

CUSTÒDIA MUNICIPAL

EL PODER DE LES ALIANCES
PER CONSERVAR LA NATURA

Guia pràctica per a ajuntaments i
altres administracions públiques





Coordinació: Sandra Carrera (Xarxa per a la Conservació de la Natura - XCN).

Redacció: Anabel Cepas Gil (XCN).

Col·laboració i revisió: membres de l'equip tècnic de la XCN (Sandra Carrera, Anna Subirana i Laura Gracia).

Desembre 2025

Citació recomanada: *Cepas, A. (2025). Custòdia municipal: el poder de les aliances per conservar la natura. Vic: Xarxa per a la Conservació de la Natura (XCN).*



Generalitat de Catalunya
**Departament de Territori, Habitatge
i Transició Ecològica**

La redacció i publicació d'aquesta guia ha comptat amb el suport del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica de la Generalitat de Catalunya, en el marc del Pla de treball DGPA-XCN 2021-2025.

ÍNDEX

1. INTRODUCCIÓ A LA CUSTÒDIA DEL TERRITORI I EL SEU POTENCIAL MUNICIPAL	4
1.1. Què és la custòdia del territori?	4
1.2. La custòdia municipal: Un enfocament específic.....	8
1.3. Avantatges i potencial de la custòdia del territori pels ens públics locals	10
2. MARC LEGAL I COMPETENCIAL DE LA CUSTÒDIA DEL TERRITORI EN L'ÀMBIT PÚBLIC	11
2.1. Desenvolupament legal de la custòdia del territori	11
2.2. Competències de les administracions públiques en matèria de custòdia del territori	12
3. INSTRUMENTS JURÍDICS PER A LA FORMALITZACIÓ D'ACORDS DE CUSTÒDIA MUNICIPAL	15
3.1. Acords en finques de titularitat pública	16
3.1.1. Els béns de domini públic o demaniales.....	17
3.1.2. Els béns patrimonials.....	20
3.1.3. Els béns comunals	21
3.2. Acords en finques de titularitat privada (l'administració com a entitat de custòdia)	22
3.3. L'administració pública com a impulsora de custòdia del territori	24
3.4. Els convenis administratius com a instruments de col·laboració públic-social.....	27
3.4.1. Concepte i regulació.....	27
3.4.2. Característiques generals dels convenis administratius	27
3.4.3. Requisits de validesa i eficàcia dels convenis administratius	28
3.4.4. La distinció entre convenis i contractes públics en el marc de la custòdia del territori.....	29
3.4.5. Estructura i contingut mínim dels convenis administratius	31
4. FINANÇAMENT DE LA CUSTÒDIA DES DELS ENS LOCALS	33
4.1. Les línies de subvencions municipals	33
4.1.1. Concepte i règim jurídic de les subvencions:.....	33
4.1.2. Els procediments de concessió de subvencions: Concurrencia competitiva i concessió directa ..	34
4.1.3. Els plans estratègics de subvencions i els actors de la seva gestió:	37
4.1.4. Criteris clau per a les subvencions a la custòdia del territori	38
4.2. Altres iniciatives de finançament municipal	40
4.2.1. L'afectació del 0,5% de l'IBI a iniciatives de conservació de la natura	40
4.2.2. La creació del Fons per a la Custòdia del Territori.....	41
5. REPTES PER A LA CUSTÒDIA MUNICIPAL	42
5.1. El marc legal i normatiu.....	42
5.2. Els procediments administratius	43
6. CONCLUSIÓ	45
7. FES-TE Membre DE LA XCN!	46
8. BIBLIOGRAFIA I RECURSOS ADDICIONALS	47

1. INTRODUCCIÓ A LA CUSTÒDIA DEL TERRITORI I EL SEU POTENCIAL MUNICIPAL

1.1. Què és la custòdia del territori?

La custòdia del territori és una estratègia de conservació de la natura basada en la participació dels agents del territori on es desenvolupa. La propietat, el sector primari, la societat civil o altres col·lectius, dinamitzats per una entitat de custòdia, assumeixen un rol actiu en la conservació i restauració dels valors naturals, paisatgístics i culturals d'un indret.

- Una **entitat de custòdia** és una organització sense ànim de lucre, pública o privada, que té per objecte la conservació de la natura i que manté i executa, com a mínim, un acord de custòdia amb la propietat o els gestors d'una finca d'interès natural.
- Mitjançant un **instrument jurídic** es recullen **els compromisos voluntaris** de les parts, que responen a determinats objectius de conservació, i es dota de seguretat jurídica al projecte de custòdia. En l'àmbit de la custòdia, aquests instruments jurídics es denominen acords de custòdia.
- La **titularitat d'una finca en custòdia pot ser tant pública com privada**, i cadascuna d'aquestes tipologies de finques comporta una sèrie d'especificitats que caldrà analitzar a l'hora de determinar quin acord cal formalitzar.

La custòdia del territori coordina una **gran varietat d'actors clau**, que complementen i reforcen el paper de l'Administració pública en matèria de gestió del patrimoni natural.

La custòdia del territori es diferencia de qualsevol altra via de protecció dels valors naturals i la biodiversitat pel seu **caràcter consensuat i voluntari**. A la pràctica, es concreta en pactes voluntaris que acorden les entitats de custòdia del territori i les persones propietàries i/o gestores dels terrenys que es volen conservar. Aquests pactes, que es plasmen principalment en uns documents formals (contractes o convenis) anomenats **acords de custòdia del territori**, estableixen compromisos per a les dues parts dirigits a mantenir o restaurar el medi natural i el paisatge de les finques.



Els contractes de custòdia, tal com analitzarem en pàgines posteriors, estan **reconeguts a l'ordenament jurídic català dins el Codi Civil de Catalunya** (*article 623-34*), i alguns dels seus elements bàsics són:

- 1. Existeix una cessió** —total o parcial— de **l'ús o la gestió d'un bé immoble** a l'entitat de custòdia, a canvi que aquesta entitat porti a terme a la finca:
 - Activitats d'assessorament.
 - Activitats de planificació, gestió i/o millora.
 - Activitats de divulgació.
- 2. Ha d'intervenir una entitat de custòdia.** És imprescindible, doncs, que una de les parts del contracte sigui una entitat de custòdia. L'única definició que proporciona el Codi Civil és que ha de ser una entitat que, entre les seves finalitats, estigui la de la custòdia del territori. Aquesta definició es pot completar amb la que fa la Llei 42/2007 de Patrimoni Natural i Biodiversitat (art. 3.37), que entén una entitat de custòdia com una organització sense ànim de lucre, pública o privada, que té per objecte la conservació del patrimoni natural i la biodiversitat i que porta a terme acords de custòdia (amb la propietat o els gestors d'una finca).
- 3. La finalitat del contracte de custòdia** està acotada a una d'aquestes possibilitats:
 - Conservar la biodiversitat, el patrimoni natural i cultural o el paisatge.
 - Fer una gestió sostenible dels recursos naturals.

És a dir, la custòdia del territori es pot aplicar, doncs, tant en finques de propietat privada, com en **terrenys que pertanyen a ajuntaments i a altres administracions públiques**. Les finques on s'aplica la custòdia del territori poden estar dins o fora d'espais naturals protegits legalment (parcs naturals, reserves naturals, Xarxa Natura 2000, etc.); en cas que estiguin a dins, la custòdia del territori complementa la protecció amb compromisos voluntaris que van més enllà de la normativa.

A Catalunya hi ha 822 acords de custòdia impulsats per 77 entitats de custòdia, que ocupen una superfície total de 43.360 ha, al 2025.

Pel que fa a la **tipologia de projectes de custòdia**, cal destacar que hi ha una gran variabilitat de contingut i forma entre els projectes de custòdia del territori d'arreu de Catalunya. Aquesta casuística ve determinada, en part, per la realitat heterogènia de les **entitats de custòdia** (tipologia, capacitat, objectius, trajectòria, etc.) i de les **persones propietàries i/o gestores** (voluntat, accessibilitat, etc.). Així mateix, les diferents característiques dels **espais** on es desenvolupen els projectes (ús públic, normativa, planificació, etc.) també condicionen la seva casuística.

En aquest sentit, dins la custòdia del territori es poden identificar **5 àmbits temàtics** en funció de l'àmbit objectiu del projecte. Cada àmbit presenta determinades particularitats i dona resposta a unes necessitats de conservació específiques.

LA CUSTÒDIA FORESTAL afronta principalment els reptes relacionats amb l'excessiva densitat de la massa forestal i la pèrdua d'hàbitats, fenòmens derivats de l'actual model de producció i consum. Les entitats de custòdia forestal sovint desenvolupen les seves accions en propietats relativament extenses, tot participant en el disseny dels treballs forestals o adquirint els drets de tala per a la preservació de boscos madurs.

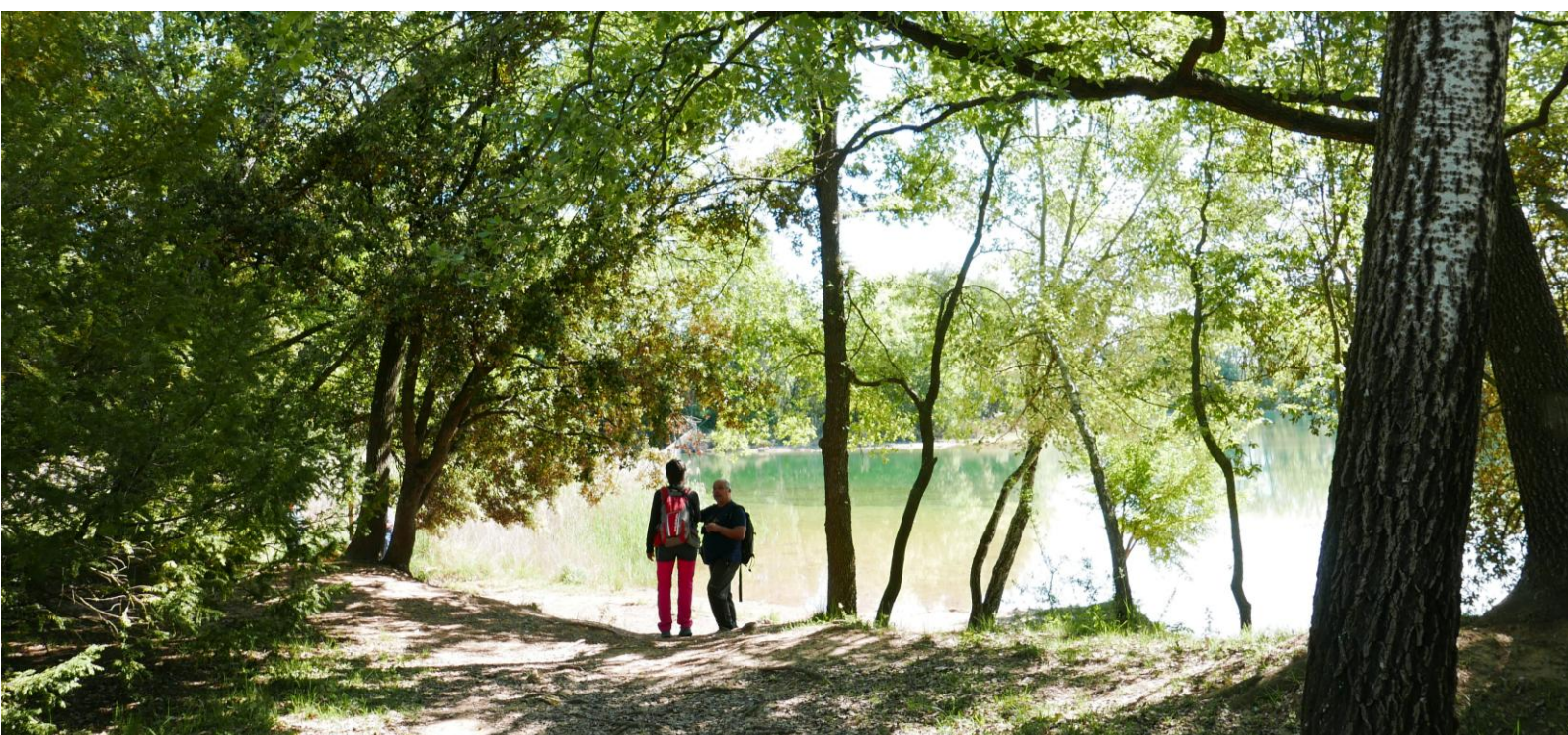
LA CUSTÒDIA FLUVIAL es focalitza en ecosistemes aquàtics continentals, tals com rius, fonts o basses. Com a conseqüència, les iniciatives de custòdia fluvial sovint treballen en contacte amb l'Agència Catalana de l'Aigua, com a Administració gestora, i amb les persones titulars de les finques d'interès o de les adjacents a les lleres.

LA CUSTÒDIA AGRÀRIA es basa en la conservació d'hàbitats i espècies lligades al medi agrari. Sovint busca compatibilitzar les activitats productives amb la conservació del patrimoni natural i la biodiversitat, de manera que les entitats que hi treballen mantenen un contacte directe amb el sector primari.

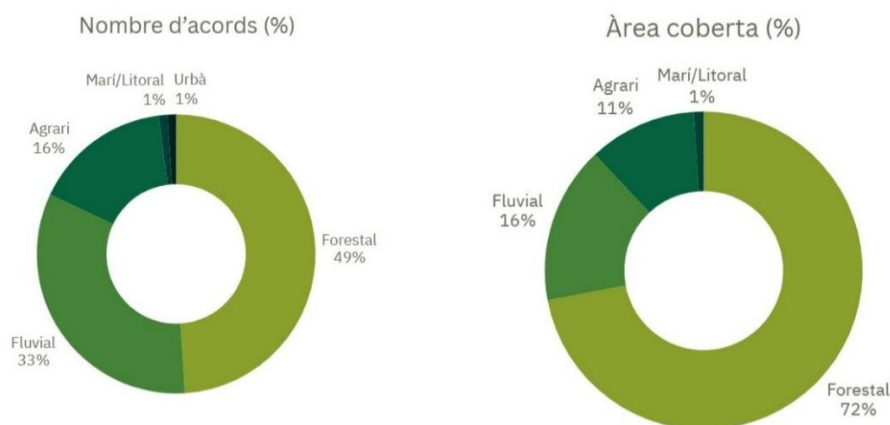
LA CUSTÒDIA MARINA i litoral actua en domini públic marítimo-terrestre per a la conservació, restauració i seguiment de la biodiversitat associada als hàbitats marins i litorals. Els projectes de custòdia marina sovint cerquen la cor-responsabilitat de l'Administració titular, els ajuntaments vinculats i els usuaris del medi, com ara pescadors, navegants o banyistes.

LA CUSTÒDIA URBANA es desenvolupa en medi urbà, on l'alta pressió antròpica ha reduït i modificat dràsticament la diversitat d'espècies i hàbitats. Tot i no incloure típicament hàbitats o espècies prioritzades per directives europees, es considera un àmbit a explorar des de la conservació. És especialment estratègica en termes de justícia ambiental, benestar i participació ciutadana.

Adicionalment, es distingeix l'àmbit de **patrimoni cultural** quan els principals objectes de conservació de l'acord són elements antropològics singulars o valors etnològics.



ÀMBITS DELS ACORDS DE CUSTÒDIA¹



Gràfic 1. Àmbits dels acords de custòdia, segons nombre d'acords i superfície coberta.

VISOR DELS ACORDS DE CUSTÒDIA DE CATALUNYA

La Xarxa per a la Conservació de la Natura (XCN) coordina i gestiona el Visor dels Acords de Custòdia de Catalunya, una eina digital que permet consultar de manera accessible i visual totes les iniciatives de custòdia del territori que es duen a terme arreu de Catalunya.

El Visor dels Acords de Custòdia és una eina dinàmica i en constant actualització. Les entitats poden incorporar nous acords signats, eliminar-ne d'obsolets o modificar-ne la seva informació. Tot aquest procés es realitza amb la validació i gestió prèvia de la XCN, per tal de garantir la qualitat i fiabilitat de les dades.

Amb aquest visor, qualsevol persona pot conèixer:

- Les entitats o iniciatives de custòdia actives en un punt concret o en qualsevol lloc del mapa.
- La informació bàsica de cada acord de custòdia.
- Els hàbitats presents a les finques en custòdia.
- Els mecanismes de conservació que utilitzen les entitats.
- Els serveis i productes que s'hi generen, com ara activitats d'educació ambiental, propostes turístiques o la venda de productes agroalimentaris.

A més, el visor està connectat amb el Visor de Biodiversitat de la XCN, que mostra dades d'observacions d'espècies obtingudes a través de projectes de ciència ciutadana provinents de la plataforma *Ornitho* per als diferents espais en custòdia.

¹ Dades obtingudes a través del Visor dels Acords de custòdia, a data d'octubre de 2025. Per consultar les dades actualitzades, consulteu el visor a través del següent enllaç: [Visor XCN](#).

1.2. La custòdia municipal: un enfocament específic

Al llarg dels últims anys s'ha detectat la necessitat d'acollir el terme “**custòdia municipal**” per fer referència a aquelles iniciatives de custòdia que, d'una manera o altra, estan estretament relacionades amb ens públics locals. El concepte posa èmfasi en aquelles administracions públiques que van més enllà de les competències estrictament obligatòries en matèria de conservació del patrimoni natural i volen acollir-se a estratègies de conservació que impliquen la societat civil.

Així, la custòdia municipal no representa un altre àmbit temàtic més enllà dels ja descrits, sinó que és una aproximació des de les administracions locals que **pot ser desenvolupada en l'àmbit forestal, fluvial, agrari, marí i litoral i urbà**. Potencialment, els ens públics locals poden vincular-se a projectes de custòdia de tres maneres:

- a) **Com a titulars de finques d'interès natural** que es gestionen per part d'una entitat custòdia.

A Catalunya, més de **17.000 hectàrees** de titularitat pública estan subjectes a **146 acords de custòdia** amb un total de **51 entitats** de custòdia privades.

- b) **Com a entitats de custòdia**, tot liderant projectes de custòdia en finques de titularitat privada.²

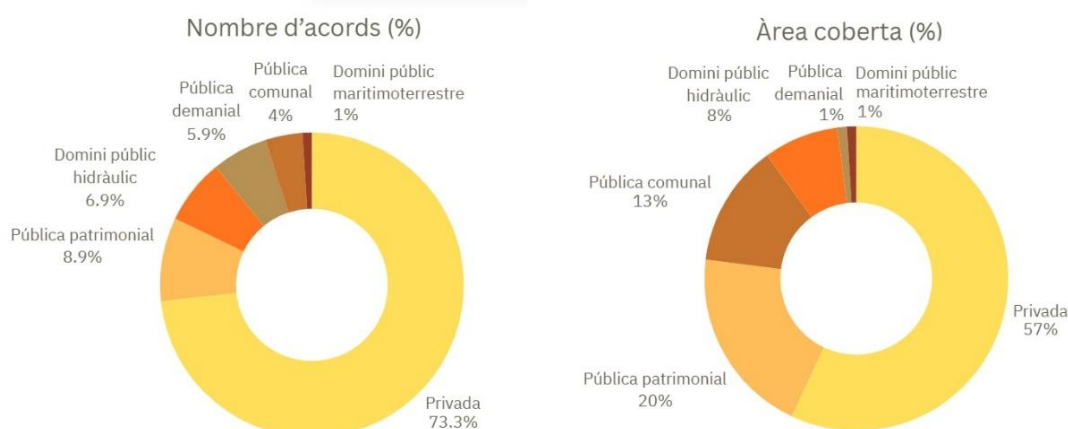
A Catalunya, **20 entitats de custòdia públiques** han subscrit un total de **223 acords de custòdia** en terrenys de titularitat privada, que cobreixen una superfície total de més de **6.400 hectàrees**.

- c) **Com a impulsors de la custòdia**, exercint funcions legisladores, reguladores i de suport a les entitats de custòdia que actuen en el seu terme municipal.



² L'actuació dels ens públics com a entitats de custòdia esdevé una possibilitat de conformitat amb l'article 3.37 de la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del Patrimoni Natural i la Biodiversitat.

TIPUS DE PROPIETAT DE LA SUPERFÍCIE EN ACORD



Gràfic 2. Tipus de propietat de les finques amb acords, segons el número d'acords i segons la superfície ocupada.

El gràfic 2 mostra que **la majoria dels acords s'estableixen en finques de titularitat privada**, que representen també bona part de la superfície total coberta per aquests acords. de totes maneres, els acords establerts en propietats de titularitat pública (tenint en compte la suma de totes les tipologies) representen el 27% del total d'acords i el 43% de la superfície total.

TIPOLOGIA D'ENTITATS DE CUSTÒDIA



Gràfic 3. Distribució de les entitats de custòdia segons seva forma jurídica.

Al gràfic 3 s'observa que el 35% d'entitats de custòdia (27) són de fet entitats públiques, majoritàriament ajuntaments i consorcis (inclosos en altres organismes públics).

Sense dubte, més enllà dels matisos concrets, **les administracions públiques formen part de l'escenari actual de la custòdia del territori a Catalunya**. Al llarg dels següents apartats es desenvoluparà el concepte i la realitat de la custòdia municipal, detallant també les eines pràctiques per consolidar aquesta estratègia de conservació participativa des dels ens públics locals.

1.3. Avantatges i potencial de la custòdia del territori pels ens públics locals

Més enllà dels acords entre actors privats, la custòdia del territori és un instrument que en determinades circumstàncies pot ser de gran utilitat també a les administracions públiques, atès que permet complementar la gestió pública. Aquesta estratègia no té perquè implicar cap controvèrsia respecte la tasca de les administracions i, de la mateixa manera, no interfereix en les seves responsabilitats competencials.

L'estratègia de custòdia del territori aporta una governança de qualitat i millora així la conservació de les àrees protegides. Entre els valors que aporta, es destaquen:

- La implicació de la societat civil, que es tradueix en un major nombre de persones i entitats vinculades a la conservació dels valors del municipi. Les entitats de custòdia local, en el marc d'una col·laboració amb l'administració, aporten, gestionen i dinamitzen bona part de la base social local.³
- Una estratègia de conservació eficaç, ja que la custòdia del territori facilita una resposta positiva per part de les persones propietàries de terrenys a conservar i els seus usuaris. Les polítiques de conservació, quan impliquen la societat civil organitzada i les persones propietàries dels terrenys amb valors intrínsecs, esdevenen més efectives, atès que els actors que intervenen de manera directa al territori se senten interpel·lats i vinculats amb els projectes. D'aquesta manera, dissenyar bones estratègies de custòdia municipal pot donar com a resultat un augment de les àrees conservades en el sí del municipi, així com en una millor connectivitat entre aquestes.
- Un major coneixement i optimització de recursos, donada l'expertesa i la capacitat tècnica que aporten les entitats de custòdia locals, que coneixen el terreny i tenen contacte directe amb el seu entorn.
- Una estratègia de conservació més resilient, com a resultat d'una governança compartida entre diferents entitats públiques i privades interconnectades. D'aquesta manera, l'estratègia de conservació es consolida i es disminueix el risc de fracàs davant d'una pertorbació, com la reducció del pressupost, la pèrdua de personal o la inestabilitat política.
- Fonts alternatives de finançament. Sovint, treballar conjuntament amb una entitat de custòdia permet al projecte global de conservació optar a determinades línies de subvenció que no estarien disponibles directament per l'Administració i que d'aquesta manera es poden destinar al bé comú del municipi.

Aquests i d'altres avantatges de la custòdia del territori ajuden a estructurar l'estratègia de conservació del patrimoni natural i la biodiversitat d'un municipi i contribueixen al compliment de les obligacions dels ens locals en matèria de conservació. En aquest sentit, les lleis i normatives que es recullen més endavant s'alineen amb l'estratègia de custòdia del territori i, directa o indirectament, la legitimen i la fomenten.

³ Tal com estableix la Llei 25/2015, del 30 de juliol, del voluntariat i de l'associacionisme, les administracions no poden tenir voluntaris ni gestionar programes de voluntariat; ara bé, les administracions poden promoure accions per promoure i fomentar el voluntariat. En aquest sentit, les entitats de custòdia privades resulten ser una via de participació ciutadana.

2. MARC LEGAL I COMPETENCIAL DE LA CUSTÒDIA DEL TERRITORI EN L'ÀMBIT PÚBLIC

2.1. Desenvolupament legal de la custòdia del territori

La custòdia del territori ajuda a estructurar l'estratègia de conservació del patrimoni natural i la biodiversitat de les administracions públiques i, concretament, contribueix al compliment de les obligacions legals dels ens locals en matèria de conservació. En aquest sentit, l'ordenament jurídic estatal i autonòmic inclou diverses lleis i normatives que legitimen i fomenten l'ús de l'estratègia de custòdia del territori per part de l'administració pública.

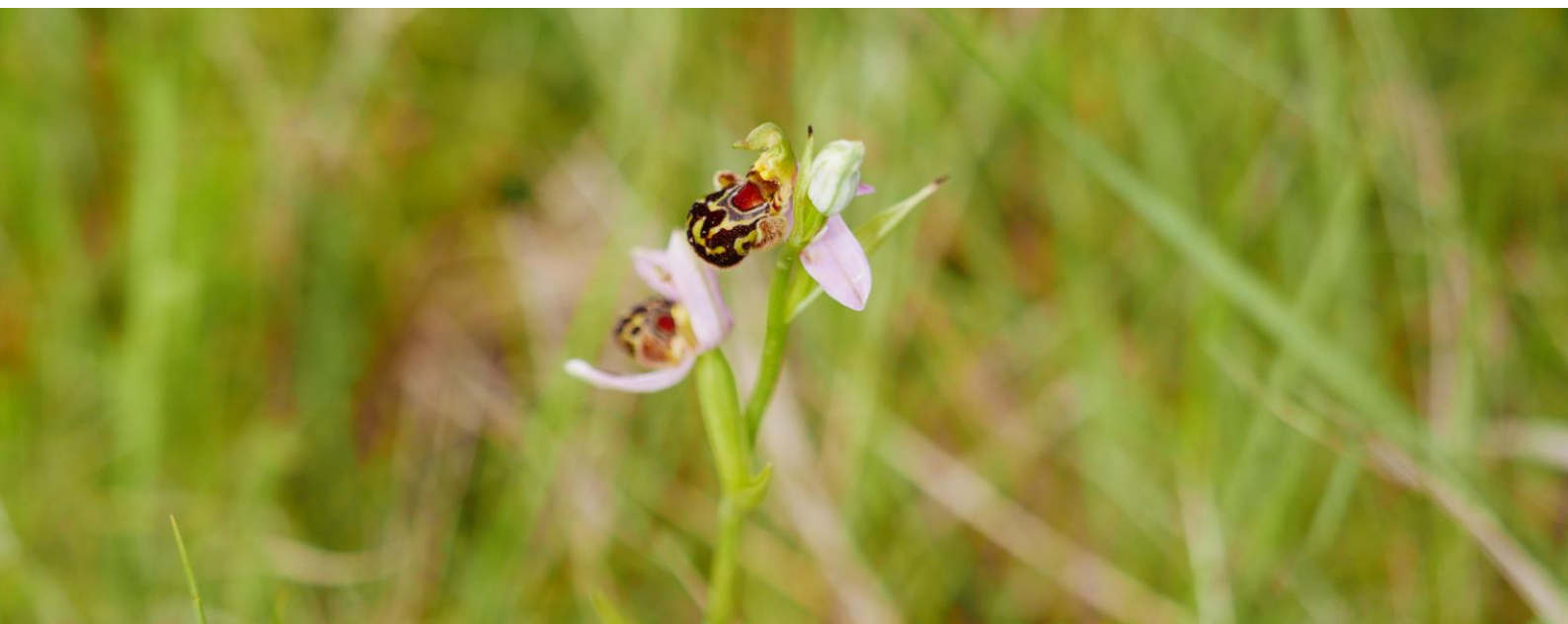
Abans d'analitzar el marc jurídic de la custòdia des dels ens locals, cal contextualitzar el desenvolupament legal propi de la **figura de la custòdia del territori**:

A l'Estat espanyol existeix, des de l'any 2007, el reconeixement legal de la custòdia del territori, malgrat que la implementació d'aquesta estratègia i els instruments derivats es remunten als inicis dels anys 80 del segle XX.

La Llei estatal 42/2007, de 13 de desembre, del Patrimoni Natural i la Biodiversitat (en endavant, LPNB) preveu la custòdia del territori com un conjunt d'estratègies o tècniques jurídiques a través de les quals s'impliquen els propietaris i usuaris del territori en la conservació i l'ús dels valors i els recursos naturals, culturals i paisatgístics (art. 3.9).

L'article 3.37 defineix les entitats de custòdia del territori com aquelles **organitzacions de naturalesa pública o privada**, sense ànim de lucre, que duen a terme iniciatives que inclouen la realització d'acords de custòdia del territori per a la conservació del patrimoni natural i la biodiversitat.

A Catalunya, la norma més rellevant —a l'espera que s'aprovi una llei pròpia de conservació de la natura que renovi la de l'any 1985— és la Llei 3/2017, del 15 de febrer, del llibre sisè del Codi Civil de Catalunya, relatiu a les obligacions i els contractes, i de modificació dels llibres primer, segon, tercer, quart i cinquè. Aquesta llei va recollir una nova figura contractual, el contracte de custòdia del territori, regulat a l'article 623-24 del Codi Civil de Catalunya.



REGULACIÓ DEL CONTRACTE DE CUSTÒDIA DEL TERRITORI AL CODI CIVIL CATALÀ

L'article 623-34 del Llibre sisè del Codi Civil de Catalunya defineix i descriu el **contracte de custòdia del territori** amb els elements següents:

- En el contracte de custòdia del territori, de caràcter temporal i que té per objecte béns immobles, el cedent en permet totalment o parcialment l'ús o la gestió a canvi que el cessionari, que ha de ser una entitat que tingui entre les seves finalitats la custòdia del territori, hi acompleixi activitats d'assessorament, de divulgació, de planificació o de gestió i millorament, amb la finalitat de conservar la biodiversitat, el patrimoni natural i cultural i el paisatge o de fer una gestió sostenible dels recursos naturals.
- El dret constituït a favor del cessionari en el contracte de custòdia del territori pot ser de naturalesa obligacional o real, si en compleix, en aquest cas, els requisits que estableix la llei.
- El règim jurídic del contracte de custòdia del territori, pel que fa a la determinació de les obligacions de les parts i llur incompliment, la durada o les garanties, és el que determinen lliurement les parts contractuals.

Amb aquesta norma pionera a Europa s'obria una nova etapa que serviria per homogeneïtzar, en la figura dels contractes de custòdia del territori, les diferents formes contractuals utilitzades fins llavors per formalitzar acords de custòdia. Això sense detriment de la resta d'opcions per a la custòdia del territori que comprèn el dret civil, com ara els drets reals i l'adquisició de la propietat (donacions, llegats, compravendes).

2.2. Competències de les administracions públiques en matèria de custòdia del territori

Pel que fa a les **competències i atribucions de les administracions públiques** en matèria de medi ambient i conservació de l'entorn natural, aquestes s'estableixen a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, i es concreten en la legislació bàsica i sectorial, tal com s'exposa tot seguit. No obstant això, cal tenir present que la legislació catalana que regula les polítiques i estratègies de conservació de la natura és dispersa i es troba fragmentada en múltiples normes sectorials.

Les administracions públiques locals tenen encomanat per llei el **mandat de tenir cura del medi natural** i dur a terme aquelles polítiques públiques que siguin necessàries per fer-ne efectiva la protecció. Aquest mandat es concreta a l'article 3.1 de la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals, on s'estableix la responsabilitat de les diverses administracions públiques en la protecció dels espais naturals.

L'article 25.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local (en endavant, LRBRL), així com l'article 66.1 del 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 (en endavant, LMRLC), estableixen que el municipi, per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, **pot promoure tota mena d'activitats que contribueixin a satisfer les necessitats** i les aspiracions de la comunitat de veïns.

Igualment, els articles 25.2 a) i b) de la LRBRL i 66.3 d), e) i f) de la LMRLC **atribueixen als ens locals competències** en l'ordenació, la gestió, l'execució i la disciplina urbanístiques, el patrimoni historicoartístic i la **protecció del medi ambient**. A més a més, l'article 66.2 de la LMRLC atribueix expressament als ens locals competències, entre d'altres, en els àmbits de la **participació ciutadana, de la sostenibilitat ambiental i la gestió territorial, i de la cohesió social**.

Així mateix, l'article 71.1 de la LMRLC preveu que per a la gestió dels seus interessos, els municipis puguin dur a terme **activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions públiques i, en particular, les relatives a la protecció del medi ambient** i el foment de les estructures agràries i la prestació de serveis d'interès públic agrari.

Pel que fa al desenvolupament legislatiu de la custòdia i, més concretament, del **paper que juga l'Administració en el seu impuls**, la LPNB i l'Estratègia del Patrimoni Natural i la Biodiversitat de Catalunya 2030 defineixen les bases perquè les administracions públiques actuïn en favor de la custòdia del territori. En aquest sentit, la LPNB, tal com hem indicat anteriorment, a l'article 3.37 preveu que **les organitzacions públiques puguin actuar com a entitats de custòdia del territori** per a la conservació del patrimoni natural i la biodiversitat.



Igualment, a l'article 5.c, estableix el mandat de les administracions públiques de promoure la participació i les activitats que contribueixin a assolir els objectius de la Llei i, més concretament, a **promoure mesures fiscals que afavoreixin les iniciatives privades de conservació de la natura**.

És rellevant també l'article 76.1 de la LPNB que encarrega a les administracions públiques el **foment dels acords entre entitats de custòdia i propietaris privats o públics que tinguin la finalitat de conservar el patrimoni natural i la biodiversitat**, mandat que també es recull a l'objectiu estratègic 6.1 de l'Estratègia del Patrimoni Natural i la Biodiversitat de Catalunya 2030.

A més a més, pel que fa a Catalunya, la LMRLC, al seu article 212.1 permet **la cessió gratuïta de béns patrimonials immobles a entitats privades sense ànim de lucre** "que els hagin de destinar a fins d'utilitat pública o d'interès social, sempre que complementin o contribueixin al compliment d'interessos de caràcter local". Aquesta cessió representa una forma de col·laboració per a la realització d'activitats d'interès públic per part d'entitats privades.

Aquests articles demostren la voluntat legislativa de la LMRLC d'habilitar els ens locals a establir acords de col·laboració amb diverses entitats, tant públiques com privades, per gestionar serveis i dur a terme activitats d'interès públic.

Finalment destacar que la Llei 8/2005, de 8 de juny, de protecció, gestió i ordenació del paisatge fa incidència en el rol actiu que s'espera de l'Administració en relació amb la custòdia del territori. L'article 15.3 d'aquesta llei esmenta que el Govern, en l'àmbit de les seves competències i en funció dels recursos disponibles, ha **de potenciar les activitats de les administracions locals i de les diverses organitzacions públiques i privades** que compleixin actuacions de promoció i protecció del paisatge, especialment les que **tinguin per objecte la custòdia del territori** per a la preservació dels seus valors paisatgístics, i ha de donar suport a aquestes activitats.

La custòdia del territori representa, doncs, una de les estratègies disponibles per complir els objectius de les administracions públiques en matèria de gestió i conservació dels valors naturals, culturals i paisatgístics, conjuntament amb la societat civil. I a l'àmbit municipal, esdevé una possible estratègia per al compliment i la consolidació de les obligacions i competències dels ens públics locals en matèria d'espais naturals, urbanisme, participació ciutadana i cohesió social.

El mandat legal de les administracions de protegir i conservar el patrimoni natural i la biodiversitat no s'ha d'entendre com a custòdia del territori. Aquest mandat deriva de les obligacions legals dels poders públics vers la ciutadania, de manera específica en matèria de gestió i conservació el medi natural.

3. INSTRUMENTS JURÍDICS PER A LA FORMALITZACIÓ D'ACORDS DE CUSTÒDIA MUNICIPAL

Tal i com s'ha apuntat prèviament, per dotar de seguretat jurídica i estabilitat als projectes de custòdia és imprescindible disposar d'un instrument jurídic en que es recullin els compromisos voluntaris de les parts implicades que donin resposta als objectes de conservació prèviament establerts. En l'àmbit de la custòdia, aquests instruments jurídics es denominen, de manera genèrica, **acords de custòdia**, atès que el terme fa referència al seu caràcter voluntari i bilateral.

L'acord de custòdia és l'instrument per mitjà del qual els propietaris (i/o els gestors de les finques) es comprometen a dur a terme una gestió que tingui cura de la conservació dels seus valors naturals, culturals i paisatgístics⁴. Aquest acord es subscriu entre la propietat o els gestors (arrendataris, usufructuaris, etc.) de la finca i una entitat de custòdia, que representa el conjunt de la ciutadania, és a dir, l'interès comú.

Els acords de custòdia poden adoptar diferents formes, com és la de contracte privat o el conveni administratiu, en funció de la naturalesa privada o pública de les finques implicades.

D'aquesta manera, en el primer cas parlem de **contractes de custòdia del territori** i en el segon de **convenis de custòdia del territori**. Tot i que, com veurem en pàgines successives, en el cas de finques públiques patrimonials l'administració també pot subscriure contractes de custòdia.

Aprofundirem en les possibilitats que ofereixen les dues opcions jurídiques en els següents apartats i dedicarem l'apartat 3.4 a aprofundir en la figura dels convenis públics de custòdia.

El paper de l'Administració en la custòdia del territori esdevé fonamental per articular una estratègia conjunta entre els diferents agents implicats. Tal com s'ha introduït anteriorment a l'apartat 1.2, a la pràctica es distingeixen tres rols crucials que les administracions locals poden assumir en relació amb la custòdia del territori:

- Com a **titulars de finques** d'interès natural objecte de custòdia del territori.
- Com a **entitats de custòdia**, tot liderant acords de custòdia en finques de titularitat privada.
- Com a **impulsors de la custòdia del territori**, exercint funcions reguladores i de suport a les entitats de custòdia del seu àmbit territorial.

Segons el rol que assumeixi l'Administració, que estarà determinat pel tipus de finca on es vol fer custòdia, la normativa aplicable variarà. Igualment, els instruments jurídics a utilitzar s'hauran d'adaptar a cadascun dels papers.

⁴ Per més informació sobre les especificitats dels acords de custòdia entre privats, consultar Basora, X. i Cepas, A. (2023), Guia pràctica dels acords de custòdia del territori: marc teòric i opcions jurídiques a Catalunya. Xarxa per a la Conservació de la Natura, Vic.

3.1. Acords en finques de titularitat pública (l'administració pública com a titular de les propietats)

Les entitats locals són titulars o propietàries d'una gran quantitat de superfície de terreny amb valors naturals susceptibles de motivar un acord de custòdia per a la seva conservació. En aquest sentit, la custòdia municipal inclou, entre d'altres, aquells projectes executats per una entitat de custòdia privada en un terreny de titularitat pública. Els referits projectes estan emparats per un acord entre les parts que, per definició, té l'objectiu de preservar o millorar el patrimoni natural i la biodiversitat d'un territori determinat. D'aquesta manera, l'Ajuntament, el Consell Comarcal, la Diputació o la Generalitat, actuen, directa o indirectament, com a propietaris.

La fonamentació jurídica d'aquesta fórmula de custòdia es troba, entre d'altres, a l'article 76.2 de la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del Patrimoni Natural i la Biodiversitat, que preveu la cessió de terrenys de l'Administració General de l'Estat a les entitats de custòdia perquè en facin la gestió.

L'Administració disposa d'eines per conservar els valors naturals, culturals i paisatgístics presents als espais de titularitat pública, siguin aquests domini públic hidràulic o marítim-terrestre, forestal, boscos comunals, boscos d'utilitat pública, terrenys militars, etc. En aquests casos, en què la propietat recau d'una manera o altra en l'Administració, la custòdia del territori suposa un complement per facilitar la incorporació de la societat civil en la planificació i gestió dels espais. Així, l'Administració, local o regional, maximitza la seva capacitat de conservar els valors locals i generar serveis ecosistèmics.

En els darrers anys, les administracions dels diferents nivells territorials, com a propietàries o administradores de terrenys, han treballat conjuntament amb les entitats de custòdia per preservar el seu patrimoni natural, cultural i paisatgístic. D'aquesta manera, lluny de mantenir un rol passiu, l'Administració pública es coordina amb l'entitat de custòdia que gestiona i conserva el patrimoni natural i la biodiversitat d'una determinada propietat pública.

De manera simplificada, els terrenys de titularitat pública es poden classificar en béns de domini públic (o demanials) o béns patrimonials. També existeixen els béns comunals, que, si bé no són titularitat de les administracions, la seva gestió sovint depèn d'aquestes. Els terrenys d'aquestes tipologies són susceptibles a vincular-se a acords de custòdia del territori, presentant cada una diferents particularitats que veurem a continuació:



3.1.1. Els béns de domini públic o demanials

En el cas dels **BÉNS DE DOMINI PÚBLIC O DEMANIALS**, l'Administració actua sotmesa al dret públic.

Són béns destinats a un ús públic general o a la prestació d'un servei públic i tenen un règim jurídic especial: no es poden vendre, la seva ocupació no permet d'adquirir-los pel pas del temps i no es poden embargar. La intervenció administrativa en aquests béns dependrà del tipus d'ús del bé, però l'Administració sempre hi actuarà sotmesa al dret públic.

Alguns exemples de la utilitat de la custòdia en aquest tipus de béns podria ser la recuperació o manteniment dels camins públics (inclosos els camins ramaders) quan el seu desús els estigui deteriorant. Així, podrien ser objecte d'acords amb entitats de custòdia, per tal de garantir-ne la conservació dels valors patrimonials i l'ús públic (mitjançant, per exemple, el seu arranjament i la seva senyalització). Igualment, també podria ser motiu d'un acord de custòdia entre l'administració titular i una entitat de custòdia la conservació de béns culturals de domini públic (com ara les fonts) o la gestió de parcs i jardins urbans.

Els béns de domini públic, per tant, són aquells que l'Administració destina directament a l'ús o al servei de la ciutadania i que, per tant, gaudeixen d'un règim jurídic especial orientat a garantir-ne la conservació, la integritat i la disponibilitat per a l'interès general.

L'ús d'aquests béns per part de particulars o entitats pot adoptar diverses formes, segons el grau d'intensitat i d'exclusivitat amb què s'exerceixi. Així, el dret administratiu distingeix entre ús comú, ús comú especial i ús privatiu del domini públic. Aquesta classificació és essencial per determinar quin títol habilitant cal obtenir (autorització, concessió o cap d'aquests) i quin règim jurídic regeix cada situació.

En l'àmbit de la custòdia del territori, aquesta distinció és fonamental, ja que les actuacions de conservació o gestió d'espais naturals impulsades per entitats o administracions poden implicar diferents formes d'aprofitament del domini públic, cadascuna amb exigències legals i procedimentals pròpies. A efectes pràctics, significa que, independentment de la signatura de l'acord de custòdia, per a poder actuar en l'espai públic, en funció del tipus d'ús que comporti, caldrà, addicionalment, obtenir el títol habilitant corresponent mitjançant el procediment administratiu adequat.

Per això és convenient analitzar les particularitats dels diferents tipus d'usos del domini públic en l'àmbit de la custòdia:

L'ús comú d'aquests béns, és aquell que no impedeix el seu ús per part d'altres usuaris, i es pot dur a terme lliurement sense majors limitacions que les que es deriven de la seva naturalesa⁵.

L'ús comú especial (o aprofitament especial) fa referència a aquelles intervencions que, sense impedir l'ús general del domini públic, suposen un ús més intens o una certa alteració, i per tant, requereixen una autorització administrativa.

⁵ Art. 86 de la Llei 33/2003, de 3 de novembre del patrimoni de les administracions públiques (en endavant, LPAP)

Alguns exemples en l'àmbit de la custòdia del territori poden ser la col·locació d'elements temporals per a la conservació, com ara fites o cordes per delimitar i protegir zones o hàbitats vulnerables. Cal tenir present que, segons la LPAP, el termini màxim d'aquestes autoritzacions és de quatre anys, incloent-hi les possibles pròrrogues. Aquesta limitació temporal pot ser un repte considerable per a la seguretat jurídica de les iniciatives de conservació, ja que molts projectes ecològics necessiten períodes més llargs per assolir els seus objectius de manera efectiva i consolidada.

Cal destacar que el Decret 179/1995 del Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (en endavant, ROAS) regula l'atorgament d'autoritzacions per a ocupacions temporals del domini públic local. Molts ajuntaments desenvolupen aquest règim mitjançant ordenances municipals específiques (p. ex. d'ocupació del domini públic amb finalitats ambientals, educatives o socials), que poden facilitar l'encaix de projectes de custòdia si així ho preveuen explícitament.

Pel que fa a **l'ús privatiu**, aquest implica l'ocupació d'una part del domini públic amb obres o instal·lacions de caràcter fix, i requereix una concessió administrativa. Amb aquesta concessió l'administració atorga discrecionalment a un particular el dret de fer aquest aprofitament privatiu (a diferència de les autoritzacions, que solen ser reglades si es compleixen els requisits establerts).

La concessió de l'ús privatiu es regula per la LPAP (art. 93) que permet atorgar concessions sobre béns de domini públic amb finalitats d'interès general. A nivell local, el ROAS i el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (LMRLCT) estableixen la capacitat dels ajuntaments per cedir l'ús de béns de domini públic a tercers, incloses entitats sense ànim de lucre, mitjançant convenis o concessions, si es justifica l'interès públic.

La legislació actual, en general, ha regulat aquest tipus de concessions pensant en un ús privatiu orientat a obtenir un rendiment econòmic, no pas pensant en la conservació per part d'una entitat sense ànim de lucre⁶. Tot i que no hi ha molts precedents de concessions directament aplicades a la custòdia (excepte, potser, algunes relacionades amb antigues explotacions salineres reconvertides amb finalitat de conservació), la figura de la concessió pública podria ser rellevant per a restauracions ecològiques de llarga durada.

No obstant això, la forma en què estan regulades aquestes concessions pot generar limitacions si es volen aplicar en l'àmbit de la conservació, (donat que estan dissenyades amb sota la premissa d'obtenir un benefici econòmic o amb uns terminis de durada lligats a la recuperació de la inversió) que no sempre s'alineen amb la naturalesa inherent de les activitats de custòdia del territori desenvolupades per entitats sense ànim de lucre.

La normativa actual de les concessions, de fet, no preveu de forma expressa les accions de conservació per part d'aquestes entitats, i les tracta com un "aprofitament privat" subjectes a les mateixes condicions de la resta de concessions.

⁶ Ruiz, A. (Coord.). (2023). Instrumentos jurídicos para la formalización de colaboraciones con administraciones públicas en custodia del territorio. Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Ús comú especial i ús privatiu del domini públic en la custòdia del territori

Aspecte	Ús Comú Especial	Ús Privatiu
Definició	Intervencions que intensifiquen o alteren parcialment l'ús general del domini públic, sense excloure'n l'ús per la resta de persones.	Ocupació exclusiva d'una part del domini públic amb instal·lacions o obres fixes, exclouent-ne l'ús per a altres.
Títol habilitant	Autorització administrativa.	Concessió administrativa.
Durada màxima	4 anys, incloses les pròrrogues (art. 92 LPAP).	Segons normativa sectorial i justificació, sovint vinculada a la recuperació d'inversió.
Finalitat típica	Actuacions puntuals o temporals	Ocupacions permanents amb obres o instal·lacions
Procediment	Regulat per la LPAP, ROAS (Decret 179/1995) i ordenances municipals específiques.	Regulat per LPAP, Llei catalana de patrimoni (Llei 22/1984), ROAS i DL 2/2003.
Aplicació en custòdia del territori	Instal·lació d'elements temporals de protecció o conservació (fites, cordes, estructures biodegradables, etc.).	Projectes de restauració ecològica o ús exclusiu a llarg termini amb finalitats de conservació.
Limitacions	Durada curta que pot dificultar projectes de conservació a llarg termini.	Regulació pensada per a rendiment econòmic; requisits d'inversió i benefici que poden no encaixar amb finalitats no lucratives de conservació.

Com hem vist, una de les qüestions que més preocupa a secretaris i interventors municipals és la justificació de la cessió d'espais de titularitat pública a entitats de custòdia que els gestionin i aquesta pot ser resolta mitjançant els instruments propis de les administracions públiques. Un d'aquests instruments pot ser la signatura d'un conveni entre l'ens local i l'entitat de custòdia, en el que s'estableixin els requisits de la cessió per a la gestió de l'espai de titularitat pública, amb les condicions que l'administració local consideri oportunes. Sobre la figura dels convenis públics com a eina per implementar iniciatives de custòdia aprofundirem a l'apartat 3.4 d'aquesta guia.

Igualment, a la [web de la XCN](#) podeu trobar models de convenis de custòdia diferents i adaptats al rol que assumeixi l'administració pública.

L'ens públic local que actua com a propietari en un projecte de custòdia pot participar en el desenvolupament del projecte i en l'avaluació i autorització de les propostes plantejades per l'entitat de custòdia. A més, pot dur a terme tasques de facilitació dels tràmits necessaris per a la seva execució.

3.1.2. Els béns patrimonials

En el cas dels **BÉNS PATRIMONIALS**, l'Administració pública pot actuar sotmesa al dret privat.

Són béns que es defineixen per exclusió, ja que tenen aquesta naturalesa aquells béns de titularitat pública que no estan destinats directament a l'ús públic ni a la prestació de cap servei públic. Tot i que alguns tipus de béns patrimonials estan subjectes a regulacions especials (forests catalogats d'utilitat pública, béns adquirits per cessions urbanístiques, béns rebuts per donació o herència, etc.), en general els béns patrimonials estan destinats a la producció de rendes i l'aprofitament econòmic.

Aquests béns, a diferència dels demanials, sí que es poden gravar o alienar, i la seva explotació es podrà dur a terme a través de qualsevol mena de negoci jurídic, típic o atípic (art. 106 de la Llei 33/2003 de Patrimoni de les Administracions Públiques, en endavant LPAP). En algun d'aquests casos, l'Administració pública pot actuar sotmesa a les normes del dret privat.

Atès que amb els béns patrimonials l'Administració pot actuar subjecta al dret privat i, per tant, a la normativa del dret civil, s'aplica l'art. 111 de la LPAP que proclama la llibertat de pactes com a principi rector d'aquest tipus de contractes (evitant, doncs, les limitacions pròpies del dret públic). Això obre la porta a utilitzar instruments jurídics com la cessió d'ús, l'arrendament, la renúncia dels drets de tala o el contracte de custòdia. Podeu trobar informació ampliada sobre aquests instruments a la Guia pràctica de la XCN dels acords de custòdia del territori (2023).

Concretament, quan l'obtenció de rendes no sigui la finalitat principal dels béns de caràcter patrimonial, la legislació permet a les administracions tenir en compte motivacions de tipus social, cultural o d'altres per tal de cedir-ne l'ús. Fins i tot, el Reglament del patrimoni dels ens locals de Catalunya (Decret 336/1988) permet la cessió a precari (autorització d'ús sense especificar-ne la durada i revocable en qualsevol moment) de l'ús de béns patrimonials a altres administracions o entitats públiques, o a entitats privades sense ànim de lucre, que els hagin de destinar a fins d'utilitat pública o interès social. En aquests supòsits, les entitats de custòdia són agents adequats per obtenir cessions d'ús de béns patrimonials, en cas que demostrin una capacitat de gestió adequada.

Cal tenir en compte que un dels avantatges per a la custòdia del territori de poder sotmetre's al dret civil és que el termini dels contractes és més flexible. Així, mentre que en els convenis públics existeix la limitació del termini màxim a quatre anys amb una única pròrroga, sota el dret privat i la seva llibertat de pactes, aquesta restricció no s'aplica, de manera que es pot pactar un termini més adequat als objectius de conservació de casa espai. Només cal tenir en compte que la LPAP, al seu art. 106.3, fixa una limitació màxima de 20 anys (pròrrogues incloses) per a aquest tipus de contractes.

3.1.3. Els béns comunals

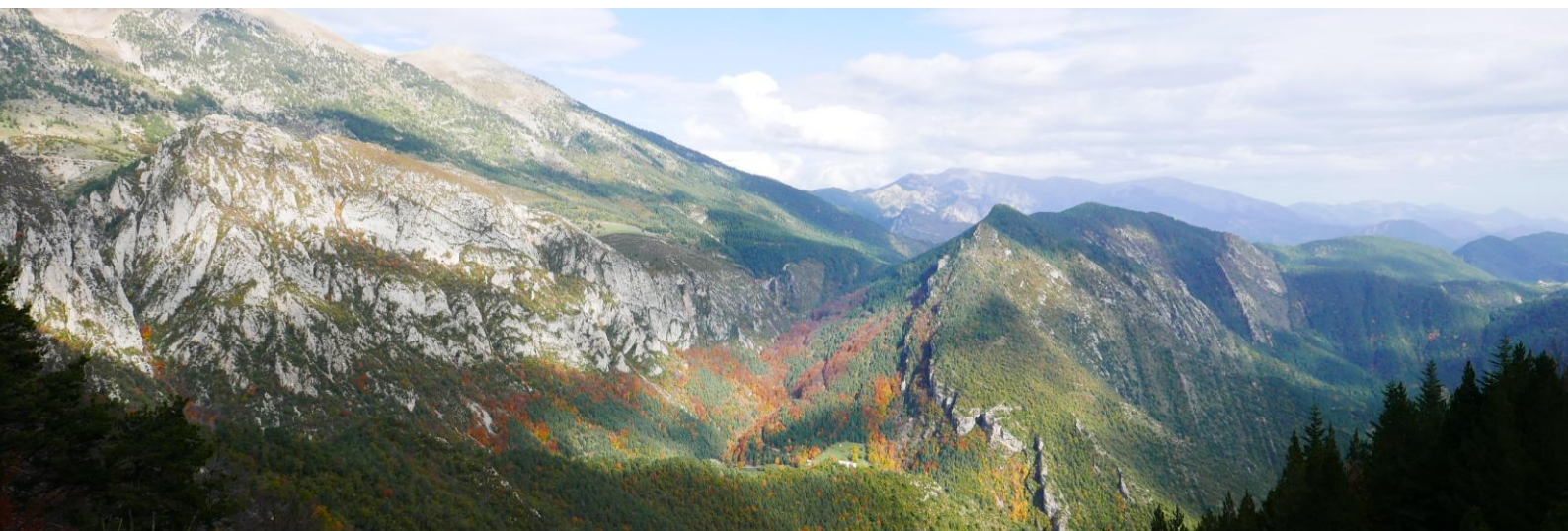
Els **BÉNS COMUNALS** són una tipologia molt especial que respon a unes formes de propietat col·lectiva creades en temps remots sobre zones d'aprofitament forestal i pastures, la titularitat de les quals s'atribuïa a comunitats veïnals específiques, no constituïdes en municipi. Són, doncs, l'expressió d'un tipus de titularitat, d'origen germànic i desenvolupament consuetudinari, diferent de les tipologies a les quals estem acostumats.

De fet, la titularitat d'aquests béns ha estat una qüestió controvertida, ja que segons el Reglament de Béns de les entitats locals, aprovat pel Reial decret 1372/1986, els béns comunals pertanyen als municipis o a les entitats municipals descentralitzades (en són els seus titulars i administradors), tot i que l'aprofitament i el gaudi correspon al comú de veïns. Una concepció mixta seria que la titularitat està compartida entre municipi i comunitat de veïns, amb un repartiment de responsabilitats: l'Ajuntament o l'EMD s'encarreguen de la seva administració i conservació, mentre que el comú de veïns —als quals de vegades se'ls demana una certa vinculació o permanència al municipi— tenen dret al seu aprofitament segons la modalitat acordada.

“Els aprofitaments més habituals dels béns comunals són el forestal, l'agrícola, el ramader i el cinegètic. A Catalunya, una gran part dels boscos i pastures del Pirineu i d'altres zones muntanyoses són béns comunals. Les entitats de custòdia, si ho consideren oportú, poden buscar acords amb els titulars i/o gestors de terrenys comunals i donar suport a la gestió.”

Des de fa uns anys, els béns comunals s'han anat reconeixent i protegint per les seves particularitats, i se'ls ha atorgat una naturalesa jurídica similar a la dels béns de domini públic, tot i que el seu ús està limitat, com s'ha dit, a les persones empadronades als municipis corresponents.

A Catalunya tenen una governança comunal una àmplia diversitat d'hàbitats de muntanya, des dels prats de dall i les pastures a tota la diversitat de matollars, landes i moltes formacions forestals protectores, a més dels estanys, les molleres i les tarteres. De fet, en les comarques de muntanya la propietat privada és minoritària, mentre que les propietats comunals i, en menor mesura, les públiques, són la tipologia dominant. No obstant això, en molts casos, l'aprofitament i la gestió de moltes propietats comunals han estat transferida a entitats municipals descentralitzades, a ajuntaments o a la Generalitat de Catalunya. Poques entitats comunals es mantenen actives a dia d'avui.



3.2. Acords en finques de titularitat privada (l'administració com a entitat de custòdia)

A l'actualitat, dins la custòdia municipal també s'inclouen aquells projectes de custòdia liderats per un ens públic local en un terreny de titularitat privada. Aquesta aproximació resulta útil quan l'ens local detecta una finca privada d'interès natural i considera que ha d'incidir en la seva gestió per tal de preservar-ne els valors⁷. Si l'ens públic local considera inadequat o innecessari recórrer a mecanismes tradicionals, que poden anar des de la protecció legal fins a l'expropiació, la custòdia del territori pot esdevenir el marc d'actuació més convenient. En aquests casos, es pot liderar la iniciativa de custòdia del territori, tot contactant a la persona titular i proposant un acord que satisfaci els objectius de conservació i les necessitats de la propietat⁸.

Així doncs, com hem vist, dins els acords de custòdia, el contracte de custòdia és un dels instruments admesos en dret privat per mitjà del qual els propietaris i/o gestors de finques privades adquireixen el compromís a dur a terme una gestió activa que tingui cura de la conservació dels valors intrínsecs del territori.

Els ajuntaments poden mantenir un o més acords de custòdia amb el titular d'una propietat privada. Aquests acords han de complir una sèrie de requisits exigibles a qualsevol acord de custòdia⁹, independentment de la forma jurídica de les parts, tal com s'ha exposat prèviament a l'epígraf relatiu als instruments jurídics per fer custòdia.

Una de les qüestions que sovint genera dubtes a secretaris i interventors municipals és la **justificació de la inversió de recursos públics en projectes de custòdia en finques privades**. Aquest aspecte pot ser resolt si l'ens local estableix una estratègia de conservació del patrimoni natural i la biodiversitat del municipi a llarg termini, en termes de planificació de mesures prioritàries i de pressupost. És a dir, l'ens local públic pot justificar la inversió de recursos públics en la conservació de finques privades sempre i quan s'acreditin raons d'interès públics i s'hagi reservat una partida pressupostaria alineada amb el projecte.

En aquesta línia, alguns procediments habituals en aquest àmbit són l'aprovació d'instruments de protecció de caràcter local, com ara els Catàlegs de Patrimoni que inclouen elements d'interès natural, o d'altres més específics com els Plans d'Espais d'Interès Local. Aquests instruments poden incloure explícitament la custòdia del territori com a fórmula per col·laborar amb la propietat privada en l'assoliment dels objectius de conservació.

⁷ Cal tenir present que hi ha un debat latent sobre si l'administració local pot ser conceptualitzada com una entitat de custòdia, atès que la definició de custòdia implica per se el rol actiu de la societat civil.

⁸ Establir una relació de confiança amb el titular d'una finca d'interès natural del municipi és bàsic per la preservació d'aquesta. Per recomanacions referents al contacte amb la propietat, consultar la Guia de Bones Pràctiques per a entitats de custòdia del territori, editada per la Xarxa de Custòdia del Territori (2018).

⁹ Podeu consultar amb detall aquests requisits a l'apartat 4.3 de la Guia Pràctica dels acords de custòdia del territori editada per la XCN

Pel que fa al rol de l'entitat de custòdia en els acords en finques de titularitat privada, cal tenir present que ,amb caràcter general, l'entitat de custòdia es compromet a assessorar, cercar recursos i fins i tot fer accions determinades a la finca mitjançant voluntariat, recursos o personal propis i finançament extern. Per altra banda, la propietat accepta certs compromisos en la manera de dur a terme la gestió d'acord amb els objectius de custòdia i el pla de gestió de la finca.

En darrer terme, cal posar de manifest que per tal de tenir una mínima seguretat jurídica, **un acord de custòdia ha de recollir, com a mínim, la informació següent**, amb independència de la forma jurídica emprada:

- Identificació de la finca
- Identificació de les parts que subscriuen l'acord
- Identificació dels elements naturals, paisatgístics i culturals objectes de conservació
- Objectius de l'acord
- Seguiment i avaluació dels objectius
- Gestió de la finca
- Compromisos i obligacions de les parts
- Termini de vigència
- Extinció, rescissió o resolució
- Conseqüències de l'incompliment de les obligacions
- Referència al pla de gestió de la finca (en cas que es consideri necessari elaborar-lo)



3.3. L'administració pública com a impulsora de custòdia del territori

Per tal de promocionar i consolidar les iniciatives de custòdia que tenen lloc a l'àmbit municipal, l'ens públic local pot desenvolupar una sèrie de funcions troncals i transversals vinculades al marc legislatiu, a la planificació, al finançament i a la mediació, entre d'altres. En aquest epígraf es destacaran les funcions legisladora, reguladora i promotora de l'administració local.

A tall d'exemple, l'article 76.1 de la LPNB encarrega a les administracions públiques el foment dels acords entre entitats de custòdia i propietaris privats o públics que tinguin la finalitat de conservar el patrimoni natural i la biodiversitat, mandat que també es recull a l'objectiu 5.1 del Pla Estratègic. En les Comunitats Autòniques recau la tasca de regular els mecanismes i les condicions per incentivar les externalitats positives en terrenys en els quals hi hagi acords de custòdia (article 77 LPNB).

En un altre ordre de coses, cal tenir present que per garantir una gestió sostenible del territori, és necessari disposar de recursos econòmics estables al llarg del temps. A tall d'exemple, des de diversos municipis i entitats del tercer sector ambiental s'està aplicant la iniciativa de destinar una part de la recaptació de l'Impost de Béns Immobles a projectes de conservació del medi natural del municipi¹⁰. Això garanteix una dotació pressupostària fixa i permet planificar i desenvolupar projectes de conservació continus i d'alt impacte.

Per últim, dins el rol de l'administració local com a impulsora de la custòdia del territori esdevé fonamental assolir la implicació efectiva de les secretaries, intervencions i serveis jurídics. Només amb aquesta implicació dels organismes municipals es pot construir una relació de confiança entre les entitats i l'administració i fomentar canals de comunicació àgils i eficients. De la mateixa manera, cal dissenyar formes jurídiques que possibilitin la custòdia del territori en terrenys públics (concessions, autoritzacions, etc.), fet que només s'aconsegueix amb una participació activa dels ens locals.



¹⁰ Per a més informació sobre l'assignació d'una part de la recaptació de l'IBI a la conservació del medi natural, consultar la guia Elements pràctics sobre la mesura de destinar el 0,5% de l'IBI a la conservació del medi natural, publicada per la Xarxa per a la Conservació de la Natura (2024).

A) Funció legisladora i reguladora

La funció de desenvolupar normativament la custòdia del territori recau en el poder legislador i l'Administració, dins les seves competències reguladores. En definitiva, li correspon la creació d'un marc normatiu complet per a la consolidació de la custòdia del territori com a estratègia de conservació dels valors naturals, culturals i paisatgístics.

Sens perjudici de les potestats de l'Administració local, cal tenir present que bona part de les tasques associades a la funció legisladora són competència de la Generalitat de Catalunya o de l'Administració General de l'Estat, que hauran de definir la legislació bàsica estatal. De totes maneres, els ens locals, tals com els Ajuntaments, Consorcis o Consells Comarcals, juguen també un paper clau en el disseny normatiu, especialment pel que fa al desenvolupament i concreció de la normativa de rang superior.

Els plans d'ordenació municipal i altres figures de planificació territorial en l'àmbit competencial de les entitats locals poden reflectir mecanismes que fomentin la custòdia del territori. També es pot aplicar a la normativa local per a la gestió del patrimoni natural, cultural i paisatgístic, tenint igualment la capacitat d'incorporar processos de participació ciutadana. Dins d'aquesta funció es destaquen les següents tasques a desenvolupar per part de les entitats locals:

- Integrar els mecanismes de custòdia del territori en el planejament urbanístic i territorial.
- Elaborar i executar documents de planificació ambiental que contemplin la custòdia del territori.
- Regular els incentius fiscals municipals.

Pel que fa a la integració dels mecanismes de custòdia del territori als instruments de planejament municipals, cal tenir present que la Llei d'urbanisme de Catalunya exigeix que les polítiques urbanístiques compatibilitzin les necessitats de creixement amb l'imperatiu del desenvolupament sostenible.

El desenvolupament sostenible implica, entre d'altres aspectes, que les administracions han de vetllar per la conservació d'aquells terrenys que presentin valors naturals, culturals i paisatgístics. Així doncs, la custòdia del territori s'ha d'entendre com a una de les estratègies que poden contribuir a la conservació dels terrenys amb aquests valors inherents i, per tant, a fer possible un **desenvolupament urbanístic sostenible**.

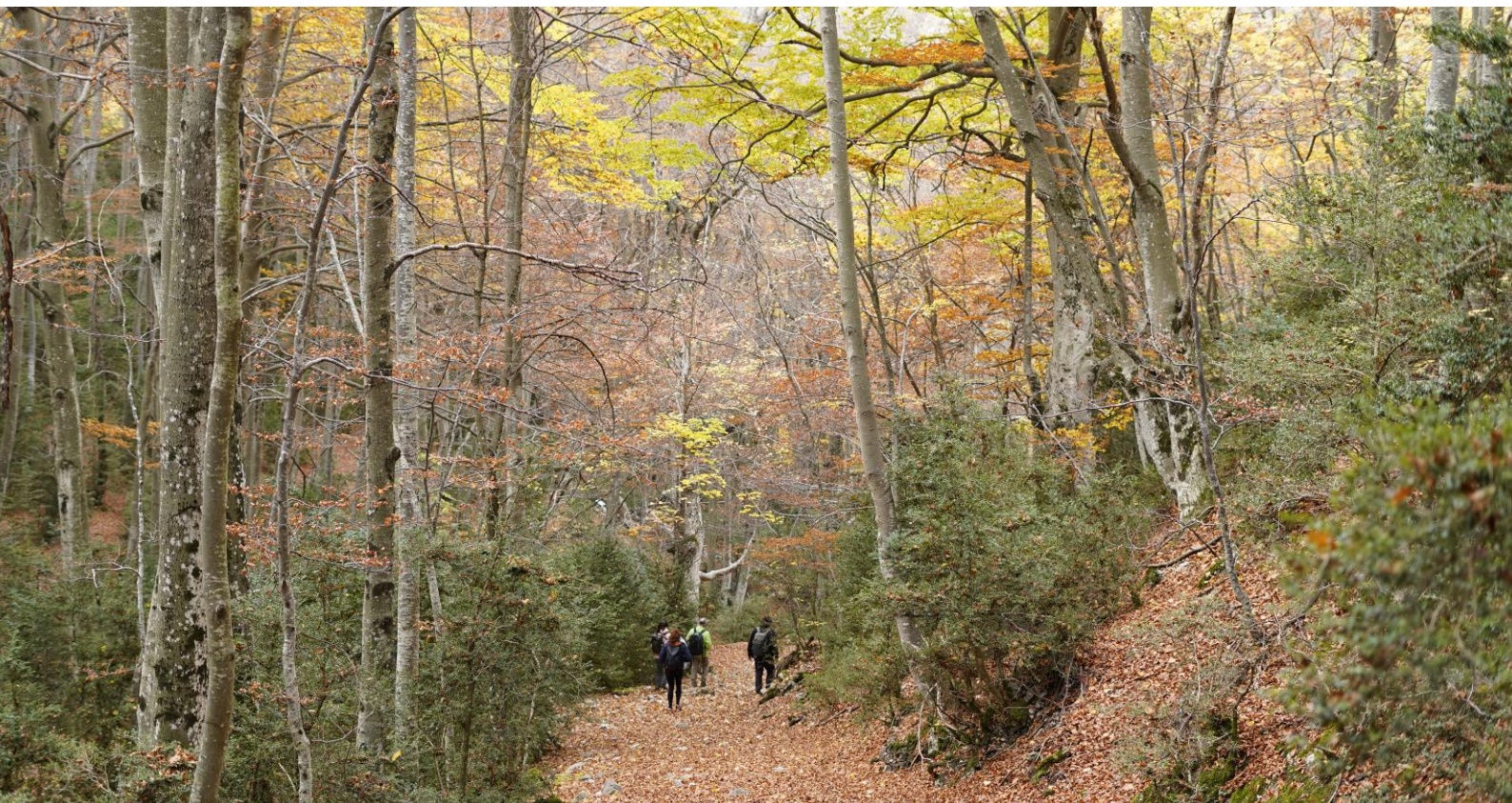
A través de les diferents **figures de planejament**, els ens locals poden impulsar les següents actuacions:

- Delimitar zones d'interès natural o paisatgístic en sòl no urbanitzable susceptibles d'integrar-se en el patrimoni municipal de sòl.
- Preveure les cessions de sòl gratuïtes i obligatòries vinculades a l'execució de plans parcials en aquells sectors de l'àmbit d'actuació que tinguin més interès natural o paisatgístic.
- Incorporar a les normes urbanístiques del pla previsions que facilitin l'ús posterior d'instruments de custòdia i l'actuació futura de les entitats de custòdia en determinats sectors de l'àmbit d'aquell pla.
- Preveure la creació d'un òrgan de participació ciutadana que promogui la integració dels instruments de custòdia del territori a les polítiques urbanístiques municipals.

B) Funció promotora

Les principals tasques de l'Administració com a promotora i difusora de la custòdia del territori poden ser:

- Impulsar la custòdia com a instrument de suport a les polítiques públiques de conservació.
- Exercir un paper de coordinació tècnica adaptat a les necessitats del model de custòdia del territori.
- Impulsar econòmicament les entitats de custòdia i els seus projectes, desenvolupant determinades línies de subvenció a partir de la normativa fiscal municipal.
- Oferir suport jurídic a les entitats de custòdia.
- Facilitar a les entitats de custòdia l'accés a informació clau localitzada en les inscripcions registrals de les finques o en bases de dades oficials.
- Formar al funcionariat en matèria de custòdia del territori, per facilitar així els processos administratius que aquests hauran de dur a terme.
- Contribuir a la capacitat de gestió del projecte i maximitzar la seva eficiència i impacte. Per exemple, organitzant grups de treball mixtes i participant de la comissió de seguiment de l'acord de custòdia, que hauria d'implicar els ajuntaments locals i, depenent de cada cas, també altres administracions públiques, com les regionals, els parcs naturals o l'Agència Catalana de l'Aigua. Aquest tipus d'estructures integrals afavoreixen l'execució del projecte, ja que coordinen objectius i accions.
- Promoure la formació d'entitats de custòdia locals en matèria de normativa i marc legal. Tot sovint, les entitats, de caràcter majoritàriament voluntari, no tenen la capacitat de digerir totes les particularitats legals que envolten la custòdia del territori en propietats públiques. Un coneixement bàsic sobre la normativa aplicable a la custòdia del territori les ajuda a centrar les seves propostes i a obrir canals de comunicació amb l'Administració.



3.4. Els convenis administratius com a instruments de col·laboració públic-social

3.4.1. Concepte i regulació

En el marc de les administracions públiques, especialment de l'àmbit local, **els convenis administratius** esdevenen un instrument jurídic valuós per formalitzar iniciatives de custòdia, ja que permeten fomentar la col·laboració del sector públic amb la ciutadania amb l'objectiu d'atendre un interès públic comú i compartit. Aquests instruments també s'anomenen **convenis públics de custòdia**.

El conveni administratiu és una tècnica jurídica de col·laboració que es pot emprar quan els interessos de les dues parts (administració i societat civil) són concurrents i es comparteixen uns objectius comuns. Així doncs, cal remarcar que el conveni públic és un acord obligacional voluntari, subjecte al dret públic, signat entre una entitat de dret públic i un subjecte de dret privat, del qual es deriven obligacions jurídiques per totes les parts.

La regulació relativa als convenis públics es troba als articles 47 i següents de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del Règim Jurídic del Sector Públic (en endavant, LRJSP) i en el cas de Catalunya, també als articles 108 i següents de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (en endavant, LRJPACat).

Aprofundirem a continuació en alguns dels elements més rellevants dels convenis públics per tal de poder aplicar-los en l'àmbit de la custòdia del territori.

3.4.2. Característiques generals dels convenis administratius

Per tal que un acord pugui ser qualificat com a conveni administratiu amb efectes jurídics plens, segons el règim previst a la LRJSP, ha de contenir obligacions concretes, recíproques i jurídicament exigibles per a totes les parts signants. Aquesta exigibilitat i caràcter vinculant és el que distingeix clarament els convenis públics d'altres instruments de col·laboració institucional que no generen efectes jurídics.

Figures com els **protocols generals d'actuació**, els **memoràndums d'entesa** o els **convenis marc** sense determinació específica d'actuacions o compromisos, tenen una funció més declarativa o estratègica. Malgrat que poden expressar una voluntat de cooperació, no generen obligacions legals directes ni poden ser invocats com a base per a actuacions administratives amb efectes jurídics concrets. En canvi, el **conveni administratiu** és un instrument normativament reconegut, que crea relacions obligacionals entre administracions o entre una administració i una entitat col·laboradora, amb una finalitat pública compartida.

Cal tenir en compte que, a Catalunya, la LRJPACat a l'article 108, estableix un criteri de prioritat del contingut sobre la forma. Això significa que la naturalesa jurídica d'un acord (si és un conveni de col·laboració vinculant o un protocol d'actuació, etc...) es determina en base als seus efectes jurídics i el seu contingut real, i no pas en el nom que les parts li hagin donat. Aquest concepte és fonamental per assegurar que l'instrument jurídic utilitzat s'ajusti correctament a la realitat de la relació i les obligacions que se'n deriven, evitant així la inseguretats jurídica.

En altres paraules, allò determinant és el contingut efectiu de l'acord, no el nom que les parts li assignin. Aquesta regla evita confusions i assegura l'aplicació correcta del règim jurídic corresponent.

En l'àmbit de la **custòdia del territori**, aquesta naturalesa obligacional dels convenis és clau per garantir la seguretat jurídica dels acords entre ajuntaments i entitats sense ànim de lucre. Un conveni amb compromisos concrets —com la cessió d'ús d'un espai, la realització d'actuacions de conservació o el seguiment d'indicadors ecològics— constitueix una base sòlida per a l'actuació pública coordinada. En canvi, la utilització de documents no vinculants pot generar confusió o desprotecció jurídica en cas de conflicte o manca de seguiment de les actuacions.

Per aquest motiu, es recomana diferenciar clarament els instruments de planificació o col·laboració estratègica dels convenis amb valor jurídic i assegurar que aquests darrers continguin les clàusules essencials que en garanteixin la validesa, la coherència normativa i la seva execució efectiva.

Veurem a continuació quines són aquestes clàusules i requisits.

3.4.3. Requisits de validesa i eficàcia dels convenis administratius

Tal com hem vist, els convenis administratius no són simples declaracions d'intencions, sinó instruments jurídics amb capacitat per generar obligacions exigibles i efectes vinculants. Per aquest motiu, la seva formalització per part d'una administració pública requereix el compliment d'uns requisits legals específics, tant pel que fa al seu contingut com al procediment de tramitació.

D'acord amb l'article 48 de la LRJSP, i en coherència amb l'article 109 de la LRJPACat, perquè un conveni tingui plena validesa i eficàcia ha de complir els següents requisits essencials:

- **Finalitat d'interès general i eficiència en la gestió pública:** El conveni ha de motivar i justificar explícitament que contribueix a una actuació d'utilitat pública o interès social i, alhora, comporta una millora de l'eficiència administrativa o permet una utilització més racional i compartida dels recursos públics. Aquesta justificació ha de constar tant a la memòria com als informes preceptius, i pot vincular-se directament a objectius de sostenibilitat ambiental, corresponsabilitat ciutadana o millora de la biodiversitat.
- **Sostenibilitat financera i adequació pressupostària:** Quan el conveni incorpora compromisos econòmics per part de l'administració, aquests han d'estar adequadament previstos i finançats. Això implica la seva imputació pressupostària correcta, el respecte a la normativa d'estabilitat pressupostària (Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera) i la capacitat efectiva de les parts per assumir les despeses durant tot el període de vigència. A Catalunya, això es complementa amb les exigències de la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que exigeix la publicació i seguiment dels compromisos adquirits.
- **Caràcter no contractual de les prestacions:** El contingut del conveni no pot consistir en cap de les prestacions pròpies d'un contracte públic (serveis, subministraments, obres amb contraprestació econòmica). En cas contrari, caldria tramitar l'acord com un contracte segons la Llei 9/2017, de contractes del sector públic (LCSP). Això és especialment rellevant en l'àmbit local, on els ajuntaments poden establir convenis amb entitats sense ànim de lucre si les actuacions responen a una finalitat comuna i no suposen una relació contractual encoberta.

Donada la importància d'aquest requisit, aprofundirem en les diferències entre els convenis i els contractes en el següent apartat.

3.4.4. La distinció entre convenis i contractes públics en el marc de la custòdia del territori

Hem vist que els projectes de custòdia del territori impulsats o participats per les administracions públiques han de formalitzar-se mitjançant instruments jurídics que defineixin amb claredat els compromisos de les parts implicades. Aquesta formalització és essencial per garantir la seguretat jurídica, la transparència i la continuïtat dels acords.

Igualment, tal com acabem d'apuntar, als convenis públics, les dues parts se situen en termes d'igualtat per tal d'aconseguir els beneficis d'una acció consensuada i, en conseqüència, no s'apliquen les prerrogatives que la legislació de contractes del sector públic atribueix als òrgans públics de contractació (art. 109.1 de la LRJPACat).

Tanmateix, quan una administració local vol participar en un projecte de custòdia, la tria entre utilitzar un conveni de col·laboració (en l'àmbit de la custòdia els anomenem convenis de custòdia) o bé un contracte públic pot ser una decisió dubtosa. Tot i que ambdues figures impliquen un acord bilateral amb voluntat de col·laboració, tenen naturaleses jurídiques, règims normatius i finalitats diferents.

És per això que no es poden utilitzar indistintament. És més, la legislació estableix una exclusió mútua entre convenis i contractes: com ja hem vist abans, un acord no pot ser considerat conveni si el seu contingut és propi d'un contracte, i a l'inrevés, amb independència de la seva denominació formal.

Per delimitar l'àmbit d'aplicació d'una i altra figura, enumerarem les principals diferències excloents d'ambdós instruments:

La legislació estableix una **exclusió mútua**: un instrument no pot ser qualificat de conveni si el seu contingut és propi d'un contracte i viceversa, amb independència de la seva denominació formal.



Finalitat i naturalesa de la relació jurídica

Contracte públic: L'objectiu és satisfer una necessitat pròpia de l'administració mitjançant la contractació d'una obra, servei o subministrament, amb contraprestació econòmica. Els interessos de les parts són de naturalesa patrimonial i, en general, diferenciats.

Conveni de col·laboració: Té com a finalitat assolir un objectiu compartit d'interès públic general, mitjançant una actuació coordinada entre les parts. No hi ha contraprestació econòmica directa, sinó una posada en comú de mitjans i recursos per a la consecució conjunta d'un fi comú.

Règim jurídic i normatiu

Contractes públics: Es regeixen per la Llei 9/2017, de contractes del sector públic (LCSP) i, supletòriament, pel dret privat. A Catalunya, també cal tenir en compte el Decret Legislatiu 3/2002, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (LMRLC), especialment quan es tracta de béns patrimonials.

Convenis de col·laboració: Es regulen per la Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic (LRJSP) i, en l'àmbit de l'Administració local catalana, cal tenir present el Decret 179/1995, del Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS) i la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local (LRBRL).

Posició de les parts i caràcter econòmic

Contracte públic: l'administració actua amb autoritat (també anomenada potestat d'imperi) i les parts no col·laboren, sinó que s'intercanvien prestacions (servei a canvi de preu).

Convenis de col·laboració: les parts actuen en pla d'igualtat i no hi ha intercanvi onerós sinó col·laboració. Si hi ha transferència econòmica, aquesta es fa per contribuir a la realització conjunta del projecte, no com a pagament per una prestació.

Objecte i contingut

Contractes públics: tenen per objecte les prestacions tipificades per la LCSP: serveis, subministraments, obres...

Convenis de col·laboració: tenen com a objecte activitats conjuntes no contractuals. En el context de la custòdia, això pot incloure accions de conservació, seguiment de biodiversitat o sensibilització ambiental impulsades conjuntament per administració i entitats sense ànim de lucre. És fonamental que l'objecte no encobreixi una prestació contractual, perquè podria incórrer en frau de llei.

Durada i naturalesa dels béns implicats

Contractes públics: els contractes sobre béns patrimonials municipals poden regular-se pel dret privat, amb una durada més àmplia. A Catalunya, l'article 106.3 de la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques (LPAP) estableix un màxim de 20 anys per a aquests acords.

Convenis de col·laboració: tenen, per norma general, una durada màxima de 4 anys, prorrogables per 4 més (art. 49 LRJSP).

Quadre comparatiu: conveni de col·laboració vs. contracte públic

Aspecte	Conveni de col·laboració	Contracte públic
Finalitat i naturalesa de la relació	Objectiu compartit d'interès públic general. Actuació coordinada i consensuada entre les parts.	Satisfer una necessitat pròpia de l'Administració mitjançant l'encàrrec d'una obra, servei o subministrament.
Règim jurídic i normatiu	Llei 40/2015 (LRJSP). En l'àmbit català: LRJPACat, ROAS (Decret 179/1995), LRBRL.	Llei 9/2017 (LCSP). A Catalunya: Decret legislatiu 3/2002 (Text refós de la Llei de finances públiques).
Posició de les parts	Igualtat jurídica. Col·laboració i corresponsabilitat.	Relació jeràrquica: l'Administració exerceix potestat d'imperi.
Caràcter econòmic	No hi ha contraprestació econòmica directa. Si hi ha aportacions, són per finançar objectius comuns, no com a preu.	Existeix contraprestació econòmica: servei o bé a canvi d'un preu establert.
Objecte i contingut	Activitats conjuntes no contractuals (ex. conservació, seguiment de biodiversitat, sensibilització ambiental).	Prestacions tipificades per la LCSP (serveis, subministraments, obres).
Durada	Límit general: 4 anys + 4 de pròrroga (art. 49 LRJSP; art. 110 LRJPACat).	Contractes sobre béns patrimonials municipals: fins a 20 anys (art. 106.3 LPAP).
Limitacions	Durada curta que pot dificultar projectes de conservació a llarg termini.	Regulació pensada per a rendiment econòmic; requisits d'inversió i benefici que poden no encaixar amb finalitats no lucratives de conservació.

3.4.5. Estructura i contingut mínim dels convenis administratius

La LRJSP i la LRJPACat no imposen un model rígid de conveni, però sí que en determinen un contingut mínim obligatori per garantir-ne la seguretat jurídica.

El contingut mínim d'un conveni públic està regulat a l'article 49 de la LRJSP, si bé cal tenir en compte que, per a les administracions públiques de Catalunya, la LRJPACat, al seu article 110, estableix requisits específics addicionals.

D'aquesta manera, podem resumir que, un conveni formalment vàlid hauria d'incloure, com a mínim, les següents parts:

- **Títol:** Descripció clara i concisa de l'objecte del conveni.
- **Preàmbul o exposició de motius:** Identificació de les parts, indicació de la competència legal que els habilita per subscriure'l, justificació de la necessitat i oportunitat de l'acord i descripció de la finalitat pública comuna.
- **Clàusules principals,** que inclouran com a mínim:
 - **Objecte i actuacions:** Descripció de les activitats concretes a desenvolupar cada part i resultats previstos.
 - **Compromisos econòmics** (si escau): Distribució per anualitats, imports, període de execució, fonts de finançament i imputació pressupostària.
 - **Règim d'incompliment:** Conseqüències legals i eventuais compensacions.
 - **Sistema de seguiment i avaluació:** Mecanismes de control, comissions mixtes o informes de seguiment.
 - **Règim de modificació:** Condicions per alterar el conveni.
 - **Durada:** Amb l'aprovació el 2015 de la LRJSP, la durada dels convenis va canviar. Així, els convenis públics no poden tenir una durada superior als quatre anys (excepte si normativament es disposa un termini superior) i es permet una única pròrroga de quatre anys més. Aquesta pròrroga pot ser automàtica o expressa, però cal tenir en compte que la LRJPACat determina que si el conveni comporta una despesa econòmica per l'administració, la pròrroga ha de ser expressa (art. 110.1).
- Finalment, tot conveni ha d'anar acompanyat d'una **memòria justificativa** on s'analitzi la seva necessitat, oportunitat, l'impacte pressupostari i el caràcter no contractual de l'acord. Aquesta memòria constitueix una peça clau per a la seva validació jurídica i fiscalització interna.

En el marc de la custòdia municipal, el compliment d'aquests requisits és clau per dotar de seguretat jurídica els acords entre els ajuntaments i les entitats sense ànim de lucre que desenvolupen funcions de conservació. Uns convenis ben dissenyats i adequadament tramitats poden garantir la continuïtat i la solidesa institucional de les accions de custòdia del territori, evitant controvèrsies i facilitant la fiscalització i el seguiment administratiu.

En relació amb la tipologia d'acord, al web de la XCN podeu trobar diferents models d'acords de custòdia emplenables i adaptables a les circumstàncies de cada cas i de cada finca. ¹¹

¹¹ Per més informació pràctica sobre el contingut i la formalització d'un acord de custòdia, consultar la Guia pràctica dels acords de custòdia del territori, publicada per la XCN (2023).

4. FINANÇAMENT DE LA CUSTÒDIA DES DELS ENS LOCALS

4.1. Les línies de subvencions municipals

Quan és una entitat de custòdia privada la que lidera la iniciativa de custòdia en un terreny de titularitat privada, l'ens públic local pot impulsar econòmicament el projecte si s'acrediten raons d'interès públic. Ara bé, tal com s'ha comentat anteriorment, sovint resulta difícil justificar la inversió de recursos públics en projectes de custòdia que reverteixen en finques privades.

Els ajuntaments i entitats supramunicipals poden **obrir convocatòries públiques de subvenció** per a projectes de custòdia. D'aquesta manera, els projectes que tenen un arrelament al territori poden optar a vies de finançament públic, i el procediment d'atorgament queda també obert a les iniciatives que no tenen un contacte directe amb l'Administració local però que tenen un impacte en el territori.

Tal com hem apuntat, el fet de destinar recursos públics a finques privades a través de projectes de custòdia acostuma a generar dubtes de justificació entre secretaris i interventors municipals. Aquesta qüestió es pot resoldre mitjançant l'aprovació d'una estratègia de conservació del patrimoni natural i la biodiversitat del municipi a llarg termini, en termes de planificació de mesures prioritàries i de pressupost. D'aquesta manera, l'ens local públic pot justificar la inversió de recursos públics en la conservació de finques privades sempre que s'acreditin raons d'interès públic i s'hagi reservat una partida pressupostària alineada amb el projecte.

Les subvencions són una tècnica de foment de determinats comportaments considerats d'interès general amb resultats beneficiosos pel conjunt de la societat. Així doncs, els ens locals poden atorgar ajuts i subvencions a favor d'entitats públiques i privades que duguin a terme activitats complementàries a les dels ens locals.

4.1.1. Concepte i règim jurídic de les subvencions:

Les subvencions estan regulades a la Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions (LGS).

Aquesta norma estableix una definició jurídica estricta del concepte de subvenció, aplicable amb caràcter bàsic a totes les administracions públiques, incloses les locals i les de l'àmbit autonòmic. Aquesta definició s'ha de completar amb la normativa catalana pròpia, en particular amb la Llei 26/2010, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, que determina com han de gestionar-se aquests instruments a l'àmbit de la Generalitat i del sector públic català, i amb les disposicions reguladores dels ens locals, com el Decret legislatiu 2/2003, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC).

Segons l'article 2 de la LGS, una subvenció és una disposició dinerària realitzada per una administració pública, o per un ens dependent, a favor de persones físiques o jurídiques —ja siguin públiques o privades— que reuneixi simultàniament les següents característiques:

- **Absència de contraprestació directa:** Els fons es lliuren sense que existeixi un intercanvi contractual, és a dir, sense que el beneficiari assumeixi el compromís de prestar un servei o lliurar un bé específic a l'administració a canvi de la quantitat rebuda. Aquesta absència de reciprocitat en les obligacions distingeix clarament la subvenció del contracte administratiu, que sí comporta obligacions bilaterals.
- **Finalitat condicionada a un objectiu públic:** L'aportació està vinculada al compliment d'una finalitat concreta, com ara el desenvolupament d'un projecte, l'execució d'una activitat, l'adopció d'un comportament determinat o la concurrència d'una situació objectiva. Aquestes finalitats han de servir l'interès general, la utilitat pública o la promoció d'un bé comú, aspectes especialment rellevants en el context de la custòdia del territori, on l'administració promou accions de conservació executades per entitats sense ànim de lucre.

Cal tenir en compte que aquest caràcter finalista de les subvencions (han de finançar una despesa concreta) implica que en cas que aquest finançament no s'apliqui a la finalitat per a la qual es va concedir, caldrà revocar la subvenció i, s'escau, reintegrar els imports percebuts indegudament.
- **Obligatorietat de condicions materials i formals:** El beneficiari queda jurídicament vinculat al compliment de les condicions establertes a les bases reguladores i a la convocatòria, especialment en matèria de justificació de la despesa, destinació dels fons i assoliment dels objectius.

Des d'una perspectiva jurídica, les subvencions es consideren actes unilaterals de foment (negocis jurídics no contractuals), mitjançant els quals l'Administració promou una activitat considerada d'interès general. Així ho reconeixen tant la jurisprudència contenciosa-administrativa com la doctrina general sobre dret públic. Aquesta naturalesa unilateral i no onerosa implica que les subvencions queden excloses del règim de contractació pública regulat per la Llei 9/2017, de contractes del sector públic (LCSP).

En conseqüència, qualsevol actuació administrativa que impliqui una subvenció ha de respectar el règim jurídic previst a la LGS i la seva normativa de desenvolupament, incloent-hi el Reial decret 887/2006, i en l'àmbit local, el Decret 179/1995 (ROAS) en allò relatiu a la tramitació dels ajuts i la fiscalització dels fons.

En definitiva, les subvencions constitueixen un instrument essencial de col·laboració públic-social, especialment rellevant per donar suport a projectes de custòdia del territori, i disposen d'un tractament jurídic específic, diferenciat de la contractació i coherent amb els principis de legalitat, transparència, control financer i interès públic que regeixen l'acció administrativa.

4.1.2. Els procediments de concessió de subvencions: Concurrència competitiva i concessió directa

La normativa en matèria de subvencions estableix diferents vies per a la distribució dels recursos públics, amb l'objectiu de garantir tant la transparència com l'eficiència en la seva gestió. En funció de la naturalesa de l'ajut i de les circumstàncies concurrents, les administracions poden optar per mecanismes oberts i competitius o bé per fórmules excepcionals i més àgils. En aquest sentit, la LGS distingeix dues modalitats bàsiques de concessió: la **concurrència competitiva**, com a procediment ordinari i preferent, i la **concessió directa**, reservada per a supòsits específics d'interès públic o social degudament justificats. Aquesta distinció resulta clau per als ens locals, que han

d'escollir el procediment més adequat segons la finalitat de l'ajut, els recursos disponibles i el tipus de projecte que es vol impulsar.

El procediment de concurrència competitiva és aquell mitjançant el qual la concessió de les subvencions es fa comparant totes les sol·licituds presentades d'acord amb els criteris de valoració prèviament fixats en les bases reguladores i en la convocatòria. L'import fixat a la convocatòria s'adjudicarà a aquelles sol·licituds que hagin obtingut una valoració més alta en aplicació dels criteris esmentats. La concurrència competitiva és el procediment utilitzat quan hi ha molts beneficiaris que compleixen amb els mateixos requisits i permet gestionar moltes subvencions de cop.

Tanmateix, si convé destinar els recursos públics d'una manera més àgil, la normativa bàsica en matèria de subvencions preveu el mecanisme de la concessió directa de subvencions amb caràcter excepcional. Aquest mecanisme permet atorgar subvencions de manera directa, sense ser preceptiva ni la concurrència ni la publicitat, entre d'altres, en els casos en què s'acreditin raons d'interès públic, social, econòmic o humanitari, o altres casos degudament justificats en què es faci palesa la dificultat de dur a terme la convocatòria pública mitjançant concurrència competitiva. D'aquesta manera, no es requereix dur a terme el procediment de concurrència pública que exigeix destinar més recursos tècnics i humans per part de l'ens local.

Quadre comparatiu de les modalitats de concessió de subvencions

Modalitat de concessió	Quan utilitzar-la
Concurrència competitiva (art. 22.1 LGS)	• Quan es vol garantir igualtat d'oportunitats entre totes les entitats o persones interessades. • Quan hi ha diversos potencials beneficiaris que compleixen requisits similars. • Quan és possible comparar objectivament els projectes mitjançant criteris de valoració prèviament establerts. • Adequada per a programes periòdics o línies de finançament amb convocatòria pública regular.
Concessió directa (art. 22.2 LGS)	• Quan existeixen raons d'interès públic, social, econòmic o humanitari que justifiquen una actuació immediata. • Quan només una entitat concreta pot executar l'actuació per la seva experiència o vinculació amb el territori. • Quan la convocatòria pública competitiva seria ineficient o inviable (per exemple en projectes urgents o molt especialitzats.) • Adequada per a projectes singulars o d'execució immediata, com restauracions ambientals post-incendi o accions pilot de conservació.

En les següents línies aprofundirem en el mecanisme de la concessió de subvencions directes.

Tot i que el procediment ordinari per a la concessió de subvencions és el de concurrència competitiva, tal com estableix l'article 22.1 de la LGS, la mateixa norma preveu la possibilitat de concedir subvencions de forma directa en determinats supòsits excepcionals, regulats a l'article 22.2. Un d'aquests supòsits és la concessió motivada per raons d'interès públic, social, econòmic o humanitari, o per altres circumstàncies que impedeixin la convocatòria pública.

Aquest tipus de subvenció s'articula mitjançant un conveni públic o un acte administratiu específic, i ha de comptar amb una justificació detallada que acrediti la singularitat de la situació i la impossibilitat de tramitar un procediment de concurrència sense comprometre l'eficiència o l'eficàcia de l'acció pública.

Aquesta excepció és especialment rellevant en l'àmbit de la custòdia del territori, on sovint existeixen projectes ambientalment prioritaris que només poden ser executats per una entitat concreta amb capacitats tècniques, coneixement del territori o vinculació social específica, i on la competència oberta podria posar en risc la viabilitat, eficàcia i continuïtat de l'actuació.

A Catalunya, aquest règim de concessió excepcional s'aplica d'acord amb el que preveu la Llei 26/2010, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, i ha de respectar els principis de publicitat, transparència, eficiència i proporcionalitat. Així mateix, la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, exigeix que totes les subvencions concedides —incloses les directes— siguin publicades al portal de transparència, amb informació sobre la persona beneficiària, l'import, l'objecte i el marc normatiu.

En l'àmbit local, els ens municipals poden fer ús d'aquesta modalitat de subvenció excepcional en els termes previstos a la normativa estatal i autonòmica, i sempre que comptin amb bases reguladores pròpies o amb un acord de ple o junta de govern que justifiqui degudament l'interès públic de la concessió. El Decret 179/1995, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS), reforça l'obligació de memòria justificativa i el seguiment pressupostari de totes les subvencions atorgades.



Aquesta figura és especialment útil per articular el suport institucional a iniciatives singulars de custòdia del territori que, per la seva complexitat, urgència o naturalesa territorial, no poden esperar la convocatòria d'un procediment general. Això inclou, per exemple, accions de restauració post-incendi, conservació d'espècies en perill amb actuació immediata o projectes pilot amb entitats de referència.

Ara bé, l'ús d'aquesta modalitat ha de ser excepcional i degudament motivat, i en cap cas pot substituir l'ús generalitzat del procediment de concurrència competitiva. El control de legalitat i la fiscalització prèvia per part dels òrgans d'intervenció i secretaria són indispensables per garantir la seva adequació normativa i la correcta gestió dels fons públics.

Cal tenir present que la forma més fàcil de gestionar una subvenció directa és fent-la constar nominativament al pressupost i concretant la dotació econòmica subvencional a atorgar de manera singularitzada.

Per tal de gestionar una subvenció pel procediment de concessió directa és imprescindible **justificar-ne el motiu**. Així doncs, caldrà acreditar la impossibilitat de promoure la concurrència pública a causa de les característiques específiques del subvencionat o de les activitats a desenvolupar. Es tracta d'aquells casos on les característiques i els coneixements o experteses d'una determinada entitat fan que aquesta entitat sigui insubstituïble com a part del conveni, perquè sense ella seria impossible aconseguir la finalitat del conveni públic. És en aquests casos on no és obligatori complir els principis de concurrència pública, tot i que no eximeix d'aplicar igualment el principi de transparència.

L'article 28.1 de la LGS estableix que la concessió directa de subvencions es canalitza a través de la formalització d'un conveni – entre les parts implicades en el projecte on constin tots els detalls de la subvenció. Amb caràcter general el conveni el subscriuran l'entitat de custòdia, el propietari o titular dels terrenys en els quals es dugui a terme el projecte de custòdia i l'Ajuntament o entitat supramunicipal que atorgui la subvenció.

4.1.3. Els plans estratègics de subvencions i els actors de la seva gestió:

Com hem comentat, la concessió de subvencions per part de les administracions públiques és una via fonamental per impulsar i finançar projectes de custòdia del territori. Aquestes ajudes poden cobrir des d'iniciatives de gestió del patrimoni natural fins a la realització d'estudis ambientals, o el foment de la creació i capacització d'entitats de custòdia.

Per garantir una gestió eficaç i transparent dels recursos públics, és crucial conèixer i la obligatorietat de disposar d'una planificació estratègica i el paper dels diferents actors implicats.

Per assegurar l'eficàcia i l'eficiència en l'assignació i ús dels recursos públics, la legislació exigeix a les administracions la creació de plans estratègics de subvencions plurianuals. L'objectiu d'aquests plans és vincular els objectius i efectes esperats de les polítiques públiques amb els costos previsibles i les fonts de finançament disponibles, permetent així adequar les necessitats públiques amb els recursos pressupostaris.

Aquests plans tenen una funció essencial de **planificació, coherència i transparència** en la política de foment municipal, ja que estableixen les línies generals de les subvencions que es preveuen convocar en un període determinat (normalment de quatre anys), tot fixant-ne les prioritats estratègiques, la seva relació amb els objectius del pla de mandat i els indicadors d'avaluació dels resultats.

A més, el **pla estratègic de subvencions** actua com a instrument de coordinació interna entre els diferents serveis municipals, evitant duplicitats i assegurant que totes les convocatòries responguin a una planificació coherent i global. En el cas de les subvencions relacionades amb la custòdia del territori, aquest instrument pot resultar especialment útil per garantir la continuïtat dels projectes de conservació i consolidar-ne el finançament a mitjà termini.

D'aquesta manera, la seva aprovació i seguiment no només responen a un requeriment legal de la LGS i la normativa autonòmica de desenvolupament, sinó que també constitueixen una **bona pràctica de governança pública**, que reforça la seguretat jurídica i la previsibilitat en la relació entre l'administració i les entitats beneficiàries.

Pel que fa als actors clau en el procés de concessió de subvencions, hi intervenen principalment tres tipus de figures: l'administració concedent, els beneficiaris i, en alguns casos, les entitats col·laboradores.

- **L'Administració concedent:** Són les administracions públiques (estatal, autonòmiques o locals) o els ens públics vinculats que atorguen les subvencions en exercici de les seves potestats administratives. Actualment, diverses entitats com fundacions adscrites a ministeris, comunitats autònomes, diputacions o ajuntaments ja actuen com a concedents d'ajudes per a la custòdia del territori.
- **Els Beneficiaris:** Són les persones o entitats que realitzen l'activitat que justifica la subvenció o es troben en la situació que en legitima la concessió. Les entitats de custòdia, sovint organitzades com a associacions o fundacions, poden ser beneficiàries. També s'hi inclouen agrupacions de persones físiques o jurídiques, amb o sense personalitat jurídica, que siguin capaces de dur a terme els projectes o activitats subvencionades.
- **Les Entitats col·laboradores:** Són aquelles organitzacions que actuen en nom i per compte de l'òrgan concedent de la subvenció. La seva funció pot ser la de lliurar i distribuir els fons públics als beneficiaris o col·laborar en la gestió general de les subvencions. Poden ser organismes públics, societats mercantils amb participació pública majoritària, o altres persones jurídiques, tant públiques com privades, que demostrin la solvència i eficàcia necessàries.

4.1.4. Criteris clau per a les subvencions a la custòdia del territori

Per garantir l'impacte real i la viabilitat operativa dels projectes de custòdia del territori finançats mitjançant subvencions públiques, les administracions i especialment els ens locals, han de dissenyar bases reguladores i convocatòries adaptades a la realitat de les entitats sense ànim de lucre. Aquesta adaptació normativa i tècnica és fonamental per assegurar l'equitat, l'accés efectiu i l'execució eficient dels ajuts, tal com emparen la LGS, el seu reglament (Reial decret 887/2006), i en l'àmbit de Catalunya, la Llei 26/2010 i la Llei 19/2014 de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Els següents criteris són especialment rellevants i caldria tenir en compte en el moment de dissenyar línies de subvenció en l'àmbit de la custòdia municipal:

Terminologia i terminis de presentació realistes

Les bases han de fixar terminis suficients per a la presentació de sol·licituds, tenint en compte la capacitat administrativa limitada de moltes entitats de custòdia, especialment les de dimensió petita o mitjana. De conformitat amb el principi de proporcionalitat establert a la Llei 26/2010, cal evitar terminis excessivament curts (per exemple, de menys de 20 dies hàbils), especialment si la convocatòria inclou requisits documentals complexos. Això contribueix a la igualtat d'oportunitats i afavoreix la qualitat tècnica de les propostes presentades. Per això, seria recomanable fixar terminis d'entre 30 i 60 dies hàbils de convocatòria per presentar les sol·licituds.

Pagaments anticipats i a compte per garantir liquiditat

La possibilitat d'establir pagaments anticipats o abonaments a compte, prevista expressament als articles 17 i 34 de la LGS, és fonamental per permetre l'inici efectiu de les actuacions sense tensions de tresoreria. Les entitats de custòdia —que sovint depenen del cobrament de les subvencions per executar les seves activitats— necessiten disposar de mecanismes de finançament inicial que evitin bloquejos en la seva implementació. Es recomana que les bases reguladores dels ajuts estableixin el pagament de bestretes, a atorgar a l'inici dels projectes aprovats, i que suposin imports d'entre el 30 i el 70% del valor total concedit. També es recomana que per l'entrega d'aquesta bestreta no s'hagin de presentar garanties bancàries.

Règim de garanties proporcionades

En els casos en què les bases exigeixin garanties per al cobrament anticipat o per a la justificació de la subvenció, aquestes han de ser proporcionals al risc i a la capacitat econòmica de les entitats beneficiàries. Inclús, tal com estableix l'article 42 del Reglament de la LGS (Reial Decret 887/2006), a les entitats sense ànim de lucre se'ls pot exonerar de presentar garanties.

Així doncs, els ens locals poden modular els requisits del règim de garanties de les subvencions (d'acord amb el principi d'adequació als recursos de les entitats de l'economia social o ambiental) i fins i tot eximir-ne l'aplicació, en funció de la naturalesa del beneficiari i del projecte.

Compatibilitat amb altres fonts de finançament

Les bases han d'establir de manera clara la compatibilitat de la subvenció amb altres ajuts públics o privats, sempre que no se superi el cost total de l'activitat. Aquesta previsió permet combinar recursos provinents d'altres administracions públiques (estatals, autonòmiques, locals o europees), fons propis o finançament filantròpic, assegurant així la sostenibilitat econòmica a mitjà termini dels projectes de custòdia. A més, respon al principi d'eficiència en l'ús dels recursos públics recollit tant en la LGS com a la Llei 19/2014 de transparència, accés a la informació pública i bon govern i reforçat per la normativa local catalana a través del Decret 179/1995 (ROAS) i els instruments de programació pressupostària municipal.

Tipus de despesa finançable

Es recomana que la subvenció atorgui flexibilitat sobre el tipus de despesa a imputar. És a dir, no es recomanable establir un percentatge màxim de despesa subcontractada, ni tampoc limitar el percentatge de personal vinculat a l'entitat que es pot imputar al projecte. També es recomana que es pugui imputar un determinat percentatge per cobrir les despeses generals de l'entitat (gestoria, lloguer d'oficines, etc.); el valor d'aquest percentatge sol estar entre un 4% i un 15% de l'import subvencionat. Per últim, seria recomanable establir un percentatge elevat de cofinançament, és a dir, que l'import atorgat a les entitats beneficiàries sigui, per exemple, d'entre un 90 i un 95% del valor total del projecte aprovat.

Aquest conjunt de criteris hauria de formar part del disseny estructural de les línies de subvenció, especialment quan es vol promoure la col·laboració públic-social en matèria ambiental. En aquest sentit, la seva incorporació contribueix a consolidar marcs estables de finançament públic per a la custòdia del territori i a reforçar la capacitat operativa de les entitats que desenvolupen aquesta funció.

4.2. Altres iniciatives de finançament municipal

4.2.1. L'afectació del 0,5% de l'IBI a iniciatives de conservació de la natura

Una altra via de finançament municipal és l'afectació del 0,5% de l'IBI a iniciatives de conservació de la natura. Es tracta d'una eina de finançament que permet als mateixos municipis impulsar projectes per gestionar espais d'alt valor natural i millorar-ne així l'estat de conservació.

L'IBI és un impost directament vinculat al sòl i, per tant, és coherent que aquest impost sigui una font de recursos estables a llarg termini que contribueixi a reequilibrar el territori amb previsió de continuïtat.

Aquesta mesura permet als ens locals establir un mecanisme estable de finançament per a la biodiversitat i el paisatge, i reforça el compromís dels municipis amb la sostenibilitat i la protecció del seu patrimoni natural. A més, ofereix un marc que vincula la fiscalitat local amb finalitats ambientals, amb total coherència amb les competències municipals i l'autonomia financera que estableix la normativa vigent.

La proposta del 0,5% de l'IBI es pot adaptar a la realitat de cada municipi i no requereix modificar l'ordenança fiscal de l'IBI, ja que es tracta d'una decisió de despesa dins del pressupost municipal. Això la converteix en una eina àgil i viable per avançar cap a una conservació més eficient i propera al territori.

Aquest fons es pot utilitzar per finançar actuacions impulsades per entitats de custòdia o altres iniciatives locals de conservació, especialment aquelles que promouen la gestió participada i el treball col·laboratiu amb la societat civil.

Alguns municipis de Catalunya ja estan aplicant aquesta iniciativa, amb bons resultats. Destaquen, entre d'altres, els casos de Santa Coloma de Farners, Hostalric, Planes d'Hostoles i Vilanova i la Geltrú.

Trobareu informació detallada sobre com implementar aquesta mesura a la guia publicada per la XCN Elements pràctics sobre la mesura de destinar el 0,5% de l'IBI a la conservació del medi natural (2024).

4.2.2. La creació del Fons per a la Custòdia del Territori

Per últim, cal destacar que les entitats locals poden crear un fons per a la custòdia del territori. Hi ha precedents de creació de fons públics que es destinen a una finalitat concreta. Amb caràcter general, aquest fons s'hauria de dotar amb càrrec als pressupostos municipals, però també es podria nodrir d'aportacions vinculades al propi fons. D'aquesta manera, i partint de la base que els ens locals poden establir taxes, per exemple, per l'ús del domini públic, també ho podrien fer per accedir a espais naturals de titularitat municipal o per gaudir de serveis que es poden vincular a aquests espais (aparcament de vehicles als accessos, guiatge, etc.). Els ingressos generats es podrien destinar a la custòdia d'aquell espai, ja sigui directament o mitjançant la integració de l'import al fons de custòdia municipal.



5. REPTES PER A LA CUSTÒDIA MUNICIPAL

5.1. El marc legal i normatiu

Tal i com s'ha esmentat prèviament, per tal d'impulsar les iniciatives de custòdia del territori en el marc de les polítiques públiques, cal disposar d'un marc legal favorable, sòlid i clar. En aquest sentit, cal tenir present que la legislació catalana en matèria de conservació és marcadament sectorial i fragmentada, és a dir, la regulació de les polítiques i estratègies de conservació és dispersa i es troba a les diferents normes sectorials. Així doncs, per dur a terme polítiques efectives ens cal una legislació unificada en matèria de conservació de la natura i la biodiversitat, que contempli la regulació d'estratègies que impliquin la societat civil, com és el cas de la custòdia del territori.

Avui en dia, alguns dels principals fenòmens que dificulten el desenvolupament de la custòdia del territori en el sí de les administracions són:

Integració de la custòdia en les polítiques públiques i en el compliment de la normativa europea:

La custòdia del territori ha d'evolucionar cap a una eina integrada dins les polítiques públiques de conservació i restauració ambiental, especialment en el marc de les noves exigències derivades de la Llei europea de restauració de la natura. Aquesta norma estableix objectius vinculants de recuperació d'ecosistemes degradats, que requereixen la implicació de tots els actors, incloses les administracions locals.

Per això, és essencial incorporar la custòdia com a instrument operatiu dins la planificació ambiental municipal i autonòmica, reconeixent el paper clau de les entitats de custòdia en la implementació de projectes de restauració ecològica, gestió sostenible i millora de la biodiversitat.

Rigidesa del procediment administratiu:

Les administracions públiques es troben sovint limitades per la rigidesa dels procediments administratius establerts per les lleis de procediment i de contractació pública, fet que dificulta la integració d'instruments de col·laboració més flexibles com els acords de custòdia.

Aquesta rigidesa pot restringir la capacitat dels ens locals per actuar de manera àgil i adaptada a les necessitats dels projectes de conservació, especialment quan impliquen entitats sense ànim de lucre o acords de llarga durada.

Per avançar en aquest àmbit, cal:

- Promoure la utilització dels instruments de custòdia dins de les institucions públiques i els instruments de dret públic que tinguin incidència en la gestió del territori (plans urbanístics, programes de gestió d'espais naturals, etc.).
- Clarificar jurídicament els supòsits d'aplicació dels convenis administratius amb contraprestació econòmica i diferenciar-los amb precisió dels contractes del sector públic, garantint així la seguretat jurídica en la seva aplicació.

Absència d'una Llei catalana de Patrimoni Natural i Biodiversitat:

La inexistència d'una Llei catalana específica de patrimoni natural i biodiversitat representa un buit normatiu que dificulta la consolidació d'un marc clar i coherent per a la gestió del medi natural i la integració de la custòdia del territori dins les polítiques públiques.

Aquesta futura norma hauria de clarificar el concepte i l'abast jurídic de la custòdia del territori, establir mecanismes de coordinació interadministrativa, i definir-la com una eina transversal vinculada a altres instruments de conservació, ordenació i gestió del territori. A més, hauria de proporcionar seguretat jurídica i reconeixement institucional tant a les entitats de custòdia com a les administracions que hi col·laboren.

Manca de finançament per a les actuacions de les entitats de custòdia:

Tot i l'existència de diverses línies de subvenció en matèria ambiental, les entitats de custòdia del territori sovint troben dificultats per obtenir finançament estable i suficient per desenvolupar actuacions en finques o espais municipals. Les línies d'ajuts actuals resulten insuficients en relació amb l'abast territorial i la durada temporal dels projectes de conservació, que requereixen estabilitat i planificació a mitjà i llarg termini.

És necessari ampliar els mecanismes de suport econòmic, ja sigui a través de fons específics per a la custòdia municipal, ajuts plurianuals o altres mecanismes d'estabilitat pressupostària, i explorar noves vies de finançament innovador, com ara els fons ambientals locals, els acords de mecenatge o les compensacions ambientals voluntàries.

Manca d'incentius fiscals i econòmics per a la conservació:

Actualment, la normativa catalana no preveu un sistema específic d'incentius fiscals o econòmics adreçat a les persones propietàries que promouen la conservació i la custòdia dels seus espais. Aquesta mancança redueix la capacitat d'atracció i de participació privada en les iniciatives de custòdia.

Caldria, per tant, impulsar un marc legal que reconegui i compensi els beneficis ambientals generats per aquestes accions, incorporant deduccions fiscals, bonificacions en tributs locals (com l'IBI o l'ICIO) o mecanismes de reconeixement públic per a les propietats amb acords de custòdia actius. Aquestes mesures contribuirien a fomentar la implicació ciutadana i privada en la conservació del patrimoni natural.

5.2. Els procediments administratius

Més enllà de les dificultats tècniques i legals intrínseques a qualsevol acord de custòdia, també es troben importants limitacions relacionades amb el procediment administratiu.

La dinàmica de l'actuació administrativa sovint comporta el retard en la formalització d'acords, l'alentiment en el desenvolupament dels projectes de custòdia municipal i/o una minoració dels resultats esperats en els projectes. És, per tant, clau detectar quins factors característics de l'Administració suposen una contingència a tenir en compte per revertir les problemàtiques a nivell regional i local:

Desconeixement del funcionament i utilitat de la custòdia del territori:

Un dels principals reptes per a la consolidació de la custòdia municipal és treballar per reduir el desconeixement generalitzat del seu funcionament i del seu potencial com a eina de gestió del territori per part de molts actors socials, tècnics i administratius vinculats al medi natural. Aquesta manca de coneixement genera reticències i desconfiança tant en els responsables públics com en altres agents implicats en la gestió i propietat dels espais.

Per revertir aquesta situació cal intensificar la formació i difusió sobre la custòdia del territori, mitjançant programes d'informació, capacitació i intercanvi d'experiències adreçats a personal tècnic municipal, propietaris, entitats i altres administracions. Això permetria millorar la comprensió del seu valor estratègic i facilitar la seva incorporació en la pràctica administrativa quotidiana.

Complexitat i lentitud en la tramitació administrativa

La gestió de projectes de custòdia sovint requereix l'obtenció de múltiples permisos, autoritzacions o informes sectorials, especialment quan les actuacions afecten espais naturals protegits, zones forestals o àrees de domini públic.

Aquestes tramitacions són habitualment llargues i exigents en documentació tècnica, cosa que pot desincentivar la participació de les entitats de custòdia i endarrerir la implementació de les accions de conservació.

Per superar aquesta situació, caldria simplificar i adaptar els procediments a la naturalesa pròpia de la custòdia del territori, establint circuits preferents o simplificats per a projectes de conservació amb finalitat pública, que facilitin o minimitzin els tràmits sense renunciar al control administratiu necessari.¹²

Necessitat de coordinació i treball en xarxa entre administracions i actors:

Un altre repte destacat és la manca d'una coordinació efectiva entre les administracions públiques (local, supramunicipal, autonòmica i estatal) i la resta d'actors implicats —entitats de custòdia, propietaris, empreses o centres de recerca. La fragmentació competencial i la diversitat d'instruments de gestió ambiental generen duplicacions, ineficiències i manca d'alineament estratègic.

Per avançar cap a una custòdia municipal més eficaç, cal establir mecanismes de cooperació i planificació conjunta, com ara taules interadministratives de custòdia, convenis marc de col·laboració o plataformes de coordinació tècnica que permetin compartir recursos, dades i bones pràctiques.

¹² Per exemple, la Llei 33/2003 de patrimoni de les administracions públiques fa referència a autoritzacions i concessions per realitzar actuacions en domini públic. Aquesta via ha estat explorada especialment en l'àmbit de la custòdia fluvial, facilitant acords entre confederacions hidrogràfiques i l'Agència Catalana de l'Aigua, i entitats de custòdia. Aquestes autoritzacions permeten a les entitats dur a terme determinades actuacions que afavoreixen la conservació del patrimoni natural i la biodiversitat als cursos fluvials, i impliquen assessorament i suport per part de l'Administració.

CONCLUSIÓ

La custòdia del territori representa una oportunitat única per consolidar models de gestió pública més participatius, sostenibles i arrelats al territori. Malgrat els reptes normatius, administratius i econòmics que encara cal afrontar, la seva implementació progressiva en l'àmbit municipal demostra que és possible avançar cap a una governança ambiental compartida entre les administracions i la societat civil.

Els ajuntaments, per la seva proximitat i capacitat d'incidència, poden esdevenir actors clau en aquesta transformació, integrant la custòdia com a eina estructural dins les seves polítiques públiques de conservació i gestió del medi natural. Amb una visió a llarg termini, una col·laboració constant entre institucions i entitats, i un marc jurídic cada cop més clar, la custòdia municipal pot consolidar-se com una via efectiva per garantir la preservació del patrimoni natural i la biodiversitat, alhora que enforteix el vincle entre la ciutadania i el territori.

En definitiva, impulsar la custòdia és també apostar per una manera diferent d'entendre la relació amb el nostre entorn: més corresponsable, més humana i més conscient del valor insubstituïble de la natura. En la mesura que els municipis s'impliquin en aquesta mirada compartida, la custòdia esdevindrà no només una eina de gestió, sinó una expressió col·lectiva de compromís amb el futur del territori que habitem.



FES-TE MEMBRE DE LA XCN!

La Xarxa per a la Conservació de la Natura (XCN) és una entitat de segon nivell que aglutina diverses tipologies d'entitats entre els seus membres: ajuntaments i ens públics, associacions, fundacions, empreses i universitats/centres de recerca.

Els principals beneficis de formar part de la XCN són que estareu enxarxats amb les principals organitzacions ambientals i de conservació de la natura de Catalunya per compartir idees, projectes, o necessitats. Alhora rebreu les 'Àrees XCN' (uns e-mails informatius sobre fonts de finançament, aspectes tècnics o publicacions sobre conservació, informació rellevant del sector i altres), i podreu utilitzar el servei d'assessorament tècnic i jurídic que oferim en temes de conservació, custòdia del territori i de gestió del voluntariat ambiental. També us tindrem en compte per les accions i campanyes comunicatives que realitzem.

Avantatges per les administracions associades a la XCN:

- Contacte amb col·laboradors potencials de cara a impulsar la custòdia del territori a les seves polítiques de conservació.
- Informació actualitzada sobre la situació legal i les possibilitats d'implementar acords de custòdia a determinats territoris.
- Suport i assessorament a l'hora de posar en marxa les eines jurídiques, financeres i fiscals necessàries per l'impuls de la custòdia municipal.
- Suport a l'hora de gestionar de manera participativa les àrees importants pel benestar de la població local, com les àrees recreatives periurbanes, els boscos d'utilitat pública o les riberes urbanes.

Per a més informació sobre els avantatges i com fer-se membre, [consulta la nostra web!](#)



BIBLIOGRAFIA I RECURSOS ADDICIONALS

- Basora, X., Gordi, J., Sabaté, X., Vicente, E. (2005), Oportunitats per a la custòdia del territori als municipis. Guia pràctica per a ajuntaments i entitats locals. Xarxa de Custòdia del Territori, Vic.
- Basora, X. i Cepas, A. (2023), Guia pràctica dels acords de custòdia del territori: marc teòric i opcions jurídiques a Catalunya. Xarxa per a la Conservació de la Natura, Vic.
- Elements pràctics sobre la mesura de destinar el 0,5% de l'IBI a la conservació del medi natural (2024). Xarxa per a la Conservació de la Natura, Vic.
- El papel de las entidades locales en la custodia del territorio. Ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares (2019). Fundación Biodiversidad, Madrid.
- Integración de la custodia del territorio en la planificación y gestión de las políticas de conservación de la naturaleza (2016). Fundación Biodiversidad, Madrid.
- Ruiz, A. (Coord.). (2023). Instrumentos jurídicos para la formalización de colaboraciones con administraciones públicas en custodia del territorio. Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
- Ruiz, A. (2021). Hoja de ruta para el fortalecimiento de la custodia del territorio. Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio.
- Ruiz, A., Navarro, A. y Sánchez, A. (2018), Libro blanco: Construyamos el futuro de la custodia del territorio. Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio, Madrid.
- Ruiz, A., y López, B. (2018). Documento de trabajo: Grupo de trabajo sobre "Administraciones públicas en la custodia del territorio VII Jornadas Estatales de Custodia del Territorio. Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio.

CUSTÒDIA MUNICIPAL

EL PODER DE LES ALIANCES PER CONSERVAR LA NATURA

Guia pràctica per a ajuntaments i altres administracions públiques

Xarxa per a la Conservació de la Natura – 2025

Elaborat per:



Amb el suport de:



Generalitat de Catalunya
**Departament de Territori, Habitatge
i Transició Ecològica**