

ACORD

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de patrimoni de la Generalitat

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

L'Acord del Govern de 25 d'abril de 2017, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de Llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

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

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de patrimoni de la Generalitat, que s'adjunta com a annex a aquest Acord.

ANNEX

MEMÒRIA PRELIMINAR DE L'AVANTPROJECTE DE LLEI DE PATRIMONI DE LA GENERALITAT

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

1.1 Context normatiu en què s'impulsa la iniciativa

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

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

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

Però no és l'única competència prevista per l'Estatut que contempla també de forma explícita la competència exclusiva en matèria de règim local que, respectant el principi d'autonomia local, inclou el règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials i les modalitats de prestació dels serveis públics —article 160.1.c) de l'Estatut—. I també la

regulació patrimonial d'algunes polítiques sectorials com la competència exclusiva en matèria de patrimonis públics de sòl i habitatge —article 149.5.d) de l'Estatut—; la competència compartida en l'organització i la gestió del patrimoni i dels serveis que integren l'assistència sanitària i els serveis socials del sistema de la seguretat social a Catalunya —article 165.1.c) de l'Estatut—; o la competència executiva de la legislació de l'Estat en matèria d'administració i la gestió patrimonial dels immobles i dels equipaments adscrits a l'Administració penitenciària catalana i de tots els mitjans materials que li siguin assignats —article 168.1.d) de l'Estatut.

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

En paral·lel l'experiència de la gestió patrimonial de la Generalitat al llarg de més de tres dècades han fet aparèixer noves necessitats de gestió no contemplades en l'actual legislació i que es singularitzen en: la configuració d'un nou model de gestió empresarial i els seus edificis administratius, i l'articulació d'una regulació integral del seu patrimoni empresarial.

La inèrcia de la gestió patrimonial, fixada a partir d'un text jurídic en què lluny de configurar un model de gestió únicament articulava els procediments administratius, ha acabat delimitant el paper del Departament competent en matèria de patrimoni a ser un mer tramitador administratiu. Tot plegat s'allunya dels models de gestió del patrimoni immobiliari que aposten per la configuració de polítiques comunes de racionalització i optimització per aconseguir una gestió més eficient del patrimoni immobiliari i singularment dels seus edificis administratius.

Finalment, l'increment del sector públic empresarial de la Generalitat, amb més de 400 ens públics entre organismes autònoms, entitats del sector públic i empreses públiques, fa que la seva gestió sigui complexa i exigeix d'una regulació integral des del punt de vista patrimonial que superi l'actual model estructurat a partir de les escasses previsions del Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana i en permeti millorar l'eficiència.

1.2 Identificació dels principals problemes que es pretenen solucionar

- La regulació en matèria de patrimoni s'articula en un text obsolet modificat reiteradament al llarg de 36 anys no sempre de forma coherent

- La regulació vigent no s'adequa al nou marc competencial delimitat per l'Estatut i la legislació bàsica estatal
- La Llei vigent està mancada d'un model de gestió empresarial i els seus edificis administratius
- Manca una regulació integral del patrimoni empresarial de la Generalitat

2. Els objectius de la iniciativa.

Els objectius del projecte normatiu es singularitzen en els següents:

- a) Articular un cos normatiu complet en matèria de patrimoni que atorgui major seguretat jurídica i integri totes les disposicions patrimonials disperses aplicables al sector públic de la Generalitat.
- b) Adequar la Llei marc competencial delimitat per l'Estatut i la legislació bàsica estatal
- c) Configurar un model de gestió empresarial dels immobles de la Generalitat basat amb els principis racionalització i optimització per aconseguir una gestió més eficient del patrimoni immobiliari i singularment dels regulació integral des del punt de vista patrimonial seus edificis administratius.
- d) Articular una regulació integral regulació integral del sector públic empresarial des del punt de vista patrimonial que en permeti millorar l'eficiència.

3. Les possibles solucions alternatives regulatòries i no regulatòries.

S'han valorat les següents opcions:

- Opció de "no fer res" o mantenir la situació actual. Suposaria que es continuaria aplicant la normativa vigent, amb la inseguretat jurídica i les ineficiències que s'expliquen a l'apartat 1.
- Opció normativa preferida. Amb la reforma global de la legislació de patrimoni, es vol configurar un cos normatiu complet en matèria de patrimoni de la Generalitat de Catalunya que atorgui major seguretat jurídica a tots els operadors, acabi amb la dispersió normativa i que eviti haver de recórrer constantment a la legislació estatal per manca d'una regulació pròpia a l'hora de tramitar qualsevol expedient per manca d'una regulació pròpia catalana. Dotant al text d'una nova estructura que permeti ordenar els instruments en matèria de patrimoni, però també definir-ne el procediment sense necessitat d'haver de recórrer permanentment a la legislació estatal per manca de regulació pròpia a Catalunya. Així es regularan en un únic text les formes d'adquisició, les eines de protecció i defensa del patrimoni o els instruments de gestió de béns i drets diferenciant els de domini públic dels patrimonials.

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

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

El que singularment es concreta en:

- a) Definir els principis de gestió del patrimoni de la Generalitat: diferenciant els béns de domini públic dels patrimonials, garanteixin l'eficiència en la seva gestió i permetin la rendibilitat de la seva explotació conjunta.
- b) Configurar un règim competencial que permeti dissenyar i executar una política patrimonial comuna de la Generalitat: diferenciant el Govern, el conseller competent, la Direcció General de Patrimoni i les entitats del sector públic de l'Administració de la Generalitat.
- c) Regular tots els procediments d'instruments d'adquisició o gestió: mitjançant una regulació completa en un text normatiu que eviti haver de recórrer a d'altres disposicions.
- d) Delimitar els marges de discrecionalitat administrativa: incorporant controls d'oportunitat en cost/benefici en determinats procediments

- e) Regular l'inventari patrimonial de la Generalitat: incorporant en aquest els béns assignats, adscrits o propis als Departament, els béns immaterials i l'inventari de les entitats del sector públic de l'Administració de la Generalitat amb excepció d'aquells que hagin estat adquirits pels organismes públics amb el propòsit de retornar-los al tràfic jurídic patrimonial d'acord amb els seus fins peculiars.
 - f) Desenvolupar dels principis de racionalització i eficiència aprovats del patrimoni de la Generalitat: mitjançant la configuració d'instruments i mecanismes que hi donin cobertura legal suficient.
 - g) Incorporar a la Llei instruments de gestió del patrimoni empresarial: definint les competències per la gestió d'aquest patrimoni i articular els procediments d'adquisició, alienació, administració de títols.
 - h) Delimitar els criteris per els quals es puguin comprar títols de societats en les quals la participació de la Generalitat sigui merament econòmica: aplicant en relació a aquestes els mateixos criteris definits per la legislació de subvencions amb publicitat i concurrència o exigint un informe d'impacte econòmic i social en relació als mateixos.
 - i) Regular el contingut dels béns immaterials: definint-los i incorporant-los a l'inventari general del patrimoni, per permetre'n una defensa més efectiva del seu contingut que reverteixi en el propi patrimoni de la Generalitat.
 - j) Regular el procediment d'adquisició mitjançant herència i de forma singular les herències intestades: articulant els aspectes essencials del procediment, sens perjudici del seu posterior desenvolupament reglamentari.
 - k) Precisar les determinacions vinculades amb la legislació bàsica de contractes: diferenciant les concessions de la Llei de contractes, de les concessions de domini de la legislació de patrimoni o incorporant les prohibicions de contractar adequades a la legislació de patrimoni.
 - l) Delimitar el règim jurídic dels béns mobles culturals del règim jurídic dels patrimonials: que eviti conflictes o dubtes interpretatius en relació als dos règims jurídics.
 - m) Configurar les relacions interadministratives: concretant la relació entre la legislació patrimonial i la urbanística i als instruments de planificació patrimonial
- Opció normativa descartada. Els importants objectius i finalitats del projecte legislatiu, que es proposa configurar un cos normatiu complet en matèria de patrimoni de la Generalitat de Catalunya que atorgui major seguretat jurídica a tots els operadors i que eviti haver de recórrer constantment a la legislació bàsica estatal, impedeix articular-la mitjançant la modificació puntual dels preceptes de l'actual text refós. D'altra banda, tampoc seria viable abordar aquesta reforma mitjançant una norma de caràcter reglamentari, o altres alternatives no

regulatòries, atesa l'existència d'una doble reserva de Llei per la regulació del règim jurídic dels béns de domini públic i singularment la regulació del patrimoni de la Generalitat. La primera prevista a l'article 132.1 de la Constitució espanyola per la regulació de tots els béns de domini públic i la segona a l'article 215.2 de l'Estatut quan disposa que una llei del Parlament ha de regular l'administració, la defensa i la conservació del patrimoni de la Generalitat. Així doncs, atès que la reforma té per objecte la regulació del patrimoni regulació de la Generalitat, d'acord amb l'article 215.2 de l'Estatut, però també la configuració del seu règim jurídic en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 de la Constitució d'acord amb article 159.1.a) de l'Estatut, necessàriament s'ha de tramitar mitjançant una norma amb força de Llei.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) Impacte sobre l'ordenament jurídic vigent, i des de la perspectiva de la simplificació normativa (normativa que resultaria modificada o derogada).

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

Així, pel que fa a les lleis l'aprovació de la llei suposarà la derogació de les següents disposicions legals:

- a) El Decret legislatiu 1/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya.
- b) Articles 5, 23, 25, 26 i 35 a 42 del Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana
- c) Article 20 de la llei 7/2004, de 16 de juliol, de mesures fiscals i administratives. (Correcció d'errades en el DOGC núm. 4218, pàg. 16815, de 14.9.2004 i en el DOGC núm. 4312, pàg. 1808, de 31.1.2005).
- d) Articles 16, 17 i 18 de la llei 21/2005, de 29 de desembre, de mesures financeres. (Correcció d'errades en el DOGC núm. 4566, pàg. 5567, de 6.2.2006).

- e) Article 25 de la Llei 5/2007, del 4 de juliol, de mesures fiscals i financeres. (Correcció d'errada en el DOGC núm. 4984, pàg. 35578, de 9.10.2007).
- f) Article 41 de la Llei 26/2009, del 23 de desembre, de mesures fiscals, financeres i administratives. (Correcció d'errades en el DOGC núm. 5553, pàg. 4269, de 26.1.2010, en el DOGC núm. 5567, pàg. 10390, de 15.2.2010 i en el DOGC núm. 5718, pàg. 69078, de 20.9.2010).
- g) Article 57 de la Llei 7/2011, del 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres
- h) Article 139 de la Llei 2/2014, del 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic.
- i) Articles 61 i 96 de la Llei 3/2015, de l'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives.
- j) Articles 157 i 158 de la Llei 5/2017, de 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni

Així mateix, suposarà la derogació de les disposicions reglamentàries següents:

- a) Decret 161/1982, de 18 de juny, autoritzant el Conseller d'Economia i Finances perquè presenti al Parlament de Catalunya el Projecte de Llei concedint pròrroga per dictar el Reglament de la Llei de Patrimoni de la Generalitat.
- b) El Decret 323/1983, de 14 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament per a l'execució de la Llei 11/1981, de 7 de desembre, del Patrimoni de la Generalitat.
- c) Article 14 Decret 172/1994, de 14 de juny, pel qual es modifiquen determinats procediments en matèries de la competència del Departament d'Economia i Finances.
- d) Decret 244/1995, d'1 d'agost, sobre creació de la Junta Distribuïdora d'Herències i regulació de les actuacions administratives de la successió intestada a favor de la Generalitat de Catalunya.
- e) Decret 341/1995, de 28 de desembre, de modificació dels articles 96 i 98 del Reglament per a l'execució de la Llei de patrimoni, aprovat pel Decret 323/1983, de 14 de juliol.
- f) Decret 156/2001, de 15 de maig, de regulació de la gestió del règim d'autonomia econòmica de les herències intestades en les quals hagi estat declarada hereva la Generalitat de Catalunya.
- g) Decret 124/2014, de 2 de setembre, pel qual es modifica el Decret 244/1995, d'1 d'agost, sobre creació de la Junta Distribuïdora d'Herències i regulació de les actuacions administratives de la successió intestada a favor de la Generalitat de Catalunya.

4.2. Identificar i valorar els principals impactes econòmics, socials i ambientals que es preveu que generi aquesta opció (excepte els analitzats a l'apartat 4.1).

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

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

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

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

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

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

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

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia a l'elaboració de la norma o en el seu cas, la justificació de l'excepció o les excepcions legalment previstes.

La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia a l'elaboració de la norma o en el seu cas, la justificació de l'excepció o les excepcions legalment previstes, s'ha d'analitzar des de la perspectiva de la regulació continguda en l'article 133 de la Llei 39/2015, d'1

d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, en relació a la participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments.

L'esmentat precepte, en el seu primer apartat, disposa que amb caràcter previ a l'elaboració del projecte o avantprojecte de llei o de reglament, s'ha de substanciar una consulta pública, a través del portal web de l'Administració competent en la qual es demanarà l'opinió dels subjectes i de les organitzacions més representatives potencialment afectats per la futura norma.

Ara bé, es pot prescindir de l'esmenat tràmit, segons l'apartat quart del mateix precepte, en el cas de normes pressupostàries o organitzatives de l'Administració General de l'Estat, l'Administració autonòmica, l'Administració local o de les organitzacions dependents o vinculades a aquestes, o quan concorrin raons greus d'interès públic que ho justifiquin. O també es pot ometre la consulta pública esmentada quan la proposta normativa no tingui un impacte significatiu en l'activitat econòmica, no imposi obligacions rellevants als destinataris o reguli aspectes parcials d'una matèria.

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

Per tot plegat, entenem que és procedent d'efectuar una consulta pública prèvia a l'elaboració de la norma de conformitat amb el procediment previst a l'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.