



CONTESTACIÓN A LA SUGERENCIA Y RECOMENDACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Asunto: Falta de transparencia en la suscripción de un convenio sobre el paisaje

Nº Expediente: 19017912

ANTECEDENTES.

1. En fecha 30/10/2019 el Defensor del Pueblo se dirige al Instituto de Estudios do Territorio con objeto de trasladar la queja del alcalde del Ayuntamiento de Ponte Caldelas, que se refiere a la falta de transparencia por parte del Instituto de Estudios do Territorio de Galicia en la tramitación y publicación del convenio suscrito con el Ayuntamiento de Cerdedo-Cotobade y la FEGAMP y al hecho de que la subvención se haya otorgado a este último Ayuntamiento por adjudicación directa, sin que se haya difundido entre los municipios la posibilidad de suscribir este tipo de convenios.

Afirma el alcalde en su escrito que ello ha impedido a otros ayuntamientos, con proyectos similares (como es el caso del reclamante, que promueve un proyecto de estación termal en Ponte Caldelas, para restaurar un paisaje fluvial y reconstruir un balneario) acceder a esas subvenciones.

2. En fecha 27/01/2020 se emite contestación por parte del Instituto de Estudios do Territorio al Defensor del Pueblo.

3. En fecha 15/04/2020 el Defensor del Pueblo emite la sugerencia de que por parte del Instituto de Estudios do Territorio se lleve a cabo la revisión de oficio el convenio por el que se otorga una subvención directa al Ayuntamiento de Cerdedo-Cotobade, declarar su nulidad y exigir el reintegro de la cantidad otorgada, por no haberse tramitado el procedimiento legalmente establecido de concurrencia competitiva y haberse obtenido la ayuda mediante concesión directa, sin reunir los requisitos esenciales para ello.

Igualmente se emite recomendación de que se aprueben las bases reguladoras de las ayudas destinadas a entidades locales para la protección y fomento del paisaje en las que se regulen, entre otras cuestiones, los criterios de selección del proyectos, las cuantías subvencionables o los criterios de reparto; y otorgar las subvenciones a través de un procedimiento de concurrencia competitiva, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 5 de la Ley de Subvenciones de Galicia.





FUNDAMENTOS.

I. Audiencia

Con carácter introductorio, quisiéramos destacar que, desde el Instituto de Estudios do Territorio, desconocemos si desde la institución del Defensor del Pueblo se ha dado traslado de la queja planteada por el alcalde del Ayuntamiento de Ponte Caldelas, tanto a la FEGAMP como a Concello de Cerdedo-Cotobade en el expediente que nos ocupa.

Este traslado debería haberse producido a tenor de lo previsto en el artículo 18 de la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, que establece el procedimiento a seguir una vez admitida a trámite cualquier queja. En él se establece que el Defensor del Pueblo dará cuenta del contenido sustancial de la solicitud al Organismo o a la Dependencia administrativa procedente con el fin de que por su Jefe en el plazo máximo de quince días, se remita informe escrito.

Este **requisito constituye una forma de expresión del principio de audiencia y de la condición de interesado que debe regir en todo procedimiento** del que forme parte una administración pública o un administrado.

En la medida en que estamos en un convenio administrativo, de los previstos en el artículo 47 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, integrado por tres partes dotadas de personalidad jurídica propia, que concurren en condiciones de igualdad, con sus respectivos derechos y obligaciones, **la Institución del Defensor del Pueblo debió**, para el mantenimiento de la legalidad que se pretenden proteger, con la aplicabilidad de los supuestos de nulidad de pleno derecho del artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, **comunicar la existencia de este expediente, tanto al Instituto de Estudios do Territorio como al Concello de Cerdedo-Cotobade y a la FEGAMP** que, como hemos indicado, suscribieron el Convenio, y que, por tanto, se ven afectadas por la sugerencia emitida.

Sin menoscabo de lo indicado, es necesario destacar también que el artículo 106 de la Constitución Española atribuye a los Tribunales de Justicia el control de la legalidad reglamentaria y de la actuación administrativa cuando la misma no afecta a un derecho de los contenidos en el Título I de la Constitución Española.

En este mismo sentido se manifiesta La Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril en sus artículos uno, nueve y diez al referirse a las atribuciones de la Institución del Defensor del Pueblo, lo cual se ve reforzado





por el hecho de que de conformidad con la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, **ninguna autoridad administrativa podrá presentar quejas ante el Defensor del Pueblo en asuntos de su competencia**, lo cual pone en tela de juicio que este asunto deba ser examinado por la Institución del Defensor del Pueblo.

II. Transparencia

El Defensor del Pueblo hace constar la falta de transparencia, destacando que, el convenio objeto de queja no figura en el Registro de Convenios más de un año después de su firma y aunque se han publicado ciertos datos en el DOG, no se identifica el beneficiario de la subvención, ni se ha publicado el texto completo del convenio ni su memoria. De todo ello puede concluirse que la Administración autonómica no ha cumplido las previsiones establecidas en la Ley 1/2016 sobre transparencia en la comunidad autónoma de Galicia. Ello sin perjuicio de que los efectos del incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa hayan podido verse atemperados al haber tenido acceso esa Alcaldía al contenido del convenio a través de la información sobre subvenciones suministrada por el Ministerio de Hacienda.

A este respecto se insiste por parte de este organismo, que el convenio fue remitido en tiempo y forma al Registro de Convenios el 24 de mayo de 2019 (registrodeconvenios@xunta.gal) para su publicación en el portal de transparencia, remisión de la que se adjuntó en la contestación inicial el correspondiente justificante.

Es necesario no perder de vista el hecho de que el artículo 15 de la Ley 1/2016 de 18 de enero de transparencia y buen gobierno (Diario Oficial de Galicia núm. 30, de 15 de febrero), establece como obligaciones específicas de información sobre convenios que, la Xunta de Galicia, a través de la consellería competente en materia de administraciones públicas, mantendrá un registro de convenios público y accesible en el que los sujetos citados en el artículo 3.1.a) harán pública la información prevista en la normativa básica en materia de transparencia.

Además de la información que debe hacerse pública según la normativa básica en materia de transparencia, **cada consellería o entidad habrá de remitir para su publicación en el Diario Oficial de Galicia**, dentro de los primeros veinte días de los meses de enero, mayo y septiembre de cada año, **una relación de los convenios suscritos** referida al cuatrimestre anterior. Además del texto del





convenio, **deberá hacerse pública la correspondiente memoria en la que se justifique la utilización de esta figura.**

Cuando dichos convenios impliquen obligaciones económicas para la Hacienda autonómica o para las entidades públicas instrumentales integrantes del sector público autonómico de Galicia, **se señalará con claridad el importe de las mismas, el objeto del convenio y la persona o entidad destinataria.**

Esto nos lleva a la conclusión de que **el incumplimiento de la normativa en materia de transparencia y publicidad se habría producido por la no publicación en el Diario Oficial de Galicia del texto y la memoria del Convenio infringiendo el contenido del artículo 15.2, cosa que, como hemos expuesto, no ha sucedido** ya que, en cumplimiento de dicha normativa, **la relación de Convenios correspondiente al primer cuatrimestre del año 2019 del Instituto de Estudios do Territorio de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda se publicaron en el DOG de 6 de junio de 2019 mediante la Resolución de 22 de mayo de 2019** por la que se da publicidad a los convenios suscritos en el primer cuatrimestre del año 2019. Los enlaces son los siguientes en gallego y castellano:

https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2019/20190606/AnuncioG0192-280519-0001_gl.html

https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2019/20190606/AnuncioG0192-280519-0001_es.html

Al mismo tiempo de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 1/2016 de 18 de enero de transparencia y buen gobierno, y los artículos 12 y siguientes de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se publicaron también en el portal de Transparencia en el siguiente enlace:

https://transparencia.xunta.gal/tema/informacion-economica-orzamentaria-e-estadistica/convenios/publicidade?texto=&organizacion=Taxonomias%2FWeb%2FDepartamentos%2FMedio_Ambiente_Orderacion_do_Territorio_e_Vivenda%2F

Por lo tanto, queda acreditado que esta Consellería llevó a cabo todas las actuaciones precisas para dar la debida publicidad al convenio, circunstancia que se refuerza con el hecho, indicado por el Defensor del Pueblo, de que el alcalde de Ponte Caldelas tuvo acceso al contenido del convenio.

III. Validez del Convenio

Respecto del posible carácter nulo del convenio suscrito, por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (el procedimiento de concurrencia





competitiva exigido por la ley de subvenciones de Galicia) y haberse obtenido la ayuda mediante concesión directa, sin reunirse los requisitos esenciales para ello (artículo 47.1 e) y f) de la Ley 39/2015 por la que se regula el procedimiento administrativo común de las administraciones públicas), debemos **rechazar tal condición y reiterar que la concesión directa se justifica en el cumplimiento de la letra a) del artículo 26.2**. Para ello, se procede a explicar pormenorizadamente el fin del presente convenio, así como la importancia que la ley otorga a las actuaciones de protección del paisaje:

a) Debemos partir del **Convenio Europeo del Paisaje** firmado en Florencia el 20 de octubre de 2000: Importancia del Paisaje en la calidad de vida. Su Instrumento de ratificación fue publicado en el BOE núm. 31 de 5 de Febrero de 2008 y recalca que el paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, ambiental y social, y contribuye a la formación de las culturas locales y que es un componente fundamental del patrimonio natural y cultural europeo, que contribuye al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad europea. Al mismo tiempo reconoce que **el paisaje es un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones** en todas las partes: en los medios urbanos y rurales, en las zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos; y se muestran convencidos de que **el paisaje es un elemento clave del bienestar individual y social y de que su protección, gestión y ordenación implican derechos y responsabilidades para todos**.

b) Acto seguido debemos destacar la regulación que la **Ley 7/2008 de 7 de julio , de Protección del Paisaje de Galicia lleva a cabo en su artículo 14.3 de los Pactos por el Paisaje**: *“La Xunta de Galicia impulsará la celebración de pactos por el paisaje como instrumentos de concertación entre las administraciones públicas, las entidades locales y otros agentes económicos y sociales de un determinado territorio que de manera voluntaria deseen promover acciones de protección y mejora de los paisajes y de la calidad de vida de los ciudadanos en el marco del desarrollo sostenible. Estos pactos incorporarán en su contenido las actuaciones concretas y específicas que tienen que emprender los diferentes agentes intervinientes para alcanzar los objetivos de calidad paisajística.”*

Es esencial destacar el carácter **voluntario que la Ley 7/2008 de 7 de julio , de Protección del Paisaje de Galicia le otorga a estos pactos por el paisaje**, de manera que es la solicitud del ayuntamiento de Cerdedo-Cotobade, la que inicia la posible colaboración entre las partes.





Nos encontramos ante un instrumento que se manifestó muy útil en otros países, en contextos similares a los nuestros y que aspira a convertirse en un instrumento colectivo y voluntario de compromiso social que contribuya a generar una nueva cultura del paisaje en Galicia y a mejorar la calidad de nuestro territorio, de nuestros paisajes y de nuestro bienestar.

Los pactos por el paisaje no son una simple declaración testimonial de principios, sino que **son un documento de carácter público y de compromiso a favor del paisaje** donde las partes firmantes se comprometen ante la sociedad para formar parte de un proyecto colectivo y a trabajar en consecuencia para lograr los compromisos firmados.

c) En este mismo sentido incide el **proyecto de Decreto por el que se pretende aprobar en próximas fechas el Reglamento de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia**, cuando, al referirse a los pactos por el paisaje, indica que: “(...) son instrumentos de concertación entre las administraciones públicas y otros agentes económicos y sociales de un determinado territorio que, de manera voluntaria, deseen promover acciones de protección y mejora de los paisajes y de la calidad de vida de la ciudadanía en el marco del desarrollo sostenible.

Los pactos por el paisaje tienen la naturaleza de convenios entre una o varias administraciones públicas y una o varias entidades privadas, y se rigen por la legislación de régimen jurídico del sector público y las previsiones de este reglamento (...)”

Así, esta disposición reglamentaria pretende **desarrollar la figura de los pactos por el paisaje previstos en la ley, otorgándoles la naturaleza de convenios entre una o varias administraciones públicas y una o varias entidades privadas**, regidos por la legislación de régimen jurídico del sector público y las previsiones recogidas en el propio reglamento.

d) A lo indicado se le suma la **firma el 25/04/2018 del Protocolo General de Actuación entre el Organismo Autónomo Instituto de Estudios do Territorio y la Federación Gallega de Municipios y Provincias para el desarrollo de los Pactos por el Paisaje, que tiene por objeto definir el marco general de colaboración entre el Instituto de Estudios do Territorio y la FEGAMP para la celebración de pactos por el paisaje**

En él se incidía en que en la medida en que la **Xunta de Galicia puede colaborar con otras administraciones para el ejercicio de sus competencias y funciones, y la FEGAMP dispone de competencias para desarrollar cualquier asunto que guarde relación con los intereses comunes de los entes locales que integran el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, el**





establecimiento de este marco general de colaboración supone un punto de convergencia dentro de los intereses comunes de las partes firmantes. En consecuencia, la colaboración entre el Instituto de Estudios do Territorio y la FEGAMP se extenderá a prestar la asistencia administrativa necesaria que **permita que se suscriban, por parte de los entes integrantes de la administración local de Galicia, pactos por el paisaje**, entendidos como acuerdos de derecho público entre la Xunta de Galicia y los referidos entes, que deberán tener en cuenta las recomendaciones y determinaciones de los catálogos del paisaje y de las directrices del paisaje para ese ámbito geográfico, así como la existencia de espacios o elementos inventariados del patrimonio natural, artístico o cultural.

El Protocolo General recoge que la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda **priorizará las actuaciones paisajísticas a desarrollar respeto de aquellos ayuntamientos que hayan firmado un pacto por el paisaje**, con el objeto de humanizar las villas de Galicia y de promover su mejora y su integración paisajística.

e) **Proyecto presentado:** El Ayuntamiento de Cerdedo-Cotobade presenta una propuesta integral, conformada por varias actuaciones, para la firma de un pacto por el paisaje con base en sus competencias en materia de paisaje y con el objeto de preservar y cuidar el estado del paisaje de los Meandros do Lérez y de la Serra do Cando, que se encuentran dentro de su ámbito territorial.

Con el él aspira a conseguir la recuperación y puesta en valor de la ruta Cabenca-Cavadosa mediante el acondicionamiento de puntos de observación panorámica y de la restauración de un molino; así como a la puesta en valor de las aguas minero medicinales y la recuperación del patrimonio cultural industrial como es la central hidroeléctrica abandonada, todo esto en un enclave fluvial de gran belleza paisajística como es el Balneario de San Xusto

En este punto es importante resaltar que **el Ayuntamiento de Cerdedo-Cotobade es el único ayuntamiento que ha presentado ante esta administración una propuesta integral y completa de actuaciones para la celebración de un pacto por el paisaje, la cual contenía un conjunto de obligaciones tanto para el propio ayuntamiento, como para la Xunta de Galicia, a través del Instituto de Estudios del Territorio, y para la FEGAMP.**

Ello justificó la utilización del instrumento convenial, en la medida en que a través de él todas las partes, y no sólo el ayuntamiento de Cerdedo-Cotobade, asumieron obligaciones y compromisos.





Así, el ayuntamiento de Cerdedo-Cotobade asumió, al margen de la obra sufragada por el Instituto de Estudios do Territorio, pero como parte integrante de sus compromisos convenientes, la recuperación y puesta en valor de la ruta Cabenca-Cavadosa, mediante el acondicionamiento de puntos de observación panorámica y de la restauración de un molino. (Esta ruta discurre por las riberas del Río Seixo, en la zona occidental de la Serra do Cando (delimitada como AEIP por el Catálogo de los Paisajes de Galicia).

Debemos reseñar que aunque el Ayuntamiento de Ponte Caldelas afirme que "(...) Ello ha impedido a otros ayuntamientos, con proyectos similares (como es el caso del reclamante, que promueve un proyecto de estación termal en Ponte Caldelas, para restaurar un paisaje fluvial y reconstruir un balneario) acceder a esas subvenciones", en ningún momento el Ayuntamiento de Ponte Caldelas se ha dirigido al Instituto de Estudios do Territorio para proponer la celebración de un Pacto por el Paisaje (como sí hizo el Ayuntamiento de Cerdedo-Cotobade), y que, a mayores de lo expuesto, el territorio propuesto por Cerdedo-Cotobade para la celebración del pacto por el paisaje, se acomodaba perfectamente a las aspiraciones de protección paisajísticas anteriormente expuestas, al ubicarse éste en un Área de Especial Interés Paisajístico (cosa que no sucede con la supuesta propuesta nunca presentada por el ayuntamiento de Ponte Caldelas).

Partiendo de la propuesta y de la normativa siguiente, quedaba más que justificado el encaje de las actuaciones que pretendía el ayuntamiento, dentro de lo previsto en el artículo 14.3 de la 7/2008 de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia, al regular los pactos por el paisaje, con el refuerzo adicional del punto 5 del artículo 14 que establece que: *"La Xunta de Galicia favorecerá la realización de acuerdos voluntarios en las áreas de especial interés paisajístico (...), el fin de colaborar y apoyar la defensa y la conservación de los valores naturales y culturales presentes en estas áreas":*

- La Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia, que establece en su artículo 2.2.c que: *"A las personas que viven en las zonas de especial interés paisajístico se les reconoce el derecho a un desarrollo económico, cultural y social, equilibrado y sostenible"*

- El Decreto 119/2016, de 28 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de los paisajes de Galicia, que recoge en su artículo 3 las áreas de especial interés paisajístico, para indicar:





“1. El Catálogo de los paisajes de Galicia, al amparo de lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia, identifica determinadas zonas geográficas como áreas de especial interés paisajístico, en atención a los valores naturales y culturales allí presentes.

2. Además de las áreas de especial interés paisajístico identificadas, caracterizadas y delimitadas en las fichas que incluye el catálogo, tendrán la consideración de áreas de especial interés paisajístico, a efectos de los artículos 9.3 y 12.3 de la Ley 7/2008, las siguientes:

a) Los espacios de interés paisajístico delimitados por el Plan de ordenación del litoral de Galicia, aprobado por el Decreto 20/2011, de 10 de febrero (DOG de 23 de febrero).

b) Los ámbitos que, en su caso, los planes generales de ordenación municipal cuya entrada en vigor se produzca con posterioridad a la del Catálogo de los paisajes clasifiquen como suelo rústico de especial protección paisajística, de conformidad con lo previsto en el artículo 34.3 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, previo informe favorable del organismo competente en materia de paisaje.

c) Los paisajes protegidos declarados de conformidad con lo establecido en la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza, y el artículo 35 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad.

d) Los ámbitos que, en su caso, delimiten los instrumentos de ordenación del territorio, de conformidad con lo previsto en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia.”

- El proyecto de decreto por el que se pretende aprobar el Reglamento de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia, que incide en esta idea cuando se definen las Áreas de especial interés paisajístico como *“cada uno de los ámbitos o zonas caracterizados por la confluencia de valores paisajísticos diversos y notables que determinan su reconocimiento y protección”*.

IV. Ámbito competencial

Estamos por lo tanto ante una mejora del paisaje, orientada a preservar y potenciar sus valores (ambientales, culturales, estéticos, de uso, etc.), dando cobertura a las necesidades de la ciudadanía y, por lo tanto, susceptibles de recibir el apoyo de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda, a través de su presupuesto de gastos, competencia que está contemplada en el artículo 10 del Decreto 244/2011, de 29 de diciembre, por el que se aprueban los estatutos del Instituto de Estudios do Territorio, que establece como funciones propias del mismo: *“La puesta en marcha de instrumentos para la protección, gestión y ordenación de los paisajes de Galicia, tales como los catálogos y las directrices de paisaje, los estudios de impacto e integración paisajística, los planes de acción del paisaje en áreas protegidas, (...) así como cualquier otro que se entienda como necesario para el cumplimiento de los puntos anteriores”*.





“El impulso de la cooperación con todas las administraciones públicas con competencia en el territorio, especialmente con las administraciones locales, el fin de promover el desarrollo de políticas comunes, debidamente coordinadas y programadas, que aseguren el cumplimiento de los fines de protección, gestión y ordenación anteriormente señalados”.

No debemos olvidar tampoco que la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda de la Xunta de Galicia, desde el año 2011, está desarrollando, a través del Instituto de Estudos do Territorio (IET) una **Estrategia del Paisaje de Galicia (EPG)**, para la puesta en valor, protección y recuperación, en su caso, del paisaje gallego, dentro de la que se encuadra, entre otras actuaciones, la celebración de Pactos por el Paisaje.

V. No aplicación de la publicidad y concurrencia pública

La Ley 9/2007, de 13 de junio, de subvenciones de Galicia establece en su artículo Artículo 19. relativo a los Procedimientos de concesión: *1. El procedimiento común de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva. A efectos de la presente ley, tendrá la consideración de concurrencia competitiva el procedimiento mediante lo cuál la concesión de las subvenciones se realiza a través de la comparación de las solicitudes presentadas, el fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que obtuvieran mayor valoración en aplicación de los citados criterios.*

2. Las bases reguladoras podrán excepcionar del requisito de fijar una orden de prelación entre las solicitudes presentadas que reúnan los requisitos establecidos cuando, por el objeto y finalidad de la subvención, no sea necesario realizar la comparación y prelación de las solicitudes presentadas en un único procedimiento hasta el agotamiento del crédito presupuestario con las garantías previstas en el artículo 31.4 de la presente ley.

3. Excepcionalmente, siempre que así se prevea en las bases reguladoras, el órgano competente procederá al prorrateo, entre los beneficiarios de la subvención, del importe global máximo destinado a las subvenciones.

4. Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

la) Las previstas nominativamente en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones.

b) Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía vengan impuestos a la administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa.

c) Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.





Nos situamos, en consecuencia, ante un **pacto por el paisaje que, per se, y tal y como hemos expuesto, muestra un inequívoco interés público, social y económico**, y que, además de desarrollarse en un **área de especial interés paisajístico**, forma parte de un **proyecto diseñado por el ayuntamiento**, con un conjunto de actuaciones que **exceden del ámbito de una mera convocatoria pública de subvenciones**. Todo ello refuerza aún más la importancia de su firma.

Por tal motivo, no queda duda que este pacto fue conforme tanto con las determinaciones previstas en la Ley 7/2008 de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia como con las previstas en el Decreto 119/2016, de 28 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de los paisajes de Galicia, y en las recogidas en las Directrices de paisaje de Galicia, que se están tramitando.

Por ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 26.2 de la Ley 9/2007, de 13 de junio, de subvenciones de Galicia, se hizo constar que en este convenio no fueron de aplicación los principios de publicidad y concurrencia pública al tratarse de una subvención en la que, como hemos expuesto, se acreditaron sobradas razones de interés público, social, económico y de interés para todas las partes.

Este especial interés público, social y económico vino dado por múltiples factores entre los que sobresale la trascendencia del paisaje en la vida de las personas (como así reconoce el Convenio Europeo del Paisaje) y a lo que se sumó con especial relevancia, su carácter pionero y experimental, dado que nos encontramos ante un instrumento aplicado por primera vez, contando con una **actuación coordinada entre las administraciones autonómica (Consellería de Medio Ambiente) y local (FEGAMP)**.

De este modo, es necesario destacar que la colaboración entre las partes cristalizó en un **proyecto piloto de pacto por el paisaje**, que nació con la pretensión de servir como **modelo de pacto para otros entes locales**, y que contó únicamente con la propuesta de este Ayuntamiento para la puesta en marcha de esta experiencia, en un **área merecedora de la más alta protección paisajística y enmarcado en un proyecto integral**.

Se procedió, en consecuencia, a la firma del primer pacto por el paisaje, que se espera sirva de pilar para desarrollar lo previsto en el artículo 14 de la 7/2008 de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia, mediante la firma de sucesivos pactos por el paisaje con los ayuntamientos gallegos.





A todo esto, y como corolario de su especial interés público, social y económico, se unió el hecho de que se trataba de una **actuación en un área de especial interés paisajístico, de conformidad con la Ley 7/2008 y con lo previsto en el Catálogo de los paisajes de Galicia, lo que le confirió a la actuación implementada, una especial protección paisajística que aumentó, si cabe, la conveniencia de su ejecución.**

Estas consideraciones implicaron que este pacto por el paisaje haya puesto en valor un paisaje de gran interés para nuestra comunidad a través del compromiso de aplicar los criterios de protección, gestión y ordenación del paisaje en los Meandros do Lérez y en la Serra do Cando, mediante la aplicación de las guías y de las directrices de paisaje, convirtiéndose en una actuación que, como hemos expuesto, es reconocida por el Convenio Europeo del Paisaje como imprescindible para satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

Como hemos destacado, todo este proyecto contó, desde su inicio, con la participación de la Federación Gallega de Municipios y Provincias, entidad asociativa de las entidades locales de ámbito autonómico, reconocida por éstas como la entidad asociativa más representativa y mayoritaria, tal y como se establece en la disposición transitoria tercera de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de la administración local de Galicia; y que según lo previsto en el artículo 3 de sus Estatutos ejerce **competencias respecto de cualquier asunto que guarde relación con los intereses comunes de los entes locales que integran el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, y según el artículo 6 tiene entre sus fines promover y representar los intereses de las entidades locales ante otras Administraciones Públicas**, disfrutando en el ejercicio de las atribuciones que tiene conferidas para el cumplimiento de sus fines estatutarios de plena capacidad para suscribir los convenios que procedan.

CONCLUSIÓN:

Partiendo del carácter voluntario de los pactos; que su desarrollo exige de otras obligaciones más allá de la mera subvención de una actividad; que únicamente existía una propuesta para su desarrollo; que el Ayuntamiento cumplía con los requisitos para desarrollar un pacto por el paisaje; que se pretendía la mejora de un Área de Especial Interés Paisajístico; que era importante desarrollar un proyecto piloto que sirviera de prueba para determinar sus posibilidades de éxito en el futuro como instrumento de protección del paisaje; que, de conformidad con el convenio, ninguna de las partes ha tenido un interés patrimonial; que los intereses perseguidos por las partes han sido públicos y





comunes; que el beneficiario de los resultados conseguidos es la comunidad; y que existía una estrecha colaboración desde el inicio con la FEGAMP, entidad representativa de los intereses de las entidades locales de la Comunidad Autónoma, tanto a través de la firma del protocolo como del pacto, se concluye por parte de este organismo que la actuación realizada lo fue conforme a derecho, lo cual fue contrastado a lo largo de la tramitación del expediente mediante la emisión de los diferentes informes y acuerdos adoptados:

- Informe favorable de la asesoría jurídica, de 25 de octubre de 2018 en el que se indica que la propuesta de convenio se ajusta a los requisitos del artículo 26 de la Ley de Subvenciones de Galicia y al artículo 40 del Decreto que la desarrolla, indicando que el convenio y la memoria recogen esa justificación.
- Informe favorable de la Dirección General de Planificación y Presupuestos, de 11 de diciembre de 2018, que afirma que el convenio se ajusta al Plan Estratégico de Galicia 2015-2020.
- Informe favorable de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Galicia, de 12 de diciembre de 2018, donde se reconoce que el convenio constituye una subvención de concesión directa, al amparo del artículo 19.4 c) de la Ley 9/2007 (Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones: con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública).
- Autorización del convenio por el Consejo de la Xunta de Galicia de 13 de diciembre de 2018.

A este respecto, se pueden citar las sentencias del TSJ de Galicia: número 574/2012 de 11 abril de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª; y número 436/2019 de 13 septiembre de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª.

Esta última relata en su fundamento de derecho segundo que “(...) *Por ello, y por no tratarse ni de una transferencia de funciones o actividades, ni la aceptación de una delegación o encomienda de gestión, no cabe sostener la nulidad del convenio por ausencia de informes municipales de los servicios de asesoría jurídica e intervención, aducida por la actora en el punto cuarto de la fundamentación jurídica de la demanda. Precisamente el objeto del convenio es coordinar el ejercicio de las respectivas competencias, y no se aprecia que del mismo pudieran derivarse gastos adicionales que hicieran precisos los informes de fiscalización económica, máxime cuando se prevé expresamente que el régimen de prestación de estos servicios convenidos no supondrá incremento de costes para el*





Concello de Santiago de Compostela (cláusula 4ª), y sí se prevé el sometimiento del convenio en su cláusula 5ª a la función interventora y de control financiero ejercidas por la Intervención Xeral de la Comunidad Autónoma.”

Ello implica, que la existencia de todos los informes preceptivos y actuaciones necesarias para la tramitación del convenio, cuya validez se ha puesto en tela de juicio, constituyen garantía suficiente de que el mismo se adecua a la más estricta legalidad, en la medida en que los mismos operan como mecanismos de control de la validez del instrumento convencional.

Por todo lo expuesto, y de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo, se comunica que no podemos aceptar las resoluciones recibidas, ya que, todo lo argumentado justificó, por su carácter de excepcionalidad, el procedimiento de concesión directa, en aplicación de lo establecido en el artículo 19.4 c) de la Ley 9/2007, de 13 de junio, de subvenciones de Galicia y en el 36.c) del Decreto 11/2009, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la citada Ley de subvenciones de Galicia.

Lo que se informa a petición del Defensor del Pueblo

(Firmado digitalmente)

El director del del Instituto de Estudios del Territorio- (IET)

Guillermo Evia Pérez

El jefe del Departamento de Gestión Jurídico-Administrativa del Instituto de Estudios del Territorio- (IET)

Pablo Amenedo Bermúdez,

