

Anàlisi d'alternatives per a la creació del Conservatori del Litoral de Catalunya

1. Introducció

El litoral de Catalunya és un territori especialment transformat i congestionat, que en bona part ha superat la seva capacitat de càrrega. En la franja costanera, que suposa només el 7% del territori, hi viu el 43% de la població catalana. Si es descompten el delta de l'Ebre i el Cap de Creus, es calcula que el 81% de la costa està urbanitzada. El 90% dels milions de turistes que visiten el nostre país practiquen un turisme de sol i platja.

Això té greus conseqüències: econòmiques, perquè posa en risc un recurs territorial estratègic; socials, perquè es tracta del territori amb major intensitat d'ús; i ambientals. El 61% de les platges ja no tenen sistema dunar; i, en les que encara en tenen, s'està reduint de forma accelerada. Bona part dels hàbitats i de les espècies d'interès comunitari pròpies del litoral es troben amenaçades o en mal estat de conservació.

Per tal de protegir el litoral, existeixen diversos instruments entre els quals els normatius, els de planificació, els econòmics i els de governança; però, en determinats supòsits, pot ser útil poder desplegar una política pública de sòl amb finalitats de conservació. Això passa, per posar dos exemples, quan un sòl de gran interès ja té la classificació d'urbà i és difícil impedir la seva transformació per la via del planejament o quan el propietari d'uns terrenys no pot ser obligat a una gestió determinada o a obrir-los a l'ús públic. Ara bé, cal remarcar que no és l'únic instrument per protegir el litoral ni és sempre l'alternativa d'intervenció més adequada.

En aquesta línia, la Llei 8/2020, del 30 de juliol, de protecció i ordenació del litoral determina, en la seva disposició addicional novena, que:

1. El Govern, en el termini d'un any a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta llei, ha de crear el Conservatori del Litoral de Catalunya, amb els objectius de salvaguardar i recuperar la part del litoral més amenaçada per la urbanització i l'artificialització, a partir de l'adquisició pública del sòl.
2. El Conservatori del Litoral de Catalunya s'ha de finançar amb les aportacions del Govern, per mitjà dels pressupostos de la Generalitat, i amb les aportacions de les altres administracions, d'entitats i d'empreses.
3. El procés de creació del Conservatori del Litoral de Catalunya ha d'ésser participatiu i ha de comptar amb experts en matèria ambiental i territorial, entitats de conservació del medi natural i representants dels ens locals.

En concordança amb aquest mandat legal, el Pla de Govern de la XIV legislatura ha inclòs, entre els seus compromisos, el de "desplegar els instruments de la nova Llei de protecció i ordenació del litoral, entre els quals, la creació del Conservatori del Litoral i l'aprovació d'un Pla de protecció".

La proposta s'inspira en la figura del *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres* de França (<https://www.conservatoire-du-littoral.fr/>), un organisme públic adscrit al ministeri competent en la conservació del medi natural que va ser creat el 1975. Atès que bona part dels promotors de la iniciativa tenen aquest ens com a referència, sembla d'interès descriure'n els trets principals:

- La missió principal d'aquest ens és adquirir terrenys al litoral (i a les ribes dels llacs de més de 1.000 hectàrees) amenaçats per la urbanització o degradats per tal de protegir-los, restaurar-los, gestionar-los, vigilar-los i fer-los accessibles – fora d'algunes poques excepcions– a la societat. L'objectiu que persegueix és la protecció, com espai no artificialitzat, d'un terç del litoral francès. Actualment té adscrits 750 llocs que representen 203.762 ha i un 13% de la línia de costa del seu país.
- Només el 58% de la superfície que té adscrita ha estat adquirida pel Conservatori. La resta prové de transferències de l'Estat (desafectació de sòls militars, fars, balises), dació en pagament o donacions; i una part és domini públic la gestió del qual ha estat confiada al Conservatori per part de l'Estat. L'adquisició de terrenys es fa per tres vies: l'adquisició amistosa (70% dels casos), la prioritat de compra (dret de tempteig i retracte) i l'expropiació (3% dels casos).
- Una part substancial del seu pressupost prové d'una taxa específica anual sobre matriculacions d'embarcacions afectada al Conservatori. La part principal del seu pressupost la dedica a l'adquisició de terrenys i a les obres de restauració ecològica i desenvolupament. Les despeses d'explotació del propi consorci s'emporten un percentatge que pot ser de l'ordre del 20% del pressupost.
- Tot i que la propietat dels llocs, les directrius de gestió i la supervisió d'aquesta gestió estan en mans del Conservatori, la gestió està delegada en prop de 250 ens gestors, principalment adscrits a les administracions locals i departamentals, però també algunes entitats. Els gestors sufraguen el 90% dels costos de gestió i promoció dels llocs, principalment la contractació de guardes costaners amb funcions de manteniment i vigilància o d'acollida dels visitants. Una part d'ells tenen potestats de policia ambiental.
- A banda dels objectius de conservació i ús públic que van inspirar la creació del Conservatori en el seu moment, en l'actualitat cal afegir el seu paper en la prevenció de riscos naturals (el litoral té el doble de risc de patir catàstrofes naturals que la resta del territori) i en les polítiques d'adaptació al canvi climàtic.

2. Objectius

L'objectiu principal de la iniciativa no pot ser altre que el que estableix la Llei 8/2020 de protecció i ordenació del litoral, és a dir, crear un instrument que permeti “salvaguardar i recuperar la part del litoral més amenaçada per la urbanització i l'artificialització, a partir de l'adquisició pública del sòl.”

D'acord amb la missió legalment encomanada i tenint en compte els instruments equiparables que existeixen en altres països i en els quals s'ha inspirat el legislador, es considera que la iniciativa hauria de donar resposta, com a mínim, als objectius operatius següents:

- Identificar les **àrees d'intervenció prioritàries en el litoral** mitjançant l'adquisició pública del sòl d'acord amb la normativa, la planificació i les estratègies vigents; els sistemes d'informació i diagnosi existents; i els criteris de prioritització que s'estableixin.

- Realitzar la prospecció de mercat i la **gestió immobiliària** que comporta l'adquisició pública de sòl.
- Impulsar les obres de **restauració, equipament i infraestructura** necessàries per a la protecció i posada en valor dels llocs i per garantir, si escau, un ús públic ordenat.
- Definir, encomanar i supervisar la **gestió dels llocs** que tingui adscrits així com del domini públic marítim terrestre que se li pugui confiar, la qual inclou tasques com el manteniment, la vigilància, l'atenció al públic, l'educació ambiental i d'altres. La gestió es pot efectuar mitjançant encomana a un mitjà propi de la Generalitat, contractació externa, acord de custòdia amb un altre ens o entitat o altres fórmules de col·laboració.
- Establir les **potestats legals** necessàries per garantir l'adquisició pública de sòl de gran interès general i elevat risc d'artificialització entre les quals nous supòsits expropiatoris o el dret de tempteig i retracte.
- Establir els **espais de governança** necessaris, amb el conjunt d'actors implicats, per a la definició de criteris i prioritats d'intervenció, per al seguiment i control de l'activitat del nou ens i, si escau, per a la gestió dels llocs.

Tot i que no és imprescindible, perquè la Llei 8/2020 de protecció i ordenació del litoral estableix que "el Conservatori del Litoral de Catalunya s'ha de finançar amb les aportacions del Govern, per mitjà dels pressupostos de la Generalitat, i amb les aportacions de les altres administracions, d'entitats i d'empreses", es podria afegir com objectiu operatiu el d'incrementar el finançament i assegurar-lo mitjançant l'afectació d'algun impost o taxa existent o de nova creació. Més enllà del component recaptatori, la mesura fiscal permetria internalitzar en el preu d'aquelles activitats amb un elevat impacte sobre el litoral –com és el cas del turisme o la segona residència– el cost de la seva conservació i restauració.

3. Alternatives

La Resolució 197/XIV del Parlament de Catalunya sobre la creació del Conservatori del Litoral de Catalunya, adoptada per la Comissió de Polítiques Digitals i Territori en la sessió de 19 de gener de 2022, insta el Govern a: "Constituir, durant el 2022 –per mitjà de la creació d'un ens amb personalitat jurídica o de l'adscripció de les funcions que li són pròpies a un ens afí–, el Conservatori del Litoral de Catalunya, havent-ne definit clarament l'estructura i les funcions".

La resolució fa explícita l'existència d'alternatives a l'hora de complir el mandat de crear un Conservatori del Litoral de Catalunya i deixa clar que no és imprescindible la creació d'un nou ens de la Generalitat per complir el mandat legal. L'únic imprescindible és garantir la prestació de les "funcions de conservatori del litoral" i la seva governança, però, la manera concreta com s'organitzi l'Administració de la Generalitat per complir aquest mandat, admet diverses fórmules i caldrà avaluar-les a la llum dels principis de simplificació, coordinació i eficiència de les administracions públiques.

Alternativa 1. Creació d'un nou ens de la Generalitat amb personalitat jurídica pròpia.

Aquesta alternativa exigiria la tramitació d'una norma amb rang de llei. El temps mínim d'aprovació de la llei s'estima en 1,5 anys, als quals cal sumar un període de

desplegament d'almenys 1 any, essent la disponibilitat dels recursos humans necessaris la incertesa principal.

Els punts forts d'aquesta alternativa són l'elevada visibilitat que dona d'una acció específica i preferent de la Generalitat en el litoral i la vinculació directa a les polítiques de protecció i ordenació del litoral per adscripció del nou ens al departament competent en la matèria. D'altra banda, al tramitar-se com una llei, permetria establir la causa expropiatòria i altres prerrogatives (dret de tempteig i retracte, possibilitats d'acceptar donacions, etc.) vinculades al desenvolupament de la missió encomanada.

Els punts febles principals són que incrementa l'estructura i complexitat de l'Administració pública i que comporta un increment dels costos de personal de la Generalitat per a desenvolupar unes funcions que, en l'actualitat, diversos ens de la Generalitat ja estan en disposició de prestar.

S'ha de tenir en compte, a més, que el nou ens tindria encomanada la mateixa tasca que ja té encomanada l'Agència de la Natura de Catalunya, això és, una política d'adquisició pública de sòl amb finalitats de conservació. Ambdós ens tindrien objectius i funcions equiparables, actuarien sobre el mateix territori del litoral, gestionarien els llocs sobre criteris de conservació similars, requeririen de professionals i instruments equivalents i s'haurien de relacionar amb les mateixes entitats i institucions de custòdia del territori. Aquesta redundància, a banda de riscos evidents de descoordinació, incrementa la complexitat de la gestió i comporta un malbaratament de recursos públics difícils de justificar.

Alternativa 2. Creació d'un nou consorci, adscrit a la Generalitat, amb la participació d'altres institucions i entitats.

Aquesta alternativa exigiria la tramitació d'una proposició normativa amb rang reglamentari, amb forma de decret. El temps mínim d'aprovació del decret, per la complexitat de la seva tramitació, pot superar el de la tramitació d'una llei i se li ha de sumar un període de desplegament d'almenys 1 any, essent la disponibilitat dels recursos humans necessaris la incertesa principal.

La Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, és la disposició normativa que regula els consorcis en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Els consorcis són entitats de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia i diferenciada, creades per diverses administracions públiques o entitats integrants del sector públic institucional, entre si o amb participació d'entitats privades, per al desenvolupament d'activitats d'interès comú a totes dins de l'àmbit de les seves competències.

Els punts forts d'aquesta alternativa són l'elevada visibilitat que dona d'una acció específica i preferent de la Generalitat en el litoral, la vinculació directa a les polítiques de protecció i ordenació del litoral per adscripció del nou ens al departament competent en la matèria i, sobretot, les garanties inherents que dona un consorci d'una política participada i compartida amb els diversos actors implicats.

Els punts febles principals són que incrementa l'estructura i complexitat de l'Administració pública i que comporta un increment dels costos de personal de la Generalitat per a desenvolupar unes funcions que, en l'actualitat, diversos ens de la Generalitat ja estan en disposició de prestar. D'altra banda, al tramitar-se com a decret, caldrà una norma paral·lela amb rang de llei per establir la causa expropiatòria i altres

prerrogatives (dret de tempteig i retracte, possibilitats d'acceptar donacions, etc.) vinculades al desenvolupament de la missió encomanada.

S'ha de tenir en compte, a més, que el nou ens tindria encomanada la mateixa tasca que ja té encomanada l'Agència de la Natura de Catalunya, això és, una política d'adquisició pública de sòl amb finalitats de conservació. Ambdós ens tindrien objectius i funcions equiparables, actuarien sobre el mateix territori del litoral, gestionarien els llocs sobre criteris de conservació similars, requeririen de professionals i instruments equivalents i s'haurien de relacionar amb les mateixes entitats i institucions de custòdia del territori. Aquesta redundància, a banda de riscos evidents de descoordinació, incrementa la complexitat de la gestió i comporta un malbaratament de recursos públics difícils de justificar.

Alternativa 3. Adscripció de les funcions de conservatori del litoral a l'Institut Català del Sòl (INCASOL).

Aquesta alternativa seria la més ràpida d'implantar perquè no requereix de la tramitació de cap llei ni decret: n'hi ha prou amb una encomana de gestió per part del departament competent en la protecció del litoral que és el mateix del qual depèn l'INCASOL.

Els punts forts d'aquesta alternativa són que no incrementa l'estructura i complexitat de l'Administració pública i que comporta un increment molt inferior dels costos de personal de la Generalitat perquè l'INCASOL disposa de personal qualificat per exercir bona part de les funcions del Conservatori del litoral.

Els punt feble principal d'aquesta alternativa, però, és que l'INCASOL tindria encomanada la mateixa tasca que ja té encomanada l'Agència de la Natura de Catalunya, això és, una política d'adquisició pública de sòl amb finalitats de conservació. Ambdós ens tindrien objectius i funcions equiparables, actuarien sobre el mateix territori del litoral, gestionarien els llocs sobre criteris de conservació similars, requeririen de professionals i instruments equivalents i s'haurien de relacionar amb les mateixes entitats i institucions de custòdia del territori. Aquesta redundància, a banda de riscos evidents de descoordinació, incrementa la complexitat de la gestió i comporta un malbaratament de recursos públics difícils de justificar.

Altres punts febles són que no dóna visibilitat a una acció específica i preferent de la Generalitat en la protecció del litoral i que el sector conservacionista no vincula l'INCASOL a la protecció del territori, cosa que pot suposar una barrera en l'àmbit de la governança amb els diversos actors implicats. Però, sobretot, que seria una opció redundant per fer.

Malgrat el departament del qual depèn l'INCASOL té potestats expropiatòries vinculades al planejament urbanístic i la construcció d'infraestructures, no les té per causes de conservació de la natura. Caldrà, per tant, una norma paral·lela amb rang de llei per establir la causa expropiatòria i altres prerrogatives (dret de tempteig i retracte, possibilitats d'acceptar donacions, etc.) vinculades al desenvolupament de la missió encomanada.

Alternativa 4. Adscripció de les funcions de conservatori del litoral a l'Agència de la Natura de Catalunya.

Aquesta alternativa no requereix de l'aprovació de cap norma addicional. La llei 7/2020, del 2 de juliol, de l'Agència de la Natura de Catalunya estableix, en el seu article 7 que:

- L'Agència de la Natura de Catalunya ha de desenvolupar el seu propi programa d'adquisició de sòl per a la conservació del patrimoni natural i la biodiversitat. També ha d'establir els mecanismes adequats per a col·laborar amb l'Institut Català del Sòl en l'adquisició, gestió, transmissió, cessió o permuta de terrenys d'especial interès per al desenvolupament de la infraestructura verda de Catalunya.
- Els béns immobles que, per adquisició directa, per donació o per una altra forma aplicable, formin part del patrimoni de la Generalitat amb la finalitat principal de conservar el patrimoni natural i la biodiversitat s'han d'adscriure a l'Agència de la Natura de Catalunya, que els ha de gestionar, sens perjudici de la coordinació que correspongui amb els altres departaments de la Generalitat.
- L'Agència de la Natura de Catalunya pot utilitzar excepcionalment, d'acord amb la legislació vigent, si ho justifica la seva declaració d'utilitat pública per motius de conservació, els mecanismes d'expropiació, d'establiment de servituds, i de templeig i retracte en els espais protegits i en altres espais de la infraestructura verda.

En principi, l'Agència ja disposa del mandat i dels instruments necessaris per exercir les funcions de Conservatori del litoral. N'hi hauria prou amb incorporar les funcions encomanades al Conservatori del Litoral en els estatuts de la nova Agència de la Natura. Malgrat la simplificació que això comporta en tots els ordres, això no reduiria gaire el temps d'implantació respecte les alternatives 1 i 2 perquè els estatuts estan encara en fase de redacció i el desplegament de l'Agència encara trigarà un parell d'anys.

Els punts forts d'aquesta alternativa són que no comporta un increment de l'estructura i complexitat de l'Administració pública i que, al tenir encomanada una política d'adquisició pública de sòl per a la conservació en el conjunt de Catalunya –no només en el litoral– haurà de disposar, sí o sí, del personal necessari per exercir aquesta missió. A més, aquesta alternativa evita la redundància, complexitat, descoordinació i malbaratament de recursos públics que suposaria tenir dos ens amb objectius i funcions equiparables, que actuessin sobre el mateix territori del litoral, que gestionessin els llocs amb criteris de conservació similars, que requerissin de professionals i instruments equivalents i que s'haguessin de relacionar amb les mateixes entitats i institucions de custòdia del territori.

Altres punts forts són la seva innegable vinculació a les polítiques de conservació i que, malgrat la Llei 8/2020 de protecció i ordenació del litoral estableix que el Conservatori del Litoral de Catalunya ha de tenir un finançament propi per mitjà dels pressupostos de la Generalitat, l'Agència disposa ja d'un finançament (pressupostos generals, Fons del patrimoni Natural, 3% del cànon de residus) del qual ja pot disposar en aquests moments i que preveu, entre d'altres, el desenvolupament d'un programa d'adquisició de sòl per a la conservació.

Els punts febles principals són que l'acció en el litoral podria quedar diluïda en el conjunt de la política de sòl per a la conservació en el conjunt del país. Pel que fa als instruments de governança, l'Agència ja disposa d'un consell social i un de científic, però caldria estudiar la possibilitat, en la redacció dels seus estatuts, d'establir un espai específic del litoral amb una participació suficient del departament competent en gestió del litoral.

Alternatives analitzades	1	2	3	4
--------------------------	---	---	---	---

Visibilitat d'una acció específica i preferent de conservació del litoral	+++	+++		+
Rapidesa en la posada posar en servei			++	+
Adscripció al departament competent en litoral (i urbanisme)	+++	+++	+++	
Minimització de l'estructura administrativa			+++	+++
Estalvi de recursos humans i costos de funcionament			++	++
Visibilitat de la participació dels diversos actors interessats	++	+++		+
Vinle i coordinació amb les polítiques de conservació	++	++		+++
Minimització de redundàncies i solapaments entre organismes				+++
Finançament previ / fiscalitat afectada a la missió				++
Potestats expropiatòries i dret de tempteig i retracte per motius conservació			+	+++
Mecanismes de custòdia del territori			+	+++

Per totes les raons esmentades, es considera que l'adscripció de les funcions de conservatori del litoral a l'Agència de la Natura de Catalunya és la solució que més s'ajusta als principis de simplificació, coordinació i eficiència de les administracions públiques. En concret, aquesta alternativa consistiria en:

- Incorporar les funcions de conservatori del litoral en els futurs estatuts de l'Agència de la Natura de Catalunya. L'adscripció de les finques es farà a l'Agència. La gestió de les mateixes, correspondrà a l'Agència.
- Garantir, en els estatuts de l'Agència, un espai de governança propi per al litoral on s'estableixin les directrius d'actuació i es faci el seguiment i control de la seva tasca de manera que les funcions de conservatori del litoral no quedin diluïdes en el conjunt de les polítiques de conservació. En aquest espai de governança s'ha de garantir la presència del departament competent en matèria de litoral i d'ordenació del territori.
- Fer una encomana de gestió a l'INCASOL, des de l'Agència de la Natura de Catalunya, per minimitzar recursos humans en aquelles àrees d'expertesa de l'Institut com són la prospecció de mercat i la gestió immobiliària que comporta l'adquisició pública de sòl.
- La gestió dels llocs es podrà efectuar mitjançant l'encomana a un mitjà propi de la Generalitat, la contractació externa, l'establiment d'acords de custòdia amb un altre ens o entitat o altres fórmules de col·laboració.
- Tal com estableix la Llei 8/2020, el Conservatori del Litoral de Catalunya s'ha de finançar amb les aportacions del Govern, per mitjà dels pressupostos de la Generalitat, i amb les aportacions de les altres administracions, d'entitats i d'empreses. No obstant això, no es descarta estudiar la possibilitat d'afectar una taxa o impost a les funcions de Conservatori en les futures lleis de mesures fiscals i financeres que acompanyen els pressupostos de la Generalitat.
- Atès que el desplegament de l'Agència de la Natura de Catalunya no serà imminent, el departament competent en matèria del litoral haurà d'establir un dispositiu transitori que permeti definir les prioritats d'intervenció en el litoral de

Catalunya mitjançant l'adquisició pública de sòl, realitzar un estudi del mercat immobiliari en les zones prioritàries i començar a adquirir finques.

Amb aquesta alternativa no caldria elaborar un avantprojecte de llei de creació del Conservatori del Litoral de Catalunya per tal de complir el mandat legal de crear el Conservatori que estableix la Llei 8/2020 de protecció i ordenació del litoral.

4. Impactes més rellevants

Els costos del Conservatori del Litoral són, bàsicament els derivats de l'adquisició de sòl, de la restauració i equipament dels llocs, de la gestió que es vulgui fer (manteniment, vigilància, gestió de l'ús públic) i del propi funcionament del Consorci (principalment costos de personal).

Si prenem com a referent el Conservatori francès, amb 5.533 km de costa i un pressupost de 50 M€, i ho extrapolem proporcionalment als 580 km de costa que té Catalunya, estaríem parlant d'un pressupost de 5 M€ anual el 20% del qual (1M€) es destinaria al propi funcionament del consorci. Cal tenir en compte que aquest pressupost del Conservatori francès no inclou la gestió dels llocs, la qual la financen els ens locals i algunes entitats.

En el cas de l'alternativa 3 (adscripció de les funcions de conservatori del litoral a l'Institut Català del Sòl - INCASOL), els costos de personal baixarien perquè s'utilitzarien recursos humans ja existents. No obstant això, la Generalitat hauria de sumar-hi els costos de l'Agència de la Natura de Catalunya destinats a les mateixes funcions.

L'alternativa 4 (adscripció de les funcions de conservatori del litoral a l'Agència de la Natura de Catalunya), és la més econòmica perquè no duplica equips (consorci + agència) i utilitza, mitjançant una encomana, els recursos humans existents a l'Incasol. No obstant això, cal preveure la contractació d'alguns professionals per algunes funcions que l'INCASOL no pot proveir amb els recursos propis que té en l'actualitat.