



EKONOMIA ETA OGASUN
SAILA

Ekonomia, Aurrekontu eta Kontrol
Ekonomikoko Sailburuordetza
Kontrol Ekonomikoko Bulegoa

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
Y HACIENDA

Viceconsejería de Economía,
Presupuestos y Control Económico
Oficina de Control Económico

INFORME DE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO, EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PAISAJE DEL PAÍS VASCO.

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Dicho control incluye, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 10 del Decreto 568/2009, de 20 de octubre, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Economía y Hacienda, se emite el siguiente

INFORME

I. OBJETO.

El presente informe tiene por objeto el control económico normativo del proyecto epigrafiado en el encabezamiento que, según su tenor literal, tiene por objeto la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes del País Vasco, a fin de preservar sus valores naturales, ambientales, culturales, sociales y económicos en un marco de desarrollo sostenible. Con este objetivo impulsa la integración del paisaje en las políticas de ordenación territorial, urbanística y en todas las políticas sectoriales que incidan en el mismo.

II. ANTECEDENTES.

El Anteproyecto de referencia figura incluido en el listado correspondiente a "PROYECTOS LEGISLATIVOS", cuya iniciativa se asigna al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca –en adelante DMAPTAP- del Calendario Legislativo para la Legislatura 2009-2013 [*Anexo I*], aprobado por Consejo de Gobierno el 17 de noviembre de 2009, con la denominación de "*Ley de Ordenación del Paisaje*", cuya elaboración estaba prevista para el cuarto trimestre de 2010.

En el anexo II –Documento de fichas informativas- del citado acuerdo se recoge lo siguiente:

40.- Proyecto de Ley de Ordenación del Paisaje

a.1.) Objeto principal de la regulación:

Impulsar la adecuada integración del paisaje en el planeamiento e incidir en otras políticas sectoriales que se conexionen con el paisaje.

a.2.) Otros objetivos

- *Poner en valor la protección y gestión del paisaje*
- *Instrumentar el arropo preciso para la protección jurídica del paisaje a la vez que se incorporan a nuestro ordenamiento instrumentos para su adecuada gestión y optimización y mejora.*

a.3.) Sectores sociales implicados (en orden de importancia con la regulación propuesta):

- *Administraciones públicas*
- *Ciudadanía en general*
- *Colectivos sociales implicados en la protección del paisaje*

b) Incidencia financiera (estimada):

Se pueden generar costes en las distintas administraciones como consecuencia de la adecuación o actualización de herramientas que se regulen en la Ley (catálogos, directrices u otras), si bien no se prevé que puedan conllevar un coste económico significativo.

Por otra parte, pudieran configurarse, en el desarrollo normativo de la Ley, algún tipo de ayudas económicas a fin de coadyuvar a la consecución de los fines de la misma.

c) Fecha estimada de remisión a Consejo de Gobierno para aprobación del proyecto de ley:

Cuarto trimestre del 2010.

No obstante la fecha inicialmente propuesta, en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 30 de noviembre de 2010, por el que se aprueba el documento de seguimiento semestral del Calendario Legislativo 2009-2013, y, dado que a tal fecha únicamente estaba aprobada la orden de inicio, previendo una amplia participación ciudadana en la tramitación del proyecto, se consideró inviable el plazo inicial previsto, estableciendo en tal acuerdo como nueva fecha estimada de remisión al Consejo de Gobierno el 2º semestre de 2011.

III. ANÁLISIS.

Examinada la documentación remitida, se considera que la misma se acomoda sustancialmente a las previsiones del artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y resulta suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de control económico normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

A) Del procedimiento y la tramitación

De la documentación remitida se desprende que en el procedimiento de elaboración del anteproyecto objeto de análisis se han cumplimentado, hasta la fecha, los requisitos que para la Elaboración de las Disposiciones de Carácter General exige la Ley 8/2003, de 22 de diciembre.

En cualquier caso, el anteproyecto ha de ser, de conformidad con lo previsto en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, sometido -con carácter previo a su aprobación- al dictamen de dicha instancia consultiva.

En relación con ello, ha de recordarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.2 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico-normativo y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (*según redacción dada por la Disposición final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi*), deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones normativas como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (*para cuyo cumplimiento habrá de estarse a lo prevenido en la circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico*).

B) Del texto y contenido

Habida cuenta que el anteproyecto viene soportado jurídicamente mediante la emisión de los correspondientes informes que la legalidad vigente exige, esta Oficina circunscribe su actuación a la materialización del control económico-normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Procede examinar, en primer lugar, los **aspectos de índole hacendística y de régimen económico financiero** que pudiera entrañar el proyecto examinado, esto es, su posible incidencia en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco identificadas en el artículo 1.2 del texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 17 de noviembre -TRLPOHGPV- (*el régimen del*

patrimonio; el procedimiento de elaboración y gestión presupuestaria; el sistema de control y de contabilidad a que debe sujetarse la actividad económica de la Comunidad Autónoma; el de la contratación; el de la Tesorería General del País Vasco; la regulación de sus propios tributos y demás ingresos de derecho público y privado; el régimen de endeudamiento; el régimen de concesión de garantías; el régimen general de ayudas y subvenciones; el de las prerrogativas de la Comunidad Autónoma en relación con las demás materias de su Hacienda General; cualquier otra relacionada con los derechos y obligaciones a que se refiere de naturaleza económica, de que sea titular la Comunidad Autónoma de Euskadi).

En tal sentido, pudieran considerarse como aspectos con potencial incidencia en alguna de las materias aludidas, los recogidos en los artículos 16 y 17 (*medidas de sensibilización, educación y apoyo, el primero, y ayudas y subvenciones, el segundo*), por cuanto hacen referencia a medidas de fomento, subvenciones y ayudas. No obstante, las previsiones que se establecen en los artículos 16 y 17 no inciden en el régimen de ayudas y subvenciones vigente (recogido principalmente en el TRLPOHGPV), sino que limitan a prever un apoyo público a las actuaciones que se realicen en el ámbito del paisaje, pero ello, sin incidir, modificar o precisar en modo alguno las normas que regulan la concesión de ayudas y subvenciones en el ámbito de la CAPV, cuyas previsiones en su conjunto han de ser las que, en su caso, se apliquen para el fomento de la actividad.

El artículo 16 contiene, en su párrafo primero, un mandato a todas las administraciones públicas vascas para el fomento de la sensibilización en relación a los principios y los fines de la Ley. Los párrafos 2 y 3 contienen un mandato dirigido ya específicamente al Gobierno Vasco para (1) la promoción de la inclusión de la protección del paisaje en la formación, en particular, de especialistas, así como (2) para la potenciación de las actuaciones de promoción y protección.

El artículo 17, por su parte, hace referencia, ya específicamente, a ayudas y subvenciones que la Administración General de la Comunidad Autónoma podrá conceder a las intervenciones paisajísticas, y ello, como hemos dicho, habrá de materializarse en el marco del TRLPOHGPV y de acuerdo con las consignaciones económicas que, en su caso, se establezcan en las sucesivas leyes de presupuestos generales de la CAPV para ello.

Por lo que hace referencia al **dispositivo organizativo** que el anteproyecto contempla para el desarrollo las previsiones de la Ley, es de destacar únicamente la creación del Observatorio del Paisaje (artículo 15), como órgano consultivo de apoyo y colaboración con la Administración de la CAPV, que se vincula a esta Administración a través de su adscripción al Departamento competente en materia de ordenación del territorio.

Se establece un mandato en relación con la representatividad que su composición debe contemplar necesariamente (para garantizar la participación de todos los sectores afectados) y se determinan sus funciones. Aunque el órgano es creado por la propia Ley, su puesta en marcha exige la colaboración de una disposición reglamentaria que complete las normas básicas de composición y

funcionamiento, norma que conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera, deberá dictarse en el plazo de 2 años desde la entrada en vigor de la Ley.

En relación con el Observatorio, la memoria económica indica que su creación y funcionamiento no comportará incremento de gasto para esta Administración pues, aunque relaciona expresamente los recursos humanos que serán precisos para el correcto funcionamiento del órgano colegiado, dichos recursos serán los actualmente existentes en la Dirección de Ordenación del Territorio, no siendo preciso en consecuencia un incremento del personal que comporte incremento de gasto. Por otro lado, se prevé también que las reuniones del Observatorio se celebren en la misma sede del Gobierno Vasco, por lo que tampoco en este capítulo habrá que afrontar costes adicionales.

Respecto de las funciones que se le atribuyen al Observatorio, se propone que la definición de la función establecida en el artículo 15.3.c) (*Formar, sensibilizar y concienciar a la sociedad vasca en la necesidad de proteger, gestionar y ordenar debidamente nuestros paisajes*) se circunscriba específicamente al carácter consultivo y de apoyo que ostenta el órgano colegiado, y en tal sentido se precise con claridad que su función se limita a colaborar y asesorar a los órganos de la administración de la CAPV en la formación, sensibilización y concienciación a la sociedad vasca.

Por último, y respecto de la **incidencia económico presupuestaria en el ámbito de esta Administración** (que es la que debe analizarse en el ejercicio del control económico normativo, de acuerdo con lo establecido en los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio de control económico y contabilidad de la CAE), la memoria económica que obra en el expediente recoge las siguientes previsiones.

Por lo que se refiere a la vertiente de los ingresos, la entrada en vigor de la Ley no va a comportar ingresos directos para esta Administración. Ello no obstante, la memoria económica, en su apartado final, hace una consideración general sobre los beneficios económicos que la entrada en vigor de la Ley va a comportar, aunque señala que tales beneficios no son cuantificables en este momento.

Respecto a los gastos, la memoria económica hace referencia únicamente a la generación de los gastos correspondientes a la elaboración de los distintos instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje que el anteproyecto contempla, distinguiendo entre los que han de ser financiados con cargo a las partidas presupuestarias de la Dirección de Ordenación del Territorio (catálogos y directrices de paisaje), de los que han de correr a cargo de las distintas instituciones que gestionen áreas de especial interés paisajístico (planes de acción del paisaje) y de las administraciones sectoriales que vayan a desarrollar infraestructuras o equipamientos con impacto paisajístico, como carreteras, ferrocarriles u otros equipamientos en suelo no urbanizable (estudios de integración paisajística).

En relación a los primeros, que son los que han de ser financiados por las consignaciones económicas de la Dirección de Ordenación del Territorio, la memoria económica estima un coste global de 1.500.000 euros (en cuya financiación podrían participar, además del Gobierno Vasco, las diputaciones forales) a financiar en un periodo estimado de cinco años. La estimación del coste global se fundamenta en el coste que ha supuesto -y que ha sido financiado con las asignaciones presupuestarias de la Dirección de Ordenación del Territorio para el ejercicio 2011- la elaboración, como proyectos pilotos, de tres catálogos y directrices paisajísticas de 3 de las 15 áreas funcionales que se definen en las Directrices de Ordenación Territorial, aprobadas mediante Decreto 28/1997 (Laguardia, Balmaseda-Zalla y Zarautz-Azpeitia).

La memoria económica considera un coste medio por cada uno de ellos de 90.000,00 euros, al que se debería haber añadido la parte proporcional del coste del contrato para la instrumentación de los procesos de participación pública correspondiente a la elaboración de los catálogos y directrices paisajísticas de Laguardia, Balmaseda-Zalla y Zarautz-Azpeitia, que asciende a un importe global de 70.564,00 euros.

En todo caso, y por lo que se refiere a la futura financiación de los catálogos y directrices que se pretendan acometer por la Dirección de Ordenación del Territorio una vez en vigor la Ley ahora proyectada, procede advertir que la partida del proyecto de Presupuestos Generales de la CAE para 2012 (*aprobado por Consejo de Gobierno en su reunión de 26 de noviembre de 2011*) que se corresponde con la partida de los Presupuestos 2011 con cargo a la cual han sido financiados los proyectos piloto en el presente ejercicio (partida denominada, en ambos casos "*Estudios de ordenación del territorio y urbana, así como su normativa jurídica*") ha sufrido un decremento superior al 30%. Ello no obstante, la memoria económica presupuestaria que acompaña el proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2012 prevé que con cargo a los presupuestos del próximo ejercicio se financien seis (6) nuevos catálogos y directrices del paisaje, para lo cual, la cuantía económica con la que se dota la partida en el proyecto (950.000,00 euros, 300.000,00 euros en crédito de pago para el 2012, y 650.000,00 euros en crédito de compromiso para el 2013), resulta en principio suficiente para la cobertura de los objetivos que el departamento pretende conseguir en el próximo ejercicio.

Por otro lado, hemos de señalar que la entrada en vigor de la Ley podría comportar también gastos a cargo de otros departamentos de esta Administración General competentes para acometer obras y proyectos en infraestructuras y equipamientos por lo que se refiere a la necesaria elaboración del estudio de integración paisajística. Ello no obstante, en el caso de infraestructuras, los estudios de integración paisajística deben formar parte ya, de acuerdo con la normativa en vigor, de los estudios de evaluación de impacto ambiental que necesariamente se han de elaborar a la hora de proyectar nuevas infraestructuras. Sí supondría un nuevo gasto en aquellos casos en que tales estudios de evaluación de impacto ambiental no fueran necesarios de acuerdo con la normas hoy en vigor.

También podría comportar incidencia económica para los presupuestos de esta Administración, la puesta en marcha de un plan de acción del paisaje en el caso de que fuera la Administración de la CAPV la competente para gestionar determinados espacios de especial interés paisajístico en los que resultara preciso realizar un plan de acción del paisaje.

Por las razones apuntadas en los dos párrafos anteriores, hubiera sido deseable que la memoria económica hubiera realizado una estimación de los costes que ambos tipos de actuaciones pudieran implicar, sin que obre en el expediente referencia alguna a este respecto.

Tampoco se hace referencia al posible impacto económico que pudiera traer consigo la puesta en marcha de las medidas de fomento que se articulan en los artículos 16 y 17 del proyecto. En cualquier caso, habrá de estarse a la suficiencia de las autorizaciones de gasto, contenidas en los Presupuestos en vigor en cada momento, de suerte que si no se contase con créditos específicos para su financiación, su efectiva implantación y desarrollo quedaría supeditada bien a su priorización frente a otras actuaciones o programas del propio Departamento promotor, bien a la obtención de créditos presupuestarios adicionales conforme al régimen presupuestario vigente en dicho momento.

Entre las medidas de fomento que se contemplan en dichos artículos, el artículo 16.2 hace referencia a la promoción de la consideración del paisaje en los niveles educativos y particularmente en la formación de especialistas. A este respecto, es de resaltar que se ha puesto en marcha un nuevo *Máster en Planificación y Arquitectura del Paisaje*, en el Campus de Álava de la UPV/EHU, como consecuencia de la colaboración entre la referida UPV/EHU y el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, colaboración que se ha plasmado en el convenio suscrito por ambas instituciones con fecha 8 de junio de 2011. Para la financiación de la preparación y puesta en marcha del Máster (cuya primera edición se está impartiendo en el presente curso 2011-2012) tanto en los presupuestos 2011 como en el proyecto de presupuestos para 2012 han sido consignadas sendas partidas económicas.

La Ley de Presupuestos de la CAE para 2011 ha destinado a la financiación del referido máster 260.000,00 euros (130.000,00 euros en crédito de pago para el 2011 y 130.000,00 euros con cargo a crédito comprometido para 2012), siendo la previsión del proyecto de la Ley de Presupuestos para 2012 de 185.000,00 euros (55.000,00 euros en crédito de pago para 2012 y 130.000,00 euros en crédito de compromiso para 2013). El decremento de cuantías que se prevé destinar en el 2012 respecto a las invertidas en el 2011 responde a que con cargo al presupuesto del ejercicio actual han debido de financiarse también todos los estudios y trabajos previos para el diseño del contenido del máster, que en el próximo ejercicio no será preciso abordar.

De ello se desprende que las medidas de fomento en materia de formación de especialistas que anuncia el anteproyecto, ya se han puesto en marcha con carácter previo a su entrada en vigor y en este aspecto, tanto la Ley de

Presupuestos para 2011 como el proyecto de ley para 2012 recogen dotaciones económicas destinadas a la financiación de un máster específico para la formación de especialistas en planificación y arquitectura del paisaje.

Cabe concluir que, del análisis de la documentación integrante del expediente remitido se desprende, que el proyecto normativo concernido no comporta en principio significativas obligaciones económicas directas para esta Administración General de la Comunidad Autónoma que requieran financiación adicional respecto de los recursos presupuestarios ordinarios disponibles.

Siendo lo expuesto cuanto cabe referir, adjunto se da traslado del presente informe al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación Territorial, Agricultura y Pesca, a los efectos de proseguir con la tramitación del expediente.

En Vitoria-Gasteiz, a 7 de noviembre de 2011