



6 de novembre de 2018

El secretari del Govern

Comunicació

al Govern sobre la consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte de decret pel qual es crea i regula el Registre d'acords de custòdia del territori de Catalunya.

El Departament de Territori i Sostenibilitat ha de dur a terme la consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte de decret per crear i regular el Registre d'acords de custòdia del territori a Catalunya. Aquest Registre permetrà registrar i sistematitzar els acords de custòdia subscrits entre els propietaris de terrenys amb valors ambientals i les entitats de custòdia del territori, per tal de poder extreure'n la informació rellevant de cara al desenvolupament de polítiques públiques.

Així mateix, el projecte de decret determinarà els elements clau del patrimoni natural objecte de conservació que poden recollir els acords de custòdia del territori per poder constar en el Registre, i determinar els continguts mínims per ser registrats.

Per tot això, a proposta del conseller de Territori i Sostenibilitat, el Govern

Pren coneixement de la consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte de decret pel qual es crea i regula el Registre d'acords de custòdia del territori de Catalunya amb el contingut que s'annexa.

Consulta relativa a: Projecte de decret pel qual es crea i regula el Registre dels acords de custòdia del territori de Catalunya

1. Problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa

La custòdia del territori és una eina per a la conservació del territori que s'articula a través d'iniciatives privades i es concreta mitjançant acords voluntaris entre entitats de custòdia i propietaris de finques rústiques amb l'objectiu de conservar els valors naturals, culturals i paisatgístics del territori i els recursos naturals que s'hi allotgen.

L'acord de custòdia és el contracte mitjançant el qual els propietaris i/o gestors de finques privades es comprometen davant la societat a dur a terme una gestió que tingui cura de la conservació dels valors naturals, culturals i paisatgístics inherents al territori. A l'acord de custòdia es plasmen els compromisos que s'estableixen entre la propietat o els gestors (arrendataris, usufructuaris) de la finca i una entitat de custòdia que representa el conjunt de la ciutadania i l'interès comú, compromisos que es relacionen directament amb les necessitats de conservació concretes de la finca. En definitiva, la custòdia del territori implica tenir cura de la terra i de l'entorn natural.

Aquest compromís entre les dues parts es pot estipular de múltiples formes, entre elles les no escrites. Al nostre país existeixen moltes iniciatives de custòdia que funcionen sobre la base d'acords verbals, és a dir, col·laboracions *de fet* que no estan formalitzades per escrit. Tanmateix, les formes escrites són recomanables quan es tracta de compromisos a llarg termini, i totalment necessàries quan l'entitat de custòdia ha d'invertir recursos materials i econòmics en la finca privada. A major compromís de la propietat en durada i fermesa de l'acord, major implicació de l'entitat de custòdia en recursos humans, materials i econòmics destinats a la finca.

En un acord de custòdia l'entitat de custòdia es compromet a assessorar, cercar recursos i fins i tot fer accions concretes a la finca mitjançant voluntariat, recursos o personal propis i finançament extern. A canvi, la propietat accepta uns compromisos i restriccions d'ús per millorar la conservació dels valors naturals, culturals i paisatgístics de la finca d'acord amb els objectius i els compromisos que es deriven de l'acord de custòdia.

La relació de custòdia pot prendre diverses formes jurídiques. Les més habituals són els contractes basats en l'autonomia de la voluntat, és a dir, acords o contractes regulats pel dret civil, amb documents oberts on les parts estableixen les bases de la seva relació amb total llibertat. Però també és possible adoptar figures regulades pel dret civil com l'arrendament, la cessió d'ús, o fins i tot transmetre la propietat per compravenda, donació o llegat.

A tall de resum, les diferents opcions de la custòdia del territori que es poden donar entre una propietat i una entitat de custòdia són les següents:

Sense transmissió de la propietat:

- Acord verbal
- Contracte de custòdia del territori
- Arrendament de serveis i mandat
- Arrendament de drets de tala, pastura i altres drets
- Cessió d'ús i arrendament
- Fidúcia

Amb transmissió de propietat:

- La donació
- La compravenda
- La permuta
- El llegat

Amb tot, la promoció de la custòdia del territori s'ha considerat com una de les accions prioritàries de les polítiques de conservació del patrimoni natural de la Generalitat de Catalunya els darrers anys. En aquest sentit, des de l'any 2003, amb la creació de la Xarxa de Custòdia del Territori (XCT), i fins el moment actual, des de l'Administració de la Generalitat de Catalunya s'ha donat suport a la custòdia del territori a través de diferents projectes i iniciatives per impulsar i enfortir la col·laboració públic - privada en la conservació del patrimoni natural. Aquesta col·laboració s'ha articulada mitjançant ajuts al finançament de l'estructura de l'organització, tot contribuint a que aquesta esdevingui una entitat de referència que impulsi, coordini i aglutini totes les experiències de custòdia del territori que es desenvolupen a Catalunya.

Cal posar de manifest que també s'han promogut, de manera específica, dues convocatòries biennals d'ajuts a entitats de custòdia per dinamitzar la signatura de nous acords arreu de Catalunya i les accions de conservació necessàries que s'hi vinculen.

Com a resultat d'aquest treball, la custòdia del territori a Catalunya ha esdevingut una nova fórmula de conservació de la natura basada en la iniciativa privada i l'empoderament de la societat. Actualment, l'Inventari d'acords de custòdia elaborat per la XCT el 2017, l'únic instrument per fer un seguiment del nombre d'acords de custòdia existents a Catalunya, identifica a Catalunya 765 acords de custòdia entre entitats i propietaris, que es corresponen a una superfície aproximada d'unes 40.000 ha de finques custodiades.

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

Ara bé, en molts casos existeixen dubtes sobre la contribució dels acords a la conservació efectiva del patrimoni natural. Això, en part, és conseqüència de diverses limitacions intrínseques de la custòdia del territori que dificulten, entre d'altres coses, que la popularitat d'aquesta eina creixi més ràpidament i es converteixi en una fórmula atractiva, efectiva i generalitzada per conservar la biodiversitat i el patrimoni natural a Catalunya. Els principals obstacles que es troba la custòdia del territori a l'actualitat són els següents:

1) La gran dependència de la voluntat individual de les persones propietàries de finques per establir acords de custòdia amb entitats.

En molts casos, les persones propietàries accedeixen a establir acords a proposta i iniciativa de les pròpies entitats de custòdia, que cerquen i identifiquen aquestes finques amb valors naturals. Tanmateix, no és tan freqüent que es doni la situació inversa, perquè la propietat desconeix l'existència d'aquesta fórmula de gestió compartida del territori o també la rellevància que poden tenir els diferents elements naturals, culturals o paisatgístics que es troben a la seva finca per a la conservació de la biodiversitat a escala local o regional.

Sovint, els beneficis de la custòdia del territori *a priori* no resulten suficientment evidents per a la propietat com per estimular-la a buscar *motu proprio* una entitat de custòdia que pugui assessorar-la i aconseguir, si s'escau, finançament per desenvolupar-hi accions de conservació. Aquesta situació és especialment rellevant en territoris situats fora dels espais naturals protegits on, tot i que la conservació de la biodiversitat i dels valors naturals també sigui necessària, els objectius de conservació no són una prioritat o no tenen un reconeixement normatiu per part de l'Administració de la Generalitat de Catalunya o d'altres administracions públiques. Així mateix, l'abast geogràfic i d'influència de les entitats de custòdia existents esdevé una limitació per poder cobrir tot el territori de Catalunya.

2) No existeixen mecanismes a Catalunya que valorin o premiïn la contribució de les accions dels titulars de finques privades a la conservació del patrimoni natural, cultural i paisatgístic.

Fins el moment actual, les iniciatives privades de conservació i, en particular, la custòdia del territori, no tenen cap reconeixement normatiu o fiscal per part l'Administració de la Generalitat. De fet, la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del Patrimoni Natural i la Biodiversitat estableix a l'article 73 que les comunitats autònomes han de regular mecanismes i condicions per a incentivar les externalitats positives de terrenys ubicats en espais declarats protegits o en els quals existeixin acords de custòdia del territori

degudament formalitzats pels seus propietaris amb entitats de custòdia del territori. En aquest sentit, el fet que no existeixin aquests mecanismes de reconeixement provoca que l'acció de la custòdia quedi ancorada en el marc de la voluntat individual de les persones propietàries i limitada a iniciatives encara molt puntuals.

3) Actualment no existeix un mecanisme per identificar els continguts mínims dels acords de custòdia per decidir quins poden ser mereixedors de les externalitats positives que esmenta la Llei 42/2007, del 13 de desembre, del Patrimoni Natural i la Biodiversitat.

La destinació de recursos públics a la custòdia del territori ha d'anar lligada a un procés de verificació de la naturalesa i el contingut dels acords i de la seva eficàcia com a eina efectiva de conservació. Actualment es coneix el nombre d'acords de custòdia que existeixen a Catalunya però no el contingut. En aquest sentit, és deure de les administracions públiques administrar els recursos públics de forma adequada i comprovar l'efectivitat de les accions promogudes, també en el marc de la custòdia del territori. Tanmateix, sense una definició clara i inequívoca dels continguts dels acords, l'avaluació de l'efectivitat i l'assoliment d'objectius no és fàcilment comprovable i sempre estarà sotmesa a una major discrecionalitat i indefinició.

Els problemes identificats impedeixen que la promoció de la custòdia pugui tenir l'impacte desitjat per l'Administració de la Generalitat i els altres agents implicats, de manera que se'n maximitzi la seva efectivitat i pugui esdevenir una fórmula de gestió del territori àmpliament utilitzada.

2. Els objectius de la iniciativa

Atenent als problemes descrits en l'apartat anterior, els objectius que pretén aconseguir la iniciativa proposada són els següents:

1) Registrar els acords de custòdia formalitzats en el territori de Catalunya.

Amb la creació del Registre d'acords de custòdia del territori de Catalunya es pretén registrar i sistematitzar els acords de custòdia subscrits entre els propietaris de terrenys amb valors ambientals i les entitats de custòdia, per tal de poder extreure'n la informació rellevant de cara al desenvolupament de polítiques públiques.

2) Garantir que l'Administració conegui i pugui avaluar els acords de custòdia del territori que es formalitzen arreu del país.

Permetrà avaluar la qualitat dels acords de custòdia que es formalitzin a Catalunya i fer-ne un seguiment de l'efectivitat.

3. Les possibles solucions alternatives reguladores i no reguladores

1) Opció de no fer res o de mantenir la situació actual

Aquesta opció comporta la manca d'obtenció d'informació en relació amb els acords de custòdia que se subscriuen al territori de Catalunya. El fet de no disposar d'un instrument normatiu, com és el Registre d'acords de custòdia del territori de Catalunya, que permeti sistematitzar i registrar els acords de custòdia subscrits amb els propietaris dels terrenys amb valors ambientals, suposa un obstacle per a l'avaluació per part de les administracions públiques de l'efectivitat de la custòdia com a eina de gestió del patrimoni natural i la biodiversitat en l'àmbit de la conservació privada.

Per a l'Administració, el fet de no tenir coneixement detallat dels acords de custòdia que se signen a Catalunya impedeix qualsevol possibilitat per reconèixer administrativament quins dels acords presos garanteixen la qualitat i l'efectivitat dels compromisos adquirits sobre la conservació del patrimoni natural en concordança amb els objectius de les polítiques de conservació que es desenvolupen per part de la Generalitat de Catalunya. D'aquesta manera, es mantindria la indefinició administrativa sobre els acords i no se'n faria cap avaluació ni validació per part de l'Administració, fet que perpetuaria les dificultats a l'hora de desenvolupar polítiques públiques encaminades a la promoció de la custòdia privada i ajuts a les entitats de custòdia, i es faria impossible l'aplicació d'eventuals mesures fiscals que es poguessin desplegar en el futur.

En darrer terme, es posa de manifest que mantenir la situació actual de no reconeixement de la custòdia en el marc de l'Administració de la Generalitat mantindrà la situació de no intervenció d'aquesta en la regulació del contingut de la custòdia del territori.

2) Opció normativa preferida

L'opció de crear un instrument administratiu, com seria el Registre d'acords de custòdia del territori, esdevé l'opció preferida per la unitat promotora de la iniciativa atès que permetria avançar en el compliment dels objectius proposats en l'apartat 2.

A més de facilitar la sistematització i el registre dels diferents acords de custòdia subscrits a Catalunya, per tal d'extreure'n la informació rellevant, un registre d'acords de custòdia del territori permetria establir una estandardització dels diversos paràmetres dels acords, que els atorgarà més efectivitat i seguretat jurídica als efectes administratius i tributaris que se'n puguin derivar.

D'altra banda, la creació del Registre constituïria una oportunitat per avaluar la qualitat dels acords signats i l'efectivitat de la gestió proposada per la custòdia en cada cas, perquè els

requisits que s'estableixen per a la inscripció d'acords en aquest Registre esvairien tot dubte en relació amb si ens trobem davant de simples declaracions d'intencions o autèntics contractes amb força de llei entre les parts i, si escau, amb efectes davant de tercers per l'establiment de drets reals.

Així mateix, es podria fer un seguiment i una avaluació periòdica dels acords registrats per part de l'Administració de la Generalitat per a contrastar l'impacte real de la custòdia en relació amb el compliment d'objectius de conservació dels valors naturals, culturals i paisatgístics que es promouen des d'aquesta Administració.

De manera sintètica, els objectius del Decret que es proposa, en línia amb les finalitats del Registre, es concretarien en:

1. Definir els requisits per a la inscripció dels acords de custòdia del territori en el Registre.
2. Definir el procediment d'inscripció dels acords de custòdia en el Registre.
3. Definir les obligacions dels propietaris i de les entitats de custòdia.
4. Definir el contingut mínim dels acords de custòdia per poder ser registrats i formalitzats.
5. Establir els elements clau del patrimoni natural objecte de conservació que poden recollir els acords de custòdia del territori per poder constar en el Registre.
6. Establir el contingut mínim de l'informe de seguiment per avaluar l'efectivitat dels acords en relació amb els objectius de conservació del patrimoni natural i la biodiversitat al llarg del temps.

3) Altres opcions alternatives

Altres alternatives a l'opció de no fer res i a l'opció preferida de crear un Registre d'acords de custòdia del territori, són les següents:

- a) Obtenir la informació sobre els acords subscrits a partir de les sol·licituds dels interessats que es puguin preveure (ja siguin mesures de foment o beneficis fiscals), de manera que sigui l'Administració d'ofici qui generi i alimenti l'inventari o cens existent, sense necessitat que els signants hagin de posar-los en coneixement de l'Administració ambiental prèviament. El coneixement dels acords de custòdia únicament s'obtindria de tots aquells que es comunicuessin mitjançant aquesta via, però no hi hauria cap altra manera de conèixer per part de l'Administració tots aquells altres acords existents però que no s'hagin volgut registrar per mitjà d'aquest procediment. Es considera que aquesta opció no assoliria el nivell de transparència i difusió d'un registre públic.

- b) A la vegada, a fi d'impulsar la subscripció dels acords de custòdia i millorar-ne l'efectivitat, es podrien considerar, com a opcions no reguladores, les campanyes informatives i de difusió. Aquesta alternativa probablement requeriria un esforç periòdic per part de l'Administració en aquestes tasques de comunicació, amb les conseqüents necessitats de recursos, externalitzacions i assistències tècniques per a cada campanya. L'experiència ens diu, però, que el resultat de l'ús d'aquestes eines de comunicació i sensibilització és poc previsible, depèn de moltes variables difícils de controlar, acostuma a ser costós a nivell econòmic i temporal i en cap cas es pot garantir l'èxit de la inversió. Si bé considerem que els resultats i esforços de les campanyes no serien equiparables als de disposar d'un registre, aquesta via no és incompatible amb l'opció preferida.
- c) Una tercera alternativa podria ser identificar i establir un reconeixement de cada acord mitjançant una resolució específica per part de l'Administració, sense que sigui necessari fer-ho mitjançant un registre creat per una via reguladora. Això obligaria igualment a la presentació de la documentació necessària per a la inscripció a través de l'opció del registre, que inclouria l'acord, entre d'altra informació. També comportaria la creació d'una base de dades interna de la pròpia Administració per fer un seguiment del nombre d'acords formalitzats a través d'aquesta via, fixar els criteris per avaluar la qualitat dels acords i activar un procés de verificació de la naturalesa, el contingut dels acords i de la seva eficàcia com a eina de conservació. Prèviament, seria necessari que l'Administració fes públics aquests criteris.

4. Necessitat i oportunitat de l'aprovació de la norma

Impactes sobre l'economia, la societat i el medi ambient

En tant que l'opció proposada permetria assolir l'objectiu de registrar els acords de custòdia del territori formalitzats a Catalunya, es considera que la norma i la creació d'un Registre d'acords de custòdia pot tenir un impacte positiu sobre l'economia, la societat i, especialment, sobre el medi ambient.

En relació amb els impactes ambientals, aquests no es poden deslligar dels aspectes econòmics i socials, perquè en són subjacents. Aconseguir millores ambientals també comporta millores, sovint de forma indirecta, sobre l'economia i sobre la societat en general. El nou enfocament que es derivaria de la norma proposada es preveu que tingui com a conseqüència més immediata la definició de possibles mesures específiques per obtenir beneficis fiscals derivats d'aquests acords. Un cop es possessin en marxa aquestes mesures es preveu que s'incrementi el nombre d'acords de custòdia que es formalitzin a Catalunya, contribuint des de la custòdia amb més protagonisme als objectius de les polítiques de conservació de la natura de la Generalitat per aturar la pèrdua de biodiversitat a Catalunya.

Impactes sobre l'organització, el personal i el pressupost de l'Administració

Es considera que la norma proposada pot tenir un impacte baix sobre l'organització, el personal i el pressupost de l'Administració de la Generalitat, atès que, a la pràctica, el Registre es podria concretar en l'habilitació d'una plataforma digital que agilitzés el nou procés i de la qual se'n podria fer càrrec la Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural. La gestió del nou Registre es podria fer mitjançant aplicacions electròniques telemàtiques d'ús general, que minimitzin la nova càrrega de feina que hauria d'assumir el personal propi de la Direcció General. En tot cas, és cert que la gestió de la base de dades associada al registre i la gestió de les altes i baixes de forma diligent i segons els criteris objectius establerts en la norma generaria una nova càrrega de treball que, *a priori*, podria ser realitzada per una sola persona.

Tampoc es considera que la norma hagi de tenir un impacte negatiu sobre les administracions locals, en tant no es preveu que resultin implicades en els procediments de tramitació de les inscripcions en el Registre.

La creació del Registre d'acords de custòdia donarà l'oportunitat a propietaris de finques i entitats de custòdia a inscriure els seus acords de custòdia, procés que ara no han de fer, i que efectivament suposarà una nova tasca per aquestes persones. No obstant això, aquest tràmit donarà una major seguretat jurídica als propietaris a l'hora de formalitzar els acords i, al seu torn, també podria donar el dret a accedir a majors beneficis directes derivats de l'estandardització i formalització dels acords amb uns determinats nivells de qualitat.

Igualment, l'estandardització dels acords i l'adaptació al marc que s'estableixi en la norma podria donar més garanties, tant a l'Administració com a propietaris i entitats, a l'hora de concórrer a convocatòries d'ajuts de promoció de la custòdia del territori, atès que s'adaptaria un nou procés de verificació i seguiment de la qualitat i efectivitat dels acords i es reduiria el grau de subjectivitat que es pot donar en la situació actual.

La creació de la norma no preveu modificar o derogar altres normes existents. Per tant, no tindrà cap impacte sobre l'ordenament jurídic vigent i de la perspectiva de la simplificació normativa.

Es considera que la creació del Registre d'acords de custòdia del territori és preferible a la situació actual que no garanteix el reconeixement d'aquests acords per part de la Generalitat ni tampoc permet establir continguts mínims de qualitat dels acords, ni definir els components del patrimoni natural que poden ser objecte de conservació, aspectes que es resoldrien amb l'opció preferida.

Així mateix, les altres opcions considerades entenem que no són tan òptimes i en molts casos comportarien una major càrrega administrativa i despeses econòmiques i de recursos iguals o superiors a l'opció de creació del Registre, tal com s'exposa en l'apartat sobre les possibles solucions alternatives reguladores i no reguladores.

Pel que fa a l'opció de crear un Registre, la inscripció podria ser telemàtica, mitjançant una declaració responsable, i aportaria directament una funcionalitat addicional a l'Administració, més enllà de la d'inventariar els acords existents a Catalunya, i que és la d'atorgar un dret a propietaris a optar a incentius o beneficis fiscals (que es puguin fixar per altres instruments normatius). Mitjançant el Registre, que proporcionaria una informació de caràcter públic, també es podrien establir obligacions per als inscrits, com ara mantenir les dades actualitzades periòdicament o entregar informes de seguiment dels compliment dels acords. En el cas d'altres alternatives, com per exemple les resolucions individuals a sol·licitud dels administrats, aquestes obligacions s'haurien d'incorporar en cadascuna de les resolucions emeses, i entenem que la càrrega administrativa per a tot el procediment probablement fos major que amb el sistema automatitzat que permetria la creació d'un registre.