

APORTACIONS AL PROJECTE DE DECRET PEL QUAL S'APROVEN ELS ESTATUTS DE L'AGÈNCIA DE LA NATURA DE CATALUNYA

1. CONSIDERACIONS GENERALS

Un cop revisat el projecte de decret pel qual s'aproven els Estatuts de l'Agència de la Natura de Catalunya que es troba en fase de participació pública en el Portal Participa.gencat.cat, la Institució Catalana d'Història Natural fa les següents consideracions:

1.1 El retard en la tramitació dels Estatuts de l'Agència de la Natura de Catalunya i la seva posada en marxa és molt preocupant.

Tot i que es valora favorablement que finalment es tramiti el projecte de decret per aprovar els Estatuts de l'Agència de la Natura de Catalunya, es valora molt negativament l'enorme lentitud i el gran retard acumulats en la seva tramitació, que s'hauria d'haver produït com a molt tard el 7 de juliol de 2021, segons determina la Llei 7/2020 de l'Agència de la Natura de Catalunya.

La demora en la tramitació del projecte de decret dels Estatuts de l'Agència fa que l'aprovació acumuli actualment un retard d'incompliment de la Llei de més de 2 anys i mig. Aquesta situació de manca de prioritització política per part del Govern d'una actuació tan rellevant per conservar el patrimoni natural i frenar la pèrdua de biodiversitat a Catalunya, pot tenir com a conseqüència directa que finalment sigui materialment impossible aprovar els Estatuts de l'Agència de la Natura de Catalunya en la present legislatura, i pot abocar l'aprovació d'aquests Estatuts a un futur incert en l'escenari d'un eventual canvi de govern de la Generalitat.

1.2 L'àmbit d'actuació que el projecte de Decret d'Estatuts defineix per a l'Agència de la Natura de Catalunya no respecta l'àmbit previst a la Llei de creació de l'Agència.

El projecte de decret estableix, de forma confusa i fins i tot contrària als articles 2.1 i 3.1 de la Llei 7/2020, un àmbit d'actuació limitat només a la gestió dels espais naturals protegits i de la infraestructura verda. La Llei 7/2020 és inqüestionable en relació amb aquest àmbit territorial d'actuació, que queda establert per a tot el territori de Catalunya. D'altra banda, la definició de la xarxa d'infraestructura verda de Catalunya encara no s'ha desenvolupat ni se n'ha definit l'abast. Aquesta situació obriria la porta a que l'Agència no pogués exercir les seves funcions en aquest territori fins que aquesta xarxa no estigui definida per part del Govern, fet que a la pràctica reduiria dràsticament la capacitat d'actuació territorial de l'Agència.

La pèrdua de biodiversitat i la degradació del patrimoni natural es produeix, especialment, fora dels espais naturals protegits. El Parlament de Catalunya va considerar que l'actuació competencial de l'Agència s'ha de produir en tot el territori de Catalunya, i no només en els espais naturals protegits, on, precisament, ja existeixen més mecanismes de gestió per garantir la conservació de la biodiversitat.

1.3 La proposta d'Estatuts limita la capacitat d'actuació i l'operativitat de l'Agència que li atorga la Llei de creació, i queda fortament condicionada per les polítiques sectorials agrícoles, ramaderes, forestals i pesqueres.

La proposta que recull el projecte de decret redueix la capacitat operativa de l'Agència des del punt de vista del desenvolupament de les competències i funcions que li atribueix la Llei 7/2020. La proposta preveu un nombre excessiu d'òrgans i mecanismes obligats de coordinació, que afegirà molta complexitat i burocràcia interna al funcionament de l'Agència.

La principal conseqüència negativa d'aquesta situació serà que l'Agència no tindrà, ni l'autonomia suficient, ni l'agilitat, l'eficàcia i l'eficiència necessàries per fer front als reptes a què Catalunya s'enfronta per frenar la pèrdua de biodiversitat i la degradació del patrimoni natural. Per garantir el manteniment dels serveis ecosistèmics que proveeix la natura i que són bàsics per al desenvolupament socioeconòmic, la salut i el benestar de la societat catalana, cal una Agència amb agilitat i autonomia des del punt de vista operatiu i executiu.

El redactat de l'article 20 defineix una vocació de l'Agència totalment supeditada i sotmesa al veto de les administracions responsables de desenvolupar les polítiques agràries i pesqueres. La proposta d'Estatuts hauria de posar l'accent en la prevalença dels objectius de conservació de la biodiversitat i en els principis de coordinació i col·laboració amb les polítiques sectorials per assolir-los, en comptes de supeditar la capacitat d'autoorganització i les potestats de l'Agència que li atribueix la Llei 7/2020 als interessos d'aquestes polítiques.

2. CONSIDERACIONS PARTICULARS A L'ARTICULAT

Per tot l'anterior, i amb la vocació d'aconseguir uns Estatuts de l'Agència de la Natura de Catalunya ajustats a la Llei 7/2020 i que proporcionin a aquesta organització les capacitats per desenvolupar una acció executiva amb autonomia, agilitat, eficiència i eficàcia per revertir la pèrdua de biodiversitat a Catalunya, CONSERVACIÓ.CAT proposa els següents canvis en el redactat del projecte de Decret:

Article 1 "Naturalesa i adscripció"

Proposta

En relació a l'article 1.2, es proposa canviar el redactat actual eliminant el terme "patrimoni natural i biodiversitat":

1.2 L'Agència s'adscriu al departament competent en matèria de medi ambient patrimoni natural i biodiversitat.

Argument

Es considera que tal i com està escrit excedeix allò que determina l'article 1 de la Llei 7/2020 de l'Agència de la Natura de Catalunya que estableix que "Es crea l'Agència de la Natura de Catalunya, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar per al compliment de les seves funcions, adscrita al departament competent en matèria de medi

ambient...” En cap cas parla de “patrimoni natural i biodiversitat” i cal eliminar aquesta expressió de l'articulat.

Utilitzar en aquest apartat “patrimoni natural i biodiversitat” pot induir a interpretacions errònies. D'entrada, perquè les pròpies funcions de l'Agència ja són les competències en matèria de biodiversitat i patrimoni natural. A més, les competències en aquesta matèria han estat adscrites al llarg de la història de l'administració pública catalana a diferents departaments segons el moment polític.

Per tant, l'Agència ha d'estar adscrita al departament competent en matèria de medi ambient.

Article 2. Domicili i àmbit territorial d'actuació

Proposta

Es proposa eliminar l'article 2.2 i substituir-lo pel redactat que es transcriu a sota: ~~2.2 L'àmbit de les competències de gestió de l'Agència són els espais naturals protegits de Catalunya i els espais que hagin estat delimitats com a infraestructura verda que els connecta. L'Agència pot promoure actuacions de foment de la millora de la biodiversitat a tot el territori de Catalunya que, en el cas que afectin competències sectorials relacionades amb l'activitat desenvolupada en aquell espai, les planificarà i executarà, conjuntament, amb la resta d'unitats de l'Administració competents.~~

2.2 L'Agència de la Natura de Catalunya té com a àmbit d'actuació tot el territori de Catalunya i exerceix les seves funcions segons l'estructura territorial que estableix l'article 24 d'aquest Decret.

Argument

El primer paràgraf de l'article 2.2, contradiu el que determina l'article 3.1 de la Llei 7/2020, del 2 de juliol, de l'Agència de la Natura de Catalunya, que estableix que “L'Agència de la Natura de Catalunya té com a àmbit d'actuació tot el territori de Catalunya...”

La redacció actual limita molt la capacitat d'actuació de l'Agència. Des d'un punt de vista jurídic una disposició general amb rang de decret no pot contradir el que estableix una llei. Per tant, cal eliminar el text actual i substituir-lo pel de l'article 3.1 de la Llei 7/2020.

El segon paràgraf de l'article 2.2 també s'ha d'eliminar, per dos motius:

- El primer és que també contradiu l'article 3.1 de la Llei 7/2020, en tant que l'Agència no només té com a àmbit d'actuació tot el territori de Catalunya en les accions de foment, sinó en totes les accions que deriven de les funcions que li proveeix l'article 3.1.
- El segon motiu és que la temàtica d'aquest paràgraf fa referència a competències i mecanismes de col·laboració, que ja estan previstos en el capítol IV dels estatuts. Per tant, no escau tractar competències i mecanismes de col·laboració en un article que fa referència al *Domicili i l'àmbit territorial*.

Article 14 Composició de la Comissió Social

Proposta

Es proposa canviar el redactat de l'apartat 14.2 "La Presidència de la Comissió Social correspon a una persona representant del món rural en espais naturals protegits, escollida de forma rotatòria entre les persones membres de les vocalies del Consell Social vinculades a les activitats econòmiques relacionades amb els espais naturals protegits".

pel següent redactat:

14.2 La Comissió Social elegeix de forma rotatòria un/a president/a entre els seus membres per a un període de dos anys, renovable per dos anys més.

Argument

La presidència no ha de correspondre sempre i de forma continuada a un únic sector. La voluntat de la Llei és que aquesta Comissió sigui un òrgan participatiu representatiu de tots els sectors i, per tant, la seva presidència també hauria de poder estar exercida, de forma rotatòria, per tots els sectors que hi són representats.

Aquest funcionament seria equivalent al que s'estableix en els estatuts de l'Agència Catalana de l'Aigua pel seu òrgan d'assessorament i de participació, que és el Consell per a l'Ús Sostenible de l'Aigua. D'acord amb l'article 14.2 del Decret d'aprovació dels Estatuts de l'Agència Catalana de l'Aigua, el Consell per a l'Ús Sostenible de l'Aigua elegeix un/a president/a i un/a vicepresident/a entre els seus membres per un període de dos anys renovable per dos anys més.

D'altra banda, l'expressió "persona representat del món rural" és molt confusa i enlloc se'n fa una definició de què significa. "Món rural" és un terme extremadament generalista, indeterminat i poc clarificador. Aquesta indefinició pot generar molta confusió a l'hora d'escollir representat.

Article 15 Funcions de la Comissió Social

Proposta

Entre les funcions de la Comissió Social els Estatuts en preveuen els següents:

Article 15.1 a): assessorar i orientar l'acció de l'Agència, participant activament en la formulació de directrius, en l'impuls de propostes normatives i de les estratègies més rellevants que promogui l'Agència.

Article 15.1 e): Informar preceptivament el contracte programa de l'Agència de la Natura de Catalunya i els instruments de planificació estratègica.

En relació amb aquests apartats, es proposa canviar-ne el redactat per aquest:

15.1 a) Assessorar i orientar l'acció de l'Agència, participant activament en la formulació de directrius, i en l'impuls de propostes normatives i de les estratègies més rellevants que promogui l'Agència en relació amb els objectius que estableix l'article 2 de la Llei 7/2020.

15.1 e) Ser coneixedors, previ a l'aprovació al Consell de Direcció, del contracte programa de l'Agència de la Natura de Catalunya i dels instruments de planificació estratègica.

Argument

En relació amb l'apartat 15.1 a), es considera necessari puntualitzar que l'assessorament i orientació de l'Agència haurien de fer-se estrictament en relació amb els objectius que estableix la Llei. Enloc del Decret es defineix quina és la vocació de la Comissió Social i, per tant, es considera imprescindible que sigui un òrgan de participació que vetlla per donar compliment a les determinacions de la Llei i les seves funcions no s'extralimiten.

En relació a l'apartat 15.1 e), es considera que la Comissió Social ha de ser coneixedora i alhora poder valorar el contracte programa previ a la seva aprovació per part del Consell de Direcció, però es considera que no és jurídicament correcte atribuir-li la funció d'emetre un informe preceptiu al contracte-programa entre l'Agència i el departament competent en matèria de medi ambient.

Fent una anàlisi de les diferents funcions de la Comissió Social, i considerant les determinacions de la Llei 7/2020, s'interpreta clarament que la voluntat d'aquesta comissió és la de ser un òrgan assessor, participatiu i d'actuar com a ens de consens. Per tant, sembla lògic que pugui emetre informes i propostes sobre diferents temàtiques. Tanmateix, que entre les seves funcions estigui la d'informar preceptivament el contracte programa excedeix la lògica jurídica, atès que aquesta funció està vinculada a òrgans amb determinades potestats administratives atribuïdes per la normativa i per raó de la matèria de la qual en son competents.

D'acord amb l'article 6 de la Llei 7/2020, del 2 de juliol, de l'Agència de la Natura de Catalunya, el contracte programa s'estableix entre el departament competent en matèria de medi ambient i l'Agència, on s'inclouen els objectius i els recursos i pressupostos necessaris per a aquests objectius, els resultats esperats i els instruments de seguiment. Cal entendre que aquesta funció és molt tècnica, jurídica i administrativa i ha d'estar vinculada exclusivament a la direcció de l'Agència i al Consell de Direcció, com a òrgans que es relacionen amb el departament competent amb medi ambient, al qual s'adscriu l'Agència. En aquest sentit, els informes preceptius només tenen raó de ser quan existeix un òrgan administratiu amb unes competències específiques sobre unes matèries i capacitat tècnica per poder-los emetre. No és el cas de la Comissió Social.

D'altra banda, no sembla factible que una comissió amb 30 membres i sense una unitat tècnica vinculada, pugui emetre un informe sobre el contracte-programa. D'altra banda, la funció

consultiva d'assessorar i orientar l'acció de l'Agència de la Comissió Social, que és la principal vocació que li atribueix la Llei 7/2020, ja queda suficientment recollida en l'apartat 15.1 f).

Article 20 Mecanismes de coordinació i cogestió amb els òrgans, organismes i entitats públiques de la Generalitat

Proposta

En relació amb aquest article es proposa eliminar els apartats 20.3 i 20.6, i modificar l'apartat 20.1 amb el redactat següent:

20.1 L'Agència de la Natura de Catalunya es relaciona amb els organismes i entitats públiques de la Generalitat competents en les polítiques sectorials que interaccionen amb el patrimoni natural i la biodiversitat, d'acord amb el principi de coordinació administrativa. La coordinació ~~i presa d'acords~~ s'exerceix mitjançant la constitució de comissions de coordinació bilaterals o multilaterals, segons el cas, i altres mecanismes de relació.

~~20.3 Es poden constituir comissions de coordinació amb la funció d'avaluar l'estat de conservació de la biodiversitat i les causes i les mesures per evitar-ne el declivi, i també la d'assegurar la planificació i gestió adaptativa dels usos i activitats en el sistema d'espais naturals protegits, en els espais que en formen part, terrestres i marins, i en el conjunt de la infraestructura verda, i la compatibilització amb les activitats tradicionals. En aquestes comissions, hi participen l'Agència i les unitats directives sectorials competents per raó de la matèria. També podran ser convidades entitats representants de diferents sectors, incloent-hi el sector agrícola i forestal.~~

~~20.6 Les actuacions de l'Agència en hàbitats d'interès pesquer, en terrenys forestals i en els espais agrícoles s'han de comunicar a les unitats directives sectorials. Així mateix, aquestes unitats han de comunicar a l'Agència les actuacions que porten a terme en espais naturals de protecció especial i els espais que hagin estat delimitats com a infraestructura verda que els connecta.~~

Es proposa la inclusió d'un nou apartat en l'article 20 amb el següent redactat:

"L'Agència pot subscriure convenis, protocols i acords amb altres administracions i entitats públiques en l'àmbit de les competències respectives, i promoure la constitució de consorcis o qualsevol altra modalitat associativa entre ens locals i entitats per a la consecució de finalitats d'interès comú en matèria de conservació del patrimoni natural i biodiversitat".

Argument

En relació amb l'esmena de l'apartat 20.1, es considera que cal eliminar el terme "presa d'acords". La Llei 7/2020 estableix les comissions de coordinació necessàries per tal que l'Agència tingui espais per treballar de forma col·laborativa i sinèrgica amb el conjunt de les administracions públiques. En aquestes comissions no sempre hi haurà la necessitat de

prendre acords però, encara que fos així, establir en els estatuts que cal prendre acords de forma obligada pot comprometre l'autonomia i l'operativitat de l'Agència i, per tant, la seva eficàcia i eficiència en assolir el objectius que li encarrega la Llei.

En relació amb la proposta d'eliminar l'apartat 20.3, la primera part de l'article que fa referència a una comissió de coordinació amb la funció avaluar l'estat de conservació de la biodiversitat i les seves causes es considera sobrera. Aquesta funció ja està assignada a l'Observatori del patrimoni natural, concretament en l'article 4.c) del Decret 37/2023, de 7 de març, pel qual es crea l'Observatori del Patrimoni Natural i la Biodiversitat que estableix "Avaluar periòdicament l'estat del patrimoni natural i el grau de compliment dels instruments i plans estratègics de conservació del patrimoni natural i la biodiversitat."

La resta de l'article, que es refereix a "assegurar la planificació i gestió adaptativa dels usos i activitats en el sistema d'espais naturals protegits, en els espais que en formen part, terrestres i marins, i en el conjunt de la infraestructura verda, i la compatibilització amb les activitats tradicionals", es pot fer a través de les comissions de coordinació que s'estableixen en l'article 20.1. Aquest article, per tant, és redundant i no fa més que confondre i pot dificultar l'agilitat i la capacitat de treball de l'Agència.

En relació amb la proposta d'eliminar l'apartat 20.6, els arguments per fer-ho són els següents:

- Amb totes les comissions de coordinació bilaterals i/o multilaterals que s'han previst, es considera que ja es garanteix amb escriu la comunicació de les actuacions que es facin en hàbitats d'interès pesquer, en terrenys forestals i en els espais agrícoles.
- La comunicació obligada en tots els casos traurà agilitat i capacitat de treball a l'Agència. El fet que el redactat de l'article sigui tant genèric i tant poc concret quan es refereix a "comunicar actuació" pot donar lloc a una interpretació igual de dispar i afegir encara més burocràcia i dificultats operatives a la gestió de l'Agència. La comunicació de les actuacions ha de poder integrar-se en les tasques que es desenvolupen en les comissions de coordinació.

Finalment es proposa incloure un nou apartat en l'article 20 on es prevegi la possibilitat que l'Agència pugui establir fórmules col·laboratives de cooperació i de cogestió tant amb entitats públiques com administracions i entitats privades que permetin una gestió eficaç i participativa del patrimoni natural. Aquestes modalitats podrien desenvolupar-se mitjançant entitats de custòdia o mitjançant consorcis de municipis, com alguns que actualment estan funcionant amb força èxit.