

INFORME DOS SERVIZOS XURÍDICOS SOBRE A PROPOSICIÓN DE LEI, DE INICIATIVA POPULAR, DE ÁREAS DE RESTAURACIÓN ECOLÓXICA

Requíreselles aos Servizos Xurídicos para que emitan informe verbo de se a Proposición de lei, de iniciativa popular, de Áreas de Restauración Ecolóxica (doc. R.E. núm. 53279, do 12 de marzo de 2026), cumpre os requisitos materiais e formais legalmente esixidos para ser admitida a trámite e, en concreto, o disposto na Lei 7/2015, do 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular e participación cidadá no Parlamento de Galicia.

O obxecto da Proposición de lei é *«a creación, regulación e desenvolvemento das Áreas de Restauración Ecolóxica, establecendo o seu réxime xurídico, os criterios para a súa declaración, os instrumentos de planificación e xestión, así como as medidas de protección necesarias para garantir a recuperación e non deterioración dos ecosistemas degradados»*.

A Proposición de lei define a Área de Restauración Ecolóxica como *«aquele espazo xeográfico delimitado que, presentando un estado de degradación que comprometa os servizos ecosistémicos que presta, sexa declarado formalmente coa finalidade prioritaria de recuperar a súa estrutura, funcións e procesos ecolóxicos, mediante medidas planificadas e sometidas a un réxime específico de protección e xestión.»*

Tendo en conta que:

a) Desde un punto de vista competencial, a Proposición de lei afecta á materia relativa á “protección do medioambiente”, cuxa lexislación básica é de exclusiva competencia do Estado, sen prexuízo das facultades das comunidades autónomas de estableceren normas adicionais de protección, así como a competencia para a xestión sobre esta materia (arts. 148.1.9 e 149.1.23 da CE).

A Comunidade Autónoma de Galicia asumiu a competencia exclusiva para ditar normas adicionais sobre protección do medio ambiente (art. 27.30 do EAG). Trátase dunha materia de competencia compartida pola que o Estado pode definir normativamente os seus aspectos básicos e a Comunidade Autónoma de Galicia pode ditar normas que desenvolvan a normativa básica estatal, impor medidas adicionais de protección, así como exercer facultades executivas ou de xestión (SSTC 64/1982 e 149/1991, 329/1993). Neste sentido, o Tribunal Constitucional sinala que *«la ley autónomica, respetando esa legislación básica, puede también complementar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica»* (SSTC 170/1998 e 102/1995). Para posibilitar o pleno desenvolvemento da competencia autonómica sobre esa materia, existe un *«deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, [que] aún siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar (...) a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas de contenido.»* (STC 102/1995).

b) Por outra banda, o artigo 8 da Proposición de lei di o seguinte:

Artigo 8. Réxime de protección

Para a promoción da declaración, execución e mantemento das Áreas de Restauración Ecolóxica establécense os seguintes mecanismos de apoio:

- 1. Prioridade no acceso a fondos públicos destinados á restauración ecolóxica, conservación da biodiversidade, adaptación ao cambio climático ou mellora dos servizos ecosistémicos.*
- 2. A bonificación no Imposto dobre Transmisións Patrimoniais e Actos Xurídicos Documentados, cando teñan por obxecto a adquisición de terreos destinados á restauración ecolóxica.*
- 3. A dedución na cota íntegra autonómica das doazóns de persoas físicas e xurídicas a entidades sen ánimo de lucro acollidas á Lei 49/2002, de Mecenado, cando teñan por obxecto de realizar actuacións de restauración ou conservación nas Áreas de Restauración Ecolóxica.*

En relación con este artigo, fanse as seguintes observacións formais e materiais. Verbo da observación formal, o artigo establece tres “mecanismos de apoio”: prioridade no acceso a fondos públicos, bonificación no imposto sobre transmisións patrimoniais e actos xurídicos documentados e dedución na cota íntegra autonómica—probablemente a correspondente ao IRPF que non se menciona— cando deriven de actos orientados á consecución dos fins descritos no citado artigo e, consecuentemente, coherentes coa finalidade da Proposición de lei. A forma estrutural na que están redactados os enunciados normativos contidos nel, confírelles un carácter programático, análogo a uns principios directivos, polo que deberían concretarse en normas posteriores cun rango suficiente para regulalos, nomeadamente os que teñen carácter tributario. Non son regras xurídicas que configuren o suposto de feito e a consecuencia xurídica dun xeito cerrado. Máis ben, a solución xurídica que establecen eses enunciados é aberta.

Materialmente, non se fan observacións verbo do mecanismo de apoio descrito no punto 1 do artigo 8.

Os mecanismos de apoio descritos nos puntos 2 e 3 afectan á materia tributaria, concretamente á regulación do imposto sobre transmisións patrimoniais e actos xurídicos documentados (ITPAXD) e ao imposto sobre a renda das persoas físicas (IRPF). Pero tamén, malia que non se mencione expresamente, ao imposto sobre sociedades (IS).

O ITPAXD é un tributo estatal cuxo rendemento está totalmente cedido á Comunidade Autónoma de Galicia e verbo do que ten unha competencia normativa limitada [art. 11 c) da Lei orgánica 8/1980, do 22 de setembro, de financiamento das comunidades autónomas LOFCA; arts. 25.1.d), 26.1 A) c), 33 e 49 da Lei 22/2009, do 18 de decembro, pola que se regula o sistema de financiamento das comunidades autónomas de réxime común e cidades con estatuto de autonomía e se modifican determinadas normas tributarias LSF e arts. 1 e 2 da Lei 17/2010, do 16 de xullo, do réxime de cesión de tributos do Estado á Comunidade Autónoma de Galicia e de fixación do alcance e condicións da dita cesión). En relación coa modalidade «transmisións patrimoniais onerosas», a Comunidade Autónoma de Galicia ten capacidade normativa para establecer deducións e bonificacións da cota [art. 49.1.b) da LSF]. Esta competencia normativa está plasmada no texto refundido das disposicións legais da Comunidade Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos polo Estado, aprobado polo Decreto

lexislativo 1/2011, do 28 de xullo. Esta norma xurídica con rango de lei regula no seu artigo 16 as deducións e bonificacións na cota íntegra na modalidade de transmisións patrimoniais onerosas. Xa que logo, de aprobarse a medida sinalada no punto 2 do artigo 8 da Proposición de lei, sería preciso modificar o dito texto refundido para fixar o método de cálculo da bonificación.

O punto 3 do artigo 8 da Proposición de lei establece como mecanismo de apio «unha dedución na cota íntegra autonómica das doazóns de persoas físicas e xurídicas a entidades sen ánimo de lucro acollidas á Lei 49/2002, de Mecenado, cando teñan por obxecto de realizar actuacións de restauración ou conservación nas Áreas de Restauración Ecolóxica.». O IRPF é un tributo estatal parcialmente cedido á Comunidade Autónoma de Galicia e respecto do que ten unha competencia normativa limitada [art. 11 a) da Lei orgánica 8/1980, do 22 de setembro, de financiamento das comunidades autónomas LOFCA; arts. 25.1.a), 26.1 A) a), 30 e 46 da Lei 22/2009, do 18 de decembro, pola que se regula o sistema de financiamento das comunidades autónomas de réxime común e cidades con estatuto de autonomía e se modifican determinadas normas tributarias LSFA e arts. 1 e 2 da Lei 17/2010, do 16 de xullo, do réxime de cesión de tributos do Estado á Comunidade Autónoma de Galicia e de fixación do alcance e condicións da dita cesión). Na cota íntegra autonómica poden establecerse deducións polos conceptos definidos legalmente [art. 46.1.c) da LSFA]. Esta competencia normativa figura plasmada no citado texto refundido cuxo artigo 5 enumera as deducións que se poden practicar na cota íntegra autonómica, entre elas as correspondentes a doazóns que teñan por finalidade a investigación, o desenvolvemento científico e a innovación tecnolóxica, realizadas a entidades sen fins lucrativos acollidas á Lei 49/2002, de réxime fiscal das entidades sen fins lucrativos e dos incentivos fiscais ao mecenado, sempre que cumpran a condición establecidas legalmente (art. 5.Doce do texto refundido). De modo que, de aprobarse a medida indicada, sería preciso modificar o dito texto refundido para fixar o método de cálculo da dedución.

Pero tamén, no punto 3 do artigo 8 da Proposición de lei, prevese a posibilidade de que sexan fiscalmente deducibles “na cota íntegra autonómica” as doazóns que fagan as persoas xurídicas, sen especificar o tributo no que se poderían aplicar. A este respecto cómpre lembrar que as persoas xurídicas, excepto as sociedades civís con persoalidade xurídica que non teñan obxecto mercantil, tributan polo imposto sobre sociedades (arts.1 e 7.1.a) da Lei 27/2014, do 27 de novembro, do imposto sobre sociedades). As sociedades civís con persoalidade xurídica sen obxecto mercantil están suxeitas ao réxime fiscal especial aplicable ás entidades en réxime de atribución de rendas, polo que as súas rendas atribúenselles aos seus socios que tributarán polo imposto correspondente (arts. 8.3 e 87 da Lei 35/2006, do 28 de novembro, do imposto sobre a renda das persoas físicas IRPF, cando os seus socios sexan persoas físicas). As doazóns que unha persoa xurídica faga a entidades sen fins lucrativos acollidas á citada Lei 49/2002, son deducibles no imposto sobre sociedades (arts. 16 e 17 da Lei 49/2002). Agora ben, o imposto sobre sociedades é un tributo estatal cuxo rendemento non está cedido á Comunidade Autónoma de Galicia, polo que esta carece de competencia normativa para regulalo, de conformidade coa normativa reguladora do sistema de financiamento autonómico aplicable ás comunidades autónomas do réxime común.

Feitas as anteriores observacións, polo carácter programático do artigo 8, non se está regulando, mediante unha regra xurídica, materia tributaria no senso de fixar, nunha contía concreta, porcentaxe ou coeficiente, a bonificación no imposto sobre transmisións patrimoniais e actos xurídicos documentados nin a dedución na cota íntegra autonómica do, probablemente, IRPF, tributos verbo dos que a Comunidade Autónoma de Galicia ten competencias normativas. Pola contra, como xa se advertiu, actualmente carece de competencias en relación co imposto sobre sociedades.

Por maior abastanza, hai que ter en conta que a través dunha proposición de lei de iniciativa popular se está exercendo o dereito de participación directa nos asuntos públicos, un dereito constitucional fundamental (art. 23.1 da CE e STC 428/1989), polo que a cualificación xurídica deste tipo de iniciativas, para os efectos de decidir se procede ou non a súa admisión a trámite, debe facerse mediante unha interpretación da normativa que resulte aplicable dun modo que, sen torcer o seu sentido evidente, favoreza o exercicio dese dereito.

Para concluír este apartado, considérase que a proposición de lei regula unha materia sobre a que a Comunidade Autónoma de Galicia ten competencia, coa excepción antes indicada. Non é unha materia de desenvolvemento básico do Estatuto de autonomía, non require para a súa aprobación unha maioría cualificada, nin ten estritamente unha natureza orzamentaria ou tributaria, polo motivo antes indicado (art. 3 da Lei 7/2015, do 7 de agosto).

c) O escrito de solicitude de admisión da proposición de lei preséntase por trece persoas que constitúen a comisión promotora, que figuran identificadas polos seus nomes, apelidos, DNI, enderezo e sinatura. Figura entre elas, a persoa que representará e comisión promotora.

d) A solicitude leva unha exposición de razóns que aconselle a aprobación da proposición de lei [art. 4 b) da Lei 7/2015].

e) Achégase unha declaración por parte das persoas que integran a comisión promotora de non estaren incursas nas causas de inelixibilidade ou incompatibilidade aplicables nas eleccións ao Parlamento de Galicia, é dicir, as previstas nos artigos 4 e 6 da Lei autonómica 8/1985, do 13 de agosto (art. 5 da Lei 7/2015, do 7 de agosto).

f) Achéganse as certificacións das correspondentes delegacións provinciais da Oficina do Censo Electoral acreditativas da veciñanza administrativa e inscrición no censo electoral da Comunidade Autónoma de Galicia de trece persoas promotoras (art. 5 da Lei 7/2015, do 7 de agosto).

Conclusión

A Proposición de lei de iniciativa popular presentada pola comisión promotora integrada por trece membros, que cumpren os requisitos legais para formar parte dela e que



**PARLAMENTO
DE GALICIA**
Servizos Xurídicos

supera o mínimo de dez persoas legalmente requirido, pode continuar coa súa tramitación, sen prexuízo das observacións efectuadas en relación cos puntos 2 e 3 do seu artigo 8.

Santiago de Compostela, 18 de marzo de 2026

Polos Servizos Xurídicos

**PARLAMENTO
DE GALICIA**

