



## **Nota d'observacions prèvia a l'informe jurídic preliminar sobre el Projecte de decret sobre el Registre de finques amb iniciatives de conservació del patrimoni natural i la biodiversitat**

En data 17 de juliol de 2020 el Servei de Planificació de l'Entorn Natural de la Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural comunica que consta a l'aplicació de tramitació de disposicions de caràcter general (FILE) la documentació del Projecte de decret sobre el Registre de finques amb iniciatives de conservació del patrimoni natural i la biodiversitat, per tal que s'emeti l'informe jurídic preliminar.

En la carpeta del FILE corresponent al Projecte de decret indicat consten diferents versions dels documents següents:

- El text del Projecte de decret.
- La memòria general
- La memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades

Les últimes versions de les dues memòries indicades són de data 15.7.2020 i estan signades per la cap del Servei de Planificació de l'Entorn Natural i pel director general de Polítiques Ambientals i Medi Natural.

També hi consta l'informe del Servei d'Organització de 17.1.2020.

Així mateix, hi consten alguns documents relatius a la realització de la consulta pública prèvia, prevista a l'article 133.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (actualment també a l'article 66bis de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya), i també un informe sobre la realització del tràmit de participació previst a l'article 69 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Un cop vista la documentació de l'expedient i analitzats les darreres versions del Projecte de decret, de la memòria general i de la memòria d'avaluació d'impacte, es formulen les següents

### Observacions:

- Amb caràcter general, vista la documentació que consta a la carpeta de l'aplicació de disposicions de caràcter general FILE, apreciem que aquesta documentació no és tot l'expedient del Projecte de decret i entenem que l'expedient sencer el té la unitat proponent, tal com preveu la Circular 2/2018.. Així, per exemple, no consta al FILE l'al·legació rebuda en la consulta pública



prèvia i tampoc no és completa la documentació relativa al tràmit de participació. Així mateix, la documentació no està ordenada cronològicament.

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, preveu que, abans d'iniciar la tramitació de les disposicions, l'assessoria jurídica del departament promotor de la iniciativa ha d'emetre un informe preliminar sobre aquesta. Un dels aspectes que han de ser objecte d'aquest informe ha de ser comprovar que l'expedient conté la documentació preceptiva d'acord amb la legislació vigent. En el moment que es va aprovar l'Acord del Govern esmentat, quan s'emetia l'informe jurídic preliminar l'expedient només havia de contenir el text del projecte de disposició, la memòria general i la memòria d'avaluació d'impacte. Tanmateix, amb la legislació aplicable actualment, quan arriba el moment d'emetre l'informe jurídic preliminar sobre un projecte de disposició, ja s'han fet diverses actuacions que han generat la documentació corresponent. Així, en el cas que ens ocupa, com a mínim, s'han fet les actuacions següents:

- La consulta pública prèvia prevista a l'article 133.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, en la qual es va rebre una al·legació que va ser valorada i estimada i que fins i tot va fer modificar el títol inicialment previst per al Projecte de decret.
- El tràmit de participació previst a l'article 69 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
- La sol·licitud, recepció i valoració de l'informe del Servei d'Organització, en aplicació del previst a l'article 20 del Decret 277/2016, de 2 d'agost, de reestructuració del Departament de Territori i Sostenibilitat.

En conseqüència, per poder valorar en l'informe jurídic preliminar si l'expedient conté la documentació preceptiva d'acord amb la legislació vigent, tal com exigeix l'Acord del Govern, de 19 de maig de 2009, no és suficient la documentació que consta actualment a la carpeta del FILE, sinó que és necessari que disposem de tota la documentació de l'expedient del Projecte de decret generada fins ara, degudament ordenada i amb un índex actualitzat, tal com preveu l'article 63.3 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya.

Sense perjudici que quan puguem veure i analitzar tota la documentació de l'expedient, puguem fer, si escau, altres observacions o consideracions al respecte, pel que fa al text del projecte de decret i a les memòries que



l'acompanyen podem avançar les observacions que consten en els punts següents.

- En relació amb el Projecte de decret

El projecte de decret proposat té, amb caràcter general, un contingut correcte jurídicament. En aquest sentit, considerem que el títol és correcte, també el preàmbul, en particular la motivació del compliment dels principis de bona regulació, i la disposició final sobre l'entrada en vigor. Igualment, considerem correcte l'articulat, amb una única observació respecte de la regulació que s'hi preveu dels convenis com a un dels instruments que poden recollir les iniciatives de conservació que poden ser objecte d'inscripció en el Registre.

D'acord amb l'article 2.d del Projecte de decret, la iniciativa de conservació és l'acció o conjunt d'accions que es desenvolupen en una determinada finca orientades expressament a conservar el patrimoni natural i la biodiversitat, i que poden ser definides i planificades mitjançant tres tipus d'instruments jurídics, que són: 1) un contracte de custòdia, 2) un conveni, o 3) un pla de gestió.

Mentre que el contracte de custòdia i el pla de gestió tenen una definició, un contingut i uns efectes molt clars, en el cas del conveni no és igual de clar, per les raons següents:

La definició que es fa a la lletra f) de l'article 2 no és prou concreta, tant respecte de les parts del conveni, com respecte del contingut. Respecte de les parts no s'indica quina administració o administracions públiques poden ser part en aquests convenis (Generalitat, ens locals,...) i per a l'altra part es parla de "*persones o entitats responsables de la gestió d'una finca*". Aquesta previsió planteja diferents qüestions jurídiques: en primer lloc, perquè algú que no és el propietari d'una finca en sigui responsable de la gestió és necessari que així ho hagi acordat prèviament amb el propietari, i això no s'esmenta al Projecte de decret, i, en segon lloc, crida l'atenció que el precepte citat es refereixi a una finca (en singular) i es prevegin persones o entitats responsables de la seva gestió (en plural).

Després, al segon guionet de la lletra h del mateix article 2, quan s'indica a qui correspon a la gestió de la finca, es preveu, de manera més clara, que el conveni el pot signar el propietari de la finca o una entitat sense ànim de lucre. Ara bé, tal com hem indicat, perquè una entitat pugui signar el conveni i, en base a això, sol·licitar la inscripció en el Registre, tal com preveu l'article 6, caldrà que aquesta entitat tingui assumida la gestió de la finca per un negoci jurídic previ amb el propietari i



considerem això s'hauria de dir de manera expressa en la regulació dels convenis que conté el Projecte de decret.

A la manca de concreció de la definició se suma que no hi ha un annex específic que determini quin ha de ser el contingut dels convenis. El que s'ha fet és que a l'annex I, que ja constava en versions anteriors del Projecte de decret només per als contractes, s'hi han afegit els convenis, però el contingut no s'ha modificat. Caldria que la unitat proponent constati que efectivament el contingut previst val també per als convenis. En cas afirmatiu, com a mínim, s'haurà d'esmenar el punt 9 per afegir-hi la referència als convenis.

D'altra banda, l'article 5 fa referència als tres instruments jurídics i remet als dos annexes i diu "respectivament". Considerem que en tant que l'annex 1 serà aplicable als contractes i als convenis i l'annex 2 als plans de gestió, seria més correcte redactar la part final de l'article 5 de la manera següent:

*"...disposen d'un contracte de custòdia o d'un conveni, amb el contingut mínim previst a l'annex 1, o d'un pla de gestió, amb el contingut mínim previst a l'annex 2."*

En conseqüència, la unitat proponent ha de revisar les previsions del Projecte de decret relatives als convenis tenint en compte les consideracions que acabem de formular al respecte.

D'altra banda, des del punt de vista formal, en el text del Projecte de decret s'ha de suprimir la indicació "Preàmbul", atès que aquesta part de les disposicions reglamentàries no ha de tenir títol, i els annexes s'han de numerar amb números aràbics, no romans.

Finalment, considerem adient indicar que el Projecte de decret proposat podria haver estat l'instrument jurídic adient per donar compliment al previst a l'article 77 de la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i la biodiversitat, en el qual s'encomana a les comunitats autònomes la regulació dels mecanismes i les condicions per incentivar les externalitats positives dels terrenys on existeixin acords de custòdia del territori degudament formalitzats. Aquest precepte s'esmenta en el preàmbul del Projecte de decret, però la seva part dispositiva no conté cap previsió relativa a regulació que preveu l'article legal citat. Atès l'indicat, es recomana a la unitat proponent que valori la conveniència de fer alguna indicació al respecte en la memòria general del Projecte de decret, amb la finalitat de situar millor el projecte de decret proposat i d'entendre la previsió global que té la Direcció General en aquesta matèria.



- En relació amb la memòria general

La memòria general té el contingut exigut a aquest document per l'article 64.2 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya. Respecte d'aquest contingut, hem de fer l'única observació següent:

- En les disposicions afectades s'ha de preveure que el Projecte de decret desplega la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat.

Tot i que el contingut que ha de tenir la memòria general no s'ha modificat a l'article 64.2 citat, el cert és que els canvis legislatius que hem esmentat a l'observació primera d'aquesta nota també incideixen en el contingut que ha de tenir la memòria general, tal com resulta de la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora. En aquest sentit, és necessari completar la memòria general en els aspectes següents:

- El paràgraf penúltim, relatiu a l'aplicació de l'aplicació de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, s'ha de completar amb la indicació relativa a la realització del tràmit de la consulta pública prèvia, previst a l'article 133.1 de la Llei indicada, amb les dades pertinents del tràmit efectivament realitzat. També s'ha de completar amb la indicació que el preàmbul del Projecte de decret conté la justificació dels principis establerts a l'article 129 de la Llei citada, tal com exigeix l'article 129.1 de la Llei indicada.
- Al paràgraf últim, relatiu al tràmit de participació ciutadana previst a l'article 69 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, és correcta la indicació que és considera procedent l'aplicació d'aquest tràmit, però s'ha de completar amb l'explicació de com aquest s'ha dut a terme. Respecte d'aquesta qüestió cal tenir present que els dictàmens de la Comissió Jurídica Assessora sempre exigeixen que la memòria general contingui una justificació de si és procedent realitzar el tràmit de participació es realitza o no (Dictàmens 52/2017, 152/2017, 281/2018, entre molts altres), però hi ha alguns dictàmens que han concretat com ha de ser la justificació. Així, en els dictàmens 10/2019, 27/2019 i 103/2019, la CJA diu que la memòria general ha d'indicar si s'ha dut a terme o no el tràmit de participació i que, en cas que no s'hagi realitzat, s'han d'indicar els motius pels quals no s'ha obert el tràmit, mentre que en el cas que el tràmit s'hagi realitzat *"s'haurà d'especificar com s'ha dut a terme i quins resultats ha tingut"*. Per tant, en aquest supòsit, en què sí s'ha dut a terme el tràmit de participació, la memòria general no ha de justificar obligatòriament les raons que justifiquen la seva realització, tot i que també



les pot indicar, i el que sí ha d'indicar necessàriament és com s'ha dut a terme el tràmit i els resultats que ha tingut, tal com exigeix la CJA en els dictàmens indicats.

Finalment, convindria que la memòria general indiqui que el Projecte de decret que es proposa es conté en el Pla normatiu de l'Administració de la Generalitat per als anys 2019-2020, aprovat per l'Acord del Govern de 24.4.2019.

- En relació amb la memòria d'avaluació d'impacte

Aquesta memòria té un contingut força correcte i complet. Dona compliment, en termes generals, a l'exigit a l'article 64.3 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, i també a Recomanacions sobre l'esquema de continguts d'aquesta memòria, elaborades per l'Àrea de Millora de la Regulació del Departament de la Presidència. Tanmateix, considerem necessari fer-hi les observacions següents:

- En l'informe d'impacte pressupostari, respecte de la gestió del Registre només es tenen en compte les noves inscripcions i no les modificacions o actualitzacions de les inscripcions existents i les baixes. Tampoc no es computa la tasca de supervisió de les comunicacions que s'han de presentar en relació amb les finques inscrites, ni l'anàlisi anual de seguiment que es preveu al final de la memòria d'avaluació d'impacte. Recomanem que la unitat proposant valori si aquestes actuacions poden generar més cost que el previst.
- En l'informe d'impacte econòmic i social, el contingut de la valoració de les opcions sembla que es faci donant per fet que s'inscriuran en el Registre totes les finques amb iniciatives de conservació, cosa que no es pot presuposar perquè la inscripció és voluntària i no se pot saber quin nivell d'acceptació tindrà. Relacionat amb això, i tot i que no correspon ara fer-ne l'anàlisi detallada, s'haurà de veure si la inscripció en el Registre es podrà establir com a requisit per accedir als beneficis fiscals que es puguin establir. Això també incidiria en el nivell de la càrrega administrativa que s'imposa, atès que si és requisit, tothom que vulgui accedir als beneficis fiscal haurà de sol·licitar la inscripció en el Registre i llavors el caràcter voluntari ja no ho seria tant.

En tot cas, considerem dubtós que un registre voluntari sigui l'instrument que permeti donar compliment a l'objectiu de *"Conèixer la informació sobre les iniciatives privades de conservació del patrimoni natural i la biodiversitat existents a Catalunya de forma sistematitzada i estandarditzada"* que s'indica



*que “és imprescindible perquè la Generalitat pugui desenvolupar legalment instruments per incentivar aquest tipus d’iniciatives”.*

En el punt 3.2, quan es fa referència a que el Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda considera imprescindible el Registre per aplicar beneficis fiscals, considerem que seria convenient desplegar aquesta indicació amb una informació, ni que sigui succinta, sobre les propostes de beneficis fiscals que s'han formulat des del Departament de Territori i Sostenibilitat per incloure en successives lleis de mesures i que no s'han acceptat per la manca d'una identificació clara dels possibles beneficiaris. Considerem que aquesta qüestió és un motiu prou rellevant per motivar la creació del Registre i que s'hauria de desplegar una mica més. La informació sobre les propostes legals esmentades que van ser refusades per la raó indicada va ser facilitada fa un temps per aquesta Àrea al Servei de Planificació de l'Entorn Natural.

Barcelona, 17 de setembre de 2020

Teresa López Díaz  
Advocada de la Generalitat