



5 d'abril de 2022

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei del llibre segon del Codi de finances públiques de Catalunya, relatiu al Patrimoni de la Generalitat de Catalunya.

En data 18 de juliol de 2017, el Govern va aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de patrimoni de la Generalitat. L'Avantprojecte de Llei no va iniciar la seva tramitació. Vist el temps transcorregut sense que s'hagi continuat amb la tramitació de l'esmentat avantprojecte de Llei, atès que s'han desenvolupat diverses ordres de caire patrimonial, es considera necessari aprovar una nova memòria preliminar i sotmetre novament la iniciativa al tràmit de consulta pública prèvia.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, determina que la tramitació d'un Projecte de Llei requereix l'acord previ sobre l'oportunitat de la iniciativa i que s'inicia a proposta del departament o dels departaments interessats als quals correspon elaborar l'avantprojecte de Llei.

D'altra banda, l'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de Llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta del conseller d'Economia i Hisenda, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei del llibre segon del Codi de finances públiques de Catalunya, relatiu al Patrimoni de la Generalitat de Catalunya, la qual s'adjunta com a annex a aquest Acord.

Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei del llibre segon del Codi de finances públiques de Catalunya, relatiu al Patrimoni de la Generalitat de Catalunya.

1. Els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa.

1.1 Context normatiu en què s'impulsa la iniciativa

L'actual legislació en matèria de patrimoni —que té els orígens en la Llei 11/1981, de 7 de desembre, ara refosa en el Decret legislatiu 1/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya— acumula pràcticament 36 anys d'història i una vuitantena de modificacions que han convertit el text en una estructura sovint incoherent, de difícil comprensió i insuficient per donar resposta a les necessitats diàries de la gestió patrimonial de la Generalitat. Aquesta legislació ha estat, a més, desenvolupada per una pluralitat de reglaments que regulen, de manera dispersa i no sempre coherent amb les previsions legals, els diferents aspectes que afecten l'actuació de l'administració autonòmica en aquest àmbit.

Durant aquests període el text també s'ha vist condicionat per la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del Patrimoni de les Administracions Públiques, que substituïa el preconstitucional Decret 1022/1964, de 15 d'abril, pel qual s'aprova el text articulat de la Llei de Bases del Patrimoni de l'Estat. La nova regulació bàsica no es centra exclusivament en la regulació dels béns de l'administració general de l'Estat sinó que a diferència de l'anterior, entra a regular d'una forma exhaustiva el nucli essencial dels béns de l'administració autonòmica i local a través de diversos títols competencials: 149.1.6, 149.1.8, 149.1.17, 149.1.18.

En paral·lel el marc competencial de la Generalitat de Catalunya en matèria de patrimoni també ha evolucionat de forma substancial des del 1981. Així si l'Estatut de 1979 contemplava un únic precepte, el 43, on es configuraven els béns que formaven part del patrimoni de la Generalitat i s'habilitava a la Generalitat a regular-los per Llei, l'actual Estatut fa referència no només a la competència per regular el patrimoni de la Generalitat —article 215 de l'Estatut— sinó també al règim dels béns de domini públic i patrimonials del conjunt del sector públic català en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 de la Constitució —article 159.1.a) de l'Estatut.

Però no és l'única competència prevista per l'Estatut que contempla també de forma explícita la competència exclusiva en matèria de règim local que, respectant el principi d'autonomia local, inclou el règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials i les modalitats de prestació dels serveis públics —article 160.1.c) de l'Estatut—. I també la regulació patrimonial d'algunes polítiques sectorials com la competència exclusiva en matèria de patrimonis públics de sòl i habitatge —article 149.5.d) de l'Estatut—; la competència compartida en l'organització i la gestió del patrimoni i dels serveis que integren l'assistència sanitària i els serveis socials del sistema de la seguretat social a Catalunya —article 165.1.c) de l'Estatut—; o la competència executiva de la legislació de l'Estat en matèria d'administració i la gestió patrimonial dels immobles i dels

equipaments adscrits a l'Administració penitenciària catalana i de tots els mitjans materials que li siguin assignats —article 168.1.d) de l'Estatut.

El conjunt de modificacions operades en el marc competencial, els canvis incorporats per la legislació bàsica o el simple transcurs de pràcticament quatre dècades aconsellen doncs que el contingut d'aquest avantprojecte no sigui el de simple esmena, sinó que reformi de la forma substancial les bases sobre les que es fonamenta la legislació de patrimoni de la Generalitat de Catalunya.

En paral·lel l'experiència de la gestió patrimonial de la Generalitat al llarg de més de tres dècades han fet aparèixer noves necessitats de gestió no contemplades en l'actual legislació i que es singularitzen en: la configuració d'un nou model de gestió empresarial i els seus edificis administratius, i l'articulació d'una regulació integral del seu patrimoni empresarial. La inèrcia de la gestió patrimonial, fixada a partir d'un text jurídic en què lluny de configurar un model de gestió únicament articulava els procediments administratius, ha acabat delimitant el paper del Departament competent en matèria de patrimoni a ser un mer tramitador administratiu. Tot plegat s'allunya dels models de gestió del patrimoni immobiliari que aposten per la configuració de polítiques comunes de racionalització i optimització per aconseguir una gestió més eficient del patrimoni immobiliari i singularment dels seus edificis administratius.

El sector públic de la Generalitat ha anat creixent i diversificant les seves vies d'actuació, de forma que a mesura que augmentava en dimensió, també ho feia en complexitat organitzativa. Aquesta complexitat, juntament amb el que disposa l'Estatut d'autonomia de Catalunya que assenyala que el pressupost de la Generalitat inclou totes les despeses i tots els ingressos de la Generalitat, i també dels organismes, les institucions i les empreses que en depenen, fa necessari una regulació integral del patrimoni empresarial que ens permeti millorar l'eficiència i una millor utilització dels recursos públics de les entitats en benefici dels ciutadans.

L'increment de les entitats del sector públic la Generalitat, amb més de 200 ens de tipologia i naturalesa jurídica molt diversa, fa que la seva gestió sigui complexa i exigeix d'una regulació integral des del punt de vista patrimonial que superi l'actual model estructurat a partir de les escasses previsions del Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana i en permeti millorar l'eficiència.

1.2 Identificació dels principals problemes que es pretenen solucionar

- La regulació en matèria de patrimoni s'articula en un text obsolet modificat reiteradament al llarg de 36 anys no sempre de forma coherent
- No s'ha adaptat la normativa catalana de patrimoni al nou marc competencial delimitat per l'Estatut i la legislació bàsica estatal, fet que ha plantejat dubtes als operadors pel que fa a la seva aplicació. Això ha generat inseguretats jurídiques sobre com s'ha d'aplicar la normativa patrimonial.

- La Llei vigent està mancada d'un model de gestió empresarial, que consisteix en un major aprofitament dels immobles i drets que facilitaran uns estalvis i a la vegada proporcionaran un major benestar per als usuaris i treballadors.
- Manca una regulació integral del règim patrimonial de les diferents entitats del sector públic de la Generalitat de Catalunya, ja que la regulació es troba dispersa en diversos textos normatius i, en el cas de determinades entitats, no existeix cap mena de regulació.

2. Els objectius que es volen assolir.

Els objectius del projecte normatiu es singularitzen en els següents:

- a) Millorar la seguretat jurídica en l'aplicació de la normativa de patrimoni.
- b) Incrementar l'eficàcia i eficiència en l'actuació sobre el patrimoni de la Generalitat de Catalunya i de les entitats del sector públic.
- c) Reduir els recursos destinats a la despesa immobiliària per part de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i de les entitats del sector públic.
- d) Garantir una gestió integral del patrimoni immobiliari de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i de les entitats del sector públic.
- e) Millorar el control del conjunt de béns i drets de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives.

S'han valorat les següents opcions:

3.1. Opció de "no fer res" o mantenir la situació actual. Suposaria que es continuaria aplicant la normativa vigent, amb la inseguretat jurídica i ineficàcia de la gestió patrimonial per la Generalitat de Catalunya, les entitats del sector públic i la resta d'administracions públiques, com Ajuntaments, Diputacions i pels propis usuaris que participen en contractes patrimonials amb la Generalitat de Catalunya, per exemple en qualitat de cessionaris o arrendadors.

3.2. Opció normativa preferida. Amb la reforma global de la legislació de patrimoni, es vol configurar un cos normatiu complet en matèria de patrimoni de la Generalitat de Catalunya que formarà part del Codi de Finances, a la vegada que atorgui major seguretat jurídica a tots els operadors, acabi amb la dispersió normativa i que eviti haver de recórrer constantment a la legislació estatal per manca d'una regulació pròpia a l'hora de tramitar qualsevol expedient per manca d'una regulació pròpia catalana. Dotant al text d'una nova estructura que permeti ordenar els instruments en matèria de patrimoni, però també definir-ne el procediment sense necessitat d'haver de recórrer permanentment a la legislació estatal per manca de regulació pròpia a Catalunya. Així es regularan en un únic text les formes d'adquisició, les eines de protecció i defensa del patrimoni o els instruments de gestió de béns i drets diferenciant els de domini públic dels patrimonials.

Des de la perspectiva de la Generalitat, la iniciativa vol articular una definició innovadora del seu Patrimoni, entès com un conjunt de béns subordinats als fins de la Generalitat però conformat no només pel patrimoni de la seva administració general sinó també del seu sector públic. Incorporant així mateix dos canvis rellevants en relació l'actual marc legal: la regulació del patrimoni empresarial de la Generalitat i l'articulació de mecanismes de racionalització i eficiència dels edificis administratius de la Generalitat. El primer ha de permetre definir el règim jurídic del patrimoni de les entitats del sector públic; harmonitzar els criteris i les competències en matèria d'adquisició i alienació; concretar la forma d'administració dels títols del patrimoni empresarial; així com el règim jurídic i destí dels béns desafectats. El segon, ha de servir per configurar els principis de racionalització i eficiència en la gestió dels edificis administratius de la Generalitat que s'haurien d'implantar a través de diferents plans i programes o de la configuració legal de l'actual catàleg d'espais, que té com objectiu garantir una major racionalització i optimització d'espais de la Generalitat de Catalunya.

A través de tots aquests nous instruments, i d'una distribució de competències adient a la consideració del Patrimoni de la Generalitat com a part de la seva Hisenda, l'Avantprojecte de llei de patrimoni ha de fer possible que la Generalitat gestioni de forma integrada el conjunt de béns i drets de la Generalitat, sota el principi d'eficiència i amb l'objectiu de proveir de forma adequada els edificis necessaris per a la prestació de serveis públics, i de la rentabilitat de la seva explotació conjunta. Tot plegat ha de permetre la reducció dels recursos destinats a la despesa immobiliària per tal de poder destinar aquests recursos a d'altres polítiques públiques prioritàries com la salut, l'educació o les polítiques socials.

El que singularment es concreta en:

- a) Definir els principis de gestió del patrimoni de la Generalitat: diferenciant els béns de domini públic dels patrimonials, garanteixin l'eficiència en la seva gestió i permetin la rendibilitat de la seva explotació conjunta.
- b) Configurar un règim competencial que permeti dissenyar i executar una política patrimonial comuna de la Generalitat: diferenciant el Govern, el conseller competent, la Direcció General del Patrimoni de la Generalitat de Catalunya i les entitats del sector públic de l'Administració de la Generalitat.
- c) Regular tots els procediments d'instruments d'adquisició o gestió: mitjançant una regulació completa en un text normatiu que eviti haver de recórrer a d'altres disposicions.
- d) Delimitar els marges de discrecionalitat administrativa: incorporant controls d'oportunitat en cost/benefici en determinats procediments.
- e) Regular l'inventari patrimonial de la Generalitat: incorporant en aquest els béns assignats, adscrits o propis als Departament, els béns immaterials i l'inventari de les entitats del sector públic de l'Administració de la Generalitat amb excepció d'aquells que hagin estat adquirits pels organismes públics amb el propòsit de retornar-los al tràfic jurídic patrimonial d'acord amb els seus fins peculiars.

- f) Desenvolupar dels principis de racionalització i eficiència aprovats del patrimoni de la Generalitat: mitjançant la configuració d'instruments i mecanismes que hi donin cobertura legal suficient.
- g) Incorporar a la Llei instruments de gestió del patrimoni empresarial: definint les competències per la gestió d'aquest patrimoni i articular els procediments d'adquisició, alienació, administració de títols.
- h) Aportar la seguretat jurídica necessària perquè les entitats del sector públic de la Generalitat puguin dur a terme la seva gestió patrimonial d'acord amb els principis inspiradors de la llei.
- i) Adaptar els procediments patrimonials a les realitats, objectius i funcions de les diferents entitats del sector públic.
- j) Delimitar els criteris per els quals es puguin comprar títols de societats en les quals la participació de la Generalitat sigui merament econòmica: aplicant en relació a aquestes els mateixos criteris definits per la legislació de subvencions amb publicitat i concurrència o exigint un informe d'impacte econòmic i social en relació als mateixos.
- k) Regular el contingut dels béns immaterials: definint-los i incorporant-los a l'inventari general del patrimoni, per permetre'n una defensa més efectiva del seu contingut que reverteixi en el propi patrimoni de la Generalitat.
- l) Regular el procediment d'adquisició mitjançant herència i de forma singular les herències intestades: articulant els aspectes essencials del procediment, sens perjudici del seu posterior desenvolupament reglamentari.
- m) Precisar les determinacions vinculades amb la legislació bàsica de contractes: diferenciant les concessions de la Llei de contractes, de les concessions de domini de la legislació de patrimoni o incorporant les prohibicions de contractar adequades a la legislació de patrimoni.
- n) Delimitar el règim jurídic del béns mobles culturals del règim jurídic dels patrimonials: que eviti conflictes o dubtes interpretatius en relació als dos règims jurídics.
- o) Configurar les relacions interadministratives: concretant la relació entre la legislació patrimonial i la urbanística i als instruments de planificació patrimonial.

3.3. Opció normativa descartada. Els importants objectius i finalitats del projecte legislatiu, que es proposa configurar un cos normatiu complet en matèria de patrimoni de la Generalitat de Catalunya que atorgui major seguretat jurídica a tots els operadors i que eviti haver de recórrer constantment a la legislació bàsica estatal, impedeix articular-la mitjançant la modificació puntual dels preceptes de l'actual text refós. D'altra banda, tampoc seria viable abordar aquesta reforma mitjançant una norma de caràcter reglamentari, o altres alternatives no regulatòries, atesa l'existència d'una doble reserva de Llei per la regulació del règim jurídic dels béns de domini públic i singularment la regulació del patrimoni de la Generalitat. La primera prevista a l'article 132.1 de la Constitució espanyola per la regulació de tots els béns de domini públic i la segona a l'article 215.2 de l'Estatut quan disposa que una llei del Parlament ha de regular l'administració, la defensa i la conservació del patrimoni de la Generalitat. Així doncs, atès que la reforma té per objecte la regulació del patrimoni regulació de la Generalitat, d'acord amb l'article 215.2 de l'Estatut, però també la configuració del seu règim jurídic en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 de

la Constitució d'acord amb article 159.1.a) de l'Estatut, necessàriament s'ha de tramitar mitjançant una norma amb força de Llei.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades:

La necessitat i l'oportunitat de l'aprovació de la norma, si ja es disposa d'una alternativa normativa preferida. Amb aquesta finalitat, cal analitzar de forma preliminar els impactes més rellevants:

4.1. Valorar si l'adopció d'aquesta alternativa tindria una incidència significativa des de les perspectives següents:

a) Impacte sobre l'Administració de la Generalitat (l'organització, el personal i el pressupost)

En termes d'organització i de personal, l'aplicació de la normativa no ha de suposar un increment addicional per a l'Administració de la Generalitat, ja que les competències que hi figuren poden ser assumides amb els mitjans existents.

b) Impacte sobre les administracions locals (l'organització, el personal i el pressupost) i, en particular, sobre el règim especial del municipi de Barcelona.

L'avantprojecte ha de respectar l'àmbit de decisió, en aquelles competències de les administracions locals, que es desprenguin de la normativa d'administració local i en matèria contractual, com les que es contenen en el Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya. L'aprovació del nou text no hauria de tenir major incidència en els pressupostos municipals.

Singularment, l'aprovació de l'Avantprojecte en cap cas anirà en perjudici del règim especial del municipi de Barcelona configurat per la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona i la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona.

c) Impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa, i des de la perspectiva de la simplificació i la reducció de càrregues administratives per a les empreses i els ciutadans.

La legislació de patrimoni s'emmarca en les regulacions *ad intra* de l'administració al projectar bona part dels seus efectes internament a aquestes, el que comporta que els efectes per als ciutadans i per a les empreses de la implementació de la llei siguin escassos.

En qualsevol cas entre els objectius del projecte normatiu hi figura la incorporació de mecanismes per regular i simplificar tots els procediments d'instruments d'adquisició o gestió mitjançant una regulació completa en un text normatiu que eviti haver de recórrer a d'altres disposicions, el que garantirà una major seguretat jurídica als operadors públics o privats que l'apliquin.

D'altra banda, entre els objectius de la Llei hi ha el de delimitar els marges de discrecionalitat administrativa, incorporant controls d'oportunitat en cost/benefici en determinats procediments. El que de ben segur redundarà en benefici del propi interès públic i dels ciutadans i les empreses en general.

L'aprovació de la Llei tindrà un impacte important sobre l'ordenament jurídic vigent en matèria de patrimoni derogant una relació important de Lleis i reglaments que ara quedaran substituïdes pel nou text legislatiu. Contribuint d'aquesta manera a la claredat de l'ordenament jurídic i a la seva simplificació.

d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors.

Malgrat que, com s'ha exposat, la legislació de patrimoni s'emmarca en les regulacions *ad intra* de l'administració —amb efectes, per tant, limitats més enllà de l'administració— aquesta iniciativa tindrà alguns impactes significatius a nivell econòmic, social i ambiental.

Així des de la vessant econòmica i social, més enllà de la simplificació o de la delimitació de la discrecionalitat administrativa, el nou model de gestió integrada el conjunt de béns i drets de la Generalitat ha de permetre la reducció dels recursos destinats a la despesa immobiliària per tal de poder destinar aquests recursos a d'altres polítiques públiques prioritàries com la salut, l'educació o les polítiques socials.

D'altra banda, des de l'òptica ambiental, els nous instruments de racionalització i optimització d'espais, o estalvi i eficiència energètica per als seus edificis i equipaments, han de contribuir sens dubte en la millora del medi ambient a través de la reducció dels consums energètics i en conseqüència de les emissions de gasos de efectes hivernacle.

4.2. Indicar les raons per les quals és l'alternativa preferida de les opcions possibles.

Els motius pels quals s'opta per l'alternativa preferida de les opcions possibles són diversos. D'entrada es vol evitar un escenari de manteniment de la situació actual en què s'hauria de continuar aplicant la normativa vigent, amb la inseguretat jurídica i les ineficiències que s'expliquen a l'apartat 1.

D'altra banda, els objectius de la iniciativa requereixen tots ells d'una reforma amb profunditat de l'actual regulació de patrimoni de la Generalitat i no d'una simple esmena d'alguns dels seus articles.

Finalment, l'existència d'una doble reserva de Llei per la regulació del règim jurídic dels béns de domini públic i singularment per la regulació del patrimoni de la Generalitat, previstes respectivament a l'article 132.1 de la Constitució espanyola i l'article 215.2 de l'Estatut, obliguen a regular el règim jurídic del patrimoni de la Generalitat mitjançant una norma amb força de Llei.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, en el seu cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de la Transparència.

La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia a l'elaboració de la norma o en el seu cas, la justificació de l'excepció o les excepcions legalment previstes, s'ha d'analitzar des de la perspectiva de la regulació continguda en l'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública.

L'esmentat Acord, en el seu punt 1 diu que: *“L'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de llei ha de contenir una memòria preliminar amb l'avaluació de les diverses opcions considerades i els seus impactes, que inclogui els aspectes que es detallen a l'annex, entre ells, la procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer.”*

Ara bé, es pot prescindir de l'esmenat tràmit, segons el punt 2 de l'esmentat Acord, a en el cas d'iniciatives estrictament organitzatives, pressupostàries o quan estigui justificat per raons greus d'interès públic, en particular d'ordre públic, de seguretat pública o de salut pública.

En el cas que ens ocupa, malgrat tractar-se de regulacions *ad intra* de l'administració no estem davant d'una norma pressupostària o organitzativa, ni concorren raons greus d'interès públic que justifiquin prescindir del tràmit. D'altra banda, però, la iniciativa al regular íntegrament el règim jurídic del conjunt de béns de l'administració de la Generalitat no es configura com una regulació parcial.

Per tot plegat, entenem que és procedent d'efectuar una consulta pública prèvia a l'elaboració de la norma de conformitat amb el procediment previst a l'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública.