 14 artigos, *unha disposición transitoria* e dúas disposicións finais, cando realmente son **dúas** as disposicións transitorias que aparecen no dito texto.

CONSIDERACIÓNS XERAIS

1.- O CES entende fundamental que a documentación anexa (memoria xustificativa e económica) ao anteproxecto de lei estea actualizada e referida ao texto que é obxecto de ditame e non a borradores anteriores, xa que o contrario pode ir en detrimento do estudo e análise e, consecuentemente, do resultado esperado do labor consultivo do Consello.

2.- O Consello Económico e Social avalía positivamente os fins e obxectivos que persegue a norma, pois o proceso de degradación da paisaxe, con perda de importantes valores ambientais, económicos e culturais, aconsella a dotación dun marco lexislativo que sirva de base para unha acción administrativa eficaz, de protección e salvagarda dos valores paisaxísticos.

Sen poñer en dúbida a importancia da paisaxe, o CES estima que a protección da mesma mediante unha lei sectorial produce incerteza en canto á súa aplicación, pois esta nova lei acumúlase á constelación de normas vixentes que inciden directa ou indirectamente sobre a materia paisaxística, por unha banda sen que apareza estudada a influencia que van exercer unhas normas sobre outras na súa aplicación concreta, e, por outra banda, aumentando a fragmentación normativa e introducindo inseguridade xurídica e custes innecesarios na xestión, incrementando indirectamente a presión fiscal sobre os cidadáns.

O CES considera prioritaria para a consecución dos obxectivos esperados desta e doutras normas ambientais a elaboración das Directrices de Ordenación do Territorio reguladas pola Lei 10/1995, do 23 de novembro, onde os instrumentos de ordenación que nelas se regulan destinados á consecución de obxectivos relacionados coa protección da paisaxe, deben estar necesariamente coordinados cos instrumentos definidos neste anteproxecto de lei; por todo o sinalado o CES considera recomendable que se estableza a necesaria coordinación entre as Consellerías de Medio Ambiente e Política Territorial.

3.- O CES entende que se debería de contemplar na presente norma, algún mecanismo coercitivo que introduza elementos específicos de protección da paisaxe dentro da normativa sobre disciplina ambiental existente.

4.- O CES entende que se debería de aproveitar a oportunidade que brinda o presente anteproxecto de lei, para abordar a posibilidade de reforzar as políticas de rehabilitación, conservación e ornamentación dos centros das cidades, compaxinándoas con políticas en núcleos poboacionais distintos.

CONSIDERACIÓNS PARTICULARES

1ª.- O CES entende que se debería de revisar a **denominación** da Lei de protección da paisaxe de Galicia, no senso de que no título da lei emprégase o termo protección, máis logo no artigo 1 do texto introdúcese o termo ordenación e no artigo 3 o termo xestión.

2.- O CES considera que na **exposición de motivos** do presente anteproxecto de lei, debería figurar que o presente anteproxecto de lei foi sometido a ditame do Consello Económico e Social de Galicia.

3.- O **artigo 4** do presente anteproxecto sometido a ditame, regula o ámbito de aplicación da lei.

O CES entende que o texto do citado artigo podería ser redundante polo que se propón a seguinte redacción alternativa:

“As disposicións da presente lei aplicaranse a todo o territorio de Galicia, comprendendo este tanto as zonas terrestres como as marítimo-terrestres e as augas interiores.”

4.- O **artigo 5** do anteproxecto regula as políticas en materia de paisaxe.

O **apartado 3** do citado artigo 5 dispón que a Xunta de Galicia promoverá accións de cooperación transfronteiriza para a elaboración de políticas e programas comúns en materia de paisaxe.

O CES considera que se debería de modificar a redacción do citado apartado 3 do seguinte xeito:

“3. A Xunta de Galicia promoverá accións de cooperación transfronteiriza aos distintos niveis territoriais, para a elaboración de políticas e programas comúns en materia de paisaxe, así como posibles programas comúns coas Comunidades Autónomas que limitan con Galicia.”

5.- O artigo 8 do texto sometido a ditame regula os instrumentos de protección, xestión e ordenación da paisaxe.

O CES considera que o artigo 8 non determina o instrumento de ordenación; os Catálogos delimitan, os Estudos de impacto só se utilizan en casos concretos e os Plans de acción integral e as Directrices non son instrumentos de ordenación. Na medida en que non figuran instrumentos de ordenación, o CES entende que se debería de eliminar esta palabra (*ordenación*) do título do Capítulo III.

6.- O artigo 9 do anteproxecto de lei de protección da paisaxe de Galicia, regula os Catálogos da paisaxe, como un dos instrumentos para a protección, xestión e ordenación da paisaxe.

O CES entende que no presente texto non se determina a natureza xurídica dos Catálogos da paisaxe (disposición xeral ou acto administrativo), nin se dispón si estes teñen carácter vinculante para a planificación sectorial e urbanística, contrariamente ao que acontece no artigo 10.4, relativo ás Directrices de paisaxe. O CES considera que a falta de referencia expresa a estas cuestións permite interpretar que non se trata de normas vinculantes.

O **apartado 2 do artigo 9** regula o que os Catálogos da paisaxe deberán incluír. O CES considera que o **punto b)** do citado apartado 2 do artigo 9, debería completarse para ter en conta aqueles espazos especialmente degradados, polo que dende o CES se propón a seguinte redacción para o artigo 9.2 b):

“b) Un inventario dos valores paisaxísticos presentes en cada área paisaxística, identificando aqueles ámbitos que en cada área presenten un especial estado de deterioro, e que precisen especiais medidas de intervención e protección.”

O **apartado 6 do artigo 9** regula a aprobación dos Catálogos da Paisaxe polo Consello da Xunta, logo da consulta previa aos departamentos competentes en materia de ordenación do territorio e cultura. O CES considera que se debería de incluír tamén a consulta previa aos órganos competentes en materia de medio rural.

7.- O **artigo 10** do anteproxecto de lei de protección da paisaxe de Galicia, regula as Directrices de paisaxe, como un dos instrumentos para a protección, xestión e ordenación da paisaxe.

O **apartado 3** do citado **artigo 10** regula o que as Directrices de paisaxe deberán incluír. O CES considera que, tal como se recomenda na consideración anterior para os Catálogos da paisaxe, as Directrices de paisaxe deberían ter en conta actuacións concretas sobre zonas paisaxisticamente deprimidas, polo que dende o CES se propón a seguinte redacción para o artigo 10.3 b):

“b) Unha proposta de medidas e accións específicas para alcanzar os obxectivos de calidade e de recuperación daquelas áreas nas que existan ámbitos degradados”.

O CES entende que os **apartados 4 e 7** do **artigo 10** son complementarios polo que se propón a agrupación nun mesmo apartado, quedando redactado como segue:

“As Directrices de Paisaxe terán en conta as determinacións que en materia da paisaxe poidan derivarse doutros instrumentos normativos existentes. As normas recollidas nas Directrices da paisaxe, logo da súa aprobación, terán carácter vinculante para os instrumentos de planificación sectorial e urbanística”.

O CES considera que se debería de clarificar a redacción do **apartado 5** do **artigo 10**.

O **apartado 6** do **artigo 10** regula os trámites a seguir por parte da consellería competente en materia de medio ambiente e desenvolvemento sostible, para a elaboración das Directrices da paisaxe.

O CES entende que no **punto a)** do citado **apartado 6** do **artigo 10** debería eliminarse a expresión “ós posibles interesados” por resultar contradictoria co carácter público da información.

O CES considera que no **punto c)** do **apartado 6** do **artigo 10** debería establecerse a posibilidade de incluír á consellería competente en medio rural.

8.- O artigo 11 do anteproxecto de lei regula os estudos de impacto e integración paisaxística.

O **apartado 1** do **artigo 11** dispón que os proxectos que deban someterse ao procedemento de Declaración de Impacto Ambiental, deberán incorporar ao Estudio de Impacto Ambiental, un Estudio de Impacto e Integración Paisaxística para valorar os efectos e impactos que o proxecto poida provocar na paisaxe e as medidas que propoña o promotor para o seu remedio.

Sen embargo, no **punto 4** do mesmo precepto, a norma permite ao Consello da Xunta determinar por vía regulamentaria aqueles supostos nos que se poderá esixir a incorporación do Estudio de Impacto e Integración Paisaxística en proxectos que non estean sometidos aos procedementos de declaración e avaliación de impacto ambiental antes mencionados.

Parece, a xuízo do CES, que a facultade de determinar por vía regulamentaria este aspecto en proxectos que non estean sometidos aos procedementos de declaración de impacto ambiental, abre unha pauta de pouca seguridade xurídica xa que os parámetros nos que se asenta esta posibilidade son excesivamente xenéricos e poderían ser utilizados discrecionalmente e non regladamente como aconsellaría toda actuación da administración.

O CES considera que esta posibilidade debería poñerse en xogo co contido do artigo 9 do anteproxecto –Catálogos da Paisaxe– e limitarse aos lugares identificados nos mesmos, como áreas de interese paisaxístico o de especial interese paisaxístico.

O CES estima que no texto do **artigo 11** do anteproxecto non están determinadas as consecuencias xurídicas que ten a inclusión do estudo de impacto e integración paisaxística, dentro do procedemento de declaración de impacto ambiental. O CES entende que debería establecerse que, se o informe de impacto e integración paisaxística regulado no **artigo 11.3** resultara definitivamente negativo, no seu caso porque non se subsanaran os defectos detectados, non poderá concederse a autorización administrativa.

9.- O artigo 13 do anteproxecto de lei de protección da paisaxe de Galicia regula a creación do Observatorio Galego da Paisaxe, indicando que se configura como unha entidade de apoio e asesoramento á Xunta de Galicia en

materia de paisaxe e de colaboración e coordinación con outras administracións e sectores da sociedade.

No **apartado 2** do citado **artigo 13** aclárase que o Observatorio Galego da Paisaxe adoptará a forma que máis se adecúe ás súas funcións, indicando no **apartado 3** seguinte cales son estas funcións.

O CES considera que en relación á forma que adoptará o Observatorio Galego da Paisaxe cabe facer dous comentarios.

O primeiro deles en relación co vocábulo “entidade”. O CES considera que non se entende qué tipo de entidade é a que o artigo adxudica ao Observatorio Galego da Paisaxe, xa que se ben por un lado podería pensarse nunha entidade pública, por outra banda podería entenderse que se trata dun organismo sen capacidade xurídica de seu e inserido na estrutura da propia Administración. Tamén podería tratarse dun consorcio.

Tendo en conta que “entidade” pode ser calquera tipo de asociación ou un conxunto de partes que conforman un todo e que se dedica a unha actividade determinada, o CES entende que sería necesario definir a forma xurídica que vai adoptar o Observatorio Galego da Paisaxe.

O segundo comentario deriva do contido no apartado 3 cando detalla as funcións do Observatorio Galego da Paisaxe.

Se no apartado 2 se condiciona a forma de entidade ou órgano do Observatorio Galego da Paisaxe á súa adecuación ás funcións que se lle encomendan, non se comprende ben que establecidas estas no punto 3, non se teña decidido xa qué tipo de entidade vai revestir o mencionado Observatorio, parecendo con isto, existir unha contradición entre os dous puntos.

Por outra banda, o CES entende que a definición do Observatorio como un ente de apoio e asesoramento, non se corresponde, na súa totalidade, coas competencias que se lle asignan no presente artigo que, máis que dun órgano asesor, parecen dun ente con carácter executivo dadas as competencias asignadas de delimitación e elaboración de Catálogos e Directrices.

No citado **apartado 3** do **artigo 13** para a clasificación das funcións do Observatorio Galego da Paisaxe utilízase a letra “j” que non existe no alfa-

beto galego, polo que o CES solicita que se aplique a normativa vixente en materia lingüística.

O CES entende que se deberían de ampliar as funcións do Observatorio Galego da Paisaxe incluíndo o seguinte apartado no artigo 13.3: ***“m) O Observatorio Galego da Paisaxe elaborará cada catro anos un informe sobre o estado da paisaxe en Galicia. O Goberno presentará dito informe no Parlamento de Galicia”.***

O **apartado 4 do artigo 13** determina que a norma de constitución do Observatorio Galego da Paisaxe definirá a composición do mesmo.

O CES entende que aspectos fundamentais como a composición ou a natureza xurídica do citado organismo, deberían ser obxecto de regulación na lei, non existindo motivos, a xuízo do CES, para deixar estas cuestións para un posterior desenvolvemento regulamentario.

Neste senso, o CES entende que o Observatorio debería estar integrado dentro da estrutura orgánica da consellería con competencias en materia de medio ambiente, e incorporar no seu seo representantes da administración autonómica, corporacións locais, universidades, asociacións empresariais e sindicais máis representativas, organizacións profesionais agrarias e organizacións cidadás de defensa do medio natural.

10.- O artigo 14 do anteproxecto de lei sometido a ditame regula a formación, sensibilización, educación e concertación.

No **apartado 3** do citado **artigo 14** régúlase que a Xunta de Galicia impulsará a creación de Pactos pola Paisaxe. O CES considera que se debería de definir claramente na presente norma, o contido dos citados Pactos pola Paisaxe.

11.- A Disposición Transitoria Segunda do anteproxecto de lei determina que en tanto non se constituía o Observatorio Galego da Paisaxe, corresponderá á Consellería competente en medio ambiente e desenvolvemento sostible a elaboración dos Catálogos da Paisaxe.

O CES entende que na citada Disposición Transitoria debería fixarse un prazo de seis meses para a constitución do Observatorio Galego da Paisaxe, transcorrido o cal, a Consellería de medio ambiente e desenvolvemento sostible perdería a competencia de elaboración dos Catálogos da Paisaxe.

12.- En relación ás **Disposicións Finais** do presente anteproxecto de lei, o CES entende que, dado que parte do contido relativo a dereitos e deberes desta norma está sen definir e haberá que esperar á elaboración dos seus regulamentos para coñecer estes cun mínimo de seguridade xurídica, este Consello considera que se debería de determinar e axilizar o prazo para o desenvolvemento regulamentario da norma, co obxecto de clarificar os criterios de aplicación da lei, e de evitar posibles situacións de inseguridade xurídica.

Finalmente, o CES estima que na Disposición Final primeira do anteproxecto sometido a ditame, deberían figurar as materias concretas que serán obxecto de posterior desenvolvemento regulamentario.

Santiago de Compostela, 14 de marzo de 2008

Vº e P.
O PRESIDENTE

O SECRETARIO XERAL

Asdo.: Pablo Egerique Martínez

Asdo.: Eliseo Sastre Serrano



Este documento está tamen dispoñible en
www.ces-galicia.org