



Informe jurídic preliminar en relació amb el Projecte de decret sobre el Registre de finques amb iniciatives de conservació del patrimoni natural i la biodiversitat

I. Antecedents

En data 22 de gener de 2020, el Servei de Planificació de l'Entorn Natural comunica a l'Àrea d'Assessorament Jurídic a l'Àmbit de Medi Ambient que és disponible a l'aplicació de tramitació de disposicions de caràcter general del Departament (FILE) la documentació necessària per a l'emissió de 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 12 de febrer de 2020, un cop vista la documentació de l'expedient, es manté una reunió entre l'Àrea d'Assessorament Jurídic a l'Àmbit de Medi Ambient i Servei de Planificació de l'Entorn Natural en la qual s'acorda el següent:

- El Servei de Planificació de l'Entorn Natural modifica el text del projecte de decret d'acord amb l'acordat a la reunió.
- El Servei de Planificació de l'Entorn Natural es posa en contacte amb el Gabinet Tècnic per demanar suport per a la millora de la memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades.
- L'Àrea d'Assessorament Jurídic a l'Àmbit de Medi Ambient revisa la memòria general i fa una nota amb les indicacions adients.

En data 9 de març de 2020, l'Àrea d'Assessorament Jurídic a l'Àmbit de Medi Ambient tramet a la unitat proposant una nota d'observacions sobre la memòria general del Projecte de decret, segons l'acordat en la reunió de 12 de febrer.

En data 10 de març de 2020 el Servei de Planificació de l'Entorn Natural tramet l'Àrea d'Assessorament Jurídic a l'Àmbit de Medi Ambient una versió revisada del Projecte de decret.

En data 17 de juliol de 2020 el Servei de Planificació de l'Entorn Natural comunica l'Àrea d'Assessorament Jurídic a l'Àmbit de Medi Ambient que ha desat al FILE les noves versions del Projecte de decret, de la memòria general i de la memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades, sobre les quals sol·licita l'emissió de l'informe jurídic preliminar.

En data 16 de setembre de 2020 l'Àrea d'Assessorament Jurídic a l'Àmbit de Medi Ambient emet una nota d'observacions prèvia a l'informe jurídic preliminar i la tramet a la unitat proposant.



En data 13 d'octubre de 2020, el Servei de Planificació de l'Entorn Natural comunica que ha desat a la carpeta corresponent de l'aplicació de tramitació de disposicions del Departament (FILE) l'expedient íntegre del Projecte de decret, en el qual s'inclou la documentació generada amb posterioritat a la nota d'observacions de 16 de setembre de 2020, que és la següent:

- Nota de resposta a la nota d'observacions
- Text del Projecte de decret. Versió de 7 d'octubre de 2020
- Memòria general. Versió de 7 d'octubre de 2020
- Memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades. Versió de 7 d'octubre de 2020.

D'acord amb la Circular 2/2018, del secretari general, sobre el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general per part del Departament de Territori i Sostenibilitat, el tràmit que correspon és emetre l'informe jurídic preliminar.

Aquest informe s'emet d'acord amb el previst a l'Acord del Govern, de 19 de maig de 2009, pel qual s'aproven les Directrius sobre el contingut de l'expedient i el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general, en el qual es preveu que abans d'iniciar la tramitació de les disposicions (tràmit d'audiència interdepartamental) l'assessoria jurídica del departament promotor de la iniciativa ha d'emetre un informe preliminar sobre aquesta. L'informe ha de tenir com a objecte comprovar que l'expedient conté la documentació preceptiva d'acord amb la legislació vigent; avaluar l'adequació de la proposta al marc normatiu vigent i a les directrius de tècnica normativa, i indicar si la iniciativa s'ha de sotmetre a consulta d'òrgans externs al departament i als tràmits d'informació pública i audiència als interessats.

II. Marc normatiu

Tal com indica la memòria general, el marc normatiu del Projecte de decret objecte d'aquest informe el trobem a diferents articles de la Llei estatal 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat. En concret, els següents:

- L'article 3 conté les definicions de custòdia del territori i d'entitats de custòdia del territori, en els termes següents:

“9. Custodia del territorio: conjunto de estrategias o técnicas jurídicas a través de las cuales se implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos.”



“37. Entidad de custodia del territorio: organización pública o privada, sin ánimo de lucro, que lleva a cabo iniciativas que incluyan la realización de acuerdos de custodia del territorio para la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.”

- L'article 4.4 estableix que, en la planificació i gestió dels espais protegits i la conservació dels hàbitats i les espècies, s'han de fomentar els acords voluntaris amb els propietaris i els usuaris dels recursos naturals, així com la participació de la societat civil en la conservació de la biodiversitat.
- L'article 5.2 preveu, entre els deures de les administracions públiques en llur respectiu àmbit competencial, la promoció de la participació i de les activitats que contribueixin a assolir els objectius de la Llei, el desenvolupament i l'aplicació d'incentius positius per a la conservació i l'ús sostenible del patrimoni natural i la biodiversitat, incloent-hi els incentius fiscals i altres incentius econòmics per a la realització d'iniciatives privades de conservació de la natura.
- L'article 76 es dedica específicament a regular la promoció de la custòdia del territori. Amb caràcter general, estableix l'obligació de les administracions públiques de fomentar els acords entre entitats de custòdia i propietaris privats o públics que tinguin la finalitat de conservar el patrimoni natural i la biodiversitat. A continuació, l'article 77 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 entre els seus propietaris i entitats de custòdia. A tal efecte, l'article 77 indica els serveis que s'han de considerar prestats per aquests ecosistemes, alguns dels quals es detallen en el mateix precepte. Finalment, l'article 78, que crea el Fons per al Patrimoni Natural i la Biodiversitat, preveu, entre els objectius d'aquest Fons, el finançament d'accions específiques relacionades amb la custòdia del territori i el desenvolupament d'accions i objectius complementaris que contribueixin a la defensa i la sostenibilitat del patrimoni natural i la biodiversitat.

A la legislació de la Generalitat en matèria de patrimoni natural, en particular en la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals, no trobem cap disposició en relació amb les iniciatives de conservació del patrimoni natural, en general, ni a les de custòdia del territori en particular. Tanmateix, el Codi civil de Catalunya regula els contractes de custòdia del territori, a l'article 623-34. Aquest article va ser introduït per la Llei 3/2017, del 15 de febrer, en base a la proposta formulada al respecte per un grup de treball en el qual va participar el Departament de Territori i Sostenibilitat..



D'altra banda, el Projecte de decret objecte d'aquest informe es preveu en l'Estratègia del Patrimoni Natural i la Biodiversitat de Catalunya 2030, aprovada per l'Acord GOV/54/2018, de 17 de juliol, (DOGC núm. 7667, de 19.7.2018) i també en el Pla normatiu de l'Administració de la Generalitat de Catalunya per als anys 2019-2020, aprovat per Acord del Govern de 24.4.2019, dins del qual, en el punt 14, dedicat a les disposicions del Departament de Territori i Sostenibilitat, és preveu el Decret del Registre dels acords de custòdia del territori, que és el nom que es va donar inicialment al Registre que es regula el Projecte de decret objecte d'aquest informe.

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. Aquesta competència inclou, en tot cas, l'establiment de mesures de sostenibilitat i de fiscalitat ambiental i també la regulació dels recursos naturals, de la flora i la fauna i de la biodiversitat.

El Projecte de decret proposat té un contingut que se situa en l'àmbit de les competències esmentades.

Així mateix, cal indicar que el Projecte de decret proposat desplega directament previsions de la Llei estatal 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i la biodiversitat, la qual, tal com hem indicat en analitzar el marc normatiu, conté diferents previsions que estableixen habilitacions expresses a les comunitats autònomes.

Les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient corresponen actualment al Departament de Territori i Sostenibilitat, d'acord amb el Decret 1/2018, de 19 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. D'acord amb aquest Decret i amb el Decret 277/2016, de 2 d'agost, de reestructuració del Departament de Territori i Sostenibilitat, la competència per elaborar i tramitar el Projecte de decret proposat correspon a la Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural i, dins d'aquesta, al Servei de Planificació de l'Entorn Natural.

Sense perjudici de l'indicat, considerem necessari fer referència l'aprovació de la Llei 7/2020, de 2 de juliol, de l'Agència de la Natura de Catalunya, publicada en el DOGC núm. 8171, de 7.7.2020. Aquesta Llei preveu, entre les funcions de l'Agència, la de



promoure la custòdia del territori i la conservació comunitària i la conservació privada (article 3.1.c), la qual cosa implica que aquesta entitat, quan es constitueixi, haurà d'assumir la competència de gestió del Registre que es regula en el Projecte de decret objecte d'aquest informe. La Llei preveu que la constitució de l'Agència es produirà quan s'aprovin els seus estatuts (disposició transitòria segona), i atorga per aquesta aprovació el termini d'un any des de la publicació de la Llei (disposició final tercera). Per tant, en el moment actual, la competència correspon a la Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural, tal com hem indicat, i és correcte que aquest òrgan s'ocupi de la tramitació del Projecte de decret. Tanmateix, respecte de les competències per a l'aplicació del Decret que es preveuen en el text proposat, s'haurà de valorar si es mantenen les atribucions a la Direcció General citada, tal com consta en el text proposat, o si seria convenient modular aquesta atribució tenint en compte la propera posada en funcionament de l'Agència de la Natura. D'aquesta qüestió ens ocuparem en analitzar el contingut del Projecte de decret.

La competència per aprovar el Decret correspon al Govern de la Generalitat, en base a l'establert als articles 26.e) i 39.1 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern.

Finalment, tal com ja hem indicat, el Projecte de decret proposat està previst en Pla normatiu per als anys 2019-2020, aprovat per Acord del Govern de 24.4.2019.

IV. Documentació i tramitació

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, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, en el qual es regula el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries, i a 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. També són d'aplicació 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. Així mateix, són aplicables els preceptes bàsics del títol VI de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques, que va entrar en vigor l'1 d'octubre de 2016, atès que l'elaboració del Projecte de decret objecte d'aquest informe es va iniciar posteriorment a la data indicada. La interpretació i l'aplicació d'aquests preceptes bàsics s'ha d'ajustar a l'indicat en la STC 55/2018, de 24 de maig, en la qual es va resoldre el recurs



d'inconstitucionalitat interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra diferents preceptes, entre ells els del títol VI, de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre.

Respecte de la documentació que ha d'acompanyar el Projecte de decret, d'acord amb el previst a l'article 64.2 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, hi ha d'haver una memòria general amb el contingut previst en el precepte citat, 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 (versió de 7.10.2020) amb els apartats abans indicats. Així mateix, el contingut d'aquests apartats es considera correcte en termes generals. Tanmateix, hem de fer-hi les dues observacions següents:

- En l'apartat 3. Disposicions afectades i taula de vigències, convindria afegir la indicació que el projecte de decret proposat no deroga ni modifica cap disposició prèvia.
- En l'apartat 5. Tràmit d'audiència, cal especificar les entitats concretes a les quals es donarà audiència, per tal de donar compliment al previst a l'article 64.2.e de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, en el qual s'exigeix una "relació motivada de les persones i les entitats", i també al previst a l'article 16.2 de 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.

D'altra banda, d'acord amb l'article 16.2, en relació amb els articles 2.2 i 23, de la Llei 27/2006, de 18 de juliol, s'han de considerar persones interessades i, per tant, se'ls ha de donar audiència, totes les entitats sense ànim de lucre que compleixin els requisits que preveu l'article 23 de la Llei citada. En la memòria general es preveu que l'audiència es donarà a les "*entitats sense ànim de lucre que realitzen activitats de custòdia del territori a Catalunya*". La unitat proposant ha de comprovar si, a més de les entitats indicades, pot



haver-hi d'altres que compleixin els requisits de l'article 23 de la Llei 27/2006, de 18 de juliol, a les quals també calgui donar audiència. En cas afirmatiu, s'hauria d'especificar quines són a l'apartat 5 de la memòria general.

Finalment, seria recomanable que la memòria general indiqués la durada del tràmit d'audiència. Tot i que, en defecte de previsió específica diferent, la durada aplicable haurà de ser la prevista a l'article 67.4 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, que estableix un mínim de 15 dies hàbils, seria convenient que la memòria general indiqués quin termini concret es preveu aplicar en aquest cas.

Un cop s'hi facin les esmenes indicades, considerem que la memòria general serà correcta per iniciar la tramitació del Projecte de decret.

D'acord amb l'article 64.3 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, 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. Així mateix, la memòria d'avaluació d'impacte s'ha d'ajustar a les Recomanacions sobre l'esquema de continguts d'aquesta memòria, elaborades per l'Àrea de Millora de la Regulació del Departament de la Presidència on, a més dels quatre informes exigits per l'article 64.3 citat, es preveu que la memòria ha de contenir una anàlisi del context i identificació de les opcions de regulació, una comparació de les opcions de regulació considerades i un apartat final relatiu a la implementació i seguiment de la norma. Així mateix, les Recomanacions preveuen que la memòria general ha de contenir, en annex, els estudis i anàlisis tècnics que han de servir de base per dur a terme l'avaluació i també el Test de pimes, quan aquest sigui necessari.

En la documentació tramesa per la unitat proponent consta una memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades (versió de 7.10.2020), que conté els quatre informes exigits per la Llei i també la resta de previsions indicades en les Recomanacions abans citades. Així mateix, es motiva que no és necessari el Test de pimes.

En conseqüència, la memòria d'avaluació d'impacte formulada conté tot l'exigit pel precepte legal i per les Recomanacions indicats i es considera correcta jurídicament per iniciar la tramitació del Projecte de decret.

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.

La unitat proposant ha desat a la carpeta corresponent de l'aplicació FILE l'expedient del Projecte de decret i també l'índex corresponent.

Hem comprovat que l'expedient és complet i degudament ordenat. Així mateix, l'índex és correcte, amb l'observació següent: al document 2. Consulta pública prèvia, els documents 2.1 i 2.2, consten repetits a l'inici i al final . S'han de suprimir els que consten final, després del document 2.6 (pàg.117 a 122) i corregir la paginació dels documents posteriors.

En l'expedient consta que s'ha realitzat el tràmit de consulta pública prèvia previst a l'article 133.1 de la Llei estatal 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques. En aquest sentit, hi consta la comunicació preceptiva al Govern, juntament amb la Diligència corresponent, de data 6 .11.2019, i l'informe sobre les aportacions rebudes, signat per director general de Polítiques Ambientals i Medi Natural el 18 de febrer de 2019. L'informe citat indica que en la consulta pública prèvia es va rebre una única aportació, que va ser formulada per la Xarxa de Custòdia del Territori, en la qual aquesta entitat proposa que el registre que es preveu crear no tingui per objecte la inscripció només dels acords de custòdia del territori, com la unitat proposant preveia inicialment, sinó que s'hi inscriguin totes les finques amb iniciatives de conservació, ja sigui amb acords de custòdia o amb altres tipus d'iniciatives. En l'informe es valora positivament i s'accepta l'aportació indicada. Com a conseqüència d'aquesta acceptació es modifica l'objecte i el títol del Projecte de decret inicialment previst al Pla normatiu per als anys 2019 i 2020.

Així mateix, s'ha inclòs a la memòria general l'explicació de la realització del tràmit de consulta pública prèvia, tal com vam indicar en la nota d'observacions de 17.9.2020.

En conseqüència, s'ha complert el tràmit de consulta pública prèvia del Projecte de decret. Tanmateix, hem de fer una consideració en relació amb el període de la consulta. En primer lloc, cal dir que l'article 133.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, no estableix quina ha de ser la duració de la consulta pública prèvia que regula. En



la comunicació al Govern de la consulta pública prèvia es va indicar que el període de la consulta seria de "30 dies". No s'hi va indicar si els dies serien hàbils o naturals. Tanmateix, d'acord amb el previst a l'article 30.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, quan els terminis s'estableixen en dies s'ha d'entendre que són dies hàbils, excloent-hi del còmput els dissabtes, els diumenges i els declarats festius, excepte que una llei o el Dret de la Unió Europea en prevegin un còmput diferent, cas en el qual s'ha d'indicar expressament. Per tant, en el cas que ens ocupa, calia considerar que els 30 dies previstos per a la consulta pública prèvia havien de ser dies hàbils. Doncs bé, d'acord amb la informació d'aquest tràmit que apareix al web del Departament, el període efectiu de la consulta va ser entre el 23 de novembre de 2018 i el 24 de desembre de 2018, de manera que no s'hi van aplicar els 30 dies hàbils que eren preceptius d'acord amb la Comunicació al Govern. Tot i això, cal considerar que es tracta d'una irregularitat que no té una rellevància jurídica important, primer, perquè, tal com hem dit, l'article 133.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, no preveu una durada mínima de la consulta pública prèvia i, segon, perquè en aquesta consulta en concret no va haver-hi gaire participació del públic, de manera que, en principi, no semblaria que cap persona que hi volgués participar no ho hagués pogut fer a causa que el termini inicialment previst s'incomplís en uns dies. Així mateix, tot i no ser aplicable en aquest cas, cal tenir present també que en l'article 66.bis de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, on es regula el tràmit de consulta pública prèvia respecte de les disposicions reglamentàries de la Generalitat i que és vigent des de l'1 de maig de 2020, es preveu una durada mínima d'un mes, i en el cas analitzat aquesta durada mínima sí que es va complir. Ara bé, malgrat tot l'indicat, cal que les unitats que han d'aplicar els terminis dels diferents tràmits dels procediments de tramitació de les disposicions de caràcter general, o d'altres, tinguin cura d'aplicar el còmput dels terminis de manera correcta.

És aplicable la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. L'article 69 d'aquesta Llei 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 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 133.1 de la Llei 39/2015. Tanmateix, com diem, aquest procés participatiu no s'estableix obligatòriament per a totes les disposicions de caràcter general, sinó per aquelles disposicions que per la seva importància o per la matèria que regulen es consideri pertinent obrir el procés esmentat. En cas que no es dugui a terme aquest tràmit de participació s'ha de motivar adequadament, tal com ha assenyalat la Comissió Jurídica Assessora, de manera reiterada des que el tràmit és vigent (Dictàmens 224/2016, 52/2017,



134/2017, 204/2018, 281/2018, 26/2019, 89/2019, 175/2019 i 114/2020, entre d'altres). Per al supòsit que el tràmit sí se realitza, la Comissió Jurídica Assessora ha indicat que la memòria general ha d'especificar com s'ha dut a terme el tràmit i quins resultats se n'han obtingut (Dictàmens 10/2019, 27/2019 i 103/2019).

En el cas del Projecte de decret objecte d'aquest informe, la unitat proposant va considerar adient realitzar el tràmit de participació descrit. Així, el tràmit de participació pública es va dur a terme entre el 2 i el 17 d'octubre de 2019, a través del portal participa.gencat.cat, on van ser disponibles les versions inicials, de 26.9.2019, del projecte de decret, de la memòria general i de la memòria d'avaluació d'impacte. En aquest tràmit de participació no es va rebre cap aportació ciutadana, tal com consta en l'informe del director general de Polítiques Ambientals i Medi Natural de 8 de novembre de 2019. Així mateix, la memòria general conté l'especificació del tràmit realitzat, tal com preveuen els dictàmens de la Comissió Jurídica Assessora esmentats abans, i tal com vam indicar en la nostra nota d'observacions de 17.9.2020.

D'acord amb l'establert a l'article 10.1.c de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, 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. Hem comprovat que actualment el Projecte de decret consta al Portal de la Transparència i també al web del Departament, com a normativa en tramitació, amb la indicació, correcta, que es troba en la fase d'inici, amb les versions inicials del Projecte de decret i de les memòries (versions de 26.9.2019). La fase i la documentació s'hauran d'actualitzar quan es realitzi el tràmit d'informació pública.

Així mateix, consta al Portal de la Transparència i al web del Departament, de manera correcta, la informació sobre la consulta pública i sobre el tràmit de participació ciutadana realitzats.

Respecte de la tramitació de l'expedient del Projecte de decret a dur a terme amb posterioritat a l'emissió del present informe jurídic preliminar, els tràmits que corresponen són els següents:

- Consulta interdepartamental a través del fòrum del SIGOV, d'acord amb l'article 66 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost.

Durant aquest tràmit podran formular al·legacions o observacions els departaments de la Generalitat que ho considerin oportú i, en particular, l'Oficina del Govern i l'Àrea de Millora de la Regulació, d'acord amb les funcions que els



atorga el Decret 20/2019, de 29 de gener, de reestructuració del Departament de la Presidència.

En cas que altres departaments, l'Oficina del Govern o l'Àrea de Millora de la Regulació formulin observacions en aquest tràmit hauran de ser valorades per la unitat proposant i fer les esmenes adients, si escau, en el Projecte de decret o en les memòries que l'acompanyen i caldrà desar en el SIGOV els correus de resposta a les observacions i, si escau, les noves versions dels documents que s'hagin modificat.

Així mateix, és necessari recordar que els correus electrònics i tots els altres documents que es generin en la realització d'aquest tràmit s'han d'incloure en l'expedient del Projecte de decret, tal com ha indicat la Comissió Jurídica Assessora en diferents dictàmens (360/2012, 22/2014 i 186/2019, entre d'altres).

- Tràmit d'informació pública. Respecte del tràmit d'informació pública, malgrat que l'article 68.1 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, preveu aquest tràmit amb caràcter facultatiu, en aquest cas és obligatori en aplicació de 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, i tal com preveu encertadament la memòria general. En particular, són d'aplicació a aquesta qüestió els articles 16 i 18 de la Llei citada. L'article 16 estableix la necessitat de participació del públic en l'elaboració de les disposicions de caràcter general relatives al medi ambient que preveu l'article 18 de la mateixa Llei, i l'article 18 inclou entre les disposicions afectades per l'obligació indicada les relatives a conservació de la natura i diversitat biològica, com és el cas del Projecte de decret objecte d'aquest informe.
- Tràmit d'audiència. El tràmit d'audiència a les persones interessades és preceptiu d'acord amb l'article 67 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost. S'haurà de donar audiència a totes les entitats que tinguin la condició d'interessades, d'acord amb el previst als articles 2.2, 16.2 i 23 de la Llei 27/2006, de 18 de juliol. Aquestes entitats s'han d'especificar a la memòria general, tal com hem indicat en analitzar aquest document.

D'altra banda, cal posar de relleu que en aquest cas no és aplicable l'establert a l'article 70 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, en el qual es preveu que s'han d'adoptar les mesures necessàries per a fer possible la participació de les entitats locals de Catalunya en el procediment d'elaboració quan el projecte de disposició reglamentària les afecti de manera específica, en tant que el Projecte de decret proposat no comporta aquesta afectació específica als ens locals.



- Pel que fa als informes preceptius, en relació amb el Projecte de decret proposat, són necessaris els següents:

- Informe del Servei d'Organització, d'acord amb el previst a l'article 20 del Decret 277/2016, de 2 d'agost, de reestructuració del Departament de Territori i Sostenibilitat.

Aquest informe consta a l'expedient, i en el text del Projecte de decret s'hi han fet les esmenes adients per tal d'atendre les consideracions formulades.

- Informe de la Direcció General de Pressupostos, d'acord amb el previst a l'article 45.1.h del Decret 43/2019, de 25 de febrer, de reestructuració del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda. Aquest informe es preceptiu en tant que el Projecte de decret proposat té impacte pressupostari segons consta a la memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades.

Aquest informe s'emet habitualment durant el tràmit de consulta interdepartamental. Tanmateix, si no fos així, s'hauria de demanar amb posterioritat.

- Informe d'impacte de gènere a Institut Català de les Dones, d'acord amb l'article 3.2.g de la Llei 11/1989, de 10 de juliol, de creació de l'Institut Català de la Dona. Respecte d'aquest dictamen, atenent les indicacions que s'han fet en la tramitació d'altres projectes de decret, es recomana que se sol·liciti abans de l'inici del tràmit de consulta interdepartamental i que el document de petició de l'informe consti en la documentació que es trameti al SIGOV per a la realització del tràmit de consulta interdepartamental.
- Informe del Consell Protecció de la Natura. El Decret 239/1986, de 4 d'agost, sobre el Consell de Protecció de la Natura, preveu a l'article 4 les funcions que corresponen a aquest òrgan consultiu, totes elles relacionades amb la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals. A més, l'article 4.a li atribueix la funció d'emetre els informes i dictàmens que li puguin requerir el Parlament i les administracions competents.

Tal com hem indicat a l'analitzar el marc normatiu del Projecte de decret, la Llei 12/1985, de 13 de juny, no fa referència a la custòdia del territori ni a altres iniciatives de conservació que es poden realitzar en les finques, i que seran objecte d'inscripció en el Registre que es regula en el Projecte de



decret objecte d'aquest informe. Per tant, com també hem dit, el Projecte de decret proposat no desplega la Llei 12/1985, de 13 de juny, sinó només la Llei estatal 42/2007, de 13 de desembre. Per aquesta raó, estrictament, amb una aplicació literal de l'article 4 del Decret 239/1986, de 4 d'agost, no seria preceptiu en aquest cas l'informe del Consell de Protecció de la Natura. Tot i això, tal com hem indicat en altres informes sobre disposicions de caràcter general en matèria de patrimoni natural i biodiversitat, cal tenir en compte que tant la Llei 12/1985, de 13 de juny, com el Decret 239/1986, de 4 d'agost, són normes antigues que no s'han modificat per recollir-hi les noves figures, com són les de custòdia del territori i de conservació de finques. Per tot l'indicat, considerem que convindria sol·licitar l'informe del Consell de Protecció de la Natura en relació amb el Projecte de decret proposat.

No és preceptiu el dictamen del Consell de Treball, Econòmic i Social, d'acord amb l'establert a la Llei 7/2005, de 8 de juny, que regula aquest òrgan consultiu (article 2.1.a), i amb el Decret 43/2007, de 20 de febrer, que desenvolupa la Llei anterior (art. 24.2). D'acord amb les normes citades, és preceptiu el dictamen del Consell de Treball, Econòmic i Social en relació amb els projectes de decret que, pel seu objecte i contingut, tinguin una relació substancial amb les matèries pròpiament socioeconòmiques, laborals i d'ocupació, relació substancial que en el cas del Projecte de decret proposat no existeix.

Així mateix, atès que, tal com ja hem dit, el Projecte de decret no afecta de manera específica els ens locals, no són preceptius l'informe de la Comissió de Govern Local, ni el del Consell de Govern Locals.

Un cop finalitzats els tràmits d'audiència i d'informació pública i sol·licitats i rebuts, si s'escau, el informes preceptius corresponents, d'acord amb l'establert a l'article 64.5 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, la unitat que tramita el Projecte de decret ha d'elaborar una memòria de les observacions i les al·legacions presentades en els tràmits i en els informes citats, i també de les raons que han dut a desestimar-les, si és el cas. Aquesta memòria haurà de constar en l'expedient que es trameti quan se sol·liciti l'informe jurídic final.

L'informe jurídic final, que és necessari d'acord amb l'article 65 de la Llei 26/2010 i amb l'Acord del Govern de 19 de maig de 2009, haurà de ser emès per aquesta Àrea d'Assessorament Jurídic a l'Àmbit de Medi Ambient. Per tal d'emetre aquest informe serà necessari que la Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural posi a disposició d'aquesta Àrea l'expedient del Projecte de decret sencer, amb tota la documentació que en forma part, des de l'inici de l'expedient fins a la sol·licitud de l'informe jurídic final, ordenada cronològicament, i amb l'índex corresponent. En cas que en l'informe jurídic final es formulin observacions al



Projecte de decret, aquestes hauran de ser valorades per la unitat proponent i, si escau, integrades en el text. En cas de no acceptació s'haurà de motivar.

És preceptiu el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora, d'acord amb el previst a l'article 69 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, i l'article 8.2.b de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora.

V. Anàlisi del Projecte de decret

El projecte de decret consta d'un preàmbul, la part dispositiva dividida en deu articles i una disposició final, i tres annexos.

El títol del Projecte de decret s'adequa a les regles previstes al respecte en el Manual d'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya i també a les indicacions fetes per la Comissió Jurídica Assessora (CJA), per exemple, en el seu Dictamen 82/2019.

El preàmbul del Projecte de decret s'inicia amb la indicació de l'article de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya que preveu la competència de la Generalitat en base a la qual es dictarà, si s'escau, el decret proposat. Es dona compliment d'aquesta manera a la recomanació de la CJA respecte que el preàmbul de les normes ha de contenir la referència a fonament estatutari que empara la competència de la Generalitat per dictar la norma proposada i també que aquesta referència s'ha de situar a l'inici del preàmbul (Dictàmens 105/2015 i 197/2018, entre d'altres).

A continuació, el preàmbul preveu els antecedents i el marc legal en què s'insereix la norma proposada, amb detall dels preceptes de la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i la biodiversitat, que constitueixen el marc legal aplicable. La indicació del marc legal del projecte normatiu és un aspecte que la CJA ha considerat contingut propi del preàmbul de les normes, juntament amb la indicació de la competència de la Generalitat per dictar-les i els seus objectius i finalitats (Dictamen 365/2012, entre d'altres). En el cas que ens ocupa, el preàmbul proposat conté els dos primers aspectes citats. Així mateix, també conté un paràgraf que fa referència, tot i que de manera breu, als objectius i finalitat de la norma (Diu: "*En resum, la participació comunitària i privada en la conservació de la natura esdevé una mesura complementària a la protecció pública i molt necessària, que cal estimular i fomentar*"), que és el tercer aspecte propi del preàmbul de les normes.

El paràgraf següent del preàmbul conté una breu explicació de l'estructura i del contingut del Projecte de decret. Aquest paràgraf, també propi de la part expositiva



de les disposicions de caràcter general, se situa abans de la part relativa als principis de bona regulació, tal com ha recomanat la CJA (Dictamen 224/2019).

Els paràgrafs de la darrera part del preàmbul fan referència als principis de bona regulació, tal com exigeix l'article 129.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i també fa referència als principis previstos a l'article 62 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, tal com ha recomanat la CJA en nombrosos dictàmens (115/2018, 150/2018, 197/2018, 18/2019, 82/2019 i 292/2019, entre d'altres).

Els paràgrafs citats no es limiten a indicar el compliment dels principis de bona regulació, sinó que contenen una valoració expressa i específica de l'adequació del Projecte de decret a tots i cadascun dels principis previstos a l'article 129.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, tal com ha demanat la CJA (Dictàmens 150/2018 i 82/2019, entre d'altres). Així mateix, la CJA ha indicat també com ha de ser el contingut de la valoració citada, dient al respecte que ha de ser proporcional i que ha de tenir un contingut i una extensió variables, en funció del contingut i del caràcter de cada iniciativa (Dictàmens 224/2019 i 292/2019). Considerem que, en aquest cas, es dona compliment de manera adequada a les indicacions de la CJA que hem esmentat.

Caldria afegir un nou paràgraf al preàmbul que fes referència a l'informe del Consell de Protecció de la Natura, sempre que s'accepti la recomanació de sol·licitar l'informe d'aquest òrgan. Aquest nou paràgraf s'hauria de situar immediatament abans del paràgraf últim, i podria tenir la redacció següent: *“Amb l'informe del Consell de Protecció de la Natura”* o quelcom semblant. En tots cas, no s'hi ha d'emprar la indicació “vist” o “d'acord”, per referir-se a l'informe citat, atès que, tal com ha indicat la CJA la indicació esmentada s'ha d'emprar exclusivament per referir-se al seu dictamen (Dictàmens 134/2017, 208/2017 i 267/2017, entre d'altres).

L'últim paràgraf del preàmbul fa referència, correctament, al conseller que eleva el Projecte de decret al Govern, i al dictamen de la Comissió Jurídica Assessora, amb la indicació “vist/d'acord”, que és correcta durant la tramitació del Projecte de decret, i que s'haurà d'ajustar un cop la CJA emeti en seu dictamen. S'hi haurà de posar “vist” o “d'acord” en funció del contingut que tingui el dictamen i com aquest s'incorpori, o no, en el text final del Projecte de decret, tal com ha recordat de manera expressa la CJA en els seus dictàmens (Dictàmens 197/2018 i 176/2020, per exemple).

Entrant ja en la part dispositiva del Projecte de decret, l'article 1 n'estableix l'objecte, que és la regulació del Registre de finques amb iniciatives de conservació del



patrimoni natural. L'article 2 conté la definició d'una sèrie de conceptes que s'han considerat necessaris per poder aplicar de manera adequada les previsions dels articles posteriors. Alhora, això permet poder fer una redacció més simple de la resta d'articles i que les conceptes definits siguin aplicables a totes les previsions que s'hi fan. Cal dir, però, que, estrictament, són definicions les previstes en les lletres a) i g), mentre que el previst a la lletra h) no és pròpiament una definició, tot i que sí que tracta un aspectes que també és general a la resta d'articles i, des d'aquest punt de vista, es podria considerar jurídicament acceptable la seva inclusió a l'article 2. Tanmateix, considerem que seria més adient traslladar el contingut de la lletra h de l'article 2 a l'article 9, tal com indicarem en tractar aquest article.

L'article 3 estableix la naturalesa jurídica i l'adscripció del Registre. L'adscripció es preveu al departament competent en matèria de medi ambient, previsió que en aquest moment és correcta. Tanmateix, quan es constitueixi l'Agència de la Natura de Catalunya, creada per la Llei 7/2020, de 2 de juliol, el Registre passarà a dependre d'aquesta Agència. Per atendre degudament aquesta circumstància, que afecta la indicació de l'adscripció del Registre i també altres previsions on s'atribueixen competències a la direcció general actualment competent en la matèria, hi ha diferents opcions jurídico-normatives:

- La primera opció és no tocar res en aquest Projecte de decret proposat i que sigui el Decret que aprovi els Estatuts de l'Agència de la Natura el que indiqui els aspectes que fins llavors corresponen al departament o a la direcció general competents i que passaran a correspondre a l'Agència.

- La segona opció seria la de fer les previsions adients en aquest Projecte de decret per plasmar que les referències al departament i a la direcció general competents són provisionals fins no es constitueixi l'Agència. Per aplicar aquesta opció hi hauria, com mínim, les dues alternatives següents: 1) preveure a l'articulat la referència a l'Agència i establir en una disposició transitòria el departament i direcció general competents mentre no es constitueix l'Agència, o 2) mantenir la referència al departament i a la direcció general competent en l'articulat i establir en una disposició (que podria ser addicional) que aquestes previsions es consideraran fetes a l'Agència quan aquesta és constitueixi.

Totes les opcions i alternatives indicades són viables jurídicament i, per tant, correspon a la unitat proposant decidir quina d'elles considera adient aplicar.

L'article 4 preveu les finalitats del Registre i l'article 5 les finques que s'hi poden inscriure. La determinació de les finques que es poden inscriure en el Registre es fa en base a criteris de tipus urbanístic, en concret, del tipus de sol on estan situades, i



amb l'exigència que han de tenir un dels tres tipus d'instruments jurídics que s'hi preveuen, que són el contracte de custòdia del territori, el conveni o el pla de gestió, tots tres definits a l'article 2 del Projecte de decret, i amb el contingut que preveuen, respectivament, els tres annexes del Projecte de decret, als quals fa remissió aquest article 5.

L'article 6 regula el procediment d'inscripció en el Registre i també la inscripció pròpiament dita, que s'ha de fer un cop acabat el procediment d'inscripció, ja sigui amb resolució expressa o presumpta, tal com preveu l'apartat últim de l'article 6. La regulació del procediment d'inscripció que s'hi preveu s'adequa a la legislació bàsica estatal sobre procediment administratiu comú (Llei 39/2015, d'1 d'octubre) i també a la legislació de procediment de la Generalitat (Llei 26/2010, del 3 d'agost) , i al Decret 76/2020, de 4 d'agost, d'Administració digital, disposicions que seran d'aplicació en tot allò no previst expressament en el Projecte de decret, sense necessitat que aquest ho prevegi de manera expressa. Tot i això, hem de fer una observació en relació amb el previst a l'apartat 5, on diu "*El termini màxim per resoldre la sol·licitud d'inscripció és de sis mesos. (...)*". Cal tenir en compte que d'acord amb el previst a l'article 21.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, el termini de sis mesos, com a màxim, s'estableix per a la notificació de la resolució, no per dictar-la. Per aquesta raó, s'ha de modificar la redacció de l'article 6.5 abans indicada en el sentit següent: "*El termini màxim per dictar i notificar la resolució d'inscripció és de sis mesos. (...)*".

D'altra banda, en cas que es traslladi el contingut de la lletra h de l'article 2 a l'article 9, en els termes que exposem més endavant, al final de l'article 6.1 seria convenient afegir-hi el següent: "*... d'acord amb el que preveu l'article 9.1*", tenint en compte que l'article 6.1 estaria fent referència a una qüestió encara no regulada, a diferència del que passa ara, que es regula a l'article 2. Aquesta modificació seria necessària per a un compliment adequat de les regles de tècnica normativa.

L'article 7 estableix el contingut de la inscripció. Estrictament, el contingut de la inscripció es preveu a l'apartat 1, mentre que l'apartat 2 estableix una classificació de les finques que es poden inscriure en el Registre, a la qual remet la lletra d) de l'apartat 1 quan estableix com a una de les dades a inscriure la categoria de les finca de les previstes a l'apartat 2. L'article 7, amb l'estructura proposada, es considera correcte jurídicament.

L'article 8 regula la publicitat i el tractament de les dades del Registre. A l'apartat 1 estableix que les dades del Registre són de caràcter públic i que es poden consultar al web del Departament de Territori i Sostenibilitat i al Portal de la Transparència, excepte les dades de caràcter personal. L'apartat 2 preveu, precisament, que es



respectarà la normativa vigent en matèria de dades de caràcter personal en el tractament de les dades que es faci a la base de dades del Registre. El contingut d'aquest article es considera correcte jurídicament.

L'article 9 estableix les obligacions de les entitats responsables de la gestió de les finques inscrites al Registre. La indicació de a qui correspon la responsabilitat de la gestió de les finques inscrites es preveu, tal com ja hem indicat, a l'article 2.f. Tot i que, tal com hem dit al tractar l'article 2, considerem acceptable jurídicament establir els responsables de la gestió dins de l'article 2, seria més adient traslladar aquest contingut a l'article 9, de manera que aquest article establís tant qui són els responsables de la gestió, com quines són les seves obligacions. Si la unitat proposant decideix aplicar aquesta recomanació, hauria de suprimir la lletra f) de l'article 2 i incorporar el seu contingut a un apartat 1 de l'article 9, que s'hauria de crear nou. Els actuals apartats 1 i 2 de l'article 9 passarien a ser els apartats 2 i 3, respectivament. La remissió de l'actual apartat 2 (que seria el 3) a l'apartat 1 hauria de ser a l'apartat 2, d'acord amb la nova numeració indicada. Així mateix, s'hauria de modificar el títol de l'article 9, que podria dir "Responsables de la gestió de les finques inscrites en el Registre i llurs obligacions". Finalment, l'apartat 1 hauria de començar de la manera següent: "Son persones i entitats responsables de la gestió de les finques inscrites en el Registre les següents:" i a continuació anirien els tres guionets de l'actual article 2.h, que s'haurien de numerar amb lletres (a,b,c).

En tot cas, tant si el contingut de l'article 2.f es trasllada a l'article 9, segons l'indicat abans, com si no, cal corregir una errada en la indicació de l'apartat 2 (diu "10.2" ha de dir "9.2")

L'article 10 regula la baixa en el Registre. L'apartat 1 estableix les causes de la baixa, entre les quals es preveu la sol·licitud de baixa voluntària. El contingut d'aquest apartat es considera correcte jurídicament i adequat a la resta del contingut del Projecte de decret. Tanmateix, si es modifica l'article 9 en els termes que acabem d'exposar en tractar aquest article, s'hauran de modificar les remissions que fa l'article 10.1 als diferents apartats i subapartats de l'article 9.

L'apartat 2 de l'article 10 preveu els òrgans competents per tramitar i resoldre la baixa en el Registre i estableix també que en tots els supòsits previstos a l'article 10.1, excepte el de la baixa voluntària, s'haurà de donar audiència "a les persones titulars de la finca afectada". Considerem que aquesta previsió s'ha d'esmenar i preveure l'audiència a la persona o entitat responsable de la gestió de la finca afectada, atès que haurà estat aquesta persona o entitat la que haurà sol·licitat la inscripció en el Registre, tal com preveu l'article 6.1 del Projecte de decret.



La disposició final única preveu l'entrada en vigor del decret. S'estableix que aquesta es produirà en el termini de vint dies des de la seva publicació en el DOGC. És a dir, estableix el mateix termini que preveu, amb caràcter general, l'article 111-10 del Codi civil de Catalunya. Tenint en compte el contingut del Projecte de decret, es considera que no cal un termini inferior, i tampoc un termini superior de *vacatio legis*. Així mateix, es considera adient establir de manera expressa el termini per a la entrada en vigor encara que, tal com hem dit, sigui el mateix que es preveu al Codi civil amb caràcter general.

Els Projecte de decret finalitza amb tres annexes, dedicats, respectivament, a establir el contingut que hauran de tenir, respectivament, els acords de custòdia del territori, els convenis i els plans de gestió de les finques que s'inscriuran en el Registre. El contingut dels annexes es considera correcte i es valora favorablement el fet que en l'última versió del Projecte de decret s'hagi establert de manera diferenciada el contingut de cadascun dels instruments citats, atès que fa el projecte normatiu més clar i generarà una major seguretat jurídica en la seva aplicació.

Conclusió

El Projecte de decret (versió de 7.10.2020) i les memòries que l'acompanyen (versions de 7.10.2020) es consideren jurídicament correctes per poder iniciar la seva tramitació, un cop s'hi hagin fet les esmenes que s'indiquen en aquest informe respecte del text del Projecte de decret i de la memòria general.

Considerem que seria adient que, un cop la unitat proponent hagi fet les esmenes indicades, ho comuniqui a aquesta Àrea d'Assessorament Jurídic a l'Àmbit de Medi Ambient per tal de comprovar que el resultat és jurídicament correcte i emetre un informe jurídic complementari al respecte.

Barcelona, 1 de desembre de 2020

Teresa López Díaz
Advocada de la Generalitat