

MEMÒRIA GENERAL DEL PROJECTE DE DECRET SOBRE EL REGISTRE DE FINQUES AMB INICIATIVES DE CONSERVACIÓ DEL PATRIMONI NATURAL I LA BIODIVERSITAT

L'article 64.2 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques estableix que els projectes de disposicions reglamentàries han d'anar acompanyats sempre d'una memòria general que ha de contenir, com a mínim:

- 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.

ÍNDEX

1. JUSTIFICACIÓ DE LA NECESSITAT DE LA DISPOSICIÓ I ADEQUACIÓ ALS FINS PERSEGUITS
2. MARC NORMATIU EN QUÈ S'INSEREIX
3. DISPOSICIONS AFECTADES I TAULA DE VIGÈNCIES
4. COMPETÈNCIA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA
5. TRÀMIT D'AUDIÈNCIA
6. INFORMACIÓ PÚBLICA

1. JUSTIFICACIÓ DE LA NECESSITAT DE LA DISPOSICIÓ I ADEQUACIÓ ALS FINS PERSEGUI TS

Recentment, diversos estaments internacionals, com el Conveni sobre la Diversitat Biològica i el Panel Intergovernamental sobre la Biodiversitat i els Serveis Ecosistèmics (IPBES) de les Nacions Unides han alertat sobre la greu crisi ecològica que els éssers humans estem causant a nivell planetari, que està comportant, entre d'altres conseqüències, que gairebé un milió d'espècies dels vuit milions que s'estima que existeixen al planeta estiguin en risc imminent d'extinció¹. Aquest mateix estament recorda que els ecosistemes formen la base sobre la qual se sustenta el nostre sistema socioeconòmic i que, per tant, la manera en què els humans ens relacionem amb la natura és una qüestió que supera la dimensió moral. La pèrdua de biodiversitat té com a conseqüència principal la destrucció progressiva i irreversible del capital natural de què depèn la nostra espècie i la nostra societat per sobreviure.

Davant d'aquesta situació, que s'està agreujant els darrers temps pels efectes del canvi climàtic, les administracions públiques tenen l'obligació d'incrementar els esforços per assolir uns objectius més ambiciosos en matèria de conservació de la natura i a desenvolupar actuacions estratègiques que contribueixin a aturar la degradació de la natura i la pèrdua de biodiversitat a nivell global, incidint, entre d'altres aspectes, en la forma com es gestionen els espais naturals, la biodiversitat i els recursos naturals.

En consonància amb les determinacions del Conveni sobre Diversitat Biològica i l'Estratègia sobre biodiversitat de la Unió Europea, el Govern de la Generalitat va aprovar, el juliol de 2018, l'Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya 2030. Es tracta del full de ruta que han de seguir les polítiques de conservació de la Generalitat en la propera dècada i amb el qual es pretén aturar l'actual pèrdua de biodiversitat i la degradació de la natura a Catalunya. L'Estratègia preveu 16 objectius estratègics i fins a 85 línies d'actuació, que defineixen el marc prioritari en què s'han de centrar l'acció de govern de la Generalitat en aquesta política.

Malgrat aquests esforços de planificació estratègica, existeixen però certes limitacions intrínseques en la intervenció directa de les administracions públiques per assolir els objectius de conservació de la natura d'una forma efectiva, i que tenen a veure, d'una banda, amb les dificultats d'aplicar i promoure arreu del territori models de gestió més respectuosos amb la biodiversitat, i d'una altra, amb l'elevada complexitat d'aplicació d'aquestes polítiques.

Entre aquestes limitacions destaca, per exemple, que la major part del territori de Catalunya és de titularitat privada. Aquest fet té com a conseqüència que les formes tradicionals d'actuació dels poders públics a favor de la conservació de la natura no sempre assoleixen, a la pràctica, els objectius establerts.

¹ <https://ipbes.net/global-assessment>

En aquest sentit, en els fòrums internacionals sobre quin ha de ser el paper de les administracions públiques en la conservació de la natura cada cop és més acceptat que, per poder redreçar l'escenari de crisi ecològica, a més d'una administració forta i amb recursos i un marc normatiu el més adaptat possible a les realitats actuals, cal una major coresponsabilitat i implicació de la ciutadania en general, i de la propietat privada en particular. Igualment, és necessari desenvolupar un model de governança compartida entre l'administració pública i els diferents agents que intervenen en el territori que contribueixi més i millor a revertir la pèrdua de biodiversitat i la degradació del patrimoni natural. Atès que els recursos i les capacitats de les administracions públiques per intervenir en la totalitat del territori i garantir la conservació de la biodiversitat són limitats, sembla evident que sense la implicació dels actors privats del territori i de les organitzacions de la societat civil difícilment es podrà avançar en l'assoliment dels objectius de les polítiques de conservació.

A Catalunya ja existeixen experiències promogudes des del món privat que s'estan demostrant exitoses, com és el cas de la custòdia del territori. Aquesta és una estratègia de conservació de la natura que s'articula a través d'iniciatives mitjançant la formalització d'acords voluntaris entre persones propietàries de terrenys, majoritàriament de naturalesa rústica, i entitats sense ànim de lucre, amb l'objectiu de conservar els valors naturals, culturals i paisatgístics del territori i els recursos naturals que contenen. El contracte de custòdia és l'instrument mitjançant el qual la propietat i/o les persones responsables de la gestió de finques privades es comprometen a dur a terme actuacions que tinguin cura de la conservació d'aquests valors. Al contracte es fixen els compromisos que s'estableixen entre la propietat o els responsables de la gestió (arrendataris, usufructuaris o altres fórmules de dret) de la finca i una entitat de custòdia, que representa el conjunt de la ciutadania i l'interès comú. Aquests compromisos es relacionen directament amb les necessitats de conservació concretes de la finca i poden establir drets i deures de diferent naturalesa jurídica.

El foment de la custòdia del territori s'ha considerat com una de les accions prioritàries de les polítiques de conservació del patrimoni natural impulsades per la Generalitat de Catalunya els darrers anys. Des de l'any 2003, amb la creació de la Xarxa de Custòdia del Territori (actualment denominada Xarxa de Conservació de la Natura – en endavant XCN-) i fins el moment actual, la Generalitat de Catalunya ha donat suport a aquesta fórmula de conservació privada a través de diferents projectes i iniciatives per impulsar i enfortir la col·laboració públic - privada en la conservació del patrimoni natural i la biodiversitat. De fet, l'impuls a les fórmules de conservació privada es recull explícitament en l'Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya 2030 (línies d'actuació 73, 75, 81 i 82).

Amb tot, la custòdia del territori s'ha convertit en la fórmula majoritària a Catalunya per conservar la natura a través de la iniciativa privada i ha comportat un evident apoderament de la societat. Actualment hi ha a Catalunya 765 acords de custòdia vigents, que tenen per objecte la gestió privada de 40.072 ha., segons s'exposa en el VIII Inventari de custòdia del territori a Catalunya (2017) elaborat per la XCN en col·laboració amb el Departament de Territori i Sostenibilitat. L'acceptació social i la implementació territorial que ha tingut aquesta

fórmula s'ha vist reflectida en el Llibre sisè del Codi civil de Catalunya, aprovat per la Llei 3/2017, del 15 de febrer, que, entre d'altres aspectes, inclou la regulació del contracte de custòdia del territori en el seu article 623-34.

Malgrat això, les formes de conservació privada de la natura també tenen limitacions importants. Potser una de les més rellevants és que es continuen fonamentant exclusivament en la voluntarietat de les persones que les promouen, pel fet de no existir cap incentiu ni mesura econòmica de foment permanent i estructural. Això en condiciona molt la popularització i possible expansió arreu de Catalunya sobretot en aquells territoris on no existeixen entitats de custòdia que les puguin impulsar. També és difícil conèixer la contribució real dels acords de custòdia i d'altres iniciatives privades de conservació als objectius que s'ha fixat Catalunya en aquesta matèria, per raó de l'heterogeneïtat de condicions i de característiques en què es desenvolupen.

L'article 4.4 de la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i la biodiversitat (en endavant LPNB) determina que en la planificació i gestió dels espais protegits i la conservació dels hàbitats i les espècies es fomentaran els acords voluntaris amb propietaris i usuaris dels recursos naturals, així com la participació de la societat civil en la conservació de la biodiversitat.

Així mateix, la LPNB estableix en el seu article 5.c el mandat de les administracions públiques de promoure la participació de la societat civil i les activitats que contribueixin a assolir els objectius d'aquesta norma, i en concret a promoure mesures fiscals que incentivin les iniciatives privades de conservació de la natura.

Per tant, s'identifica una necessitat clara de que la Generalitat avanci en el foment de les iniciatives privades de conservació del patrimoni natural i la biodiversitat mitjançant la definició d'instruments i mesures que les incentivin. Tanmateix, per assolir aquest objectiu primer és imprescindible identificar-les, conèixer-les i avaluar-les.

De tot l'anterior se'n desprèn la necessitat de que la Generalitat disposi d'un instrument per registrar les iniciatives privades de conservació del patrimoni natural i la biodiversitat que es desenvolupen a Catalunya. En aquest sentit, la línia d'actuació número 75 de l'Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya 2030, aprovada pel Govern el 17 de juliol de 2018, ja preveu, precisament, crear un Registre d'acords de custòdia del territori com a mesura prioritària en el període 2019-2022.

Després de les aportacions realitzades per la ciutadania en la fase de consulta prèvia, es proposa la creació, mitjançant un decret, d'un registre en què es puguin inscriure les finques amb iniciatives de conservació del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya, que disposin d'un contracte de custòdia o d'un conveni en el cas d'iniciatives conjuntes acordades entre la propietat de la finca i una entitat sense ànim de lucre, o d'un pla de gestió en el cas

d'iniciatives impulsades individualment per la propietat de la finca i sense la intervenció de tercers.

Les finques que s'inscriuïn en el Registre es classificaran en tres categories: dins la Categoria I es classificaran les finques situades en espais naturals protegits d'acord amb les figures de protecció vigents a Catalunya. Dins la Categoria II es classificaran les finques situades fora d'espais naturals protegits però incloses dins tres supòsits: finques dins l'Inventari de zones humides de Catalunya, l'inventari d'espais d'interès geològic de Catalunya i dins espais reconeguts pel Conveni RAMSAR i els programes de la UNESCO de Reserves de la Biosfera i de Geoparcs. Dins la Categoria III es classificaran la resta de finques no incloses en els supòsits de les categories I i II. Aquesta classificació respon, d'una banda, a la necessitat d'analitzar, per part de la unitat responsable del Registre, la contribució d'aquestes iniciatives de conservació privada als objectius de conservació del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya. D'una altra, a efectes d'avaluació convé distingir les finques situades dins espais naturals protegits o dins altres categories que reconeixen la presència específica d'uns valors naturals determinats, de les que no ostenten aquest reconeixement.

Des del punt de vista de la identificació geogràfica de les finques, es proposa inscriure-les en el Registre mitjançant la referència cadastral del Cadastre immobiliari. S'opta per utilitzar aquesta referència i no la del Registre de la Propietat per la facilitat d'obtenir la referència cadastral a través de mitjans electrònics per part dels responsables de la gestió de les finques o la propietat i de consultar-la per part de la unitat responsable del Registre, facilitats que el Registre de la Propietat no ofereix. D'altra banda, les referències geogràfiques d'ubicació de les finques que inclou el Registre de la Propietat no són tan precises com les del Cadastre immobiliari.

Amb el Registre s'aconsegueix un instrument per a donar més seguretat jurídica a l'estratègia de la custòdia del territori, però també a d'altres iniciatives privades de conservació que puguin emergir en el futur que no siguin considerades sota la definició actual de custòdia o que no incloguin la participació de cap entitat representativa de la societat civil i l'interès públic.

La creació del Registre, a més de donar compliment a una de les determinacions de l'Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya 2030 pel que fa al foment de la custòdia i la conservació privada de la natura, permetrà desenvolupar i aplicar les mesures fiscals per incentivar aquestes iniciatives que preveu l'article 5.c de la LPNB.

Així doncs, la finalitat d'aquesta norma és crear i regular el Registre de finques amb iniciatives de conservació del patrimoni natural i la biodiversitat als efectes legals i tributaris que se'n puguin derivar.

El Decret s'estructura en deu articles.

A l'article primer, es defineix l'objecte del Decret, la creació i regulació del Registre dels acords de custòdia del territori.

A l'article segon es preveuen les definicions terminològiques als efectes de la interpretació del Decret.

A l'article tercer, s'estableix la naturalesa jurídica del Registre.

A l'article quart, les finalitats del Registre.

A l'article cinquè, les finques objectes d'inscripció.

A l'article sisè, es preveu el procediment d'inscripció de les finques en el Registre i el termini per resoldre la sol·licitud d'inscripció.

A l'article setè, es descriu el contingut de la inscripció de les finques i les categories en què es classifiquen.

A l'article vuitè, es preveu la publicitat i el tractament de les dades del Registre.

A l'article novè, es descriuen les obligacions de les persones i entitats responsables de la gestió de les finques inscrites en el Registre.

A l'article desè, s'estableixen les causes de baixa.

S'inclouen dos annexos, que descriuen el contingut mínim que han de tenir els contractes de custòdia, els convenis i el pla de gestió de les finques amb iniciatives de conservació del patrimoni natural i la biodiversitat per poder ser registrades.

2. MARC NORMATIU EN QUÈ S'INSEREIX

La LPNB estableix en el seu article 5.c el mandat de les administracions públiques de promoure la participació i les activitats que contribueixin a assolir els objectius d'aquesta Llei i, en concret, a promoure mesures fiscals que incentivin les iniciatives privades de conservació de la natura.

A l'article 3.37 de la LPNB es defineix les entitats de custòdia del territori com aquelles organitzacions de naturalesa pública o privada, sense ànim de lucre, que duen a terme iniciatives que inclouen la realització d'acords de custòdia del territori per a la conservació del patrimoni natural i la biodiversitat.

El l'article 4.4 de la LPNB determina que en la planificació i gestió dels espais protegits i la conservació dels hàbitats i les espècies, es fomentaran els acords voluntaris amb propietaris

i usuaris dels recursos naturals, així com la participació de la societat civil en la conservació de la biodiversitat.

Així mateix, l'article 76 de la LPNB encarrega a les administracions públiques el foment dels acords entre entitats de custòdia i propietaris privats o públics que tinguin la finalitat de conservar el patrimoni natural i la biodiversitat.

L'article 77 de la LPNB encarrega de manera específica a les comunitats autònomes que regulin els mecanismes i les condicions per incentivar les externalitats positives en terrenys en els quals hi hagi acords de custòdia, amb especial consideració als següents serveis ecosistèmics: a) la conservació, restauració i millora del patrimoni natural, la biodiversitat, la geodiversitat i el paisatge en funció de les mesures específicament adoptades per a tal fi, amb especial atenció a hàbitats i espècies amenaçades; b) la fixació de diòxid de carboni com a mesura per contribuir a la mitigació del canvi climàtic; c) la conservació dels sòls i del règim hidrològic com a mesura lluita per lluitar contra la desertificació, en funció del grau en què la coberta vegetal i les pràctiques productives que contribueixin a reduir la pèrdua o degradació del sòl i dels recursos hídrics superficials i subterranis; d) la recàrrega d'aqüífers i la prevenció de riscos geològics. En aquest sentit, la creació del Registre de finques amb iniciatives de conservació del patrimoni natural i la biodiversitat és un pas previ per a regular els mecanismes i les condicions per incentivar les externalitats positives en consideració amb els serveis ecosistèmics que identifica l'esmentat article 77 de la LPNB. El Registre serà una eina mitjançant la qual identificar les finques sobre les quals es podran aplicar els mecanismes d'incentiu de les externalitats positives derivades dels contractes de custòdia, els convenis i els plans de gestió derivats de les iniciatives individuals de conservació de la propietat privada, que la Generalitat de Catalunya pugui desenvolupar els propers anys.

Així, la línia d'actuació núm. 73 de l'Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya 2030, que va ser aprovada el 17 de juliol de 2018 per l'Acord GOV/54/2018, preveu establir mesures fiscals per afavorir la conservació del patrimoni natural. Aquesta línia d'actuació és prioritària per al període 2019-2022 i la competència per desenvolupar-la recau en l'actual Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural o, quan aquesta es posi en marxa, en l'Agència de la Natura de Catalunya, d'acord amb les determinacions de l'article 3 apartat v) de la Llei 7/2020, del 2 de juliol, de l'Agència de la Natura de la Catalunya.

En tot cas, la inscripció voluntària en el Registre de les finques on s'hi desenvolupen les iniciatives de conservació facilitarà l'aplicació d'aquestes mesures, per exemple, escurçant els terminis de tramitació atès que la Generalitat de Catalunya ja disposarà de tota la informació necessària sobre les iniciatives i les finques. En cap cas s'ha d'entendre que el desenvolupament i aplicació d'aquestes mesures de foment obligarà necessàriament a les persones interessades a inscriure les seves finques en el Registre com a requisit per accedir-hi.

La línia d'actuació núm. 75 de l'Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya 2030 preveu la creació d'un Registre d'acords de custòdia del territori, prioritària per al període 2019-2022. La creació del Registre de finques amb iniciatives de conservació del patrimoni natural i la biodiversitat és una acció equivalent a aquesta línia d'actuació, que inclou, no tan sols els contractes de custòdia, sinó també altres fórmules de conservació privada.

Finalment, cal esmentar 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.

3. DISPOSICIONS AFECTADES I TAULA DE VIGÈNCIES

El Projecte de decret desplega la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat.

4. COMPETÈNCIA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

L'article 144 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, d'acord amb els articles 148 i 149 de la Constitució espanyola, estableix la competència compartida de la Generalitat de Catalunya amb el Govern de l'Estat en matèria de medi ambient. La competència de la Generalitat de Catalunya en aquesta matèria inclou en tot cas l'establiment i la regulació de mesures de sostenibilitat, fiscalitat i recerca ambientals, la regulació dels recursos naturals, de la flora i de la fauna i de la biodiversitat. Estableix igualment la competència en matèria d'espais naturals, que inclou la regulació i la declaració de les figures de protecció, delimitació, planificació i gestió d'espais naturals i d'hàbitats protegits situats a Catalunya.

L'article 103, apartat l), del Decret 277/2016, de 2 d'agost, de reestructuració del Departament de Territori i Sostenibilitat, estableix que la Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural és l'òrgan competent per "dur a terme accions encaminades a la protecció i preservació del medi natural terrestre i marí, per evitar accions que puguin lesionar els valors i promoure la custòdia del territori a Catalunya".

Així mateix, l'article 114.1.c) del Decret abans referit estableix que el Servei de Planificació de l'Entorn Natural ha de promoure la custòdia del territori a Catalunya i impulsar-ne instruments de foment i de difusió. L'article 114.1.i) estableix que el mateix Servei ha d'analitzar les relacions entre economia, biodiversitat, i serveis ambientals dels ecosistemes, i definir i impulsar instruments econòmics per a la conservació i l'ús sostenible de la biodiversitat i el patrimoni natural.

5. TRÀMIT D'AUDIÈNCIA

S'atorgarà el tràmit d'audiència a les entitats sense ànim de lucre que realitzen activitats de custòdia del territori a Catalunya.

6. INFORMACIÓ PÚBLICA

D'acord amb els articles 16 i 18 de la Llei 27/2006, de 18 de juliol, és preceptiu sotmetre l'expedient a informació pública, atès que la matèria que regula la proposta de Decret sobre el Registre de finques amb iniciatives de conservació del patrimoni natural i la biodiversitat està relacionada amb l'accés a la informació, la participació pública en la presa de decisions i accés a la justícia en matèria de medi ambient.

En aquest procediment és aplicable el que s'estableix en el títol VI de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, relatiu a la iniciativa legislativa i a la potestat per dictar reglaments i altres disposicions. A aquests efectes, entre els dies 23 de novembre de 2018 i 24 de desembre de 2018 es va realitzar el tràmit de la consulta pública prèvia previst a l'article 133.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, fent-se una única aportació des de la Xarxa per a la Conservació de la Natura, l'entitat de segon nivell que agrupa la majoria d'entitats de custòdia de Catalunya. L'aportació proposava la modificació de l'objecte del Registre en el sentit que en aquest es poguessin registrar les finques on hi hagi tota mena d'iniciatives de conservació, i no únicament els acords de custòdia. Indicaven, a més, que el terme "acord" és un concepte vague que pot donar lloc a confusions a l'hora de registrar-los i proposava que la inscripció en el Registre fos de les finques on es desenvolupen les iniciatives. A més, el fet de registrar finques en comptes d'iniciatives permetrà inscriure actuacions de conservació amb independència del títol pel qual s'hagin constituït.

La proposta d'esmena realitzada s'ha considerat oportuna perquè permet determinar amb major precisió les iniciatives de conservació de la biodiversitat i del patrimoni natural en relació amb l'espai físic en el qual es desenvolupen, entre elles la custòdia del territori, i sense excloure'n d'altres que puguin sorgir.

D'altra banda, el preàmbul del Projecte de decret conté la justificació dels principis establerts a l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, tal com exigeix l'article 129.1.

Finalment, s'ha considerat procedent el tràmit de participació ciutadana previst a l'article 69 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. En aquest sentit, entre el 2 d'octubre de 2019 i el 17 d'octubre de 2019 es va posar a disposició de la ciutadania en el portal Participa.gencat.cat el projecte normatiu inicial del decret, amb els documents següents: la proposta de disposició, la memòria general i la memòria d'avaluació d'impacte. No es va rebre cap aportació i així es va documentar en l'informe del director general de Polítiques Ambientals i Medi Natural de 8 de novembre de 2019.

Sara Pont Gasau
Cap del Servei de Planificació de l'Entorn
Natural

Signat electrònicament

Ferran Miralles Sabadell
Director general de Polítiques Ambientals
i Medi Natural

Signat electrònicament
