

Cataluña: un año más sin avances significativos: la pandemia debería servirnos

MARIA TERESA VADRÍ FORTUNY

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. Legislación sectorial. 2.1.1. La Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral. 2.1.2. Otras intervenciones legislativas sectoriales. 2.2 La Ley de acompañamiento a la Ley 4/2020, de 29 de abril, por la que se aprueban los presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2020. 2.3 Medidas legislativas urgentes. 3. ORGANIZACIÓN. 3.1 La Ley 7/2020, de 2 de julio, de la Agencia de la Naturaleza de Cataluña. 4. EJECUCIÓN. 4.1 Instrumentos económicos. 4.2 Instrumentos estratégicos: planes, agendas, estrategias y acuerdos nacionales. 5. RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 5.1 Titulares de los principales órganos de los Departamentos. 5.2 Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas a los Departamentos. 6. APÉNDICE LEGISLATIVO. 7. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En el período analizado, la situación de pandemia que ha marcado la actuación de las instituciones y poderes públicos, así como también la del sector privado y del conjunto de la ciudadanía, viene a complicarse por el contexto político que continúa siendo inestable. El panorama, por tanto, ha sido poco propicio para el desarrollo de actuaciones legislativas y ejecutivas relevantes que permitan atender a las necesidades que requiere la situación de emergencia climática tan proclamada. De nuevo, no ha sido posible un avance significativo en las políticas ambientales. En el informe, por una parte, damos cuenta de aquellas actuaciones legislativas y ejecutivas que inciden de modo puntual en diversos sectores ambientales.

Y, por otra, destacamos dos novedades legislativas con un alcance más general. Una, la que se refiere a la introducción del enfoque integrado en la protección y ordenación del litoral, y, otra, la que se refiere a la creación de la Agencia de la Naturaleza de Cataluña, de modo que, en el ámbito del patrimonio natural y la biodiversidad, se opta por una intervención relativa al modelo organizativo antes que por una intervención de renovación del marco normativo aplicable.

ABSTRACT: In the period analyzed, the pandemic situation that has marked the actions of public institutions and powers, as well as that of the private sector and the general public, has been complicated by the political context that continues to be unstable. The outlook, therefore, has not been conducive to the development of relevant legislative and executive actions that allow meeting the needs required by the so proclaimed climate emergency situation. Again, no significant advance in environmental policies has been possible. In the report, on the one hand, we give an account of those legislative and executive actions that affect in a specific way in various environmental sectors. And, on the other, we highlight two legislative developments with a more general scope. One, which refers to the introduction of the integrated approach in the protection and management of the coastline, and, another, which refers to the creation of the Nature Agency of Catalonia, so that, in the field of natural heritage and biodiversity, an intervention related to the organizational model is chosen rather than an intervention to renew the applicable regulatory framework.

PALABRAS CLAVE: Políticas ambientales. COVID-19. Protección y ordenación del litoral. Agencia de la Naturaleza. Patrimonio natural y biodiversidad. Instrumentos estratégicos.

KEYWORDS: Environmental policies. COVID-19. Coastal protection and management. Nature Agency. Natural heritage and biodiversity. Strategic instruments.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Si la valoración general en el anterior informe del OPAM era de incertidumbre y estancamiento, en el período ahora analizado se reproduce la misma situación siendo el panorama doblemente anómalo. La situación de pandemia que ha marcado –como en todo el mundo- la actuación de las instituciones y poderes públicos, así como también la del sector privado y del conjunto de la ciudadanía, viene a complicarse por el contexto político que continúa inestable. En consecuencia, todo ello redundará en un

panorama poco propicio para el desarrollo de todas aquellas acciones que serían necesarias en atención a las necesidades que requiere atender la situación de emergencia climática tan proclamada. La inhabilitación del presidente de la Generalitat que desembocará en otro episodio de crisis institucional y el final prematuro de legislatura, que supondrá otro período de larga interinidad, no contribuirán de ningún modo a un adecuado ejercicio de la función pública ambiental.

En el mes de diciembre de 2019 el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (STSJC nº 149/2019, de 19 de diciembre) condena al entonces presidente de la Generalitat, Joaquim Torra, por incumplir, durante la campaña electoral de abril de 2019, la orden de la Junta Electoral Central de retirar una pancarta de apoyo a los presos del procés del Palau de la Generalitat.

Como ya dimos cuenta en el anterior OPAM, a partir de la condena por parte del TSJC, el acatamiento por parte de la Mesa del Parlamento – presidida por Roger Torrent de ERC- de la resolución de la Junta Electoral Provincial en la que se ordenaba la retirada del acta de diputado al presidente de la Generalitat, provoca una situación de tensión entre las dos fuerza políticas –ERC y JxCat- que forman el Gobierno que conducirá al anuncio – el 29 de enero de 2020- por parte del presidente del ejecutivo de la convocatoria de elecciones anticipadas en el momento en el que se hubiesen aprobado los presupuestos de Cataluña para el 2020, en principio en los meses de marzo o abril. Sin embargo, llegado el momento, el escenario de pandemia fue el motivo aducido para posponer dicha convocatoria. En este contexto de inestabilidad y de confrontación constante entre los dos socios de gobierno, en septiembre de 2020 se produce el cese de las titulares del Departamento de Empresa y Conocimiento (competente en materia de energía) y del Departamento de Cultura.

Interpuesto recurso de casación ante el Tribunal Supremo contra la STSJC nº 149/2019, el tribunal lo desestima (STS nº 477/2020, de 28 de septiembre) confirmando la sentencia del TSJC en la que se condenaba al presidente a un año y medio de inhabilitación y al pago de una multa de 30.000 euros por un delito de desobediencia cometido por autoridad o funcionario público. El mismo 28 de septiembre la Sala Civil y Penal del TSJC dicta providencia de ejecución (núm. 1/2020). Como consecuencia de la misma, y de acuerdo con lo establecido en la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat i del Gobierno, el vicepresidente del Gobierno y consejero de Economía y Hacienda –Pere Aragonés- sustituye al presidente inhabilitado (Decreto 114/2020, de 30 de septiembre), ejerciendo las atribuciones de la presidencia de la Generalitat con los límites propios de una sustitución y de un Gobierno en funciones.

Ante la imposibilidad de proponer a un candidato para ser investido como nuevo presidente, después de la preceptiva ronda de contactos mantenida por el presidente del Parlamento y habiendo transcurrido el plazo previsto en el art. 67.3 del Estatuto de Autonomía y en el art. 4.7 de la Ley 13/2008, se produce la disolución automática del Parlamento –elegido el 21 de diciembre de 2017- y la convocatoria de elecciones para el 14 de febrero de 2021 (Decreto 147/2020, de 21 de diciembre).

Ante el escenario de unas próximas elecciones el Gobierno presenta un balance de legislatura (22 de diciembre de 2020) en el que, siguiendo la estructura del Plan de Gobierno de la XII legislatura –al respecto véase el informe de [Cataluña en el OPAM 2019-](#), se presentan las distintas actuaciones desarrolladas. Es una muestra significativa de la posición real que han ocupado las políticas medioambientales en el transcurso de la legislatura que tan sólo se destaquen en su preámbulo la declaración de emergencia climática, la propuesta de creación de la Agencia de la Naturaleza de Catalunya (aunque debemos avanzar que, como veremos, su creación será el resultado no de un proyecto de ley sino de una proposición de ley), la aprobación de la Estrategia del patrimonio natural y la biodiversidad y la creación del Ente de Abastecimiento de Agua Ter-Llobregat.

Finalmente, y como conclusión de esta valoración inicial, la incertidumbre política, a la que se suma este año el complejo e incierto escenario de pandemia, ofrece como resultado un período en el que nuevamente son contadas las actuaciones legislativas y ejecutivas claramente destacables en el ámbito del medio ambiente. No obstante, como se verá a continuación, el volumen de normas es algo más considerable que en otros casos debido a las actuaciones urgentes y puntuales que han requerido las circunstancias económicas y sociales derivadas de los efectos del COVID-19. Además de estas intervenciones normativas urgentes, trataremos también los aspectos más relevantes de la ley de acompañamiento a los presupuestos de 2020 por su incidencia en el marco normativo ambiental. Y daremos cuenta de las principales novedades acaecidas en la legislación ambiental sectorial, destacando especialmente, por una parte, la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral y, por otra, la Ley 7/2020, de 2 de julio, de la Agencia de la Naturaleza de Cataluña que, atendiendo a su objeto, analizaremos en el capítulo dedicado a la organización ambiental. En el apartado relativo a los instrumentos de ejecución, de nuevo deberemos referirnos a la situación de prórroga presupuestaria que se mantendrá hasta la aprobación de los presupuestos para el ejercicio 2020 en el mes de abril (Ley 4/2020, de 29 de abril). Con relación a los mismos destacaremos algunos elementos significativos desde el punto de vista del análisis de las políticas ambientales. Por último y también

respecto a la actuación ejecutiva, haremos mención -además de algunas novedades puntuales en los instrumentos de planificación- de actuaciones estratégicas de naturaleza diversa que, como en otros períodos, se han desarrollado en distintos sectores todos ellos relacionados con el ejercicio de la función pública de protección del medio ambiente.

2. LEGISLACIÓN

En el período analizado se puede establecer, pese a la escasez de producción legislativa ambiental, una diferencia entre aquellas pocas normas cuyo objeto es la regulación de ámbitos o sectores *ex novo* mediante la técnica legislativa ordinaria, que abordaremos en primer lugar, y aquellas que traen causa de la situación extraordinaria producida, que presentaremos al final de este capítulo. En este sentido, destaca el número de normas aprobadas en aplicación de la técnica de delegación legislativa fundamentada en el contexto de urgente necesidad a causa de la pandemia y que han repercutido en el marco normativo ambiental. Trataremos, además, separadamente el caso de la ley de acompañamiento de los presupuestos -aprobados tardíamente en abril de 2020- que incide en un ingente volumen de normas relativas a diversos ámbitos materiales, entre las que destacan un buen número de disposiciones relativas al ejercicio de la función pública ambiental.

2.1. LEGISLACIÓN SECTORIAL

2.1.1. La Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral

Una de las pocas actuaciones legislativas destacables en la duodécima legislatura –finalizada ya al cierre de este trabajo- es la aprobación de la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral de cuyos trabajos previos ya dimos cuenta en anteriores informes.

La regulación se sitúa en el marco de la competencia exclusiva que, respetando el régimen general del dominio público, atribuye a la Administración de la Generalitat el art. 149.3 del Estatuto de autonomía en materia de ordenación del litoral, y de las competencias de ejecución y gestión de las obras de interés general situadas en el litoral catalán que le corresponden de acuerdo con el art. 149.4. En relación con la Administración local la ley desarrolla el art. 84.2. del Estatuto que atribuye competencias propias a los gobiernos locales sobre regulación, gestión y vigilancia de las actividades y usos que se llevan a cabo en las playas. Con carácter general el contenido de la ley se vincula también a las competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 149.1 y 149.5 EAC) y a la competencia compartida en materia de medio ambiente (art. 144 EAC).

La Ley incorpora el enfoque integrado aplicado a la ordenación y gestión del litoral que se ha venido conformando tanto a nivel internacional como europeo. En este sentido, el objetivo de la misma es el de configurar un modelo de gestión integrada del espacio costero catalán (bienes de dominio público y ecosistemas marítimo-terrestres del litoral de Cataluña) que permita una actuación adecuada atendiendo a los retos del cambio climático y teniendo en cuenta la alta vulnerabilidad de la costa y la preocupante situación de pérdida de biodiversidad. Se trata de prever mecanismos adecuados partiendo de una situación en la que se ha producido una actuación segmentada como consecuencia de la complejidad en la distribución de competencias que inciden en la ordenación y la gestión del litoral y que conduce, además, a la actuación concurrente de las tres administraciones estatal, autonómica y local.

Los mecanismos de planificación se configuran como una pieza clave en el diseño del modelo de intervención integrada que se pretende desarrollar, estableciéndose una exhaustiva y significativa relación de directrices a las que deberán atender los mismos (art. 5). Así, el Plan de protección y ordenación del litoral, al que se atribuye naturaleza jurídica de plan director urbanístico, se configura como el instrumento básico en la ordenación y gestión integrada del ámbito terrestre y marino del litoral. Al Plan le corresponde el establecimiento de las regulaciones y limitaciones necesarias para lograr la adecuada conservación del mismo. Con el fin de concretar el régimen de ocupación y uso de las playas el documento definirá los tramos de playa, clasificándolos en urbanos, seminaturales, naturales y de protección especial. La elaboración y aprobación del mismo corresponde a la Administración de la Generalitat, pudiendo informar los municipios comprendidos en el ámbito territorial del Plan, con carácter vinculante y en el trámite de información pública, de aquellos aspectos que afecten a sus competencias propias. La Ley tiene en cuenta los regímenes especiales del Ayuntamiento de Barcelona y del Área Metropolitana de Barcelona de modo que, entre otros aspectos, se establece su participación en la elaboración del Plan. Una vez aprobado, dentro del plazo de dos años que se determina, su vigencia será indefinida, sin perjuicio de la necesaria actualización que deberá realizarse como mínimo cada diez años y que podrá dar lugar a su revisión o modificación.

Como instrumento de desarrollo del Plan de protección y ordenación del litoral la Ley prevé los planes de uso del litoral y de las playas cuyo objeto es –respecto al dominio público marítimo-terrestre y en los terrenos de titularidad pública situados en su zona de servidumbre de protección que incluya el plan- ordenar las ocupaciones para los servicios de temporada y las actividades que se planifique situar en ellos y que solo exijan, en su caso, instalaciones desmontables o bienes muebles, pudiendo abarcar a tal efecto,

uno o varios términos municipales colindantes. Su elaboración y tramitación hasta la aprobación provisional corresponde a los municipios. En un plazo de seis meses desde dicha aprobación la Administración de la Generalitat deberá aprobarlos definitivamente, de modo que el vencimiento del plazo sin su aprobación legitima a la administración local a entenderlos denegados por silencio administrativo (art. 13). La aprobación del plan de uso del litoral y de las playas supone el otorgamiento al ayuntamiento correspondiente de la autorización para la explotación de los servicios de temporada de las playas para el plazo previsto por el Plan -que no puede exceder los cuatro años- siendo su plazo de vigencia de cinco años prorrogables para períodos como máximo de cinco años. Se prevé también en este caso su posible revisión o modificación siguiendo, en su caso, el procedimiento previsto para su elaboración.

En la regulación que establece la Ley del régimen de intervención administrativa en las zonas de servidumbre, destaca la introducción del régimen de declaración responsable ante el ayuntamiento en relación con aquellas nuevas actuaciones que se planteen en aquellas obras, actividades e instalaciones implantadas legalmente que no comporten ningún incremento de la superficie ocupada o de la volumetría existente ni cambio del uso autorizado. La norma concreta el régimen de utilización del dominio público marítimo en relación con la explotación de servicios de temporada de las playas previstos en los planes de uso del litoral y de las playas. El mismo corresponde a los ayuntamientos, también en relación con aquellas autorizaciones de actividades no previstas en los planes de uso, así como en relación con las concesiones relativas a la ocupación con obras o instalaciones no desmontables y a las obras en construcciones existentes con concesión vigente que resulten contrarias a la legislación en materia de costas o al Plan de protección y ordenación del litoral. Se prevé para este último caso la declaración responsable ante el órgano competente de la Administración de la Generalitat en el supuesto en que las obras no comporten incremento de la superficie ocupada o de la volumetría existente.

Con respecto a las implicaciones organizativas de la nueva ley merece ser destacada en primer lugar, la Comisión de Ordenación del Litoral, creada como órgano resolutorio, consultivo, informativo y, a petición de los ayuntamientos, con funciones interpretativas. Dependiente del departamento competente en materia de ordenación del litoral, su composición, que se concretará por reglamento, deberá garantizar la representación de los departamentos y entes locales con competencias en materia de ordenación del litoral, y la participación de personas de reconocido prestigio profesional y experiencia en el ámbito del medio ambiente, lucha contra el cambio climático y el urbanismo. Entre sus competencias destaca la aprobación definitiva de los planes de uso del litoral y de las playas y el otorgamiento

de las concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre. En el título dedicado a la participación pública se regula el Consejo Rector del Plan de protección y ordenación del litoral y los consejos rectores de los planes de uso del litoral y de las playas, como órganos colegiados que, adscritos al departamento competente en la materia y a los ayuntamientos que impulsan la aprobación de los planes de uso respectivamente, serán los encargados de garantizar la aplicación de los instrumentos de planificación tutelando su gestión, realizando su seguimiento y evaluación así como funciones de consulta y participación. En este sentido, la composición de los mismos deberá asegurar la representación de las administraciones competentes, de las entidades asociativas de los entes locales, de las asociaciones y corporaciones representativas de los intereses económicos y sociales en el ámbito territorial correspondiente, y de profesionales expertos en aquellos ámbitos relacionados con la ordenación y la gestión del litoral y las playas. Para garantizar la aplicación efectiva de las previsiones del Plan de protección y ordenación del litoral en el espacio marítimo, la Disposición adicional cuarta de la Ley obliga al Consejo Rector conjuntamente con el Consejo Catalán de Cogestión Marítima a establecer aquellos mecanismos de cooperación y colaboración que sean necesarios. Finalmente, con el objetivo de salvaguardar y recuperar, a partir de la adquisición pública del suelo, aquella parte del litoral que se encuentra más amenazada por la urbanización y la artificialización, se prevé, en la Disposición adicional novena y en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, la creación por el Gobierno del Conservatorio del Litoral de Catalunya con la participación de entidades de conservación del medio natural, de los entes locales, así como de expertos en el ámbito ambiental y territorial. La financiación de sus actuaciones se contempla con una referencia genérica a las aportaciones del Gobierno –mediante los presupuestos de la Generalitat– y a las aportaciones de otras administraciones, entidades y empresas.

En el título dedicado al régimen económico financiero del dominio público marítimo-terrestre, se crea un nuevo canon que grava la explotación de aquellas actividades que requieran una concesión de la Administración de la Generalitat en base a sus beneficios netos anuales, sin perjuicio de otros cánones que sean exigibles por otras administraciones. Se trata de un instrumento económico ambiental, finalista, en el que los ingresos obtenidos de su recaudación deberán destinarse a la mejora, conservación, recuperación y restauración del dominio público marítimo-terrestre de Cataluña.

Finalmente, y atendiendo al plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley que otorga la Disposición adicional primera como límite para la aprobación del Plan de protección y ordenación del litoral, resulta de especial interés el régimen de transitoriedad que se establece en la Ley en

relación con la determinación de la zona de influencia del dominio público marítimo-terrestre, la clasificación de las playas y el régimen de ocupación correspondiente y el régimen de usos y servicios de temporada de las playas.

2.1.2. Otras intervenciones legislativas sectoriales

En el ámbito del paisaje la Ley 6/2020, de 18 de junio, regula la protección, conservación y puesta en valor de los olivos y olivares monumentales. Considerando su relevancia como patrimonio paisajístico, la ley tiene como finalidad detener y evitar su degradación estableciendo mecanismos que garanticen una adecuada gestión de los mismos. La Ley supone la intervención, en relación con los olivos y los olivares identificados como monumentales, de acuerdo con las condiciones y requisitos establecidos en la norma, así como en relación al cultivo y el paisaje del olivo, independientemente de la naturaleza y propiedad del suelo en el que estén plantados. No se incide, por tanto, de modo general en la gestión y protección del paisaje que se regula en Cataluña a partir de las previsiones de la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje. No obstante, resulta claro que en la configuración y el desarrollo de los instrumentos de protección del paisaje previstos en la legislación catalana vigente deberán tenerse especialmente presentes las consecuencias del régimen de protección previsto en la nueva Ley 6/2020 evitando colisiones o incongruencias. Así mismo, los instrumentos de planificación autonómica y municipal deberán ser coherentes con la protección de estos elementos patrimoniales.

Como instrumento previo para la aplicación efectiva de las diversas medidas de protección y gestión que prevé la Ley, se regula el Catálogo de olivos y olivares monumentales cuya elaboración se iniciará con la confección de un Censo oficial que permitirá detectar e identificar cada olivo y olivar monumental. Uno y otro deberán ser objeto de desarrollo reglamentario por el departamento competente. Se prevé que los propietarios pueden solicitar voluntariamente la catalogación siempre que se cumplan los requisitos previstos en la norma. El Catálogo de olivos y olivares monumentales deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Generalitat y comunicado a los órganos interesados, pudiendo interponer recurso, contra la inclusión de los olivos y olivares en el Catálogo, los titulares de los mismos, en el plazo de treinta días desde su publicación. La aprobación definitiva del Catálogo se producirá una vez los departamentos competentes decidan en relación con las objeciones recibidas. En tanto no se produzca tal aprobación definitiva el régimen de transitoriedad de la Ley establece la aplicación directa e inmediata de las medidas de protección previstas para aquellos olivos y olivares que se ajusten a la definición que realiza la Ley (art. 3). Se crea una Comisión Técnica que deberá ser escuchada antes de la

aprobación definitiva referida y a la que corresponden, entre otras, las funciones de propuesta en relación con los criterios de identificación e inclusión en el Catálogo, de promoción de programas de intervención y conservación de los ejemplares protegidos, de elaboración de una guía de buenas prácticas de cultivo y de un plan de actuación en el que deberán contemplarse medidas de promoción de los productos derivados de los olivos monumentales protegidos. A dicha Comisión le corresponderá, además, la valoración de si corresponde crear un espacio de protección en el entorno de los olivos monumentales si considerara que requieren medidas de protección específica y, en ese supuesto la Ley le atribuye la potestad de crear espacios de protección con restricciones en cuanto a los cambios de cultivo que se equipararían a un olivar monumental a los efectos de la concesión de ayudas o subvenciones.

De acuerdo con la finalidad perseguida por el legislador, se establece un régimen de prohibición de determinadas actuaciones contrarias a la conservación de los olivos y olivares monumentales, cuyo control y vigilancia se delega de modo principal al Cuerpo de Agentes Rurales de la Generalitat. A su vez, la norma contempla supuestos en los que, por motivos de interés general y cuando se justifique una situación especial -después de obtener el dictamen vinculante de la Comisión Técnica- se podrá autorizar -por un período de dos años- la exención de las prohibiciones establecidas. En el régimen sancionador destaca la obligación del infractor de retornar la situación alterada a su estado original y la de pagar una indemnización por los daños y perjuicios causados, con independencia de las sanciones impuestas. Se prevén actuaciones de promoción del paisaje de olivos (en particular, de los olivos y olivares monumentales y de sus productos) y, en concreto, un proyecto específico de desarrollo turístico que deberá hacerse efectivo en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la norma. Se obliga también al Gobierno a promover, conjuntamente con los ministerios competentes, actuaciones en materia agrícola en el marco de la aplicación de la política agrícola y forestal de la Unión Europea dirigidas al mantenimiento de la producción de olivos y olivares monumentales de gran valor histórico, cultural y ambiental o en riesgo de abandono. Por lo que se refiere a la financiación de las acciones de protección, gestión y promoción previstas, la norma obliga a que anualmente se consigne una partida específica en los presupuestos de la Generalitat dedicada al ejercicio de las distintas medidas previstas.

Del extenso contenido del Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña, destacamos las contadas referencias al impacto sobre el medio natural y a la relación de las actividades turísticas con los instrumentos de planificación urbanística y territorial. En el marco de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, el objeto del Decreto es la determinación

de los requisitos turísticos y de clasificación de las empresas y las actividades turísticas, la regulación de la disciplina administrativa y la concreción del modelo de gobernanza. En la sección relativa a los alojamientos al aire libre, la disposición contempla la posibilidad de que en el planeamiento urbanístico se pueda determinar la cuantía y distribución del número de unidades de acampada para albergues fijos o semimóviles, de manera que se respete la naturaleza rústica de los terrenos y se minimice el impacto que provoca su implantación, "tanto en relación con el espacio que ocupan como con el volumen, materiales y cromatismo que puedan presentar". Se completa esta previsión, al determinar en una de las disposiciones adicionales, que los porcentajes máximos de albergues fijos y semimóviles en establecimientos de camping quedan sujetos a la ordenación de los instrumentos de planificación territorial y urbanística atendiendo a los siguientes criterios: prevalencia de la planificación territorial sectorial turística de Cataluña cuando se delimiten ámbitos territoriales concretos y prevalencia de la planificación urbanística cuando motivos de incompatibilidad de suelos por razones de inundabilidad obliguen a la reubicación física de una actividad de camping. También en relación con este tipo de establecimientos, cuando estén ubicados en espacios de interés natural se establece que el cierre de sus límites deberá respetar los requerimientos propios de la normativa ambiental. Por lo que se refiere a los denominados alojamientos singulares la norma permite que los ayuntamientos puedan regularlos de acuerdo con los requisitos establecidos en la disposición y atendiendo a las condiciones que imponga la normativa urbanística, medioambiental y de incendios o seguridad aplicables.

En los distintos órganos que configuran el modelo de gobernanza turística de acuerdo con el Decreto, la presencia del medio ambiente se atisba en relación con la composición de la Comisión interdepartamental de Turismo integrada por una persona representante de cada uno de los departamentos de la Generalitat de Cataluña. A la misma corresponden, entre otras, las funciones de impulsar y coordinar las acciones en materia de política turística, que por su naturaleza transversal afecten a varios departamentos, realizar el seguimiento y proponer, en su caso, la modificación de la normativa sectorial en aquello que incide de manera directa en el turismo e impulsar aquellos programas relativos al Plan estratégico de Cataluña que requieran de una actuación coordinada de diversos departamentos de la Generalitat. También en el caso de la Comisión del Fondo para el fomento del turismo -cuya gestión corresponde a los departamentos competentes en materia de economía y de turismo- se prevé que forme parte de la misma, entre otros, un representante del departamento competente en materia de medio natural.

En el ámbito de la conservación de la biodiversidad agrícola el Decreto 73/2020, de 21 de julio, crea el Banco de Semillas adscrito a la Dirección General de Agricultura y Ganadería, del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Administración de la Generalitat de Cataluña. Se integra así en la estructura del Departamento el banco de semillas, creado ya en 2015, en el que se conservaban las semillas presentadas por entidades, particulares o recolectadas por el propio Departamento. La finalidad del Banco de Semillas es conservar los recursos fitogenéticos con interés agrario en el ámbito geográfico de Cataluña, para evitar la pérdida de diversidad genética de las variedades locales, que se pueden conservar vía semilla, y que se encuentran inscritas o que son susceptibles de inscripción en el Catálogo de variedades locales de interés agrario de Cataluña, regulado por el Decreto 131/2012, de 23 de octubre, por el que se regula el Registro oficial de empresas proveedoras de material vegetal y se establecen las normas de autorización, inscripción y funcionamiento, se regulan actividades de producción y comercialización de material vegetal y se crea el Catálogo de variedades locales de interés agrario de Cataluña. De acuerdo con el Decreto 73/2020 aprobado, su gestión corresponde, en el organigrama del Departamento, al Servicio de Ordenación Agrícola.

Finalmente, en el ámbito del sector alimentario, y por su importancia en el desarrollo de políticas que persiguen hacer efectivo el principio de desarrollo sostenible, merece ser mencionada, por una parte, la Ley 3/2020, de 11 de marzo, de prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentarios. Destacan en su contenido, entre otros, los objetivos de promoción del consumo de productos ecológicos y ambientalmente sostenibles, y de prevención de residuos. Y, como instrumento de actuación, el Plan estratégico de prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentarios. Por otra parte, debe tenerse en cuenta, el Decreto 65/2020, de 30 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 18/2015, de 29 de julio, de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias por su repercusión en el desarrollo, modernización, competitividad e internacionalización del sector.

2.2. LA LEY DE ACOMPAÑAMIENTO A LA LEY 4/2020, DE 29 DE ABRIL, POR LA QUE SE APRUEBAN LOS PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA PARA EL 2020

Por su contenido complejo y omnímodo, merece una atención especial la [Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las](#)

[instalaciones que inciden en el medio ambiente](#), que acompaña a la Ley 4/2020, que aprueba los presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2020. Con el objetivo de completar su régimen jurídico, la Ley 5/2020 modifica un gran volumen de normas refiriéndose un buen número de ellas a diversos ámbitos propios de la intervención ambiental. Además del impuesto que crea sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente, damos cuenta de aquellos aspectos en los que la Ley incide de un modo más significativo con respecto al desarrollo de las políticas ambientales.

Las medidas fiscales previstas en la Ley se enmarcan, de un modo general, en los ODS de la Agenda 2030 y en las recomendaciones de organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Fondo Monetario Internacional y la Unión Europea. Por lo que se refiere a los tributos propios, en materia de residuos y en la línea desarrollar actuaciones que favorezcan la jerarquía de residuos impulsada por la normativa europea, se establece el incremento progresivo en cuatro años del tipo de gravamen de los cánones sobre la deposición controlada y la incineración de residuos municipales. Con el objetivo de hacer efectivo el principio de recuperación de costes de los servicios vinculados al ciclo del agua se introducen también modificaciones en la regulación del canon del agua. En relación con el impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos se incorpora la tributación de los cruceros que no entren en el puerto pero que queden fondeados en sus aguas, previendo que el Ayuntamiento de Barcelona pueda establecer por ordenanza local un recargo sobre las tarifas establecidas por este impuesto. El art. 8 (Cap. VIII, Título I) crea el impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente. La finalidad del tributo es gravar la incidencia, la alteración o el riesgo de deterioro que ocasiona sobre el medio ambiente la realización de las distintas actividades a las que se aplica: la producción, almacenamiento o transformación de energía eléctrica y el transporte de energía eléctrica, de telefonía o de comunicaciones telemáticas mediante elementos fijos del suministro de energía eléctrica o de las redes de comunicaciones.

En las disposiciones dedicadas a las medidas administrativas, destacamos a nuestros efectos las que se realizan en materia de urbanismo y de medio ambiente. En relación con las modificaciones del Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, señalamos la referidas a la determinación de los órganos competentes en esta materia, en concreto destaca la sustitución de las referencias a la Comisión de Urbanismo de Cataluña y a la Comisión de Política Territorial y de Urbanismo de Cataluña por la Comisión de Territorio de Cataluña. La misma se prevé como órgano colegiado adscrito al departamento competente en materia de política territorial y urbanismo al

que se atribuye la naturaleza de órgano consultivo superior en estas materias y de órgano resolutorio superior por lo que se refiere a la tramitación y aprobación de los planes urbanísticos. En el capítulo dedicado a las modificaciones en materia de medio ambiente y sostenibilidad, se introducen cambios puntuales en el Decreto legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de protección de los animales, entre ellos el referido a la tenencia de perros considerados potencialmente peligrosos. Los cambios introducidos en la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades se refieren a la caducidad de las autorizaciones y licencias ambientales, a algunos aspectos relativos a la actividad de inspección prevista y a los anexos de la misma, en cuanto a la determinación de las actividades sometidas al régimen de intervención de la ley. Se modifican así mismo diversos preceptos de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, con relación al carácter finalista de los impuestos sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, sobre las actividades económicas que generan gases de efecto invernadero y sobre las emisiones portuarias de grandes barcos, estableciéndose que en el caso de los dos últimos el cien por cien de su recaudación se destinará a nutrir el Fondo Climático y el Fondo para la Protección del Ambiente Atmosférico respectivamente. La regulación relativa a la protección del Cap de Creus (Ley 4/1998) se altera en cuanto al nombramiento de la dirección del Parque Natural y al régimen sancionador previsto.

La Ley de acompañamiento incide también en el régimen de protección contra la contaminación acústica establecido en la Ley 16/2002, de 28 de junio. Se modifican las previsiones relativas a la declaración de zonas de especial protección de calidad acústica (ZEPQA), se regula la compatibilidad entre la calidad acústica del entorno y la ejecución de obras públicas, y la obligación de entidades locales y administraciones titulares de infraestructuras de elaborar mapas estratégicos de ruido y planes de acción de aglomeraciones, grandes ejes viarios, grandes ejes ferroviarios y grandes aeropuertos cuando concurren determinadas condiciones. También el ámbito de los residuos se ve afectada por la Ley con la modificación del texto refundido de la Ley reguladora de los residuos (Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio). Los cambios se refieren a la fianza que debe constituirse en el caso de actividades generadoras de residuos peligrosos, si así lo exigen las normas reguladoras de la gestión de los residuos específicos o las que regulan las operaciones de gestión, y a la previsión de medidas para el fomento de la utilización de áridos reciclados en el caso de proyectos de construcción de obra pública y de obra privada.

Por lo que respecta al Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, en el precepto dedicado a las definiciones se añaden diversos apartados relativos al sistema público de saneamiento en alta, a los gastos de inversión en sistemas públicos de saneamiento en alta, a los gastos de reposición en un sistema público de saneamiento, y a los gastos de mejora en un sistema público de saneamiento. En relación con el programa de seguimiento y control -uno de los instrumentos de planificación hidrológica del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña- la Ley determina cuál debe ser su contenido. La norma atribuye al Gobierno la aprobación y revisión del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, de los programas de medidas y de los planes y programas de gestión específicos, a propuesta de la Agencia Catalana del Agua (ACA). Además de esta, son diversas las modificaciones del texto refundido que se refieren a actuaciones o funciones que se asignan a la Agencia. Así, la norma le confiere, en su calidad de responsable del cumplimiento de la planificación hidrológica, la potestad de requerir a las administraciones a que dicha planificación atribuya la ejecución de las obras y actuaciones previstas y que las lleve a cabo en los términos y plazos establecidos en los planes o programas. Asimismo, la Agencia debe informar preceptivamente sobre la adecuación a los referidos términos y plazos previstos en los planes y programas, de los proyectos de obras y actuaciones que deben ejecutar otras administraciones, con carácter previo a la aprobación de estos proyectos. Se obliga a las administraciones a facilitar a la Agencia la información completa con relación a las obras y actuaciones ejecutadas. En el caso de que la Administración a quien corresponde la ejecución no cumpla los requerimientos de la Agencia o en caso de que del informe preceptivo resulte algún posible incumplimiento, la norma prevé que la Agencia pueda acordar la ejecución subsidiaria de las obras y actuaciones previstas en los planes y programas, siendo de recepción obligatoria, por parte de la Administración a quien corresponda su explotación, las obras o instalaciones resultantes, en los términos que establezca la Agencia Catalana del Agua.

Se prevé la posibilidad de que la ACA elabore un plan especial de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía del distrito de cuenca fluvial de Cataluña con el contenido que se concreta en el precepto. Se añade un precepto en relación con la posible financiación por parte de la ACA de las explotaciones de las instalaciones públicas de regeneración de aguas residuales gestionadas por los entes gestores de sistemas públicos de saneamiento en determinados supuestos. Se introduce también la posibilidad que la ACA formalice convenios con las entidades competentes en materia de saneamiento cuyo objeto sea la financiación de las actuaciones de saneamiento en alta entre 2010 y 2017. Las modificaciones introducen

también, en el Decreto legislativo 3/2003, medidas de protección de las instalaciones de los sistemas públicos de saneamiento en alta mediante el establecimiento de una zona de servidumbre y de protección. La Ley de acompañamiento agrega además al texto refundido en materia de aguas, diversas disposiciones adicionales, así como una nueva disposición transitoria y una disposición derogatoria.

Finalmente, en el Título IX relativo a las medidas administrativas en materia de medio natural, agricultura, desarrollo rural y alimentación, se introducen cambios en algunos aspectos concretos de la Ley 6/1998, forestal de Cataluña y se introduce en la Ley 2/2020, de pesca y acción marítimas, un cambio relativo a la composición del Consejo Catalán de Cogestión Marítima. Además se modifica el apartado segundo de la disposición adicional décima de Ley 4/2017, de presupuestos de la Generalitat para el 2017, en relación con el objetivo del Fondo del patrimonio natural. Si bien inicialmente se había vinculado su creación, de modo genérico, al impulso de actuaciones relacionadas con la lucha contra el cambio climático, la nueva redacción concreta su objetivo en relación con el impulso de actuaciones relacionadas con la protección, gestión, mejora y valorización del patrimonio natural y la biodiversidad.

2.3. MEDIDAS LEGISLATIVAS URGENTES

Debido a la situación excepcional derivada de las medidas adoptadas como consecuencia de la crisis sanitaria se aprueba el [Decreto Ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas urgentes en materia de urbanismo, fianzas y ambiental](#). Entre otras previsiones, la norma suspende para el año 2020 la ampliación de plazos para la resolución definitiva de las figuras de planeamiento urbanístico que debieran ser adoptadas por los órganos urbanísticos de la Administración de carácter colegiado, que inicialmente preveía la disposición adicional décima del Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo. Y ello, con el fin de recuperar la normalidad en la actividad administrativa y, así, la tramitación de las figuras urbanísticas ante el cese del estado de alarma que se esperaba para el 24 de mayo después de las sucesivas prórrogas desde su inicial declaración. Atendiendo también a los efectos económicos ocasionados por la situación de pandemia, se modifica la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas, estableciendo medidas que persiguen flexibilizar la devolución de las fianzas una vez efectuada la aceptación de las obras de restauración. En relación con los mecanismos económicos aplicables al desarrollo de políticas ambientales, se añade la disposición adicional séptima a la Ley de /2017 de cambio climático, en relación con la financiación de las actuaciones previstas

con cargo al Fondo del Patrimonio Natural. Creado como fondo de carácter público adscrito al departamento competente en esta materia -que deberá nutrirse, como mínimo, con el 50% de los ingresos obtenidos del impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica- se establece la posibilidad de que parte de los recursos económicos del Fondo se destinen a la dotación de los medios técnicos y humanos que sean necesarios para su gestión puesto que los recursos disponibles en ese momento no permiten el desarrollo de las actuaciones para las cuales fue previsto.

En el apartado de actuaciones legislativas urgentes se sitúa también el Decreto Ley 33/2020, de 30 de septiembre, de medidas urgentes en el ámbito del impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica y del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, y en el ámbito presupuestario y administrativo. Con respecto a las dos figuras impositivas, y atendiendo a la situación económica excepcional, se introducen previsiones y modificaciones respecto de la regulación inicial. De modo que, en el caso del tributo aplicable a los vehículos de tracción mecánica, los cambios se refieren a las tarifas aplicables, al cálculo de la base imponible y a la fecha a partir de la cual sería exigible el tributo en el caso de los vehículos de tracción mecánica (que se establece a partir del 31 de diciembre de 2020). Y, en el caso del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, las modificaciones permiten solicitar, con carácter excepcional, el aplazamiento o el fraccionamiento de las deudas derivadas de las autoliquidaciones relativas a los semestres comprendidos en las fechas que se concretan en la norma.

Posteriormente, [el Decreto Ley 36/2020, de 3 de noviembre, establece, por lo que aquí interesa destacar, medidas urgentes en el ámbito del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos.](#) El Decreto Ley 23/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes en materia tributaria aplazó ya hasta el 1 de enero del 2021 la entrada en vigor del incremento de las tarifas del impuesto y la aplicación del recargo en la ciudad de Barcelona, aprobados por la Ley 5/2020, del 29 de abril, que inicialmente había sido prevista para el 1 de julio de 2020. La situación sanitaria incierta conllevará un nuevo aplazamiento de la entrada en vigor tanto de los incrementos en la tarifa como del recargo hasta el 1 de junio del año 2021.

3. ORGANIZACIÓN

3.1. LA LEY 7/2020, DE 2 DE JULIO, DE LA AGENCIA DE LA NATURALEZA DE CATALUÑA

La Ley 7/2020, se refiere, en general, al ámbito de la organización de la Administración ambiental, y en concreto, al sector del patrimonio natural y la biodiversidad. Confluyen en su aprobación aspectos de diversa índole que merecen un comentario detenido -aunque deba ser breve- teniendo presente, especialmente, que la finalidad de este trabajo es la de valorar la configuración, en su caso, y el desarrollo de las políticas ambientales durante este año 2020. Considerando el estado de conservación del patrimonio natural y la pérdida de la biodiversidad que se ha producido en Cataluña en los últimos veinte años, con un retraso excesivo, en el mes de julio se aprueba la ley de creación de la Agencia de la Naturaleza de Cataluña (Ley 7/2020, de 2 de julio) que deberá constituirse en el momento en el que vea la luz el decreto que apruebe sus estatutos. Después de diversas interrupciones marcadas por el contexto político y después de muchos años en los que ha faltado la necesaria voluntad política y en los que este ámbito de intervención no ha sido precisamente el prioritario -hemos dado cuenta de ella en los distintos informes del [OPAM](#)-, nos parece que la aprobación de la Ley merece, en principio, una valoración positiva al crear una herramienta organizativa que debería permitir concretar actuaciones que son ya acuciantes en este ámbito de la protección y conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad. No obstante, y con carácter previo al comentario de algunos aspectos relativos al contenido de la Ley 7/2020, nos parece oportuno traer a colación algunas reflexiones en torno a ciertas cuestiones controvertidas que suscita la aprobación de la ley. Especialmente, teniendo presente que la misma, y en concreto algunas de sus previsiones, han provocado el rechazo de una parte de los actores implicados en el ámbito objeto de regulación.

La primera de ellas es la que se refiere al marco normativo vigente en Cataluña en materia de espacios naturales. Considerando las competencias que corresponden a la Generalitat en esta materia, parece que un ejercicio adecuado de las responsabilidades asumidas debería haber conducido a la tramitación de una ley de patrimonio natural y biodiversidad que estableciera un marco de actuación adaptado a las exigencias y necesidades que demanda este ámbito de intervención pública que debería ser prioritario. El mismo texto de la Estrategia del patrimonio natural y la biodiversidad de Cataluña 2030 -aprobada por el Gobierno en julio de 2018 y del que dimos cuenta en el [OPAM'19](#)- señala el carácter obsoleto de la normativa vigente en Cataluña en esta materia (Ley 12/1985, de espacios naturales, Decreto legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de

los animales, Decreto 38/1992, de 14 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de espacios de interés natural y Decreto 172/2008, de 26 de agosto, de creación del Catálogo de flora amenazada de Cataluña). Resulta incuestionable la necesidad de adaptar la legislación en esta materia, en el marco de la legislación básica del Estado y de acuerdo con las exigencias y los compromisos del Derecho europeo y del Derecho internacional. La actualización previa del marco normativa habría permitido definir el modelo de gestión y de protección del patrimonio natural y de la biodiversidad y, a su vez, los instrumentos para desarrollarlo (entre los cuales también los mecanismos organizativos). Como ya hemos destacado en los distintos informes del OPAM, la previsión de la aprobación de una ley en esta materia (así como la creación de una Agencia) se ha recogido reiteradamente en los sucesivos Planes de Gobierno (así, en los correspondientes a las legislaturas X, XI y XII) y, recientemente, en el Plan normativo 19-20 (aprobado por el Gobierno en abril de 2019). En el mismo se preveía la aprobación del Anteproyecto de ley de patrimonio natural en el primer semestre del año 2021. Ya anteriormente en 2017, y en el mismo sentido, la Ley del cambio climático en su Disposición final décima, obliga al Gobierno a elaborar un "proyecto de ley de biodiversidad, patrimonio natural y conectividad biológica". Por tanto, si bien es evidente esa necesaria actualización normativa recogida explícitamente en los documentos referidos, la carencia se ha convertido en lamentablemente crónica. Habría sido deseable establecer el marco legal que determinara los principios rectores, los objetivos y los instrumentos necesarios para el desarrollo adecuado de las políticas públicas en este ámbito y que, evidentemente, podría haber incluido las previsiones oportunas en relación con el modelo organizativo por el que se optara.

La segunda cuestión a tratar es, precisamente, la relativa al modelo organizativo, aspecto al que se ha dado prioridad frente a la necesaria intervención legislativa general a la que acabamos de referirnos. En este sentido, la decisión de crear la Agencia de la Naturaleza, con naturaleza jurídica de entidad de derecho público sometida al derecho privado (art. 1b), art. 3 y arts. 21 a 34 del Decreto legislativo 2/2002, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley 4/1985, del Estatuto de la Empresa Pública Catalana), supone una continuidad respecto al modelo organizativo desarrollado en Cataluña en ámbitos de intervención ambiental especialmente complejos. Así, en el ámbito de los residuos, la Ley 6/1993, reguladora de los residuos, transforma la Junta de Residuos –inicialmente creada como organismo autónomo (Ley 6/1983, de residuos industriales)- en una entidad de derecho público sometida al derecho privado que pasa, posteriormente, a denominar-se Agencia de Residuos de Cataluña (Ley 15/2003, de modificación de la Ley 6/1993). En el ámbito de la

Administración hidráulica, la Ley 19/1991 modifica inicialmente la naturaleza jurídica de la Junta de Saneamiento configurándola como entidad de derecho público y, más tarde, la Ley 25/1998, de medidas administrativas, fiscales i de adaptación al euro, crea la Agencia Catalana del l'Agua como entidad de derecho público, fusionando la Junta de Saneamiento y la Junta de Aguas (creada inicialmente como organismo autónomo, Ley 17/1987, reguladora de la Administración hidráulica). Así pues, la creación de la Agencia de la Naturaleza, y en su momento de las Agencias del Agua y de Residuos, se inscriben en una tendencia a la proliferación de figuras y fórmulas diversas en la Administración instrumental (o institucional) ligada a razones de modernización de las estructuras administrativas. En los últimos años, no obstante, se observa un cierto repliegue con objetivos de racionalización y simplificación de las estructuras administrativas.

En cualquier caso, la creación de este tipo de instrumentos organizativos dotados de personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar y sometidas al derecho privado –excepto en los casos en los que se ejercen funciones o potestades administrativas- se vincula a objetivos de mayor flexibilidad, eficacia y eficiencia en la actuación y gestión pública. A partir de la potestad de autoorganizarse es indiscutible la legitimación para decidir cuál es la estructura administrativa que se diseña. Cosa distinta es la oportunidad de crear esta figura en el caso concreto que nos ocupa. Y ello teniendo en cuenta que se trata de un ámbito de actuación reiteradamente infrafinanciado en el que, si bien se había percibido durante más de veinticinco años que las estructuras administrativas establecidas no respondían a las necesidades existentes, no se introdujeron correcciones dirigidas a favorecer una actuación más eficaz mediante mecanismos de coordinación, colaboración y participación que ahora se perciben como evidentes e indispensables. En el sentido que hemos señalado, tanto del preámbulo de la Ley 7/2020, como de los debates celebrados en el Parlamento durante la tramitación de la proposición de ley, se desprende claramente que la finalidad que se persigue al crear la Agencia es la de dotar al ámbito de la conservación y protección de la biodiversidad de un instrumento ágil que, de manera continuada, eficaz y eficiente, pueda responder a las necesidades del sector al contar con una estructura propia y un presupuesto propio. Esta estructura debería permitir paliar la situación de emergencia en la que se encuentra la biodiversidad en Cataluña. Por tanto, no se trataría simplemente de sustituir la dirección general competente (Dirección de Políticas Ambientales y Medio Natural) por la Agencia de la Naturaleza, sino de operar una modificación mucho más sustancial garantizada por el texto de la ley y concretada en el reglamento de desarrollo posterior. En relación con este aspecto, y al valorar la opción de crear una Agencia, debe ser considerada la situación que se producido en relación con

las competencias relativas a la gestión y conservación del patrimonio natural, más teniendo en cuenta la falta de actualización legislativa que ya hemos apuntado y las carencias en la asignación de recursos. Nos referimos a la continua dispersión que se ha producido en la atribución de las competencias en esta materia al configurar las estructuras orgánicas de los diferentes Gobiernos de la Generalitat. Esta circunstancia, que tampoco se ha acompañado de la introducción de mecanismos que facilitarían un enfoque coordinado de las actuaciones -atenuando así, en parte, esta situación-, no ha permitido la consolidación de una estructura administrativa fuerte dotada de los recursos materiales, humanos y económicos necesarios que permitiera abordar la intervención necesaria con la coherencia, la transversalidad y el carácter integral que exige un ámbito complejo como lo es el de la adecuada protección y gestión de los espacios naturales. En este sentido, la supresión del Departamento de medio ambiente (en 2010) lejos de evitar esta situación la ha mantenido. Es bien sabido que la posición en la que se sitúan los diferentes ámbitos de intervención, al configurar las estructuras administrativas condiciona las posibilidades de desarrollar políticas públicas de manera efectiva. La ubicación de las políticas ambientales en un nivel u otro en el organigrama del Gobierno muestra el grado de relevancia que se otorga a ese ámbito de actuación. Indica, en definitiva, si se trata o no de una materia prioritaria respecto al conjunto de la acción gubernativa. El resultado no será, así, el mismo si el medio ambiente se sitúa en el máximo nivel ejecutivo que si se posiciona en el nivel de una secretaria general o de una o varias direcciones generales, situadas además en departamentos distintos. La configuración de la organización administrativa en este caso no ha favorecido pues el desarrollo de las políticas públicas necesarias de acuerdo con los principios de responsabilidad, coherencia, integración, coordinación y participación.

Antes de entrar en el contenido de la Ley merece ser comentada, como tercera cuestión, la forma con la que fue tramitada la ley de creación de la Agencia de la Naturaleza de Catalunya. La disposición aprobada finalmente fue el resultado de la tramitación de la proposición de ley -presentada conjuntamente por los grupos JxCat, ERC, PSC-Units y Catalunya en Comú Podem- y no de un proyecto de ley presentado por el Gobierno. Atendiendo a los motivos, ya referidos -que se desprenden de los antecedentes de la norma, así como del preámbulo de la misma y de los debates celebrados en el Parlamento durante su tramitación- sorprende que el Gobierno no tramitara la creación de la nueva entidad como proyecto de ley. Más aún si consideramos, como hemos señalado, que la creación de la Agencia se preveía en el Plan de Gobierno y en el Plan normativo aprobado por el ejecutivo. Y también si se tiene en cuenta que, evidentemente, era conocida la complejidad de regular los instrumentos de intervención relativos a la

protección y gestión del patrimonio natural por las diversas variables (sociales, económicas y medioambientales) que confluyen y por los distintos actores públicos y privados implicados. Aunque no entraremos ahora en su examen detallado, el procedimiento aplicable en la elaboración de los anteproyectos de ley (Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, Ley 19/2014, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Ley 26/2010, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, Acuerdo del Gobierno de 19 de mayo de 2009 que estableció directrices sobre el contenido del expediente y sobre el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, tanto en el caso de los proyectos de disposiciones reglamentarias como en el caso de los proyectos de ley, Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente) permite desarrollar un conjunto de actuaciones dirigidas a garantizar la calidad de la norma que se propone. En este sentido, el rechazo que provocó la aprobación de la Ley en una parte de los actores implicados (responsables de la gestión de los parques, sector forestal, sector agrícola, sector ganadero, etc.) y la necesidad de asegurar la colaboración y la concertación con todas las partes -públicas y privadas- para una adecuada y efectiva intervención en el patrimonio natural y la biodiversidad, aconsejaban dedicar una especial atención al procedimiento de toma de la decisión. En el desarrollo de las políticas públicas ambientales la aplicación del principio de responsabilidad compartida permite llegar a soluciones aceptadas que, al serlo, favorecen la consecución del interés público perseguido, en este caso la preservación del medio natural. Es una condición para la buena gobernanza buscar la colaboración evitando así el conflicto ambiental o territorial. En este sentido, se impone la necesidad de hacer efectivo el principio de participación garantizándolo desde las fases previas de preparación de la decisión, facilitando así un intercambio fluido de ideas y de información entre la Administración y los ciudadanos para llegar a una decisión final de calidad.

El Reglamento del Parlamento de Cataluña prevé, al regular el procedimiento legislativo, el trámite de audiencia a "las organizaciones y grupos sociales interesados en la regulación de que se trate o de expertos en la materia" (art. 117) mediante la comparecencia que podrán proponer los grupos parlamentarios una vez celebrado el debate de totalidad inicial. En el caso de la proposición de ley presentada -tal como se desprende de la información del expediente de tramitación y del Diario de Sesiones correspondiente al debate final- las comparecencias fueron representativas dando voz a los diversos sectores interesados en el contenido de la norma (agrario, forestal, parques naturales, administración local, centros de investigación, etc.). No obstante, la tramitación de la propuesta como proyecto de ley -de acuerdo con el procedimiento previo previsto de

elaboración del anteproyecto- habría permitido ampliar la participación, tanto en el tiempo como en la forma, evitando así el conflicto, facilitando la aceptación de la norma y favoreciendo la calidad del contenido de la Ley de creación de la Agencia de la Naturaleza.

A partir de estas consideraciones previas, y entrando ya en el contenido de la Ley 7/2020, de 2 de julio, de la Agencia de la Naturaleza de Cataluña, el primer aspecto que merece ser destacado es el relativo al contenido y naturaleza de las funciones que, de manera exhaustiva, atribuye el art. 3 de la Ley a la Agencia de la Naturaleza. A partir del objeto de la entidad definido en el art. 2 -como misión para la protección, la planificación, la gestión, la restauración, el mejoramiento y el estudio del medio natural- y precisamente por la complejidad y las consecuencias de la actuación que se pretende encomendar a la misma, nos parece que sería deseable una concreción previa y una clarificación de las competencias que son asumidas en relación con este ámbito de actuación. De este modo sería posible, a continuación, delimitar con claridad, y de acuerdo con el principio de seguridad jurídica, las funciones que, en su caso, deberían corresponder a la Agencia. En este sentido, reiteramos la conveniencia de establecer con carácter previo -o simultáneo- a la creación de la entidad un marco normativo claro y actualizado en esta materia. El resultado de esta carencia se manifiesta en la regulación de las funciones que se relacionan en la Ley. De modo que, a nuestro parecer, no se establece con claridad el alcance de la intervención de la Agencia considerando las competencias que, en el momento de aprobarse la Ley, corresponden al Departamento de Territorio y Sostenibilidad y al Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Así, en unos casos se prevén funciones, en principio, concretas y sustantivas -no exentas de dudas con relación a cuál debe ser su interpretación y aplicación (este es el caso de los apartados f), h) o m))- y, en otros se utilizan términos que dificultan una conclusión clara acerca del alcance y consecuencias de las mismas (este es el caso de diferentes apartados en los que se atribuye a la Agencia la función de "formular", "dirigir" o "planificar"). Sería pues imprescindible una clarificación normativa de las competencias y funciones atribuidas en este ámbito y, a su vez, una definición clara de los instrumentos que permitieran hacer efectiva la necesaria coordinación entre las distintas Administraciones implicadas. Sólo así será posible determinar de manera cierta las responsabilidades que corresponden a cada uno de los órganos implicados. Recordemos que una de las bases de la buena gobernanza es también la efectiva aplicación del principio de responsabilidad. En este sentido, la Ley se refiere a la necesaria determinación de instrumentos de coordinación y seguimiento "con los departamentos directamente concernidos" sin mayor concreción y remitiéndose a los estatutos que se aprueben con posterioridad a la creación de la Agencia (art. 5.3).

Un segundo aspecto reseñable es relativo a los órganos de gobierno que corresponden a la Agencia. La Ley prevé, como es habitual en este tipo de entidades, un Consejo de Dirección y un Director, incluyendo también como órganos de gobierno, las que se denominan Comisión Social y Comisión Científica. El Decreto de aprobación de los estatutos de la Agencia deberá determinar las funciones de estos órganos, así como el funcionamiento y la estructura orgánica de la entidad (art. 4.2). La Ley establece una amplia composición del Consejo de Dirección (presidido por el consejero competente en materia de medio ambiente) en el que corresponde a la representatividad de la Generalitat la mayoría absoluta del voto, y en el que ostenta un mayor peso el departamento competente en materia de medio ambiente (con tres representantes a los que se suma la Vicepresidencia que corresponde a la Secretaria General del departamento competente en esta materia). De acuerdo con la Ley, serán como mínimo dos las personas que representaran al Departamento competente en materia de agricultura, ganadería, política forestal, caza y pesca, de las cuatro que deben representar al resto de departamentos. La Ley 7/2020 establece también la representación en el Consejo de Dirección de las administraciones locales -también de las supramunicipales-, con tres miembros, y de los diferentes sectores y entidades más directamente relacionadas con las políticas de patrimonio natural y con la gestión de los parques naturales, correspondiendo a cada uno de ellos un representante. El art. 4.5 se refiere a la composición de las Comisiones Social y Científica (que integrarán treinta miembros en el primer caso y veinticinco en el segundo), pero serán los estatutos los que deberán concretar la composición, las funciones y los mecanismos de relación de tales Comisiones con el Consejo de Dirección. La Ley determina los sectores a los que en todo caso deberá garantizarse su representación en la Comisión Social, y avanza, sólo, en relación con la naturaleza de estas comisiones, la obligación de garantizar su participación en la toma de decisiones. En este sentido, y a partir de estas previsiones, entendemos que deberán clarificarse también las funciones del Consejo de Protección de la Naturaleza de Cataluña -creado como órgano consultivo en materia de protección de la naturaleza y del paisaje por la Ley 12/1985, de espacios naturales- con respecto a la naturaleza y funciones que puedan corresponder a la Comisión Científica. La Ley tampoco determina -con una remisión a los estatutos- los órganos descentralizados de participación que posibilitaran la colaboración con los distintos actores del territorio.

Es destacable también, como tercer aspecto, atendiendo a la naturaleza de la Agencia y a su adscripción al departamento competente en materia de medio ambiente (art.1), la previsión que realiza la norma del instrumento que concretará la vinculación de la entidad con la Administración. Está se formalizará mediante el contrato programa en el que se determinarán sus

objetivos, los resultados previstos y se establecerán los mecanismos de seguimiento y control de su actuación. En este sentido el art. 9 de la Ley exige, además, la aprobación con carácter anual de una memoria de actividades y de valoración de resultados que la Agencia presentará al Gobierno y al Parlamento. Estos instrumentos deberán hacer efectiva la necesaria rendición de cuentas de la entidad ante la Administración a la que se adscribe.

Finalmente, como cuarto y último aspecto, merecen, aunque sea una breve referencia, los recursos económicos con los que se dota a la Agencia para el desarrollo de sus funciones. Considerando los antecedentes, el contexto y que uno de los objetivos al crearla es el de dotar a la Administración de un instrumento ágil y eficiente en su funcionamiento, es imprescindible que se garantice a la entidad la financiación necesaria para que pueda realizar las funciones que le corresponden adecuadamente. Así, en el marco de la autonomía financiera plena que se le reconoce, son destacables, entre los diversos recursos que la norma asigna a la Agencia, por una parte, las dotaciones que deberán provenir de los presupuestos de la Generalitat, y, por otra parte, las que procederán del Fondo para el Patrimonio Natural. Teniendo en cuenta los antecedentes con respecto a las asignaciones presupuestarias en esta materia, evidentemente, la dotación efectiva dependerá de cuales sean las prioridades a la hora de aprobar en cada momento los presupuestos de la Administración de la Generalitat. Por lo que se refiere al Fondo para el Patrimonio Natural -creado mediante la Disposición adicional décima de la Ley 4/2017, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2017- se prevé que la totalidad del mismo constituya una parte de los recursos de la Agencia. Debe señalarse que, de acuerdo con la Disposición final séptima de la Ley 16/2017, del cambio climático, el Fondo se proveerá, como a mínimo, con el 50% de los ingresos obtenidos del impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica. En este sentido, debemos recordar -tal como hemos indicado en el apartado relativo a las novedades legislativas- que este impuesto ha sido objeto de diversas modificaciones, la más reciente de las cuales se ha producido con el Decreto ley 33/2020 -aprobado atendiendo a la situación económica provocada por los efectos de la pandemia- y en el que, entre otros aspectos, se modifica el calendario de exigibilidad del tributo. Debe indicarse, finalmente, que el Plan normativo 19-20 aprobado por el Gobierno, preveía la aprobación del proyecto de Decreto del Reglamento del Fondo del Patrimonio Natural que hasta este momento no se ha llevado a cabo.

En fin y pese a la valoración positiva inicial, por todo lo expuesto podemos concluir que son diversos los aspectos que deberán corregirse, concretarse y clarificarse para que podamos concluir, a medio y largo plazo,

si la creación de la Agencia de la Naturaleza ha significado o no un paso efectivo en relación con la intervención urgente que requiere el estado actual del patrimonio natural y la biodiversidad de Cataluña.

Para concluir este apartado y también en el ámbito de la protección y la gestión de espacios naturales, damos cuenta del Acuerdo de Gobierno de 14 de abril Acuerdo GOV/58/2020), por el que se aprueba la modificación de los estatutos del Consorcio para la Protección y la Gestión del Espacio de Interés Natural de la Alta Garrotxa y su texto refundido. Si bien anteriormente el Gobierno ya había aprobado la modificación de los estatutos del Consorcio por Acuerdo GOV/108/2019, al publicarse se constató que la versión aprobada no era coincidente con la aprobada en el Consejo Plenario del Consorcio en mayo de 2019 para adaptar los mismos a las previsiones de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, debiéndose, por consiguiente, aprobar un nuevo texto.

4. EJECUCIÓN

4.1. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

Tal como avanzábamos en el anterior OPAM y como viene siendo habitual en los últimos años, la falta de aprobación de los presupuestos correspondientes al 2020 conduce a que sea un decreto del ejecutivo el que determine los criterios en base a los que deberán financiarse las políticas públicas -también las ambientales- en Cataluña a partir de la prórroga de los presupuestos anteriores. La situación de anomalía comportará pues a que el Decreto 272/2019, de 23 de diciembre, deba establecer los criterios de aplicación en relación con la prórroga de los presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2017, mientras no entren en vigor los presupuestos de 2020. Se estarían, por tanto, así aplicando a las actuaciones del año 2020 criterios presupuestarios previstos tres años antes. Más tarde, y en el marco de las garantías previstas en el texto refundido de la Ley de finanzas de Cataluña (Decreto legislativo 3/2002), el Decreto ley 2/2020, de 21 de enero, partiendo de la prórroga de la Ley 4/2017, de presupuestos para el 2017, regula las necesidades financieras del sector público mientras se mantenga tal situación, concretando las operaciones de endeudamiento que, con los límites establecidos, podrán llevarse a cabo, así como el otorgamiento de avales y garantías necesarios a los que se da cobertura con la norma.

A la inestabilidad política se sumará la grave situación causada por la pandemia, de modo que no será hasta el mes de abril en el que se conseguirá la aprobación de los presupuestos para el año ya en curso. Así, la Ley 4/2020, de 29 de abril, aprueba los presupuestos de la Generalitat de Cataluña para

el 2020. La Ley que contiene la previsión de ingresos y la aprobación de los gastos que deberán ejecutarse durante el ejercicio presupuestario del 2020, se fundamenta en cuatro ejes básicos que deberán orientar con carácter estratégico las políticas públicas de la Generalitat y entre los que destaca, a nuestros efectos, el último de ellos: calidad de las instituciones y de los servicios públicos; reducción de las desigualdades sociales, de género y territoriales; conocimiento, innovación y dinamización económica; y, para impulsar políticas que permitan combatir la emergencia climática, se establece como último eje el horizonte de cero emisiones y residuos. Por lo que respecta a este último se concretan actuaciones en los ámbitos siguientes: fiscalidad verde, contratación verde, impulso del transporte público, mejora de la financiación de la ATM (Autoridad del Transporte Metropolitano), implementación de renovables y eficiencia energética e inversiones en el marco del Plan de residuos de Cataluña.

En cuanto a la metodología utilizada en la elaboración de los presupuestos, por primera vez se han aplicado los ODS (Agenda 2030) como una herramienta de orientación estratégica de la acción pública, de modo que los Objetivos y su contenido se vinculan a los programas presupuestarios previstos. Los presupuestos aprobados se dirigen pues a la consecución efectiva de los ODS en el marco del Plan nacional para la implementación de la Agenda 2030 aprobado por el Gobierno de la Generalitat en septiembre de 2019. En este sentido, se concreta que el setenta y cuatro por ciento de los programas presupuestarios (relativos a la finalidad a la que se destinan los recursos) cuentan con hitos y compromisos que se han definido para el cumplimiento de los ODS. No obstante, y en relación con el peso de las políticas medioambientales en las previsiones presupuestarias, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con la clasificación por programas destacan, por magnitud, los importes del presupuesto relativos a las políticas de gasto en salud (27%), educación (18,6%), transporte (7,7%), protección social (6,4%), Administración y servicios generales (4,6%) y seguridad y protección civil (3,9%), concentrando así tales políticas el 68,2% del gasto previsto. De modo que el medio ambiente no ocupa un lugar prioritario en las previsiones de gasto. Por lo que se refiere a la previsión presupuestaria (estado de ingresos y estado gastos) que realiza la Ley 4/2020 en cuanto a aquellos departamentos con un volumen mayor de competencias directamente relacionadas con el medio ambiente, corresponden al Departamento de Territorio y Sostenibilidad 2.064.216.831,87 euros y 726.314.944,72 euros al Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. La comparación de estas cifras con las del último presupuesto aprobado para el ejercicio 2017 (Ley 4/2017) nos muestran un incremento relativo en los dos casos (1.668.862.078,19 euros y 684.994.550,98 euros, respectivamente), si se tiene en cuenta la diferencia temporal entre las dos

previsiones presupuestarias que conlleva, además, un cambio en cuanto a las circunstancias y necesidades a las que debe hacerse frente. Asimismo, debe considerarse, por una parte, que el medio ambiente no es el único, ni el más relevante, de los ámbitos de intervención que corresponden a estos departamentos, de modo que resulta claro que tales cifras no van dirigidas en su totalidad al ejercicio concreto de políticas ambientales en sentido estricto. Pero, por otra parte, debe indicarse que estas cifras no incluyen las cantidades que el presupuesto asigna a las diferentes entidades instrumentales con funciones en diferentes ámbitos ambientales. Este sería el caso de los 493.585.110,55 euros que corresponden a la Agencia Catalana del Agua o los 191.607.620,16 euros que corresponden a la Agencia de Residuos de Cataluña.

Finalmente, para completar la crónica en el capítulo relativo a la financiación de la ejecución de las políticas públicas, debe señalarse que al finalizar el año se retorna a la situación de anomalía continuada de modo que, una vez más, ante la falta de presupuestos aprobados para el 2021, el Decreto 146/2020, de 15 de diciembre, establece los criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2020, con el fin de garantizar el funcionamiento de la administración y la prestación de los servicios públicos. Puesto que la prórroga se aprueba en el contexto social y económico excepcional marcado por el COVID-19 se prevé su adaptación, cuando sea necesario, para integrar en los presupuestos, por una parte, los fondos extraordinarios que habilite la Administración General del Estado y, por otra parte, los fondos de recuperación y resiliencia procedentes de la Unión Europea. El escenario electoral ya próximo después de que se convocaran las elecciones pocos días más tarde – por Decreto 147/2020, de 21 de diciembre- no permitía pensar en una pronta aprobación de los presupuestos para el nuevo año como hubiese sido deseable. Al cierre de este informe seguimos sin presupuestos y sin gobierno después de las elecciones celebradas en febrero de 2021.

También en relación con los instrumentos económicos debemos referirnos a las actuaciones de estímulo y fomento que, en este año marcado por el contexto excepcional de pandemia, son menores que en otros períodos. Sin embargo, podemos destacar las subvenciones otorgadas en el ámbito de los servicios relativos a la gestión del agua, las subvenciones destinadas a la mejora de las instalaciones de tratamiento de residuos o el incremento de las ayudas en el ámbito de la sanidad vegetal y del fomento de la gestión integrada de plagas.

4.2. INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS: PLANES, AGENDAS, ESTRATEGIAS Y ACUERDOS NACIONALES

En el [OPAM 2020](#) dimos cuenta del Plan para la implementación de la Agenda 2030 que el Gobierno aprobó (septiembre de 2019) con la finalidad de determinar las acciones que deberán desarrollarse para hacer efectivos los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda. De acuerdo con las previsiones del Plan, por lo que respecta al seguimiento y evaluación del mismo, el Gobierno presenta en este período (Acuerdo de 6 de octubre de 2020) sesenta y un indicadores que, incorporados al sistema de estadística de Cataluña, permitirán medir el grado de cumplimiento de los ODS, y, por tanto, de la Agenda 2030. Dirigida desde el Instituto de Estadística de Cataluña (Idescat) y el Departamento de Acción Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia, la determinación de los indicadores se realiza a través del Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible (CADS), con la colaboración de todos los departamentos de la Generalitat. Para el cálculo de los indicadores se toman como referencia los parámetros fijados por Eurostat para valorar el grado de consecución de los ODS. En el momento de presentarse los sesenta y un indicadores se habían publicado ya indicadores para 16 de los 17 ODS, disponiendo ya del cien por cien de indicadores seis de los Objetivos. En concreto los relativos al fin de la pobreza (ODS 1), a la salud y al bienestar (ODS 3), a la educación de calidad (ODS 4), a la igualdad de género (ODS 5), a la energía limpia y asequible (ODS 7) y a la reducción de las desigualdades (ODS 10).

También en el marco de los compromisos que implica la Agenda 2030 y considerando especialmente que exige, además de una actuación multinivel, la implicación conjunta de los actores públicos responsables y de los actores privados, el ejecutivo aprueba el documento de base del Acuerdo nacional para la Agenda 2030 en Cataluña (Acuerdo GOV/24/2020). El documento acordado es el resultado de la Moción 20/XII, aprobada por el Parlamento de Cataluña en noviembre de 2018, sobre la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, en la que se instaba al Gobierno, entre otros aspectos, a elaborar un documento de base de un acuerdo para la Agenda 2030 e impulsar una alianza de actores públicos y privados que lo suscribieran. De acuerdo con la misma, el Gobierno de la Generalitat -a través del Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible y la Dirección General de Participación Ciudadana y procesos electorales- inicia un proceso participativo, en cuya primera fase se identifican un conjunto de actores públicos y privados especialmente implicados en el desarrollo de los ODS en Cataluña (entidades y organizaciones del sector público -en el que se destaca de acuerdo con el principio de subsidiariedad el importante rol de la administración local-, representantes del ámbito empresarial, sindical y profesional, representantes de las universidades y centros de investigación,

así como organizaciones que representan a la sociedad civil). A partir de las aportaciones realizadas en las sesiones celebradas en esta primera fase se elabora el documento de base ahora acordado por el Gobierno. En una segunda fase participativa, se prevé la adhesión de la sociedad civil configurando finalmente la que se ha denominado Alianza Cataluña 2030. Según establece el documento, podrán formar parte de la misma aquellos actores públicos y privados que hayan suscrito el Acuerdo nacional y aporten compromisos concretos para la localización de los ODS. Si bien el Acuerdo de Gobierno debe implicar un paso más en el compromiso de concretar y cumplir con el contenido de la Agenda 2030, sorprende la ausencia de referencias -tanto en la exposición de motivos del Acuerdo de Gobierno como en el texto de base del Acuerdo nacional- ni al Plan para la implementación de la Agenda 2030 aprobado ya por el Gobierno, ni a cuál será la vinculación o relación entre el mismo y la denominada Alianza Cataluña.

En el ámbito de la bioeconomía, como uno de los sectores clave para incentivar el crecimiento sostenible en las zonas rurales y costeras, debemos dar noticia del Acuerdo del Gobierno por el que se aprueban los objetivos y el contenido mínimo de la Estrategia de la bioeconomía de Cataluña 2021-2030 (Acuerdo GOV/23/2020, de 11 de febrero). De acuerdo con las previsiones del Plan de Gobierno para la legislatura XII y en el marco de la Estrategia europea que en esta materia se hace pública mediante la Comunicación COM (2012) 60, La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa, y, posteriormente, mediante una nueva Comunicación que actualiza la anterior, Una bioeconomía sostenible para Europa: consolidar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente, se inicia en Cataluña el proceso de elaboración del documento estratégico que deberá conducir las actuaciones en este ámbito. A partir del objetivo general que es el de "promover el crecimiento y el desarrollo sostenible de la economía catalana mediante el fomento de la producción de recursos y procesos biológicos renovables", el Acuerdo determina los objetivos específicos que deberán hacerse efectivos en este ámbito y los aspectos básicos que deberá comprender el contenido de la Estrategia. Entre ellos destaca la necesaria incorporación de un estudio coste-beneficio que evalúe los impactos de la misma sobre el patrimonio natural y la biodiversidad. La redacción de la Estrategia de la bioeconomía de Cataluña (EBC2030) se asigna al Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación con la participación del resto de departamentos. Aunque el Acuerdo prevé la finalización del proceso de elaboración de la Estrategia antes del final de diciembre de 2020, al cierre de este informe se encuentra aún en fase de participación pública.

También como actuación estratégica que veremos cómo se concreta a medio y largo plazo, merece ser destacada la Agenda forestal 2020-2025 presentada por la titular del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca en diciembre de 2020. Nos situamos ante un importante sector al que no siempre se ha dedicado la suficiente atención, y que lo es teniendo en cuenta que más de la mitad de la superficie de Cataluña es forestal y que tiene una importante repercusión económica y medioambiental. La gestión forestal es un aspecto clave en la conservación y preservación del patrimonio natural y la biodiversidad y, evidentemente, en el desarrollo de las políticas relativas al cambio climático. En este sentido, como objetivo transversal, la Agenda forestal persigue el cumplimiento de las políticas europeas en materia de cambio climático, el fomento de las energías renovables y la gestión adecuada de los bosques y su biodiversidad. Se presenta como un instrumento acordado con los actores implicados que, partiendo de la diagnosis realizada, establece ocho medidas, definiéndose con relación a cada una de ellas: los objetivos que se persiguen, las acciones que deberán ejecutarse, los resultados que deberán conseguirse y los indicadores de seguimiento aplicables en cada caso. El seguimiento de su aplicación se encomienda a la denominada Mesa Intersectorial Forestal que deberá constituirse de acuerdo con las previsiones de la Agenda. No obstante, mientras no se constituya se prevé que sean las entidades que han participado en la elaboración de la Agenda las que se reúnan anualmente para realizar dicho seguimiento. Por lo que se refiere a la efectividad de su ejecución, no se realizan en el documento previsiones concretas respecto a la financiación de las acciones previstas. Tampoco se determina cuál será su relación con el Plan general de política forestal -en proceso de redacción- aunque sí se afirma que no pretende sustituirlo.

En el capítulo relativo a los instrumentos de ejecución, como en otros períodos, podemos dar noticia de algunos planes que, aunque se refieren a ámbitos específicos de la actuación ambiental, son por sus consecuencias prácticas particularmente importantes. Por una parte, nos referimos al Acuerdo GOV/1/2020, de 8 de enero, por el que se aprueba el Plan especial de actuación en situación de alerta y eventual sequía. La Ley 10/2001, del Plan hidrológico nacional, faculta a las administraciones hidráulicas competentes de las comunidades autónomas para elaborar, en las cuencas intracomunitarias, planes especiales de actuación cuando concurren tales circunstancias. A partir de esa habilitación y de acuerdo con el Decreto 380/2006, por el que se aprueba el Reglamento de la planificación hidrológica, la elaboración del Plan corresponde a la Agencia Catalana del Agua y su aprobación al Gobierno. Debe señalarse que, además de aprobar el Plan, el Acuerdo de Gobierno crea la Comisión Interdepartamental de la Sequía -adscrita al Departamento al que esté adscrita la Agencia Catalana

del Agua- a la que corresponde realizar el seguimiento de la evolución de los diferentes estados de sequía y acordar las medidas necesarias que incluyen también medidas de carácter normativo.

Por otra parte, y por lo que respecta al ámbito del control ambiental de las actividades, la Resolución TES/394/2020, de 11 de febrero, aprueba el Plan de inspección ambiental integrada de Cataluña para el período 2020-2022 que sustituye al Plan 2017-2019, y cuya aprobación corresponde a la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático (Decreto 277/2016, de reestructuración del Departamento de Territorio y Sostenibilidad). El Plan se desarrolla de acuerdo con el régimen de intervención administrativa establecido por la Ley 20/2009, de prevención y control ambiental de las actividades, que supone la aplicación de un sistema de inspección en función de la clasificación de la actividad, y en el marco de la Recomendación 2001/331/CE, del 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales de los Estados miembros. Con carácter plurianual, el Plan se concreta mediante programas anuales, prevé un sistema de evaluación y seguimiento mediante los indicadores que se establecen y, a su vez, un procedimiento para su revisión si esta fuere necesaria. En cuanto a su objeto, como documento marco en este ámbito de intervención, establece las orientaciones estratégicas con respecto a la comprobación y verificación de las actividades a las que se aplica, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las condiciones ambientales determinadas en las autorizaciones ambientales.

5. RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Relacionamos, a continuación, y de acuerdo con el Decreto 1/2018, de 19 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña, los responsables de los Departamentos de la Generalitat de Cataluña que tienen atribuidas competencias en el ámbito de las políticas ambientales: El Departamento de Territorio y Sostenibilidad y el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Con el mismo criterio que en anteriores informes, incluimos también la referencia al Departamento de Empresa y Conocimiento por sus competencias en el ámbito de la energía.

5.1. TITULARES DE LOS PRINCIPALES ÓRGANOS DE LOS DEPARTAMENTOS

Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con competencias más directamente relacionadas con el medio ambiente, de acuerdo con el Decreto 1/2018 y atendiendo a los cambios establecidos por el Decreto 29/2018, de 7 de junio, de reestructuración del Departamento de Territorio y Sostenibilidad –respecto al anterior Decreto 277/2016- y por el Decreto 2/2020, de 8 de enero, de modificación de la estructura del Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

- Titular del Departamento de Territorio y Sostenibilidad: Damià Calvet Valera
- Secretaría General de Territorio y Sostenibilidad: Ferran Falcó Isern.
- Secretaría de Infraestructuras y Movilidad: Isidre Gavín Valls
- Secretaría de Medio Ambiente y Sostenibilidad: Marta Subirà Roca.
- Secretaría de la Agenda Urbana y Territorio: Agustí Serra Monté.
- Dirección General de Urbanismo: Elisabet Cirici Amell.
- Dirección General de Políticas de Montaña y del Litoral: Albert Alins Abad.
- Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático: Mercè Rius Serra.
- Dirección General de Políticas ambientales y Medio Natural: Ferran Miralles Sabadell.

Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación. Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con competencias que pueden tener una mayor incidencia ambiental.

- Titular del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación: Teresa Jordà Roura.
- Secretaría General de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación: David Mascort Subiranas.

- Dirección General de Agricultura y Ganadería: Elisenda Guillaumes Cullell
- Dirección General de Desarrollo Rural: Oriol Anson Fradera.
- Dirección General de Pesca y Asuntos Marítimos: Sergi Tudela Casanovas.
- Dirección General de Ecosistemas Forestales y Gestión del Medio: Al cierre del trabajo no consta la persona titular de la Dirección General.
- Dirección General de Agentes Rurales: Marc Costa Trachsel.

Departamento de Empresa y Conocimiento. Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con competencias más directamente relacionadas con las políticas ambientales, atendiendo a lo establecido en el Decreto 1/2018, de 19 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña.

- Titular del Departamento de Empresa y Conocimiento: Maria Angels Chacón Feixas. Cesada por Decreto 82/2020, de 3 de septiembre. Ramon Tremosa Balcells le sustituye en el cargo (Decreto 84/2020, de 3 de septiembre, de nombramiento).
- Secretaría de Empresa y Competitividad: Joaquim Ferrer Tamayo.
- Dirección general de Energía, Seguridad Industrial y Seguridad Minera: Pere Palacín Farré. Por Decreto 112/2020, de 22 de septiembre, se nombra a Manel Torrent Aixa.

5.2. TITULARES DE LAS ENTIDADES Y SOCIEDADES PÚBLICAS ADSCRITAS A LOS DEPARTAMENTOS

Se incluyen aquellos titulares de entidades con una relación más directa con las políticas ambientales.

Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

- Agencia Catalana del Agua: Lluís Ridaó Martín.
- Agencia de Residuos de Cataluña: Josep M. Tost Borràs.

- Ente de Abastecimiento de Agua Ter-Llobregat (ATL): Josep Andreu Clariana Selva.
- Servicio Meteorológico de Cataluña: Eliseu Vilaclara Ribas.

Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación.

- Forestal Catalana S.A: Gabriel Esquius Fuentes (Consejero delegado).
- Centro de la Propiedad Forestal: Teresa Jordà Roura (presidenta, titular Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación). Juan Luís Abián Perruca (director gerente).

Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Empresa y Coneixement.

- Instituto Catalán de Energía: Manel Torrent Aixà (director).

Observatorio del Paisaje: Damià Calvet (presidente, titular Departamento de Territorio y Sostenibilidad). Pere Sala Martí (director).

Consejo Asesor para el desarrollo sostenible de Cataluña (adscrito al Departamento de la Presidencia): Ramon Roca Enrich (presidente) Arnau Queralt Bassa (director).

6. APÉNDICE LEGISLATIVO

- Ley 4/2020, de 29 de abril, de presupuestos de la de la Generalitat de Cataluña para 2020.
- [Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente.](#)
- Ley 6/2020, de 18 de junio, de protección, conservación y puesta en valor de los olivos y olivares monumentales.
- Ley 7/2020, de 2 de julio, de la Agencia de la Naturaleza de Cataluña.
- Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral.

- Decreto ley 2/2020, de 21 de enero, de necesidades financieras del sector público en prórroga presupuestaria y de modificación del texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre.
- [Decreto ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas urgentes en materia de urbanismo, fianzas y ambiental.](#)
- Decreto ley 33/2020, de 30 de septiembre, de medidas urgentes en el ámbito del impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica y del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, y en el ámbito presupuestario y administrativo.
- Decreto ley 36/2020, de 3 de noviembre, de medidas urgentes en el ámbito del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos y del impuesto sobre la renta de las personas físicas.
- Decreto 272/2019, de 23 de diciembre, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2017, mientras no entren en vigor los de 2020.
- Decreto 2/2020, de 8 de enero, de modificación de la estructura del Departamento de Territorio y Sostenibilidad.
- Decreto 65/2020, de 30 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 18/2015, de 29 de julio, de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias.
- Decreto 73/2020, de 21 de julio, de creación el Banco de Semillas de la Generalitat de Cataluña.
- Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña.
- Decreto 114/2020, de 30 de septiembre, de sustitución del presidente de la Generalitat de Cataluña.
- Decreto 147/2020, de 21 de diciembre, de disolución automática del Parlamento de Cataluña y convocatoria de elecciones.

- Decreto 146/2020, de 15 de diciembre, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2020, mientras no entren en vigor los del 2021.

7. BIBLIOGRAFÍA

CAMERIN, F. From "Ribera Plan" to "Diagonal Mar", passing through 1992 "Vila Olímpica". How urban renewal took place as urban regeneration in Poblenou district (Barcelona). *Land use policy: The International Journal Covering All Aspects of Land Use*, vol. 89, diciembre 2019.

GARCÍA GUTIÉRREZ, J. M. Explosión de industria petroquímica en Tarragona: fallos, responsabilidad e incumplimiento medioambiental. *El Derecho*, 22 enero 2020.

GIL CASIÓN, M.I. Derecho y Políticas ambientales en Cataluña (Primer semestre 2020). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 11, n. 1, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda2811> (Fecha de último acceso 24 de julio de 2021).

JIMÉNEZ LÓPEZ, I.; LORENTE RIVERA, C. J. Comentario sobre la nueva Ordenanza municipal de protección, tenencia y bienestar animal de Sabadell. *Derecho Animal*, vol. 9, n. 4, 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.5565/rev/da.380> (Fecha de último acceso 24 de julio de 2021).

MILIAN NEBOT, X. Dos models d'economies perifèriques antagòniques des de la perspectiva de la justícia ambiental: la Ribera d'Ebre i el Priorat. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, n. 2, 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda2539> (Fecha de último acceso 24 de julio de 2021).

MORELLE HUNGRÍA, E. La ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral de Cataluña. La necesaria visión holística en la planificación ambiental. *Revista general de derecho administrativo*, n. 55, octubre 2020.

RODRÍGUEZ BEAS, M. El conflicto competencial sobre cambio climático entre España y Cataluña: avances y retrocesos a la luz de la reciente Sentencia del Tribunal constitucional 87/2019, de 20 de junio, sobre la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático. *Revista de*

Direito Administrativo & Constitucional, vol. 19, n. 77, julio-septiembre 2019. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v19i77.1212> (Fecha de último acceso 24 de julio de 2021).

VARGA PASTOR, A. de la. Jurisprudencia ambiental en Cataluña (Primer semestre 2020). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 11, n. 1, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda2867> (Fecha de último acceso 24 de julio de 2021).

- La ley catalana de cambio climático tras la sentencia del Tribunal constitucional. estudio de las repercusiones de la sentencia y su evolución legislativa. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 11, n. 1, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda2837> (Fecha de último acceso 24 de julio de 2021).