



Informe jurídic preliminar sobre el Projecte de decret del Registre d'Entitats de Medi Ambient

I. Antecedents

1. L'any 2013, la llavors Subdirecció General d'Informació i Educació Ambiental va iniciar les tasques per a l'elaboració del Projecte de decret del Registre d'Entitats de Medi Ambient. El Projecte de decret es planteja inicialment analitzant els eixos de les modificacions que calia introduir en el Decret 401/2004, de 5 d'octubre, pel qual es regula la participació de les organitzacions no governamentals i altres entitats sense ànim de lucre vinculades a l'ecologia i a la protecció del medi ambient en les activitats i programes del Departament de Medi Ambient i Habitatge. Aquests eixos es recullen en un document base que es presenta en una reunió que va tenir lloc el 15 de maig de 2013, a la seu de la Secretaria de Medi Ambient i Sostenibilitat, i a la qual es van convocar totes les entitats inscrites en el Registre previst en el Decret 401/2004.

El 7 d'abril de 2014, la Subdirecció General d'Informació i Educació Ambiental tramet a l'Àrea d'Assessorament Jurídic a l'Àmbit de Medi Ambient una primera versió del Projecte de decret, de la memòria general i de la memòria d'avaluació d'impacte. Aquests textos es prenen com a punt d'inici sobre els quals, en una primera etapa, la unitat proposant treballa amb la resta d'unitats afectades fins arribar a la versió que se tramet a l'Àrea d'Assessorament Jurídic a l'Àmbit de Medi Ambient per correu d'1 de maig de 2016.

A partir de la data indicada, s'inicia una segona etapa de treball, en la qual l'Àrea d'Assessorament Jurídic a l'Àmbit de Medi Ambient col·labora amb la unitat proposant en l'esmena i millora del text del Projecte de decret.

2. En data 28 de setembre de 2017, la Subdirecció General de d'Informació i Foment de la Sostenibilitat va trametre a l'Àrea d'Assessorament Jurídic a l'Àmbit de Medi Ambient el Projecte de decret, juntament amb la memòria general i la memòria d'avaluació d'impacte, per tal que s'emetés l'informe jurídic preliminar.

D'altra banda, el Projecte de decret també es va trametre al Servei d'Organització a efectes de la seva revisió en el que respecta als procediments administratius previstos, d'acord amb l'establert a l'article 20.1.d del Decret 277/2016, de 2 d'agost, de reestructuració del Departament de Territori i Sostenibilitat. Aquesta revisió havia de ser prèvia a l'emissió de l'informe jurídic preliminar.

A partir de les trameses indicades, la unitat proposant, el Servei d'Organització i l'Àrea d'Assessorament Jurídic a l'Àmbit de Medi Ambient treballarem conjuntament en la revisió i esmena del Projecte de decret, fins a arribar a la versió 5 del text, de 30 de novembre de 2017.

3. En data 22 de desembre de 2017, la cap del Servei d'Organització tramet a l'Àrea d'Assessorament Jurídic a l'Àmbit de Medi Ambient la versió del Projecte de decret de la mateixa data i l'informe del seu Servei, de data 19 de desembre de 2017.

4. Per correu electrònic de 8 de gener de 2018, es recorda a la unitat proposant la necessitat d'actualitzar les memòries per ajustar-les a la última versió del Projecte de decret sobre la qual s'ha d'emetre l'informe jurídic preliminar.

5. En data 18 de gener de 2018, la Subdirecció General d'Informació i Foment de la Sostenibilitat tramet el text del projecte de decret i la memòria general i la memòria d'avaluació d'impacte actualitzades per a l'emissió de l'informe jurídic preliminar.

II. Marc normatiu

El Registre d'Entitats de Medi Ambient no està previst com a tal en cap disposició legal, tot i que sí serà un instrument que faciliti l'aplicació de les previsions de diferents lleis respecte de la participació de les entitats de medi ambient en els procediments que es duen a terme en aquesta matèria i també respecte d'altres procediments que es preveuen a l'article 9 del Projecte de decret.

El Registre es crea amb la voluntat de facilitar l'exercici dels drets que la normativa vigent reconeix a les entitats ambientals (dret a determinats beneficis fiscals, dret a la participació en la presa de decisions ambientals) i també per facilitar a l'Administració el compliment de l'obligació de consultar aquestes entitats en diversos procediments. La normativa que reconeix els drets indicats i l'obligació de l'Administració de consultar les entitats que es consideren interessades és la següent:

- El Conveni de la Comissió Econòmica per a Europa de Nacions Unides sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient, fet a Aarhus, Dinamarca, el 25 de juny de 1998 (Conveni d'Aarhus), que ha estat ratificat per la Unió Europea i per Espanya. L'article 2 d'aquest Conveni conté la definició de públic interessat en els termes següents:

5. Por «público interesado» se entiende el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones. A los efectos de la presente definición, se considerará que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno.

El Conveni d'Aarhus compren tres pilars que són: l'accés a la informació ambiental, l'accés a la justícia i la participació del públic en el procés de presa de decisions. Aquest tercer pilar de la participació s'estén a tres àmbits d'actuació pública que són: l'autorització de determinades activitats, l'aprovació de plans i programes, i l'elaboració de disposicions de caràcter general de rang legal o reglamentari.



Els articles 6, 7 i 8 del Conveni preveuen les decisions, els plans i programes i els reglaments en els procediments d'aprovació dels quals s'ha de garantir la participació del públic interessat i, per tant, de les organitzacions no governamentals que tinguin aquesta condició.

- En l'àmbit de la Unió Europea, la Directiva 2003/4/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de gener de 2003, relativa a l'accés del públic a la informació mediambiental, i per la qual es deroga la Directiva 90/2013/CEE del Consell, i la Directiva 2003/35/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de maig de 2003, per la qual s'estableixen mesures per a la participació del públic en l'elaboració de determinats plans i programes relacionats amb el medi ambient i per la qual es modifiquen, en allò que es refereix a la participació del públic i l'accés a la justícia, les Directives 85/337/CEE y 96/61/CE del Consell.

Aquestes dues Directives adeqüen la normativa de la UE a les previsions del Conveni d'Aarhus, la primera pel que fa a l'accés del públic a la informació ambiental i l'accés a la justícia, i la segona pel que fa a la participació del públic en determinats procediments com són els d'elaboració de plans i programes, el d'avaluació d'impacte ambiental de projectes (a tal efecte es modifica la Directiva 85/337/CEE, que regula aquest procediment) i el relatiu a les autoritzacions ambientals integrades (a tal efecte modifica la Directiva 96/61/CE, la Directiva 96/61/CE del Consell, de 24 de setembre de 1996, relativa a la prevenció i al control integrats de la contaminació, coneguda com a Directiva IPPC).

Les directives esmentades recullen la mateixa definició de públic interessat prevista a l'article a l'article 2.5 del Conveni d'Aarhus, transcrita abans, en la qual es preveu que són interessades les organitzacions no governamentals que treballin a favor de la protecció del medi ambient i que compleixin els requisits que estableixi la legislació nacional.

La normativa de la UE no regula el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general dels estats membres i, en aquest sentit, no estableix la participació del públic en l'elaboració de disposicions de caràcter general que preveu l'article 8 del Conveni d'Aarhus.

- En l'àmbit del Dret intern, es dicta la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient, que recull les previsions del Conveni d'Aarhus i transposa les dues directives de la UE indicades abans.

La Llei 27/2006, en l'àmbit de la participació, regula directament la participació en l'elaboració de disposicions de caràcter general i modifica el Reial decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental i la Llei 16/2002, d'1 de juliol, sobre prevenció i control integrats de la contaminació per garantir la participació del públic en els àmbits regulats per aquestes

normes. Aquestes normes actualment han estat substituïdes per la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental i el Reial decret legislatiu 1/2016, de 16 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de prevenció i control integrats de la contaminació.

Els articles 2.2 i 23 de la Llei 27/2006 determinen les organitzacions no governamentals que s'han de considerar persones interessades, fent us de l'habilitació del Conveni d'Aarhus i de les Directives de la UE citades, que remeten al dret intern la determinació dels requisits que han de complir les organitzacions no governamentals que treballen en favor del medi ambient per tenir la condició d'interessades. Així, els requisits que han de complir les organitzacions no governamentals per ser considerades interessades són els següents:

- a) Que tinguin entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.
- b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.
- c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.

Els mateixos requisits indicats, establerts a l'article 23 de la Llei 27/2006, es preveuen a l'article 5.1.g de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental (amb l'especificació, pel que fa als fins de l'entitat, que aquesta puguin resultar afectats per l'avaluació ambiental), i a l'article 3.19.b del Text refós de la Llei de prevenció i control integrats de la contaminació, aprovat pel RDL 1/2016, de 16 de desembre (també amb l'especificació, pel que fa als fins de l'entitat, que aquests puguin resultar afectats per la presa de la decisió sobre la concessió o la revisió de l'autorització ambiental integrada o de les seves condicions).

Els procediments respecte dels quals les organitzacions no governamentals que compleixin els requisits indicats han de ser considerades interessades són els següents:

- Elaboració de disposicions de caràcter general en les matèries previstes a l'article 18 de la Llei 27/2006.
- Avaluació d'impacte ambiental de projectes, d'acord amb el previst a la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental, articles 34, 37 i 46.
- Elaboració, modificació i revisió de plans i programes en les matèries previstes a l'article 7 de la Llei 27/2006. En el cas de plans i programes que s'han de sotmetre a avaluació ambiental s'aplica la normativa en aquesta matèria (actualment Llei 21/2013, de 9 de desembre, articles 19, 22 i 30), i en el cas dels plans i programes es matèria d'aigües també s'aplica la normativa en aquest àmbit.



- o **Concessió, modificació substancial i revisió de les autoritzacions ambientals integrades.** Al respecte, l'article 14 del Text refós aprovat pel RDL 1/2016, estableix el següent:

Artículo 14. Tramitación.

En todos aquellos aspectos no regulados en esta ley, el procedimiento para otorgar la autorización ambiental integrada se ajustará a lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Las Administraciones públicas promoverán la participación real y efectiva de las personas interesadas en los procedimientos de otorgamiento, modificación sustancial, y revisión de la autorización ambiental integrada de una instalación.

Las Administraciones Públicas garantizarán que la participación a la que se refiere el párrafo anterior tenga lugar desde las fases iniciales de los respectivos procedimientos de conformidad con lo previsto en el artículo 24. A tal efecto, serán aplicables a tales procedimientos las previsiones en materia de participación establecidas en el anejo 4.

I l'annex 4, al qual es remet el precepte transcrit, preveu el següent:

ANEJO IV

Participación del público en la toma de decisiones

1. El órgano competente de la comunidad autónoma informará al público en aquellas fases iniciales del procedimiento, siempre previas a la toma de una decisión o, como muy tarde, en cuanto sea razonablemente posible facilitar la información a través de los medios electrónicos, si están disponibles, sobre los siguientes extremos:
(...)

5. El órgano competente de la comunidad autónoma para otorgar la autorización ambiental integrada determinará las modalidades de información al público y de consulta a las personas interesadas. En todo caso, se establecerán plazos razonables para las distintas fases que concedan tiempo suficiente para informar al público y para que las personas interesadas se preparen y participen efectivamente en el proceso de toma de decisiones sobre medio ambiente con arreglo a lo dispuesto en el presente anejo.

Als efectes del procediment indicat i de les previsions darrerament citades, a Catalunya és d'aplicació l'establert a la Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats. En particular, als articles 4.w, 20,27, 30, 41 i 46.

Així mateix, dins del marc normatiu del Projecte de decret, s'inclou l'article 34 de la Llei 16/2008, de 23 de desembre, de mesures fiscals i financeres, que preveu la deducció en la quota corresponent a la Generalitat de l'IRPF per donacions a determinades entitats en benefici del medi ambient, la conservació del patrimoni natural i la custòdia del territori. La deducció es preveu per a les donacions a favor de fundacions o associacions que figurin en el cens d'entitats ambientals vinculades

a l'ecologia i a la protecció i la millora del medi ambient del departament competent en aquesta matèria. En aquest sentit, el Registre de les Entitats de Medi Ambient permetrà disposar del cens que preveu el precepte esmentat i aplicar la deducció que estableix.

A més, l'article 9.2 del Projecte de decret preveu que les entitats ambientals inscrites en el Registre poden exercir l'acció popular prevista a l'article 22 de la Llei 27/2006, de 18 de juliol, i que no hauran d'acreditar els requisits previstos a l'article 23 en aquesta Llei quan presentin recursos administratius davant el departament competent en matèria de medi ambient.

Finalment, l'article 9 del Projecte de decret també preveu que les entitats inscrites en el Registre podran accedir a les convocatòries de subvencions en matèria de medi ambient en els termes que estableixin les bases reguladores en cada cas, i també als beneficis fiscals en els casos i condicions que estableixen les normes tributàries aplicables. La redacció indicada comporta que el Projecte de decret anuncia aquests possibles beneficis de les entitats ambientals inscrites en el Registre, però no suposa cap desplegament de la normativa de subvencions ni de la normativa tributària.

En relació amb la tramitació i l'aprovació del Projecte de decret, són d'aplicació les previsions del títol IV de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, en el qual es regula el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries.

Així mateix, tot i que el Projecte de decret no es dicta en cap de les matèries enumerades a l'article 18 de la Llei 27/2006, de 18 de juliol, que determina que en la tramitació de les disposicions de caràcter general que tractin sobre els temes que s'enumeren s'han de complir les garanties de participació del públic que preveu l'article 16 de la mateixa Llei, el fet que la norma afecta les entitats no governamentals que tenen la condició d'interessades en els procediments de medi ambient que hem detallat abans, i el fet que actualment existeix el precedent del Registre previst al Decret 401/2004, que ara es proposa derogar, fa que sigui necessari que es doni participació directa a les entitats inscrites en aquest Registre, tal com ja es veu en l'inici de l'elaboració del Projecte de decret.

Tenint en compte el moment temporal en què es va iniciar l'elaboració del Projecte de decret, que es remunta a l'any 2013, no és d'aplicació en aquest procediment l'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Pel que fa a l'article 69 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que preveu un procés de participació ciutadana en les iniciatives normatives, sens perjudici dels tràmits d'audiència i informació pública, per a aquelles iniciatives en què, per la importància que tenen o per la matèria que regulen, l'Administració pública consideri pertinent obrir aquest procés participatiu, considerem que sí que forma part del marc normatiu aplicable al Projecte de decret, tenint en compte que tot i que la seva elaboració es va iniciar abans de l'aprovació i entrada en vigor de la Llei 19/2014, la seva tramitació



comença ara i seria el moment de dur a terme el procés de participació ciutadana que preveu l'article 69, si fos adient en aquest cas. Per tant, considerem que aquest aspecte ha de ser valorat en la memòria general i hi entrarem quan analitzem aquest document.

En tot cas sí s'ha d'aplicar l'article 10.d. de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, d'acord amb el qual s'ha de donar publicitat al Portal de la transparència al projecte de decret, a les memòries i altra documentació que el precepte citat preveu.

III. Competència

L'article 144 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya preveu que corresponen a la Generalitat la competència compartida en matèria de medi ambient i la competència per a l'establiment de normes addicionals de protecció en aquesta matèria.

Atès que el Projecte de decret proposat se situa en l'àmbit de la matèria de medi ambient, la competència per elaborar i tramitar el Projecte de decret proposat correspon al departament competent en aquesta matèria, que és el Departament de Territori i Sostenibilitat i, en particular, a la Secretaria de Medi Ambient i Sostenibilitat i, dins d'aquesta, a l'actual Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural, d'acord amb el previst al Decret 277/2016, de 2 d'agost, de reestructuració del Departament de Territori i Sostenibilitat.

L'article 87.1.d del Decret 277/2016 atribueix a la Secretaria de Medi Ambient i Sostenibilitat la funció de definir i impulsar la política d'informació, participació, promoció, educació, recerca i formació en l'àmbit del medi ambient i el desenvolupament sostenible, i l'article 103.1.g atribueix a la Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural la funció d'establir els mecanismes adients per garantir l'accés a la informació ambiental i promoure la participació ciutadana i del conjunt d'actors més directament concernits en el desenvolupament de les polítiques ambientals.

IV. Documentació i procediment

El procediment d'elaboració i de tramitació del Projecte de decret proposat s'ha d'ajustar a l'establert al títol IV de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, en el qual es regula el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries i també a les previsions contingudes en els articles 10.1.c, 62 a 64 i 69 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. També és d'aplicació l'Acord del Govern de 19 de maig de 2009, pel qual s'aproven les Directrius sobre contingut de l'expedient i procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general, en allò que no contradigui les previsions de Llei 26/2010 i de les altres lleis aplicables.

Els projectes de decret han d'anar acompanyats d'una memòria general, amb el contingut previst a l'article 64.2 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, que és, com a mínim, el següent:

- a) La justificació de la necessitat de la disposició reglamentària i l'adequació d'aquesta als fins que es persegueixen.
- b) El marc normatiu en què s'insereix el projecte de disposició reglamentària.
- c) La relació de les disposicions afectades pel projecte de disposició reglamentària i la taula de vigències i derogacions resultants.
- d) La competència de la Generalitat sobre la matèria.
- e) La relació motivada de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència.
- f) La procedència, si escau, de sotmetre l'expedient a informació pública.

En l'expedient sotmès a informe consta una memòria general amb el contingut damunt indicat.

D'acord amb l'article 64 de la Llei 26/2010, el Projecte de decret també ha d'anar acompanyat d'una memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades, que ha de contenir, com a mínim els quatre informes següents: informe d'impacte pressupostari, informe d'impacte econòmic i social, informe d'impacte normatiu i informe d'impacte de gènere.

En la documentació tramesa per la unitat proponent consta una memòria d'avaluació d'impacte, que conté els quatre informes exigits per la Llei.

En la tramitació de l'expedient s'han de respectar les normes contingudes a l'article 63 de la Llei 26/2010, que són les següents:

- L'expedient ha de contenir tota la documentació preceptiva i aquesta s'ha d'ordenar i numerar cronològicament.
- Els documents que formen part de l'expedient han de ser datats i signats per l'òrgan competent corresponent.
- L'expedient ha de tenir un índex de la documentació que l'integra quan es remeti per a l'emissió d'informes i per a l'aprovació del Decret. En conseqüència, l'índex s'haurà d'actualitzar abans de cadascun dels tràmits indicats.

En la documentació tramesa, les dues memòries estan degudament datades i signades per les titulars dels òrgans competents. No s'ha tramès un expedient amb els documents indexats i ordenats cronològicament, com exigeix el precepte citat, tot i que en aquesta fase de l'elaboració del projecte de decret aquesta irregularitat no és gaire rellevant, atès que els documents a tenir en compte per emetre l'informe jurídic preliminar estan perfectament identificats, en base a les trameses fetes per la unitat proponent.

Respecte de la tramitació a realitzar, cal dir, en primer lloc, que no s'havia de fer la consulta pública prèvia prevista a l'article 133.1 de la Llei estatal 39/2015, d'1 d'octubre, perquè, tal com hem dit a l'analitzar el marc normatiu, aquesta Llei no és aplicable en aquest cas, atès que l'elaboració del Projecte de decret es va iniciar l'any 2013, molt abans de l'aprovació i entrada en vigor de la Llei 39/2015.



L'article 69 de la Llei 19/2014 preveu un procés de participació ciutadana en les iniciatives normatives, sens perjudici dels tràmits d'audiència i informació pública, per a aquelles iniciatives en què, per la importància que tenen o per la matèria que regulen, l'Administració pública consideri pertinent obrir aquest procés participatiu. Aquest precepte sí que és aplicable per raons temporals atès que el procés de participació s'ha de dur a terme quan ja s'ha redactat el text de la disposició de caràcter general, a diferència de la consulta pública prèvia prevista a l'article 133 de la Llei 39/2015. Per tant, si s'hagués de dur a terme, seria ara el moment portar a terme el procés participatiu previst a l'article 69 de la Llei 19/2014. Tanmateix, aquest procés participatiu no s'estableix obligatòriament per a totes les disposicions de caràcter general, sinó per aquelles disposicions que la seva importància o per la matèria que regulen es consideri pertinent obrir el procés indicat. En el cas del projecte de decret que ens ocupa la memòria general motiva que no cal obrir el procés de participació ciutadana. Es relleva en aquest sentit la referència a l'ampli procés de participació que es va dur a terme en la fase inicial d'elaboració del projecte de decret i també l'amplitud del tràmit d'audiència que es preveu dur a terme.

Tanmateix, d'acord amb l'establert a l'article 10.1.c de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, el procediment de tramitació del projecte de decret proposat ha de constar al Portal de la Transparència, amb indicació de l'estat de tramitació en què es troba, indicació que s'haurà d'anar actualitzant durant la tramitació.

A banda de l'indicat, s'han de realitzar els tràmits següents:

- Consulta interdepartamental a través del fòrum del SIGOV (article 66 de la Llei 26/2010).
- Audiència, per un termini no inferior a 15 dies, excepte si hi hagués raons justificades i motivades per reduir aquest termini, cosa que en aquest cas no es produeix. Aquest tràmit s'ha de realitzar en els termes que preveu l'article 67 de la Llei 26/2010. Pel que fa al mitjà per instrumentar l'audiència, la Llei admet qualsevol instrument que s'acordi de manera motivada, inclosa la via electrònica, amb les condicions previstes a l'article 67.5 de la Llei 26/2010. Respecte de les entitats que es consideren interessades i a les que, en conseqüència, es preveu donar el tràmit d'audiència, que s'indiquen a la memòria general, es consideren correctes, especialment tenint en compte que es preveu donar audiència totes les entitats que actualment consten inscrites en el Registre d'Entitats de Medi Ambient i Sostenibilitat.
- Informació pública, per un termini no inferior a 15 dies, excepte si hi hagués raons justificades i motivades per reduir aquest termini. En la memòria general s'indica que es preveu dur a terme el tràmit d'informació pública. La informació pública pot coincidir temporalment amb l'audiència, i també es pot instrumentar per mitjans electrònics, en els termes previstos a l'article 68.3 de la Llei 26/2010.

- Informes preceptius: Ja consta a l'expedient l'informe del Servei d'Organització del Departament. S'ha de sol·licitar l'informe d'impacte de gènere a Institut Català de les Dones.
- La unitat competent per tramitar el Projecte de decret ha d'elaborar una memòria de les observacions i les al·legacions presentades en els tràmits de consulta interdepartamental, audiència, informació pública, i informes preceptius, i també de les raons que han dut a desestimar-les, si és el cas. Aquesta memòria ha de constar en l'expedient que es trameti quan se sol·liciti l'informe jurídic final.
- Informe jurídic final, d'acord amb l'article 65 de la Llei 26/2010 i amb l'Acord del Govern de 19 de maig de 2009. Aquest informe haurà de ser emès per aquesta Àrea d'Assessorament Jurídic a l'Àmbit de Medi Ambient.

En cas que en l'informe jurídic final es formulin observacions al Projecte de decret, aquestes hauran de ser valorades per la unitat tramitadora i, si escau, integrades en el text. En cas de no integració s'haurà de motivar.

- Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora: Tal com hem indicat en analitzar el marc normatiu, el Registre d'Entitats de Medi Ambient no està regulat en cap disposició legal que es pugui considerar desplegada pel Projecte de decret que es proposa. Es tracta d'un instrument administratiu que pretén ser una eina per facilitar la participació de les entitats ambientals en els procediments en què tenen la condició d'interessades, procediments que s'identifiquen en el Projecte de decret però que no s'hi regulen, de manera que tampoc no hi ha desplegament de les disposicions legals que estableixen aquests procediments.

Per això, es podria considerar dubtós si en aquest cas és preceptiu el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora, d'acord amb el previst a l'article 69 de la Llei 26/2010 i l'article 8.2.b de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora. També cal tenir present que el dictamen de l'alt òrgan consultiu no es va demanar respecte del Decret 401/2004, de 5 d'octubre, que va regular el Registre d'Entitats de Medi Ambient i Sostenibilitat, i que és el precedent del Registre que ara es proposa crear.

Cal tenir present, però, l'evolució del marc normatiu produïda des de l'aprovació del Decret 401/2004, el gran nombre de normes i procediments afectats actualment respecte de la participació de les entitats ambientals, que hem detallat en analitzar el marc normatiu, i que tot i que aquestes normes legals no es despleguen en el Projecte de decret sí que s'apliquen.

També és rellevant el fet que el Registre serà el cens que preveu l'article 34 de la Llei 16/2008, de 23 de desembre, per aplicar la deducció fiscal que estableix, tot i que aquest article legal no fa cap previsió respecte del cens a la qual s'hagi d'ajustar el Projecte de decret, però sí que l'aplica.

La interpretació que ha fet la Comissió Jurídica Assessora respecte dels reglaments que s'han de sotmetre al seu dictamen de manera preceptiva és



àmplia. Considera que requereixen dictamen tots els reglaments que encara que no despleguin lleis les apliquen. En concret, en el cas de regulació d'òrgans, es considera que el reglament és executiu i requereix informe preceptiu quan una llei preveu l'òrgan, encara que no n'estableixi la composició i les funcions. En el sentit indicat, podem citar el Dictamen 437/00, que diu el següent:

“ la categoria de reglaments que preceptivament s'han de sotmetre a dictamen de la Comissió Jurídica Assessora abasta tots aquells que executen les lleis, entesa aquesta funció en el sentit que li ha donat la doctrina i la jurisprudència com a tota intervenció normativa feta en desplegament, complement o aplicació de la Llei, de la qual el reglament esdevé col·laborador en virtut d'una remissió legal, al marge de l'extensió o profunditat en què es produeixi dita remissió. També els reglaments organitzatius, si deriven d'aquestes funcions, tenen la categoria de reglaments executius de les lleis”.

Aquesta doctrina es reitera i completa en els dictàmens 263/205, 146/06, i 158/07, entre d'altres.

En base a l'indicat, considerem que el dictamen de la CJA s'hauria de sol·licitar.

V. Anàlisi del contingut del Projecte de decret

El Projecte de decret consta d'un preàmbul, onze articles, una disposició addicional, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i una disposició final.

El preàmbul es considera suficient i adient per explicar i motivar la part dispositiva del Projecte de decret.

El Projecte de decret té per objecte regular el Registre d'Entitats de Medi Ambient com a instrument que bàsicament pretén facilitar la participació de les entitats de medi ambient en els procediments en què tenen la condició de persones interessades, d'acord amb la legislació vigent, i ser el cens que preveu l'article 34 de la Llei 16/2008, de 23 de desembre, per aplicar deduccions fiscals per les donacions que es facin en favor de les entitats que figurin en aquest cens, a més d'altres finalitats que es determinen a l'article 3. Es preveu com a registre administratiu electrònic i d'inscripció voluntària, el qual és públic i es pot consultar al web del departament competent en matèria de medi ambient (article 2).

L'article 4, que es dedica a l'organització del Registre, preveu la seva adscripció al departament competent en matèria de medi ambient i que es gestionat per la unitat administrativa que determinen les normes d'estructura d'aquest departament.

Actualment el departament de la Generalitat competent en matèria de medi ambient és el Departament de Territori i Sostenibilitat. Per tant, han de ser les normes d'estructura d'aquest departament les que prevegin la unitat que gestiona el Registre. Per aquesta raó escau analitzar el Decret 277/2016, de 2 d'agost, de reestructuració del Departament de Territori i Sostenibilitat, per tal de comprovar si

conté les previsions necessàries respecte de la unitat que ha de gestionar el Registre. I, en efecte, la previsió és l'adient atès que l'article 109.b atribueix de manera expressa a la Secció d'Entitats Ambientals i Participació Ciutadana gestionar el Registre d'entitats de medi ambient i sostenibilitat, que és el precedent del registre que ara es proposa crear i es veu de manera clara que la gestió del nou registre correspondrà a aquesta unitat.

L'article 5 estableix els requisits que han de complir les entitats per poder sol·licitar la inscripció en el Registre i s'indiquen de manera expressa les entitats que no són objecte d'inscripció, com ara les universitats, els sindicats i els partits polítics. Els requisits que s'hi preveuen s'adeqüen a la legislació vigent, en particular a l'article 23 de la Llei 27/2006, de 18 de juliol.

Els articles 6, 7 i 8 regulen el procediment d'inscripció i el contingut d'aquesta. S'hi preveu la presentació de la sol·licitud i la tramitació del procediment per mitjans electrònics, la comprovació d'ofici dels requisits d'inscripció, i la inscripció en el Registre en el termini d'un mes des de presentació de la sol·licitud sempre que l'entitat compleixi els requisits previstos a l'article 5. No s'indica de manera expressa el sentit del silenci en el cas de manca de resolució en el termini indicat. D'acord amb l'article 24 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, cal considerar que el silenci tindrà efectes estimatoris, atès que no es dona cap dels supòsits que el precepte citat preveu que el silenci té efectes desestimatoris. La unitat proposant pot valorar la conveniència d'establir de manera expressa els efectes estimatoris de la manca de resolució dins del termini previst.

L'article 8.2 estableix les dades que ha de contenir la inscripció. Es consideren correctes i ajustades a la finalitat que es pretén. En particular es consideren útils a efectes de poder determinar les entitats interessades en els diferents procediments les dades relatives a la finalitat i àmbit territorial d'actuació de l'entitat. D'altra banda, es constata que en les dades de la inscripció no s'inclou cap dada de caràcter personal de persones físiques, raó per la qual no és aplicable la normativa en matèria de protecció de dades de caràcter personal.

L'article 9 estableix els efectes de la inscripció. Aquest article és especialment rellevant perquè en ell es plasma la utilitat del Registre com a eina per facilitar la participació de les entitats en els procediments en què són interessades, tant per a les pròpies entitats com per a l'Administració, així com per a altres aspectes que s'hi preveuen. Així, l'apartat 1 preveu els procediments en què les entitats inscrites poden tenir la condició d'interessades; l'apartat 2 preveu que les entitats inscrites no hauran d'acreditar determinats requisits per poder exercir l'acció popular prevista a l'article 22 de la Llei 27/2006, de 18 de juliol; els apartats 3 i 4 preveuen que les entitats inscrites poden optar a les subvencions i als beneficis fiscals en matèria de medi ambient en els supòsits i amb les condicions que estableixin, respectivament, les bases reguladores de les subvencions i les normes aplicables en matèria fiscal i, finalment, l'apartat 5 preveu la possibilitat de participar en altres procediments o gaudir d'altres beneficis amb les condicions que estableixin les normes aplicables. Les previsions contingudes en aquest article es consideren ajustades al marc normatiu vigent i amb un contingut jurídicament correcte.



L'article 10 preveu les obligacions de les entitats inscrites. S'hi preveuen quatre obligacions. Les obligacions previstes en les lletres a) i d) són "mantenir les dades de l'entitat actualitzades" i l'obligació de comunicar els canvis de les dades facilitades en el moment de sol·licitar la inscripció. Considerem que en realitat aquestes dues obligacions són la mateixa, atès que la lletra d) el que fa és indicar com es compleix l'obligació prevista a la lletra a. Per aquesta raó considerem que les obligacions de les dues lletres citades s'haurien de refundre. A més, pel que fa al contingut, considerem que la indicació "les dades facilitades en el moment de la inscripció" s'hauria d'esmenar per tal de fer referència a les dades inscrites, que poden ser les facilitades en el moment de la inscripció, però també les que s'hagin facilitat en un moment posterior, en una modificació prèvia.

La lletra b) de l'article 10 preveu l'obligació de mantenir l'activitat que dona dret a la inscripció en el Registre. Considerem que aquesta previsió no és correcte configurar-la com a una obligació, atès que pel fet d'inscriure's en el Registre les entitats no estan obligades a mantenir l'activitat que ha motivat la inscripció. El que sí és cert és que el canvi d'activitat pot comportar que l'entitat ja no compleixi els requisits per estar inscrita, però això és una qüestió diferent, i es tractaria d'una causa de baixa en el Registre que ja es preveu a l'article 11.2.a.

Respecte de l'obligació prevista a la lletra c) també escau fer una observació en el sentit que s'hauria de concretar la documentació que es pot requerir a les entitats, que sembla que hauria de ser relacionada amb els requisits de les entitat i amb les dades inscrites en el Registre.

En resum de tot l'indicat, considerem que l'article 10 s'hauria de modificar en els termes següents:

- Refondre les lletres a) i d) i modificar la redacció de la lletra d) en els termes indicats.
- Suprimir la lletra b).
- Modificar la redacció de la lletra c), que passarà a ser la b), en els termes indicats.

L'article 11 regula la modificació de les dades i la baixa de la inscripció en el Registre. El títol, que indica "Modificació de dades i baixa de l'entitat", seria més correcte si diguéssim "Modificació de dades i baixa en el Registre", tal com ja s'indica en l'apartat 2 de l'article. Pel que fa al contingut, la causa de baixa de la no presentació de les dades o documentació que requereixi a l'entitat l'òrgan gestor del Registre, prevista a la lletra c) de l'apartat 2 es reiterativa de la prevista a la lletra b), on es preveu l'incompliment de les obligacions previstes a l'article 10, i una d'aquesta obligacions es aportar la documentació que es requereixi a les entitats. Per tant, la lletra c) es podria suprimir. En cas que s'hi faci aquesta esmena, l'actual lletra d) passaria a ser la c), i s'hauria de suprimir la referència a la lletra c) continguda a l'apartat 3.

La disposició addicional fa referència a una relació de les entitats d'educació ambiental que haurà de substituir el Cens general d'entitats d'educació ambiental de

Catalunya, que se suprimeix, i es deroga l'Ordre de creació d'aquest Cens. Es considera correcta la previsió que les entitats inscrites actualment en el Cens s'inclouran d'ofici en la nova relació d'entitats.

La disposició transitòria estableix la inscripció d'ofici en el Registre d'Entitats de Medi Ambient de les entitats actualment inscrites en el Registre d'Entitats de Medi Ambient i Sostenibilitat. S'indica a continuació que en el cas d'entitats que no compleixin els requisits per poder ser inscrites en el nou Registre se les ha de requerir perquè esmenin les dades en el termini de 15 dies i, en cas que no ho facin, no s'inscriuen en el nou Registre. Aquesta previsió no es considera prou correcta jurídicament, atès que el que es preveu seria per a les entitats de les quals no es disposi de totes les dades que han de constar a la inscripció d'acord amb el nou Decret, però no pas per a les que no compleixin els requisits previstos a l'article 5. En aquest darrer supòsit, si es dona en algun cas, no es podrà resoldre amb un requeriment de dades, sinó que directament s'hauria de preveure la no inscripció en el nou Registre, amb audiència prèvia a l'entitat. Per tant, considerem que s'hauria d'esmenar la redacció per tal de preveure de manera correcta els dos supòsits indicats.

La disposició derogatòria i la disposició final es consideren correctes.

Conclusió

S'informa favorablement el Projecte de decret del Registre de les Entitats de Medi Ambient i les memòries adjuntes, els quals poden continuar la seva tramitació un cop s'hagin fet les esmenes indicades en les observacions formulades en aquest informe en relació amb els articles 10 i 11 i la disposició transitòria del Projecte de decret.

Teresa López Díaz
Advocada de la Generalitat