



Informe jurídic en relació amb el projecte de decret llei pel qual s'adopten mesures urgents per pal·liar els efectes de la sequera en l'àmbit del districte de conca fluvial de Catalunya.

Antecedents

Se sotmet a informe d'aquesta Assessoria Jurídica el Projecte de decret llei pel qual s'adopten mesures urgents per pal·liar els efectes de la sequera en l'àmbit del districte de conca fluvial de Catalunya.

Aquest informe jurídic s'emet d'acord amb l'article 4 de la Llei 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya; l'article 19 del Reglament dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, aprovat pel Decret 57/2002, de 19 de febrer. En concret, aquest informe jurídic s'emet d'acord amb l'article 38.3 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, que disposa que els projectes de decret llei han d'ésser objecte d'un informe dels serveis jurídics de la Generalitat.

Consideracions jurídiques:

1. Objecte

L'objecte del decret llei és l'adopció de mesures urgents per pal·liar els efectes de la sequera en l'àmbit del districte de conca fluvial de Catalunya. En concret, s'introdueixen diverses modificacions en el Pla especial d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera (PES), i es modifica també el règim sancionador per incompliment de l'esmentat Pla especial.

2. Marc competencial i normatiu.

L'article 117 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya reconeix a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva en matèria d'aigües que pertanyin a les conques hidrogràfiques intracomunitàries, que inclou, en tot cas, l'ordenació administrativa, la planificació i la gestió de l'aigua superficial i subterrània, dels usos i dels aprofitaments hidràulics, i les mesures extraordinàries en cas de necessitat per garantir el subministrament d'aigua.

El Districte de Conca Fluvial de Catalunya ha sofert en les darreres dècades diversos episodis de sequera, que van exigir l'adopció de mesures de gestió extraordinàries, emparades en els Decrets que podia aprovar el Govern de la Generalitat en ús de les facultats conferides per la legislació d'aigües (art. 56. de la Llei 29/1985, de 21 d'agost



d'aigües, actual article 58 Text Refós de la Llei d'Aigües, aprovat pel Reial Decret legislatiu 1/2001 de 20 de juliol, l'article 12.2.c) la Llei 6/1999, de 12 d'ordenació, gestió i tributació de l'aigua, actual article 31.2.c) del Text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2003, de 4 de novembre).

Així davant de les sequeres de l'any 1999, 2000, 2005 i 2007 es va reaccionar aprovant el Govern els corresponents decrets de mesures excepcionals: el Decret 94/1999, de 6 d'abril; el Decret 168/2000, de 2 de maig; el Decret 93/2005, de 17 de maig. El darrer Decret aprovat ha estat el 84/200, de 3 d'abril, la vigència del qual va ser prorrogada dos vegades fins que va ser formalment derogat pel Decret 5/2009, de 13 de gener.

La gestió de la sequera ha evolucionat passant de les mesures exclusivament reactives a les preventives, en el sentit que hi pot haver una tasca prèvia, de planificació per definir i preveure els escenaris de la sequera i les mesures que hi ha d'anar aparellades. D'acord amb aquest plantejament l'article 27 de la Llei 10/2001, de 5 de juliol, del Pla Hidrològic Nacional va disposar que els organismes de conca havien d'elaborar plans especials d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera. L'àmbit d'aquests plans especials havia de ser coincident amb l'àmbit dels plans hidrològics i havien d'incloure les regles d'explotació dels sistemes i les mesures a aplicar en relació amb l'ús del domini públic hidràulic.

En compliment d'aquest mandat i d'acord amb el previst a l'article 21 del Reglament de Planificació Hidrològica, aprovat per Decret 380/2006, de 10 d'octubre, el 10 de gener de 2020 es va aprovar el Pla especial d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera (PES), per l'Acord GOV/1/2020, de 8 de gener, inclou les regles d'explotació dels sistemes i les mesures que cal aplicar en relació amb el domini públic hidràulic.

Aquest instrument de la planificació conté:

- la definició de les unitats d'explotació en què s'organitza el districte de conca fluvial de Catalunya als efectes de gestió dels episodis de sequera (apartat 3 del capítol 3);
- la definició dels diferents escenaris o estats de sequera en funció de l'escassetat de recursos (alerta, excepcionalitat i emergència), i també dels indicadors i límits que permeten la declaració d'entrada i de sortida dels escenaris de sequera esmentats, i la regulació del procediment de declaració formal de l'entrada i sortida en aquests escenaris (capítol 3);
- les normes d'explotació dels sistemes per a fer front als episodis de sequera: producció de recursos no convencionals, consignes d'aprofitament coordinat de recursos de origen diferent i limitacions en els desembassaments màxims, règim de cabals circulants i deure de les entitats gestores de sistemes d'abastament d'adoptar accions preparatòries (capítol 4);
- les mesures d'utilització dels recursos hídrics i d'altres béns de domini públic hidràulic que cal aplicaren els diferents escenaris de sequera o, preventivament, amb caràcter previ a la declaració d'entrada en sequera: limitacions i suspensions temporals de



determinats usos, modificacions temporals en els títols atorgats, atorgament d'autoritzacions temporals, suspensió de la tramitació de determinats títols per a l'aprofitament del domini públic hidràulic, suspensió o modificació temporal d'autoritzacions d'abocament, dotacions màximes i deures de comunicació de consums (capítol 5);

- les mesures de tipus organitzatiu (capítol 6);
- els procediments de revisió i modificació puntual del PES, d'acord amb el que preveuen el TRLMAC i el RPHCat (capítol 7).

Aquest pla ha estat modificat en tres ocasions:

- La disposició final primera de la Llei 9/2023, del 19 de maig, de mesures extraordinàries i urgents per a afrontar la situació de sequera excepcional a Catalunya, ha modificat el capítol 5 amb l'objecte d'excloure l'ompliment de determinats tipus de piscines de les limitacions temporals per a l'ús de de l'aigua d'abastament de poblacions en els escenaris d'alerta i d'excepcionalitat.

- L'Acord GOV/191/2023, de 19 de setembre, pel qual es modifica puntualment el Pla especial d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera, aprovat per Acord GOV/1/2020, de 8 de gener, ha tornat a modificar el capítol 5 del PES per precisar els supòsits d'ompliment de piscines de les limitacions en relació amb l'ompliment de piscines en els escenaris d'alerta i d'excepcionalitat, així com l'apartat 2 de l'Acord i el capítol 6 del PES per ampliar la composició de la Comissió Interdepartamental de la Sequera.

-L'Acord GOV/18/2024, de 16 de gener, pel qual s'introdueix una modificació puntual al Pla especial d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera, aprovat per l'Acord GOV/1/2020, de 8 de gener

El PES és l'instrument de la planificació hidrològica específic per afrontar situacions de sequera com l'actual, però no és l'únic instrument ja que l'any 2023 es van aprovar dues normes amb altres mesures que venen a complementar les previstes en el PES.

Malgrat la implantació de les mesures previstes al Pla especial, davant la persistència en la situació de sequera, i constant que les restriccions imposades als usos no eren suficients es va adoptar el Decret llei 1/2023, de 28 de febrer, pel qual s'estableixen mesures extraordinàries i urgents per fer front a la situació de sequera excepcional en l'àmbit del districte de conca fluvial de Catalunya. Aquesta disposició va establir les normes i les mesures extraordinàries i urgents per a l'aprofitament dels recursos hidràulics escassos en l'àmbit del districte de conca fluvial de Catalunya, amb la finalitat de garantir la prestació adequada dels serveis del cicle de l'aigua i, en especial, l'abastament domiciliari d'aigua apta per al consum humà.



Més tard fou aprovada la Llei 9/2023, del 19 de maig, de mesures extraordinàries i urgents per a afrontar la situació de sequera excepcional a Catalunya va complementar el Decret Llei 1/2023, del 28 de febrer, amb la finalitat que les administracions competents en el servei d'abastament d'aigua poguessin, d'una banda, aprofitar els recursos hídrics de tot el territori català i garantir la prestació adequada dels serveis del cicle de l'aigua, en especial, l'abastament domiciliari d'aigua apta per al consum humà, i, de l'altra, planificar les inversions urgents i habilitar-ne l'execució pel tràmit d'emergència.

Aquestes normes constitueixen el paquet normatiu vigent aplicable a l'actual situació de sequera.

3. El Decret Llei

Els decrets llei són disposicions normatives provisionals amb força de llei dictades pel Govern en casos de necessitat extraordinària i urgent. En aquest sentit, en el Dictamen 2/2021, de 29 de juliol, del Consell de Garanties Estatutàries, es defineixen els decrets llei en els termes següents:

“D’acord amb el marc constitucional (art. 86 CE) i estatutari (art. 64 EAC), substancialment coincidents en aquest punt, el decret llei és una norma amb rang de llei que aprova el poder executiu «en cas de necessitat extraordinària i urgent». La regulació constitucional i estatutària incorpora altres elements en la seva configuració jurídica com són la previsió d’unes matèries excloses i l’obligatorietat de la votació parlamentària en un termini de 30 dies per tal que el decret llei, fins aquell moment norma provisional, adquireixi plena estabilitat a l’ordenament jurídic, o bé quedi derogat.”

El pressupòsit dels decrets llei, denominat doctrinalment “fet habilitant” o “pressupòsit de fet habilitant de la figura del decret llei”, és l’existència d’una “necessitat extraordinària i urgent” (article 86.1 de la Constitució i article 64.1 de l’Estatut d’autonomia de Catalunya). En relació amb el fet habilitant, existeix una àmplia doctrina del Consell de Garanties Estatutàries (entre d’altres, DCGE 7/2010, de 22 d’abril; 1/2012, de 10 de gener; 16/2013, de 15 de novembre; 15/2014, de 3 de juliol, i 2/2019, de 22 de febrer) i també jurisprudència del Tribunal Constitucional (entre d’altres, STC 1/2012, de 13 de gener; 93/2015, de 14 de maig; 34/2017, d’1 de març, i 152/2017, de 21 de desembre). Així mateix, tant la doctrina del Consell de Garanties Estatutàries com la jurisprudència del Tribunal Constitucional han perfilat, pel que fa a la consideració de la necessitat, la distinció entre el caràcter extraordinari i l’element d’urgència.

Pel que fa la necessitat extraordinària, el Consell de Garanties Estatutàries, en el Dictamen 2/20212 (FJ 2), formula una sèrie de consideracions al respecte, que es reproduïxen a continuació:



“A) Així, pel que fa a la necessitat extraordinària del decret llei, ha estat entesa per la doctrina del Tribunal Constitucional i d'aquest Consell com l'existència d'una situació excepcional, conjuntural i de difícil previsió que requereix una intervenció normativa immediata i amb força de llei per part del poder executiu amb l'objectiu de fer front a determinats objectius de governabilitat (STC 137/2011, de 14 de setembre, FJ 4, i DCGE 15/2014, FJ 2.3). Així, es considera que és suficient, en relació amb l'abast de la necessitat, que aquesta s'origini en les tasques concretes i habituals del Govern i que no cal que siguin necessitats extremes o absolutes (STC 6/1983, de 4 de febrer, FJ 5)”.

Així mateix, el Consell de Garanties Estatutàries, fa una sèrie de consideracions sobre la nota de la imprevisibilitat com a característica necessària de la situació excepcional que fonamenta l'aprovació d'un decret llei, en els termes següents:

“Finalment, i per tal de completar aquest apartat, cal fer una breu referència a la nota de la imprevisibilitat com a característica necessària de la situació excepcional que fonamenta l'aprovació d'un decret llei. En aquest punt, la jurisprudència constitucional ha acollit un criteri flexible. Així, la STC 39/2013, de 14 de febrer (FJ 5), fent referència a jurisprudència anterior, estima que «la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concorra efectivamente la excepcionalidad de la situación» (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), pues “lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren” (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6; y 68/2007, de 28 de marzo FJ 8)».”

Finalment, i pel que fa la necessitat urgent, el Consell de Garanties Estatutàries, en el Dictamen 2/2021 (FJ 2), formula una sèrie de consideracions al respecte, que es reproduïxen a continuació:

B) Quant a la necessitat urgent del decret llei, aquest element apareix vinculat, tant en la jurisprudència constitucional com en la nostra doctrina consultiva, a la impossibilitat d'aprovar la regulació extraordinària mitjançant el procediment legislatiu ordinari o d'urgència; és a dir, es posa en relleu que els objectius pretesos per aquesta normativa no s'assolirien si s'hagués de seguir l'opció d'aprovar una llei parlamentària.

Així, el Tribunal Constitucional entén que «el fin que justifica la legislación de urgencia no es otro que subvenir a “situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes”» (per totes, STC 137/2011, FJ 4). En el cas dels decrets llei autonòmics, la jurisprudència constitucional ha



advertit que en l'apreciació de la urgència cal tenir en compte que els parlaments de les comunitats autònomes, a diferència de les cambres parlamentàries estatals, són unicamerals i que aquest fet pot permetre aprovar les lleis més ràpidament i no haver de recórrer necessàriament a la figura del decret llei (STC 157/2016, de 22 de setembre, FJ 5).

Per la seva banda, el Consell considera que «el Govern únicament estaria legitimat per exercir la seva potestat normativa mitjançant decret llei quan per la via de la tramitació parlamentària de naturalesa més urgent no fos raonablement viable o possible assolir els objectius perseguits per l'acció normativa» (DCGE 15/2014, FJ 2.3, que es remet al DCGE 7/2010, FJ 3 i 4).

En aquests dictàmens es posa de manifest que en el Parlament unicameral català es preveuen procediments legislatius destinats a facilitar la celeritat en la tramitació d'iniciatives legislatives governamentals, com són el procediment d'urgència i el de lectura única (art. 107 i 138 Reglament del Parlament, respectivament), factor a tenir en compte en el moment de valorar la necessitat de la urgència d'una norma de rang legal emanada del Govern.»

En l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, els decrets llei es regulen a l'article 64 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en els termes següents:

Article 64. Decrets llei

1. En cas d'una necessitat extraordinària i urgent, el Govern pot dictar disposicions legislatives provisionals sota la forma de decret llei.

No poden ésser objecte de decret llei la reforma de l'Estatut, les matèries que són objecte de lleis de desenvolupament bàsic, la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut i per la Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya i el pressupost de la Generalitat.

2. Els decrets llei resten derogats si en el termini improrrogable dels trenta dies subsegüents a la promulgació no són validats expressament pel Parlament després d'un debat i una votació de totalitat.

3. El Parlament pot tramitar els decrets llei com a projectes de llei pel procediment d'urgència, dins el termini establert per l'apartat 2.

En el marc de l'article 64 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, els decrets llei es regulen també a l'article 38 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, en els termes següents:

Article 38. Decrets llei

1. El Govern, en cas d'una necessitat extraordinària i urgent, pot dictar disposicions legislatives provisionals, sota la forma de decret llei, en els termes de l'article 64 de l'Estatut.

2. La tramitació d'un decret llei s'inicia a proposta del departament o els departaments



competents per raó de la matèria, als quals correspon d'elaborar el projecte corresponent. L'inici de la tramitació s'ha de comunicar al secretari o secretària del Govern.

3. Els projectes de decret llei han d'incloure una exposició de motius en què es raoni expressament la necessitat extraordinària i urgent de la iniciativa i han d'anar acompanyats amb un informe que justifiqui aquesta necessitat i certifiqui que les mesures proposades són congruents i estan en relació directa amb la situació que s'ha d'afrontar, i es poden acompanyar amb altres memòries, estudis, informes i dictàmens sobre l'adequació de les mesures proposades als fins que es persegueixen. En tot cas, els projectes de decret llei han d'ésser objecte d'un informe dels serveis jurídics de la Generalitat.

4. Correspon als consellers dels departaments que han elaborat un projecte de decret llei de sotmetre'l a l'aprovació del Govern.

5. Tan bon punt hagi estat publicat un decret llei en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, el Govern ho ha de comunicar al Parlament, perquè n'acordi la convalidació o la derogació.

4. Adequació del projecte als requisits de la figura del decret llei.

En el present cas, i en compliment del disposat a l'article 38.3 de la Llei 13/2008, s'ha incorporat a l'expedient l'informe justificatiu de la necessitat extraordinària i urgent, en el que s'exposa l'estat de situació de l'actual sequera, i es justifiquen les mesures adoptades per pal·liar els seus efectes.

L'informe exposa un conjunt de dades que caracteritzen l'evolució climàtica i hidrològica dels darrers 3 anys, i posa de manifest la naturalesa extraordinària de la sequera que estem vivint i que posa en risc l'abastament d'aigua si no es donen pluges la propera primavera.

Després d'exposar les dades de pluviometria registrada i segons les anàlisis del SMC, es conclou que l'episodi de sequera actual no té cap precedent històric en període instrumental, i que la seva intensitat supera en molt a l'anterior episodi de 2005-2008.

A més, l'informe ha tingut en compte les dades més recents, com són les pluges de Setmana Santa, que han estat generals, però amb quantitats poc abundants, i que tot i milloren de manera molt tímida la situació, els volums són insuficients per a canviar a un escenari que amb menors limitacions d'aigua.

Es fa referència també a l'estat de les unitats d'explotació: D'aquestes, una es troba en emergència II, la de l'embassament Darnius-Boadella; i cinc en emergència o emergència I, entre elles, la del Aqüífer Fluvià-Muga i les dels embassaments del sistema Ter-Llobregat que abasteixen a una població de quasi 6 milions d'habitants.



Al llarg de l'exposició de motius s'exposa aquesta situació i es fa referència al paquet normatiu que s'ha desplegat per fer-hi front, com son el PES, el Decret Llei 1/2023, de 28 de febrer, i la Llei 9/2023, del 19 de maig.

Es conclou que atesa la persistència en aquesta situació de sequera caldrà continuar aplicant aquest paquet normatiu durant els propers mesos, i amb l'experiència adquirida en la seva aplicació s'ha constatat la necessitat d'introduir-hi determinats canvis, ja sigui per contemplar situacions no previstes i que poden contribuir a facilitar l'entrada de nous recursos, com seria el règim de les dessaladores de titularitat privada, o ja sigui per completar situacions previstes, com ara: el desplegament de la facultat que tenen les entitats titulars dels drets d'aprofitament, generalment els municipis, d'establir limitacions als seus abonats per adaptar-se a les dotacions en alta; la previsió d'un tractament diferenciat als refugis climàtics; o la modificació del règim sancionador per incompliment del PES per tal de facilitar-ne l'aplicació, i dirigir-lo a penalitzar l'excés de consum.

L'informe justificatiu i l'exposició de motius també inclouen un raonament exprés sobre la necessitat extraordinària i urgent, en assenyalar literalment, "La urgència de les mesures proposades rau en la necessitat d'adaptar el marc normatiu aplicable per fer front als problemes derivats de la situació de sequera actual en previsió de que persisteixi en els propers mesos. En concret, és necessari disposar d'uns llindars de consum domèstic i el seu equivalent als establiments d'allotjament turístic, i que aquest es pugui aplicar a la propera temporada turística. També, en vistes a l'inici dels episodis de calor, és necessari contemplar la situació dels refugis climàtics. Pel que fa a les instal·lacions de dessalinització de titularitat privada, atès el recent interès manifestat per diferents sectors, i la important inversió que comporta, és necessari determinar el més aviat possible quin ha de ser el seu encaix en el PES i les seves restriccions a fi d'atorgar un marc de seguretat jurídica als usuaris d'aquestes instal·lacions. Per últim, la urgència de la modificació del règim sancionador, es justifica en la en la voluntat d'alliberar més recursos de les entitats locals que es podran dedicar a l'adopció de mesures d'estalvi." I que "la necessitat d'acció immediata per protegir la disponibilitat de les fonts de subministrament de les xarxes d'abastament d'aigua potable a la població i evitar la interrupció del subministrament d'aigua constitueix el pressupòsit d'urgent i extraordinària necessitat que justifica l'adopció per part del Govern d'aquest Decret Llei."

L'informe justificatiu exposa els motius pels quals s'ha optat per la via del Decret Llei per modificar el PES, el qual adopta la forma d'Acord del Govern, després d'una tramitació específica com a instruments de la planificació hidrològica. En aquest sentit, s'exposa que les mesures proposades fan referència a l'ús de l'aigua, que és on la intervenció de l'Administració pot ser més intensa, i d'aquí que s'hagi buscat el seu encaix i integració en el PES, que és l'instrument de la planificació hidrològica específic per afrontar situacions de sequera.



S'exposa també que la tramitació del pla especial es va iniciar l'any 2016 i va finalitzar l'any 2020, després d'una llarga tramitació amb els corresponents tràmits de consulta, participació ciutadana i informació pública. La modificació del pla especial per la via ordinària comportaria seguir la mateixa tramitació que es va seguir per a la seva aprovació, llevat de les modificacions puntuals, que es poden aprovar seguint el procediment de l'article 27 del Reglament de la planificació hidrològica, aprovat per Decret 380/2006, de 10 d'octubre. Les modificacions que es proposen per la seva transcendència no poden encabir-se en una mera modificació puntual, i atès que la via de la tramitació ordinària comportaria que no podrien ser efectives per afrontar la situació de sequera vigent i la dels propers mesos, es considera que la via del Decret Llei és la més idònia per portar a terme aquesta modificació, tot establint que les mesures conserven la naturalesa del PES com a instruments de la planificació hidrològica.

Sobre aquesta qüestió cal tenir en compte que la tècnica legislativa del Decret Llei per adoptar mesures urgents en situacions de sequera té una llarga tradició tant en l'àmbit autonòmic com estatal, i es pot trobar el seu fonament a l'article 58 de la TRLA que preveu que *En circunstancias de sequías extraordinarias, de sobreexplotación grave de acuíferos, o en similares estados de necesidad, urgencia o concurrencia de situaciones anómalas o excepcionales, el Gobierno, mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, oído el organismo de cuenca, podrá adoptar, para la superación de dichas situaciones, las medidas que sean precisas en relación con la utilización del dominio público hidráulico, aun cuando hubiese sido objeto de concesión.*

El fet que en el present cas s'hagi buscat l'encaix de les mesures en el PES es justifica en la necessitat de mantenir la seva integració i coherència amb el PES, però en qualsevol cas es tracta de mesures urgents per afrontar situacions de sequeres extraordinàries.

Cal tenir en compte que segons s'exposa en l'informe justificatiu aquestes mesures han estat acordades en el marc de la Comissió Interdepartamental de la Sequera, en la seva sessió de 21 de març de 2024, que és l'òrgan específic integrat per representats de l'ACA i de diversos departaments de la Generalitat, per proposar les mesures necessàries en els diferents estats de sequera, incloent les mesures de caràcter normatiu.

En conclusió, la situació de sequera actual, sense precedents, és una situació pública i notòria, i constitueix una necessitat extraordinària i urgent, que cal atendre per garantir l'abastament d'aigua a la població. El projecte de decret Llei s'integra en un paquet normatiu que s'ha desplegat per fer-hi front, però que l'experiència adquirida en la seva aplicació ha constatat la necessitat d'introduir-hi determinades modificacions, i que cal fer-ho de manera urgent pels motius exposats. L'informe justificatiu exposa cadascuna de les mesures i la seva congruència i relació directa amb la situació de sequera.



En essència, i sens perjudici del posterior anàlisi, es pot afirmar que la mesura relativa a introduir un nou règim per les dessaladores de titularitat privada és congruent i manté una relació directa amb la situació de sequera atès que pretén fomentar la iniciativa privada en la recerca de fonts alternatives de recursos hídrics.

També és congruent i manté relació directa amb la situació de sequera, el desplegament de la facultat de les entitats titulars dels drets d'aprofitament, generalment els municipis, d'establir limitacions als consums dels seus abonats, ja que pretén facilitar el desenvolupament d'aquesta facultat establint uns llindars que atorguin seguretat jurídica a aquestes entitats, i d'aquesta manera contribuir a l'estalvi d'aigua, especialment en els allotjaments turístics.

També la regulació dels refugis climàtics, constitueix una modulació de les restriccions en l'ús de l'aigua motivada per raons socials, i que en tot cas es deixa als plans d'emergència municipals, de manera que sigui cada municipi el que pugui valorar aquesta situació i ajustar-se a les seves circumstàncies. En els termes plantejats, es tracta d'una mesura congruent amb la finalitat pretesa.

D'altra banda, la modificació del règim sancionador per l'incompliment del PES també és congruent i manté relació directa amb la situació de sequera. Cal tenir en compte que aquest règim es va establir per primera vegada amb el Decret Llei 1/2023, de 28 de febrer. La seva entrada en vigor es va modular amb la Llei 9/2023, que recollint la petició de les entitats municipals, el va diferir fins a l'agost de 2023. L'experiència en la seva aplicació ha posat de manifest algunes problemàtiques, com és que la consideració del període mensual per a la determinació de la sanció ha comportat un elevat nombre d'expedients i no permet avaluar la tendència en el consum com a circumstància moduladora de la responsabilitat. La reducció del nombre d'expedients i per tant, l'import de les sancions imposades alliberarà els recursos municipals que es podran destinar a atendre les necessitats derivades de la sequera, tal i com es posa de manifest en l'informe justificatiu. Solucionar aquestes problemàtiques és congruent amb la finalitat pretesa.

Es considera que aquests motius descrits en l'informe justifiquen la concurrència de la necessitat i del caràcter extraordinari i urgent de les mesures normatives proposades per superar la situació de sequera descrita i que resta acreditada la concurrència dels pressupòsits de fet habilitant previstos a l'article 64 de l'Estatut d'Autonomia i l'article 38 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

D'altra banda, la matèria objecte del Decret Llei respecta els límits materials que l'article 64 de l'Estatut d'Autonomia imposa al Govern de la Generalitat, en el sentit que resten excloses com a objecte de regulació dels decrets Llei les matèries següents: la reforma de l'Estatut; les matèries que són objecte de lleis de desenvolupament bàsic; la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut



(capítols I, II i III del títol I de l'EAC) i per la Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya; i, finalment, el pressupost de la Generalitat.

A més, tampoc poden veure's afectats els límits materials de l'article 86.1 CE segons els quals la proposta no pot afectar l'ordenament de les institucions bàsiques de l'Estat, els drets, els deures i les llibertats dels ciutadans regulats en el títol I, el règim de les comunitats autònomes i el dret electoral general.

D'acord amb la doctrina del Consell de Garanties Estatutàries i la jurisprudència constitucional, aquesta limitació material no s'ha d'entendre de forma tan restrictiva que n'impedeixi l'ús del decret llei com a instrument normatiu idoni per regular i donar resposta a circumstàncies canviants de la nostra societat. Així, per exemple, mitjançant un Decret llei no es pot regular el règim general del dret, ni els aspectes essencials, si bé res no obsta a regular matèries que es relacionen amb els drets de la ciutadania si aquesta regulació no s'insereix de forma directa en el nucli del règim jurídic d'un dret estatutari o constitucional.

L'article 62 EAC especifica les matèries que tenen naturalesa de desenvolupament bàsic i que, per tant, resten excloses de la regulació per decret llei. Es constata que el contingut de la proposta que s'informa no afecta cap d'aquests àmbits materials expressament exclosos.

Cal afegir que el referit informe justificatiu en la seva lletra C) efectua una valoració de l'impacte pressupostari de les disposicions contingudes en el Decret llei.

Cal destacar que l'aplicació de les mesures relatives a l'aplicació del PES no donen dret a indemnització d'acord amb l'article 2 del Decret llei 1/2023, de 28 de febrer, pel qual s'estableixen mesures extraordinàries i urgents per fer front a la situació de sequera excepcional en l'àmbit del districte de conca fluvial de Catalunya.

Un precepte semblant el trobem també a l'article 62 del *Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía*:

Artículo 62.

Sobre las medidas establecidas en los planes especiales de sequía de las distintas administraciones públicas competentes.

Las medidas establecidas en los planes especiales de sequía tomadas por las administraciones públicas competentes, incluidas las limitaciones en el uso del dominio público hidráulico, no darán derecho a indemnización..



5. Tramitació

D'acord amb l'apartat 2 de l'article 38 de la Llei 13/2008, la tramitació d'un decret llei s'inicia a proposta del departament o els departaments competents per raó de la matèria, als quals correspon d'elaborar el projecte corresponent. L'inici de la tramitació s'ha de comunicar al secretari o secretària del Govern.

Pel que fa al contingut dels projectes de decret llei i la conformació de l'expedient corresponent, l'apartat 3 de l'article 38 de la Llei 13/2008 estableix que els projectes de decret llei han d'incloure una exposició de motius en què es raoni expressament la necessitat extraordinària i urgent de la iniciativa i han d'anar acompanyats amb un informe que justifiqui aquesta necessitat i certifiqui que les mesures proposades són congruents i estan en relació directa amb la situació que s'ha d'afrontar, i es poden acompanyar amb altres memòries, estudis, informes i dictàmens sobre l'adequació de les mesures proposades als fins que es persegueixen. En tot cas, els projectes de decret llei han d'ésser objecte d'un informe dels serveis jurídics de la Generalitat.

Finalment, l'apartat 4 de l'article 38 de la Llei 13/2008 disposa que correspon als consellers dels departaments que han elaborat un projecte de decret llei de sotmetre'l a l'aprovació del Govern.

En el present cas, el projecte de decret llei va acompanyar de l'informe justificatiu de la necessitat extraordinària i urgent signat pels secretari general del departament. En l'esmentat informe es fa referència a que les mesures han estat acordades en el marc de la Comissió Interdepartamental de la Sequera, en la seva sessió de 21 de març de 2024. S'inclou també el desglossament de l'impacte econòmic i pressupostari, de les mesures projectades.

Es conclou doncs que consta la documentació i la informació preceptiva que requereix l'article 38.3 de la Llei 13/2008.

Quant a la seva tramitació, el projecte de decret llei no s'ha de sotmetre a examen i deliberació del Consell Tècnic d'acord amb el que estableix l'article 8.1, b) del seu Reglament aprovat pel Decret 413/2011, del 13 de desembre.

El decret llei, un cop aprovat, ha de ser publicat en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, moment en el qual haurà de ser comunicat al Parlament per tal que n'acordi la seva convalidació o la derogació, de conformitat amb el previst a l'apartat 5 de l'article 38 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre de la presidència de la Generalitat i del Govern. El decret llei resta derogat si en el termini improrrogable dels trenta dies subsegüents a la promulgació no és validat expressament pel Parlament, de conformitat amb el que disposa l'apartat 3 de l'article 64 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.



6. Contingut i estructura

El projecte de Decret Llei s'estructura en una exposició de motius i en una part dispositiva. L'exposició de motius exposa els seus antecedents, justifica la regulació amb una explicació succinta del seu contingut, raona la seva necessitat extraordinària i urgent. La part dispositiva compta amb dos articles, dues disposicions addicionals, una disposició transitòria i una disposició final.

L'exposició de motius exposa l'actual situació de sequera prolongada, i es fa referència al paquet normatiu que s'ha desplegat per fer-hi front, i que ara es pretén modificar. Per tant, l'objecte del decret Llei és introduir modificacions en aquesta paquet normatiu. En concret es modifica el PES i el seu règim sancionador, contingut a l'article 29 bis del TRLAC, que fou introduït pel Decret Llei 1/2023, de 28 de febrer, pel qual s'estableixen mesures extraordinàries i urgents per fer front a la situació de sequera excepcional en l'àmbit del districte de conca fluvial de Catalunya.

A diferència d'aquell Decret Llei, que contenia unes mesures principals autònomes, el present Decret Llei conté com a mesures principals només modificacions de disposicions vigents, com son el PES i el TRLAC. Aquest motiu justifica que les modificacions es continguin en l'articulat i no en disposicions finals.

L'article 1 conté les modificacions del PES que son tres:

El primer, la modificació de la lletra f) de l'apartat 5.3.2 del PES. Aquesta lletra en el redactat vigent ja preveu: *f) Les entitats titulars de drets d'aprofitament d'aigua per a ús d'abastament urbà poden dictar limitacions de consum als seus abonats a fi d'assolir les reduccions necessàries en els consums globals del servei.*

D'acord amb aquest apartat, les entitats titulars de drets d'aprofitament d'aigua per a ús d'abastament urbà poden establir limitacions de consum als seus abonats a fi d'assolir les reduccions necessàries en els consums globals del servei (les dotacions en alta). D'acord amb l'informe justificatiu, per tal de facilitar l'ús d'aquesta facultat per part de les entitats, i dotar-los de seguretat jurídica, s'estableixen uns llinars de referència. Aquests llinars parteixen de les dotacions màximes en alta en cadascun dels estats de la sequera, que estableix el PES, que inclou la suma de tots els serveis en l'àmbit de l'abastament urbà, i a partir d'aquests valors s'ha determinat quin ha de correspondre a l'abastament domiciliari.

D'altra banda, també s'estableix l'equivalència d'aquests llinars pels establiments d'allotjament turístic, però en aquest cas, la modificació del PES va més enllà, i preveu que aquests llinars operin com a limitacions obligatòries en els municipis on es superin



les dotacions màximes establertes en el Pla especial d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera durant tres mesos consecutius.

Els motius que justifiquen l'adopció d'aquesta mesura que s'exposen en l'informe justificatiu en els següents termes: *Aquest fet justifica que, en coherència amb les restriccions directes establertes per altres usos, el compliment d'aquests límits per als establiments d'allotjament turístic es pugui establir amb caràcter obligatori quan es superin les dotacions màximes establertes en el PES. La superació de les dotacions màximes en alta indica que les restriccions i estalvi no estan sent aplicats amb la intensitat necessària. En aquests casos, és coherent i proporcionat que els límits operin com a limitacions obligatòries per als establiments d'allotjament turístic, atès que el seu consum de mitjana és superior a dels habitatges.*

A l'informe es fa referència a dades de consum extrems de "L'estudi sobre el consum d'aigua diari d'un client d'hotel de la ciutat de Barcelona a la seva habitació el 2022", realitzat pel gremi d'hotels de Barcelona, i s'inclou l'enllaç on es pot consultar.

Cal tenir en compte que el PES està facultat per establir restriccions en l'ús de l'aigua a tots els usuaris. Prova d'això són les restriccions de reg o d'ompliment de piscines. Per tant, es tracta d'una mesura coherent i compatible amb el marge d'actuació del PES.

La segona modificació del PES consisteix en afegir una lletra, la g), a l'apartat 5.6.2 per tal de contemplar que els Plans d'emergència en situacions de sequera municipals poden admetre el reompliment de piscines que hagin estat declarades refugis climàtics. Els motius que s'exposen en l'informe justificatiu fan referència a qüestions socials, que tenen a veure amb l'impacte del canvi climàtic en la població i que els refugis climàtics són idonis per minorar aquest impacte.

Es tracta d'una modulació de les restriccions del PES que es troba justificada, i en tot cas, la decisió correspondrà als plans d'emergència municipal per tal que s'ajustin a les necessitats de cada municipi.

Finalment la darrera modificació del PES és la relativa a l'introducció d'un nou règim especial per a les instal·lacions de dessalinització d'aigua de mar de titularitat privada. Segons l'informe justificatiu, l'establiment d'un règim especial pel consum d'aigua procedent d'instal·lacions de dessalinització d'aigua de mar de titularitat privada es justifica en el fet que l'aportació amb finançament privat de nous recursos hídrics procedents de dessalinització és una aportació addicional al sistema d'abastament que no compromet l'explotació racional dels recursos superficials i subterranis.

La justificació és coherent amb les finalitats del PES, que és protegir l'abastament, i en la mesura que aquestes instal·lacions contribueixen a aquesta finalitat amb aportació de recursos privats, i atès que l'aigua de mar és un recurs no limitat, es justifica que no



s'hi apliquin les mateixes restriccions que l'aigua del sistema d'abastament convencional.

L'article 2 conté la modificació del règim sancionador per incompliment del PES. Es tracta d'un règim que va ser introduït amb el Decret Llei 1/2023, i el que es pretén és revisar determinats aspectes que han dificultat la seva aplicació. S'elimina la quantificació objectiva dels danys, i es centra el règim en les sancions pecuniàries per excés de consum. L'establiment d'un sistema objectiu per quantificar els danys obeïa a la voluntat de facilitar l'aplicació però ha conduït a una aplicació automàtica sense valorar les circumstàncies concurrents en cada cas, i els danys efectius que s'haguessin produït.

D'altra banda, un altre canvi en el règim sancionador consisteix en la consideració del període trimestral com a constitutiu de la infracció permet tenir en compte la tendència en l'evolució del consum en un període més dilatat i en conseqüència modular la sanció de manera que el resultat de l'expedient sigui més ajustat a les circumstàncies concurrents.

I finalment s'introdueixen uns criteris de graduació de la sanció, que han de permetre adaptar la quantia de la sanció a la gravetat dels fets. I es preveu que en el cas que concorrin els criteris a i d, l'òrgan competent ha d'imposar la sanció en grau inferior.

Les modificacions introduïdes en el règim sancionador es consideren ajustades a les finalitats preteses, i segons es contempla en l'apartat d'impacte pressupostari de l'informe justificatiu comportarà en termes globals una disminució en l'import de les sancions. Aquest efecte és volgut atesa la voluntat manifestada d'alliberar recursos de les entitats locals per afrontar les necessitats de la sequera. També cal tenir en compte que en aplicació del principi de retroactivitat de les normes més favorables, aquest règim serà d'aplicació als procediments en tràmit i a les sancions que estiguin pendents de compliment quan entri en vigor la nova norma.

D'altra banda, el projecte conté dues disposicions addicionals. La primera amb una mesura de caràcter econòmic: la no meritació d'interessos en els fraccionaments/ajornaments del pagament de les sancions per incompliments del PES. La segona amb una precisió en quant al contingut de l'article 1, i és que les mesures que s'hi contenen conserven la naturalesa jurídica del PES com a instrument de la planificació hidrològica.

D'altra banda, s'inclou una disposició transitòria relativa a l'aplicació de les limitacions de consum d'aigua als establiments d'allotjament turístic. Segons l'informe justificatiu, es pretén evitar una interpretació pugués conduir a que calgués esperar tres mesos des de l'entrada en vigor del decret llei per determinar si es superen les dotacions en alta per poder aplicar les mesures. Aquesta disposició preveu que les limitacions de consum



Generalitat de Catalunya
Departament d'Acció Climàtica,
Alimentació i Agenda Rural
Secretaria General
Assessoria Jurídica

segons els límits establerts a la lletra f) de l'apartat 5.3.2 del Pla especial d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera s'apliquen als establiments d'allotjament turístic situats en municipis que hagin superat les dotacions màximes establertes en l'esmentat Pla especial en el primer trimestre de 2024, a partir del dia 1 de juny de 2024.

Es considera adient la justificació i la seva configuració com a disposició transitòria atès que permet l'aplicació immediata de la nova mesura a situacions iniciades abans de l'entrada en vigor de la norma, com seria la superació de les dotacions màximes en alta durant els mesos de març, abril i maig de l'any 2024. No comporta una aplicació retroactiva de disposicions restrictives de drets individuals atès que els límits s'aplicaran als consums a partir del mes de juny de 2024.

A la vista l'informe justificatiu de la necessitat extraordinària i urgent del projecte de Decret Llei, i de la valoració efectuada en el present informe es conclou que s'acompleix l'exigència de que hi hagi una relació de congruència i directa entre les mesures contingudes en el Decret Llei i la situació que cal afrontar sorgida de la sequera severíssima i perllongada que s'està donant en l'àmbit de districte de conca fluvial de Catalunya.

7. Conclusió.

En conseqüència, d'acord amb l'article 38.3 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, i amb l'article 4.1 a) de la Llei 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, s'informa la iniciativa per tal que continuï la tramitació per a aprovació del Govern, publicació en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya i comunicació al Parlament, perquè n'acordi la convalidació o la derogació.

Barcelona, 15 d'abril de 2024

Imma Puigmulé Recasens

Advocada en cap



Generalitat de Catalunya
Departament d'Acció Climàtica,
Alimentació i Agenda Rural
Secretaria General
Assessoria Jurídica