



## **Informe**

### **Assumpte:**

### **Projecte de Decret Llei 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**

De conformitat amb el que preveu l'article 38.3 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i 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, aquesta Assessoria Jurídica emet el corresponent informe jurídic preceptiu.

**Data: 27 de febrer de 2023.**

## **I. Objecte del Decret Llei**

Aquest Decret Llei té per objecte 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, integrat per les conques a què fa referència l'article 6 del text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya, aprovat per Decret legislatiu 3/2003, de 4 de novembre, i garantir la prestació adequada dels serveis del cicle de l'aigua i, en especial, l'abastament domiciliari d'aigua apta per al consum humà en tot el territori del districte de conca fluvial de Catalunya.

De manera molt sintètica les disposicions contingudes en aquest Decret Llei estan totes elles orientades a garantir l'abastament a població tot preveient la suspensió temporal d'aprofitaments, la recuperació de captacions, l'acceleració de la tramitació dels procediments administratius per a la modificació temporal dels títols administratius derivades de l'aplicació del Decret Llei i del Pla especial d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera, la intensificació de les restriccions en les demandes d'aigua, la sanció d'aquelles conductes infractores de les previsions del Pla, que són més reprovables en un context de sequera on hi ha un sacrifici col·lectiu de tota la població.

La descripció i valoració de les mesures, en especial pel que fa a la valoració de la connexió de sentit i finalitat, amb la situació de necessitat extraordinària i urgent s'efectua en l'apartat V d'aquest informe.

## **II. Antecedents**





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 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 publicar en el DOGC número 8039 l'ACORD GOV/1/2020, de 8 de gener, pel qual s'aprova el Pla especial d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera (PES).

D'acord amb l'anterior, el PES incorpora les normes d'explotació dels sistemes, definint els llindars a partir dels quals es declaren els successius estats de sequera hidrològica, que comporten mesures de gestió cada cop més intenses (Alerta, Excepcionalitat i Emergència) i un estat de transició anomenat Prealerta, que no comporta limitacions a les persones usuàries però que sí porta associades certes accions preparatòries a nivell d'organització interna i de comunicació de dades. El PES també defineix els estats de sequera pluviomètrica, que corresponen a situacions d'acumulació de dèficits de pluja (sequera severa i sequera extrema), determina les consignes d'operació dels diferents recursos hídrics i les mesures a aplicar en relació a l'ús, contenint les limitacions en l'ús de l'aigua que s'apliquen en cada estat de sequera.

Totes aquestes mesures previstes al PES són d'aplicació al Districte de conca fluvial de Catalunya. El PES només contempla mesures de restricció dels consums en les fases de sequera hidrològica i no conté cap limitació de l'ús en estat de normalitat hidrològica. Pel que fa a les normes d'explotació dels recursos, el seu àmbit d'aplicació és també el dels estats de sequera hidrològica.

Es defineixen divuit unitats d'explotació, en les que la declaració de l'estat de sequera es pot realitzar de manera independent. Les unitats d'explotació són els àmbits en què es divideix el districte de conca fluvial de Catalunya atenent a l'origen dels recursos hídrics emprats pels





abastaments municipals. La relació de municipis i la unitat d'explotació a la qual pertanyen es troba en l'annex 1 del PES.

En aquells supòsits en els què l'aplicació de les mesures contingudes al PES impliqui un règim d'explotació diferent del previst al títol concessional, aquesta aplicació suposa una modificació temporal del títol, motiu pel qual, l'incompliment d'aquestes mesures suposa una infracció del propi títol, tal i com contempla l'article 116.c) Text refós de la Llei d'aigües, aprovat per Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol.

A nivell organitzatiu, el PES crea la figura del Comitè Permanent de la Sequera, amb les funcions de direcció i coordinació de l'actuació de les unitats organitzatives de l'Agència Catalana de l'Aigua en relació amb la gestió de la sequera, l'Observatori de la Sequera com a òrgan intern de proposta i seguiment de les mesures i la Comissió Interdepartamental de la Sequera, que es constitueix en el cas que s'activi l'estat d'alerta afectant a un 20% dels municipis o de la població del DCFC, la qual ja es va constituir en data 2 d'agost de 2022.

Concretament, correspon al Comitè Permanent de la Sequera donar trasllat al Departament d'adscripció de l'Agència Catalana de l'Aigua de propostes en relació a l'adopció de mesures de caràcter normatiu per fer front a la sequera com poden ser mesures tributàries, mesures relatives al règim sancionador o mesures de simplificació de procediments administratius, o l'establiment d'ajuts, per tal que, si ho considera adient, les elevi al Govern. En la sessió de 21 de desembre de 2022 la Comissió va acordar que s'iniciés l'elaboració del corresponent projecte de decret llei, objecte d'informe.

### **III. Marc competencial i normatiu**

El marc competencial ve definit per la Constitució i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

La Constitució en el seu article 148.10 que preveu que les comunitats autònomes poden assumir competències en matèria de projectes, construcció i explotació dels aprofitaments hidràulics, canals i regatges d'interès per la Comunitat Autònoma mentre que l'article 149.1.22 reserva a l'Estat la competència exclusiva sobre la legislació, ordenació i concessió de recursos i aprofitaments hidràulics si les aigües passen per més d'una Comunitat Autònoma.

Tot i que aquests dos preceptes no són coincidents ni des del punt de vista de la matèria que defineixen ni en atenció al criteri que empren per destriar les competències estatal de les autonòmiques, de conformitat amb la Disposició Transitòria segona de la Constitució i 148.2, la Generalitat en el seu Estatut d'Autonomia va assumir les competències exclusives en matèria d'aigües, quan aquestes transcorren íntegrament pel seu territori, de conformitat amb el concepte del caràcter de la conca sancionat com constitucional per la sentència del Tribunal Constitucional 227/1985. Així, l'article 117 de l'EAC estableix que correspon a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva en matèria d'aigües que pertanyin a conques hidrogràfiques intracomunitàries, competència que inclou, en tot cas, la planificació i l'adopció de mesures i instruments específics de gestió i protecció dels recursos hídrics i dels ecosistemes aquàtics i terrestres vinculats a l'aigua (art. 117.1.b)) i les mesures extraordinàries en cas de necessitat per garantir el subministrament d'aigua (art. 117.1c)).





El marc normatiu ve integrat pel Text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2003, de 4 de novembre, per la Llei 10/2001 del Pla Hidrològic Nacional i el reglament de la planificació hidrològica, aprovat pel Decret 380/2006 de 10 d'octubre,

L'article 4 del Text refós estableix que correspon a la Generalitat la planificació hidrològica en les conques internes de Catalunya, la determinació de la política d'abastament i la coordinació de les administracions competents i la promoció i execució, si s'escau, i desequilibris que hi ha a Catalunya de les actuacions de política hidrològica que són necessàries per pal·liar els dèficits. De conformitat amb l'article 8 d'aquest mateix cos legislatiu correspon a l'Agència Catalana de l'Aigua l'exercici de les competències de la Generalitat en matèria d'aigües i obres hidràuliques.

A més, cal tenir present que l'article 31 estableix que la Generalitat, com a titular de les competències d'ordenació del cicle de l'aigua, li correspon adoptar les mesures per garantir l'abastament als municipis dins dels límits i en els termes establerts per la planificació hidrològica. Els instruments de la planificació que delimiten l'àmbit d'actuació són el Pla de gestió del districte de conca fluvial de Catalunya per al període 2016-2021, aprovat pel Decret 1/2017, de 3 de gener i el Pla especial d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera, aprovat per l'Acord GOV/1/2020, de 8 de gener, els quals estan expressament previstos en els articles 20.1.a) 20.2 i 24 del Text refós. Les previsions contingudes al Pla de gestió del districte de conca fluvial de Catalunya regeixen en situació de normalitat hidrològica, mentre que en situació de sequera conte una remissió al Pla especial, tal i com resulta de l'article 17.5 i 28. El contingut i procediment de l'aprovació del Pla especial està regulat als articles 19,20 i 21 del Reglament de la planificació.

#### **IV. Aspectes habilitadors i límits materials del Decret llei**

Establerta la competència material de la Generalitat per adoptar aquesta proposta normativa cal examinar si concorren els requisits establerts a l'article 64 de l'Estatut d'Autonomia i 38 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre de la presidència de la Generalitat i del Govern. Per tant, cal valorar si, d'una banda, concorre el pressupòsit de fet habilitant de l'extraordinària i urgent necessitat, i d'altra banda, que no es vulnerin els límits materials fixats a l'Estatut.

Certament, tal i com ha exposat el Consell de Garanties Estatutàries en diversos dictàmens<sup>1</sup>, per a la correcta adequació estatutària, es requereix l'observança de dos elements essencials: un de formal, és a dir, l'existència del pressupòsit habilitant; i un altre de material, que implica el respecte de les matèries que actuen com a límit i, en conseqüència, són vedades al seu contingut.

Aquests extrems tenen una importància essencial en el cas de l'aprovació de decret lleis ja que, un cop validat pel Parlament, si s'escau, acabarà sent una norma amb rang legal aprovada pel

---

<sup>1</sup> Destaquen el Dictamen 7/2010, de 22 d'abril, sobre el Decret llei 2/2010, de 30 de març, pel qual es modifica la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals; el Dictamen 1/2012, de 10 de gener, FJ2; i el Dictamen 16/2013, de 15 de novembre, FJ2.





Govern en lloc del Parlament, i, per tant, constitueix una excepció a l'exercici ordinari de la potestat legislativa de la cambra catalana.

**1.- Pel que fa al primer aspecte, la concurrència del pressupòsit de fet que justifica la extraordinària i urgent necessitat** per aprovar un decret llei, cal tenir present la doctrina que ha elaborat el Tribunal Constitucional (entre totes, la sentència 68/2007, de 28 de març) que considera que és cabdal el criteri polític dels òrgans que prenen la decisió, sense que això impliqui que aquests puguin actuar sense cap tipus de restricció. És a dir, l'apreciació de l'excepcionalitat que fonamenta la utilització de la figura del decret llei és de caràcter polític i, per tant, pertoca al Govern d'apreciar-la.

Per la seva banda, el Consell de Garanties Estatutàries –acollint la jurisprudència constitucional– ha distingit entre l'element de la urgència i el del caràcter extraordinari.

La urgència, segons el Consell de Garanties Estatutàries, es vincula a la impossibilitat d'implementar el contingut de la regulació mitjançant el procediment parlamentari comú previst per a la resta d'iniciatives legislatives. És a dir, el Govern únicament estaria legitimat per exercir la potestat normativa mitjançant decret llei quan, si anés per la via de la tramitació parlamentària, no es poguessin assolir els objectius perseguits.

En paraules del Consell de Garanties Estatutàries, en el dictamen 1/2012:

*“La urgència es vincula a la impossibilitat d'implementar el contingut de la regulació o, en altres paraules, d'assolir la finalitat desitjada o cercada, mitjançant el procediment parlamentari comú previst per a la resta d'iniciatives legislatives, Així, i d'acord amb aquestes condicions, 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 (en aquest sentit, vegeu les STC 137/2011, de 14 de setembre, FJ 4; 68/2007, de 28 de març, FJ 6; 137/2003, de 3 de juliol, FJ 3; 11/2002, de 17 de gener, FJ 4, i 6/1983, de 4 de febrer, FJ 6)”.*

El Dictamen 2/2019, de 22 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries manifesta que la jurisprudència ha estat favorable a *validar les normes que s'aproven emmarcades en una conjuntura econòmica i/o social que requereix una regulació urgent, sempre, això sí, que quedi prou justificada, de forma explícita i raonada, al text de la norma* (STC 93/2015, FJ 7, amb citació de la STC 29/1982, de 31 de maig, FJ 3).

Pel que fa a la naturalesa extraordinària de la necessitat, és un supòsit excepcional que s'interpreta en el sentit que les circumstàncies existents requereixen una intervenció normativa immediata per part del Govern. La majoria de supòsits que han acudit al decret llei, es refereixen a situacions fàctiques amb especial repercussió en l'àmbit econòmic o social. És en aquests casos on el marge de decisió del Govern és més flexible i preval per damunt d'altres consideracions.

En aquest sentit, la sentència del Tribunal Constitucional 39/2013 (FJ 5), indica 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 concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación” (STC 1/2012, 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, FJ 6; y 68/2007, FJ 8)”.*

Tal com s'exposa al Dictamen 2/2019, de 22 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, cal interpretar el caràcter extraordinari:

*“com el supòsit excepcional en el qual una situació conjuntural de difícil previsió requereix una intervenció normativa immediata per part del poder executiu per fer front als objectius de governabilitat». Amb línies generals, el caràcter extraordinari ha estat acceptat de manera àmplia per la jurisprudència del Tribunal Constitucional «quan està raonablement i explícitament motivat per situacions fàctiques amb una especial transcendència o repercussió en l'àmbit econòmic o social, i, per contra, l'escrutini ha estat més estricte en supòsits de normativa orientada a reformes estrictament organitzatives o instrumentals mínimament previsibles i que no exigeixen una acció normativa immediata» (DCGE 15/2014, FJ 2.3).”*

Per la seva banda, el Tribunal Constitucional exigeix el que es podria considerar com un criteri addicional quin és que l'apreciació de la extraordinària i urgent necessitat sigui explícita i raonada i que existeixi una connexió entre la situació definida (la situació fàctica identificada) i les mesures que el decret llei adopta. El que es requereix és que s'acrediti que la situació d'extraordinària i urgent necessitat i les mesures que el decret llei adopta estiguin connectades, de tal manera que les mesures guardin una relació directa i de congruència amb la situació que es tracta d'afrontar.

Pel que fa a la documentació justificativa, el Tribunal Constitucional demana que la justificació quedi incorporada a l'exposició de motius de la norma, com a millor garantia de l'anàlisi i assumpció de l'existència d'una extraordinària i urgent necessitat d'aprovar aquella norma sense seguir l'iter parlamentari establert per a la resta de normes amb rang legal.

En el cas de la normativa autonòmica, és l'article 38 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, el que exigeix que aquest raonament s'inclogui en l'exposició de motius del projecte de decret llei tot raonant expressament la necessitat extraordinària i urgent de la iniciativa. A més, la Llei exigeix que s'incorpori a l'expedient 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.

Traslladant aquesta doctrina al cas de l'expedient objecte d'aquest informe, a continuació s'expliciten les circumstàncies que han concorregut i que justifiquen la necessitat de què s'adoptin les mesures contingudes en aquesta proposat normativa. Aquests raonaments es troben exposats en l'informe justificatiu signat pel Director de l'Agència en data 27 de febrer de 2023 i que consta en l'expedient. A continuació es transcriuen diversos paràgrafs de l'informe justificatiu que acrediten abastament l'existència de la necessitat, primer pressupòsit habilitant requerit per l'Estatut d'Autonomia.





*“.....Les principals amenaces per garantir aquest dret a l'aigua i al servei que permet fer-lo efectiu són dues la sequera i l'increment de temperatura, plasmació de la influència del canvi climàtic. S'ha reconegut que els efectes del canvi climàtic condueixen a un escenari d'augment general del les sequeres tan meteorològiques com hidrològiques, degut a l'efecte combinat de la reducció de les precipitacions i de l'increment de l'evapotranspiració.*

*La sequera es defineix com el fenomen natural no predictable que es produeix principalment per una manca de precipitacions que dona lloc a un descens temporal i significatiu dels recursos hídrics disponibles. El Pla especial d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera, aprovat per l'Acord GOV/1/2020, de 8 de gener, que constitueix la primera eina per gestionar aquests episodis des de la fase més primerenca, la prealerta, fins a la més crítica, l'emergència, distingeix entre la sequera pluviomètrica, que està vinculada a l'evolució climàtica o pluviomètrica, i la hidrològica, associada als escenaris de gestió d'aquests recursos, amb la consideració de reserves d'aigua explotables en els trams de rius regulats.*

*Dons bé, al Districte de conca fluvial de Catalunya, integrat per les conques dels rius Muga, Fluvià, Ter, Daró, Tordera, Besòs, Llobregat, Foix Gaià, Francolí i Riudecanyes i les de totes les rieres costaneres entre la frontera amb França i el desguàs del riu Sènia, s'està experimentant la sequera en les dues vessants i a més amb un caràcter perllongat.*

*Les precipitacions al districte de conca fluvial de Catalunya han vingut experimentat una reducció en el decurs dels darrers anys, que s'ha accentuat a partir de l'any 2021 i aprofundit durant el 2022, i que persisteix en les primeres setmanes del 2023, situant-se en el període des de l'estiu del 2020 molt per sota de la normalitat. Com a referència, en el conjunt de les conques internes de Catalunya, la precipitació acumulada en els darrers 24 mesos es situa en valors molts semblants als pitjors registres que van donar lloc a la sequera del 2005-2008. També es destaca la persistència de la manca de pluges doncs gairebé tots els mesos del període 2021-2022 han estat secs. En els Observatoris amb sèries registrades més llargues no s'havia donat cap any, en tot el registre que es disposa des del 1915, pluges clarament inferiors als 350 mm/any, no obstant, tant l'any 2021 com el 2022 acumulen pluges clarament inferiors als 350 mm/any i properes als 300 mm/any.....*

*Aquesta situació generalitzada assoleix anomalies encara més extremes a nivell local: en amplies zones del territori no s'ha arribat a assolir ni la meitat de les pluges anuals del valor climàtic com ara la zona Garraf-Alt Penedès, Baix Llobregat-Barcelonès, Osona-Vallès Oriental, o l'extrem Nord (Port Bou). Per exemple, a l'Observatori Fabra de Barcelona, l'any 2022 s'ha registrat la menor quantia de pluja anual des de l'any 1915, inici de la sèrie de dades disponibles, i l'any 2021 és el segon any de menor pluviometria anual en aquest mateix punt.*

*Les aportacions dels rius que alimenten els embassaments també s'han reduït a valors inferiors als mínims registrats des de 1990. Així, a la estació d'aforament del riu Ter a Ripoll es donen freqüent i persistentment cabals per sota dels 2,0 m<sup>3</sup>/s, i durant l'estiu passat van assolir cabals mínims històrics.....*

*Tant l'hivern 2021-2022 com el que portem de 2022-2023 han estat anys de escassa innivació a Conques Internes de Catalunya, el que ha provocat una baixa recàrrega dels aqüífers i dels cabals de les surgències naturals que alimenten els rius tant en capçalera com al llarg del seu*





*recorregut fluvial. Totes les fonts naturals han vist minvat el cabal que produeixen i en molts casos s'han assecat totalment.*

*La reducció en l'arribada d'aportacions als embassaments han requerit de la intensificació de l'ús de nous recursos, com ara la producció d'aigua potable a partir d'aigua de mar, que ha arribat a superar en el 2022 els 63 hm<sup>3</sup>, valor superior al doble del següent any amb major producció (2019 a 28 hm<sup>3</sup>), o bé la producció d'aigua regenerada en la planta del Prat de Llobregat per subministrar el cabal de manteniment al riu Llobregat, que en el 2022 ha arribat a produir 51 hm<sup>3</sup>, front als 32 hm<sup>3</sup> que es van produir en el 2021, segon any amb major producció d'aigua regenerada des que disposem d'aquestes instal·lacions.....*

*Els embassaments existents a les conques internes de Catalunya estan assolint valors preocupants, com ara el Sistema Siurana-Riudecanyes que des del juny de l'any 2022 manté una disponibilitat conjunta d'aigua inferior a qualsevol altre any des de l'any 2000 i que porta una tendència descendent que ja arriba a una disponibilitat del 10 % de la seva capacitat. Igualment els embassaments de Darnius Boadella i els del sistema Ter Llobregat mantenen disponibilitats d'aigua inferiors al 30% de la seva capacitat i, en general, el volum disponible en el conjunt dels embassaments de les Conques Internes de Catalunya, acumulen un volum que, des de l'any 2001 només ha estat similar els anys 2002, 2005 i lleugerament inferior el 2008.*

*El ritme de pèrdua de recursos d'aigua als embassaments és més intens que el considerat en el Pla especial d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera, situant-se per sota del percentil 5 % i, en alguns casos, amb la tendència de buidatge més forta coneguda per aquesta època de l'any.*

*Per exemplificar l'afirmació efectuada en el paràgraf anterior, dels 694 hm<sup>3</sup> totals de que es disposen, hi ha una despesa entre 0,4 i 0,5 hm<sup>3</sup> cada dia, el que significa que cada dues setmanes es gasten, de les minses reserves disponibles, aproximadament un 1% de volum emmagatzemat als embassaments en relació a la seva capacitat de retenir aigua. Així, el dia 15 de gener en el conjunt d'embassaments de conques internes disposàvem només del 30,2% (210 hm<sup>3</sup>) de les reserves d'aigua, el dia 1 de febrer iniciàvem el mes amb 29,0% (203 hm<sup>3</sup>) i el dia 6 de febrer la disponibilitat d'aigua als embassaments s'han reduït fins el 28,5 % (198 hm<sup>3</sup>).*

*Aquesta manca de pluja persistent al llarg de més de dos anys ha tingut ja importants efectes sobre el subministrament d'aigua a la població, així al llarg dels anys 2021 i 2022, al menys 49 municipis de conques internes han tingut manca de disponibilitat d'aigua en mitjana al llarg de més de 4 mesos i han hagut de complementar-la amb la aportació d'aigua amb camions cisterna amb més de 90.000 m<sup>3</sup> d'aigua. A pesar d'aquesta aportació complementària amb camions cisterna hi ha hagut diversos municipis que han hagut d'aplicar talls de subministrament per esgotament de les fonts de subministrament d'aigua.*

*En resum, el conjunt dels anys 2021, 2022 i l'inici del 2023 es poden classificar com els anys més secs i càlids de la sèrie històrica amb dades registrades. Malgrat la implantació de les mesures fixades en el Pla especial i de les noves infraestructures de producció de nous recursos d'aigua a partir d'aigua de mar i de l'aigua regenerada produïda a partir de les estacions depuradores d'aigua residual, i tot i que els inicis d'any son períodes de baix consum, s'estan assolint els valors de reserves d'aigua disponibles i de circulació d'aigua pels rius comparables a les sequeres més intenses que s'han donat en les darreres dècades...*







*La severa reducció de les precipitacions al Districte de conca fluvial de Catalunya ve acompanyada d'un notable increment de la temperatura, la qual cosa deixa en una situació encara més crítica la quantitat d'aigua disponible per atendre al servei d'abastament.*

*Així, cal destacar que la temperatura mitjana anual a Catalunya de l'any 2022 no només ha estat la més alta de tota la sèrie de dades registrades (73 anys i en el cas de l'Observatori de l'Ebre i de l'Observatori Fabra amb 114 i 109 anys), sinó que ha superat en un grau centígrad qualsevol de les anteriorment conegudes i ha superat en 2,5 graus centígrads la mitjana climàtica. Aquests valors tant elevats han estat generalitzats en tot el territori i s'han registrat en totes les estacions de mesura. L'any 2021 també va ser un any molt càlid de manera generalitzada superant en quasi 1,5 graus centígrads la temperatura mitjana climàtica.*

*L'important increment de temperatura que s'ha donat al llarg d'aquests dos anys ha generat unes demandes d'aigua de les zones forestals no conegudes anteriorment, reduint les aportacions d'aigua als rius, als aqüífers i als embassaments.... Així mateix, les elevades temperatures, que s'han donat, també han incrementat el consum domiciliari arribant, en l'àmbit Ter-Llobregat, a un increment de consum del 10% persistent al llarg dels mesos més càlids.*

*A aquesta situació s'ha arribat malgrat l'aplicació de les mesures contingudes en el Pla especial ja que els increments de disponibilitat d'aigua obtinguts de la dessalinització d'aigua marina i de la regeneració d'aigües depurades, no són suficients si es mantenen els nivells, quasi inexistents, de precipitacions. A més, no es preveu que aquesta situació millori a curt termini, ja que la sequera s'ha anat perllongant i agreujant de forma generalitzada, tal i com resulta del seguiment dels indicadors establerts al Pla, entrant en un estat persistent i estès d'insuficiència de pluges, fet que ha anat dificultant la gestió ordinària dels recursos hídrics existents.*

*Així doncs, és un fet constatat que el dèficit pluviomètric tan acusat i l'augment de temperatura s'ha anat traduint en una disminució de les aportacions, que ha acabat per afectar de manera molt greu i severa a les reserves d'aigua emmagatzemades en els embassaments ubicats a les conques internes de Catalunya i a la recàrrega d'aqüífers i, per tant, a la capacitat per continuar garantint el subministrament d'aigua en la qualitat i quantitat necessària per atendre un servei bàsic a la població i del qual depenen també la resta d'activitats econòmiques”*

Es considera aquest raonament, transcrit del contingut en l'informe justificatiu que acompanya a la proposta normativa, com a justificació adequada de la concurrència de circumstàncies que justifiquen la necessitat d'adoptar la mesura normativa. En concret, cal ressaltar que, en tractar-se d'un servei d'interès general ja que cobreix necessitats de tota la ciutadania i d'un servei essencial ja que no pot ser interromput precisament per l'afectació a tot el conjunt de la població, és necessari cercar mesures que permetin la continuïtat en la seva prestació. A més, cal destacar l'obligació de la Generalitat, com a titular de les competències d'ordenació del cicle de l'aigua, d'adoptar les mesures necessàries per garantir l'abastament dels municipis dins del límits i en el termes establerts per la planificació hidrològica.

Ultra el que s'ha exposat, en el present supòsit, el caràcter extraordinari i urgent de la situació deriva dels següents arguments també extrets de l'informe justificatiu de data 27 de febrer 2023 i que acompanya a la proposta:





a) La naturalesa del servei d'abastament d'aigua a població que és un servei públic, bàsic i essencial. Així en l'informe justificatiu s'exposa que:

*“En els serveis relacionats amb el cicle de l'aigua concorren un seguit d'atributs que els singularitzen, així, d'una banda, poden ser considerats com a serveis d'interès general en quan cobreixen necessitats que han de ser satisfetes per a tota la població i d'altra banda, tenen el caràcter d'essencial ja que la seva interrupció pot posar en perill o perjudicar greument la salut col·lectiva de les persones, les activitats econòmiques i el medi ambient. Finalment, tenen el caràcter de servei públic exigint la continuïtat i la regularitat en la seva prestació. En definitiva es tracta de serveis que atenen tant a necessitats bàsiques de la població com a l'obligació i responsabilitat de l'administració de garantir uns serveis de qualitat en el territori.*

*Totes aquestes característiques que defineixen els serveis relacionats amb el cicle de l'aigua, s'apliquen singularment al servei d'abastament d'aigua. Per aquest motiu, quan la legislació d'aigües estableix la prelación dels usos als quals es pot destinar l'aigua, el primer i inalterable és el destinat a abastament de població i és el que rep la màxima protecció en cas de sequera, tal i com resulta de l'article 60.3 del Text refós de la Llei d'aigües, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol. A més, és un servei que la legislació de règim local el configura com un servei mínim de prestació obligatòria, tal i com disposa l'article 67 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril i l'article 25 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local.*

*La màxima protecció que des de totes les instàncies es reconeix a aquest ús de l'aigua s'explica en que l'aigua se situa en l'epicentre del desenvolupament sostenible i és fonamental pel desenvolupament socioeconòmic, la producció d'aliments i la protecció dels ecosistemes, tal i com ha reconegut, a tall d'exemple, la Organització de les Nacions Unides. Assenyala, a més, aquesta Organització que l'aigua és una qüestió de drets humans perquè d'ella depèn la supervivència de les persones, i per això l'Assemblea General va reconèixer com a dret de tots els éssers humans a disposar accés a l'aigua de forma segura, en quantitat, entre 50 i 100 litres per persona i dia, i en qualitat suficient. En aquest sentit, el Text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2003, de 4 de novembre, en la seva disposició addicional primera fixa un consum bàsic de 100 litres per persona i dia”.*

b) El caràcter perllongat de la sequera i la previsió que aquesta situació no reverteixi a curt termini tal i com s'explicita en l'informe justificatiu:

*“A aquesta situació d'escassetat actual de recursos hídrics cal preveure i considerar l'increment de demandes pròpies dels període estival, tot i que es pot començar a advertir en la setmana santa. A més, ja s'han donat importants mancances en la disponibilitat d'aigua que ha afecta al subministrament d'aigua a la població en múltiples municipis que només disposen de recursos locals.....*

*A aquesta situació s'ha arribat malgrat l'aplicació de les mesures contingudes en el Pla especial ja que els increments de disponibilitat d'aigua obtinguts de la dessalinització d'aigua marina i de la regeneració d'aigües depurades, no són suficients si es mantenen els nivells, quasi inexistents, de precipitacions. A més, no es preveu que aquesta situació millori a curt termini, ja que la sequera s'ha anat perllongant i agreujant de forma generalitzada, tal i com resulta del*





*seguiment dels indicadors establerts al Pla, entrant en un estat persistent i estès d'insuficiència de pluges, fet que ha anat dificultant la gestió ordinària dels recursos hídrics existents.*

*Així doncs, és un fet constatat que el dèficit pluviomètric tan acusat i l'augment de temperatura s'ha anat traduint en una disminució de les aportacions, que ha acabat per afectar de manera molt greu i severa a les reserves d'aigua emmagatzemades en els embassaments ubicats a les conques internes de Catalunya i a la recàrrega d'aqüífers i, per tant, a la capacitat per continuar garantint el subministrament d'aigua en la qualitat i quantitat necessària per atendre un servei bàsic a la població i del qual depenen també la resta d'activitats econòmiques*

*La conseqüència immediata de la manca d'aigua que s'està donant, com a conseqüència de la persistent sequera i que es preveu que s'agreugi encara més si no plou de manera abundant, és una gravíssima pertorbació d'un servei bàsic essencial com es l'abastament d'aigua potable a la població, afecció que va des de la incapacitat de servir la demanda amb els recursos disponibles en la zona fins la interrupció del servei amb el conseqüent tall en el subministrament d'aigua. Aquesta situació està obligant a moltes administracions locals a demanar un suport al subministrament d'aigua mitjançant camions cisterna (fins gener del 2023 han demanat subvencions per les despeses 2021 i 2022 de transport d'aigua amb camions cisterna 49 municipis de les Conques Internes de Catalunya), així com a aplicar restriccions d'aigua als ciutadans i/o a les activitats que es desenvolupen, fins i tot amb talls del servei.*

*En el present supòsit, el caràcter extraordinari de la situació deriva de la severíssima reducció dels recursos hídrics disponibles i del seu immediat impacte al servei d'abastament d'aigua a població. Davant d'aquesta situació resulta imprescindible l'adopció de mesures que intensifiquin l'estalvi i d'optimització dels recursos i consums amb la finalitat d'incrementar els recursos hídrics disponibles fins que els nivells de les reserves millorin, que agilitin els procediments, que sancionin aquells comportaments que contravinguin les mesures adoptades i que revesteixen major gravetat en una situació en la que s'exigeix un sacrifici col·lectiu i s'incloguin determinats beneficis fiscals com a mesura per a contribuir a mitigar els efectes econòmics de la sequera”.*

c) La improcedència de recórrer a la via legislativa ordinària, inclosa la tramitació per urgència queda justificada en el referit informe quan exposa que:

*“La única manera de fer front a aquesta situació de persistent sequera és el decret llei ja que en qualsevol altre dels mecanismes existents, la tramitació d'una llei ordinària encara que sigui pel procediment d'urgència, requereixen d'una tramitació prèvia, tal i com resulta de l'article 36 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, que regula la iniciativa legislativa del Govern. Aquesta tramitació restaria d'efectivitat a les mesures previstes en la norma i s'impediria la correcta atenció a la necessitat primordial que ha de subvenir, que és la garantia de la prestació del servei d'abastament a població.*

*Per tant, la concurrència de l'element causal com és la persistent sequera, amb la conseqüent reducció dels recursos hídrics disponibles per garantir el servei d'abastament a població, el caràcter temporal de les mesures proposades, que es vinculen a la recuperació de les reserves d'aigua, els factors de transcendència social i econòmica del servei i de la seva incidència un l'objectiu de país com és la gestió de l'aigua i de l'element final que és no altre que no afectar ni a la continuïtat ni a la regularitat del servei, acrediten la concurrència del pressupòsit de fet*





*habilitant, previst per l'article 64 de l'Estatut d'Autonomia i l'article 38 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern i en els termes exigits per la jurisprudència”.*

A tot l'anterior, cal afegir que concorren els factors de transcendència social i econòmica del servei i de la seva incidència un l'objectiu de país com és la garantir un servei essencial, establint la Llei l'obligació expressa de la Generalitat d'adoptar les mesures per a garantir l'abastament a població, com a titular de les competències d'ordenació del cicle de l'aigua.

Es considera que aquests motius descrits en l'informe de data 13 de febrer de 2023 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.

**2.-** Pel que fa al segon aspecte a valorar, el relatiu a les **competències autonòmiques per a aprovar aquest decret llei**, és necessari valorar si el contingut 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<sup>2</sup>.

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.

Entre les disposicions incloses en projecte de Llei objecte d'informe s'estableixen determinades obligacions de reparació de danys el regim sancionador aplicables en situació de sequera

---

<sup>2</sup> El TC sempre ha adoptat “una posició equilibrada que eviti les concepcions extremes, de manera que la clàusula restrictiva de l'article 86.1 de la CE ( no podran afectar...) ha de ser interpretada de manera que ni redueixi a res el decret llei, que és instrument normatiu previst per la CE...ni permeti que per decret llei es reguli el règim general dels drets, deures i llibertats del Títol I” (STC 111/1983, FJ8 i STC 60/1986 FJ4).





declarada (article 10 i Disposició final primera) la qual cosa podria portar a la qüestió de si aquestes previsions poden ser objecte de regulació mitjançant Decret Llei.

Aquest dos aspectes també han estat degudament justificats en l'informe quan indica que *"el Tribunal Constitucional ha admès des de l'inici, a tall d'exemple es pot esmentar la Sentència 3/1988, de 21 de gener, la possibilitat de que mitjançant la figura del Reial decret Llei es poguessin incloure el tipus d'il·lícits i les seves corresponents sancions ja que considerava que no suposava una contradicció amb l'article 25.1 de la Constitució, en ser una disposició legislativa que s'insertava en l'ordenament jurídic com una norma dotada de força i amb valor de Llei"*.

Per tant, es pot concloure que el decret llei és una figura constitucionalment i estatutàriament vàlida per incloure aquest tipus de disposicions perquè tenen la naturalesa de disposició legislativa de conformitat amb l'article 86 de la Constitució i 64 de l'Estatut d'Autonomia.

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.

## **V. Congruència de les mesures amb la situació que cal superar**

Un cop s'ha constatat que concorre el pressupòsit de fet habilitant exigint per la Constitució, l'Estatut i la Llei 13/2008, cal examinar si les mesures que conté el projecte de Decret Llei guarden una relació directa o de congruència amb la situació que es tracta de superar.

Respecte aquest extrem, la sentència 1/2012 del Tribunal Constitucional indica que aquesta connexió no s'ha d'identificar amb un control sobre l'oportunitat, eficàcia o bondat tècnica de les mesures adoptades sinó únicament l'existència d'un vincle raonable entre les dites mesures i la situació que exigeix l'acció normativa.

Constatat que concorre el pressupòsit de fet habilitant exigint per la Constitució, l'Estatut i la Llei 13/2008, cal examinar si la mesura que conté el projecte de Decret Llei guarda una relació directa o de congruència amb la situació que es tracta de superar (STC 1/2012). Tal i com s'estableix en aquesta sentència aquesta connexió de sentit no s'ha d'identificar amb un control sobre l'oportunitat, eficàcia o bondat tècnica de les mesures adoptades sinó únicament l'existència d'un vincle raonable entre les dites mesures i la situació que exigeix l'acció normativa.

El projecte de Decret Llei s'integra per tres capítols i tres disposicions finals.

**El Capítol I**, relatiu les disposicions generals, consta de tres articles:

- L'objecte del projecte de disposició es troba descrit en l'article 1 i indica que és 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. En l'apartat B) de l'informe justificatiu de la necessitat extraordinària i urgent es relacionen quines conques integren el districte de conca fluvial de Catalunya, que són les indicades en l'article 6.1.a) del Text refós de





la legislació en matèria d'aigües de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2003, de 4 de novembre.

- L'article 2 disposa el caràcter no indemnitzable de les mesures establertes pel mateix decret llei ni de les quines s'adoptin en aplicació seva o del Pla especial d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera, aprovat per l'Acord GOV 1/2020, de 8 de gener com del mateix Decret llei. S'exceptuen aquells supòsits on resulta d'aplicació la legislació d'expropiació forçosa.

En informe elaborat per l'Agència Catalana de l'Aigua es justifica suficientment aquest caràcter no indemnitzable, sobre la base de què es tracta d'una càrrega establerta amb caràcter general, que genera un benefici correlatiu a favor d'alguna persona en concret i es citen sentències del Tribunal Suprem.

Efectivament, es considera que les mesures que s'adoptin constitueixen càrregues generals que s'apliquen a les persones titulars de drets per l'ús o aprofitament de les aigües i que la sequera és un supòsit de força major. Així, el Tribunal Suprem en la seva sentència de 17 d'abril de 2007 en el seu fonament jurídic 7 declara: *"A ello ha de añadirse que la calificación como fuerza mayor de una situación de sequía extraordinaria como la que es objeto del pleito ya se ha efectuado en reiteradas ocasiones por esta Sala, caso de las sentencias de 24 de febrero de 1994 y la de 10 de octubre de 1997, señalando la primera que "una situación de alerta por la sequía, que pone en peligro el propio abastecimiento de la población, es un caso de fuerza mayor que autoriza a la Administración a tomar el agua de donde la hay, exista o no concesión para ello."*

- L'article 3 declara la utilitat pública de les obres als efectes d'aplicació de la legislació d'expropiació forçosa i la urgent necessitat d'ocupació dels béns i drets que es vegin afectats.

Aquestes dos disposicions, tal i com s'indica en l'apartat B) de l'informe justificatiu elaborat per l'Agència Catalana de l'Aigua, són congruents amb l'objecte de la norma i les mínimes necessàries per agilitar les actuacions administratives, de conformitat amb allò previst a l'article 52 de la Llei d'expropiació forçosa, i per poder aplicar continguts essencials del mateix Pla especial. Resta acreditat que sense aquestes previsions legals, l'actuació de les administracions públiques i altres entitats, es veuria privada d'efectivitat així com el mateix Pla.

**El Capítol II**, relatiu a les mesures adreçades a garantir l'abastament d'aigua a poblacions s'integra pels articles 4 a 11.

- L'article 4 faculta a l'Agència Catalana de l'Aigua per suspendre qualsevol ús de l'aigua que no sigui el d'abastament a població durant un termini màxim de 48h sempre que hi hagi un risc d'interrupció en els operacions de captació i tractament d'aigua per abastament a un municipi.

De l'informe justificatiu elaborat per l'Agència Catalana de l'Aigua es constata la relació directa de la relació directa de la mesura i la seva congruència amb la finalitat perseguida de superar la situació de risc concert en quant està vinculat a la captació i tractament d'aigua per abastament a població; la limitació territorial en quan ha d'afectar a un municipi o unitat d'explotació que es trobi en situació de sequera declarada i la limitació temporal 48h com a màxim.





- L'article 5 preveu que en aquells municipis o unitats d'explotació que es trobin en situació d'excepcionalitat declarada, d'acord amb el Pla especial els ens titulars del servei d'abastament d'aigua d'ofici o a instància de l'Agència Catalana de l'Aigua, poden recuperar pous en desús de la seva titularitat que puguin ser utilitzats per a l'abastament de població. La destinació a l'abastament de població de recursos hídrics procedents de pous en desús concedits per a altres usos en municipis o unitats d'explotació que es trobin en situació d'excepcionalitat s'ha de tramitar mitjançant el procediment previst en l'article 8.

La limitació territorial de la mesura resta constatada en l'informe justificatiu elaborada per l'Agència Catalana de l'Aigua, així com la limitació temporal ja que ha d'haver una situació d'excepcionalitat declarada i dura mentre estigui vigent aquest Decret llei. S'afegeix una limitació subjectiva, aquesta recuperació només es preveu a favor dels titulars dels serveis d'abastament i respecte del pous que siguin de la seva titularitat.

La proporcionalitat i progressivitat de les disposicions contingudes en aquests articles resta explicitada en l'apartat B) de l'informe justificatiu ja que van de la sequera declarada, a excepcionalitat i emergència i per tant queda acreditada la seva connexió per superar la situació de necessitat descrita en l'apartat A) de l'informe justificatiu de l'Agència.

- L'article 6 disposa que s'admet la dilució com a mesura per assolir la qualitat necessària dels recursos hídrics extrets com a conseqüència de l'aplicació de les modificacions temporals de títols d'aprofitament, de la recuperació de captacions en desús o de la requisita temporal de drets d'aprofitament a fi de garantir la dotació de consum domèstic de establerta per a cada escenari de sequera en el Pla especial d'actuació en situació d'alerta o especial sequera.

S'observa que el precepte conté una definició del que cal entendre com a dilució.

Resta justificada aquesta mesura en l'apartat B) de l'informe justificatiu de l'Agència Catalana de l'Aigua, en el sentit de què de res serviria obtenir recursos hídrics addicionals per afrontar la situació de sequera si no s'admetés aquesta tècnica per assolir la qualitat adient per poder-la destinar a l'abastament.

- L'article 7 faculta excepcionalment a l'Agència per autoritzar actuacions que comportin un esgotament del freàtic si concorren causes urgents d'interès públic com ara la prevenció dels riscos a les persones i els béns com a conseqüència d'inundacions d'instal·lacions, locals o edificis, tot establint les condicions d'aprofitament de les aigües extretes que es consideri necessari en cada cas. Així mateix, En relació a aquelles actuacions ja autoritzades però no iniciades a l'entrada en vigor d'aquest Decret llei, la persona o entitat titular de l'autorització ha de sol·licitar a l'Agència l'establiment de les condicions d'execució de les actuacions, per tal de minimitzar els impactes sobre la massa d'aigua.

En l'informe de l'Agència Catalana de l'Aigua es justifica la proporcionalitat i la connexió d'aquesta disposició amb la finalitat perseguida que es protegir l'abastament de població mitjançant l'incrementar la disponibilitat de recursos hídrics.

-L'article 8 regula el procediment que ha d'aplicar l'administració hidràulica de Catalunya per procedir a modificar temporalment les condicions d'utilització del domini públic hidràulic. Tal com s'indica en l'informe justificatiu de l'Agència Catalana de l'Aigua, aquest procediment és





necessari per fer efectives les previsions del mateix Pla especial. L'esmentat procediment, tot i ser breu, garanteix l'audiència a les persones interessades.

- L'article 9 disposa que el pagament de la quota de connexió a la xarxa d'abastament Ter - Llobregat, prevista a l'article 38.2 del text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2003 de 4 de novembre, per part de municipis que hagin formalitzat o formalitzin la seva connexió a l'esmentada xarxa d'abastament durant l'actual situació de sequera, es pot fraccionar en 15 anualitats, en els termes que estableixi el Consell de la Xarxa d'Abastament Ter – Llobregat de l'Agència Catalana de l'Aigua.

Aquesta mesura, tal i com justifica l'informe de l'Agència en el seu apartat B, va adreçada a reforçar l'abastament a població en quant la connexió a aquesta xarxa dota als municipis connectats d'una major robustesa, ates que poden accedir als recursos disponibles a la xarxa, deixant de dependre exclusivament de recursos locals. En l'apartat A) de l'informe justificatiu també palesa que els municipis que depenen només de recursos locals es troben en una situació encara més precària durant la situació de sequera, per la qual cosa la seva relació directa amb la situació de necessitat a afrontar i superar resta també acreditada.

- L'article 10 estableix que la reparació pels danys causats per l'incompliment de les normes d'aprofitament coordinat dels recursos hídrics i de les reduccions de consums establertes en el Pla especial d'actuació en situació d'alerta i especial sequera que comporti una reducció de la disponibilitat d'aigua per a abastament de població, comporta uns increments del 10%, 50% o 100% addicional respecte dels previstos a la normativa vigent en matèria de valoració dels danys al domini públic hidràulic en el cas que l'incompliment es produeixi en un municipi o unitat d'explotació que es trobi en situació d'alerta, excepcionalitat o emergència.

Tal i com s'exposa en l'informe justificatiu *“una previsió com aquesta ha d'estar continguda en una norma amb rang de Llei i a més, és congruent amb la finalitat perseguida i necessària ja que en cas contrari les referides regles d'explotació i limitacions de consum es veurien privades d'efectivitat. Atès que el seu incompliment en una situació de sequera comporta un major desvalor de la conducta, la qual es fa encara més reprobable quan hi ha un sacrifici col·lectiu, justifica la seva inclusió en la proposta normativa”*.

- L'article 11 estableix que, als efectes de determinar per a una determinada activitat o conjunt d'activitats el consum mensual en situació de normalitat hidrològica per aplicar les reduccions previstes en l'apartat 5.3.3. del Pla especial, es calcula la mitjana dels darrers tres anys que hagin estat en situació hidrològica de normalitat. En el cas que no es puguin acreditar les dades de consum dels darrers tres anys, o que aquests no siguin representatives de la situació actual de l'activitat, l'Agència Catalana de l'Aigua estableix el valor de referència tenint en compte els valors màxims mensuals fixats a la concessió, les dotacions màximes previstes en el Pla de Gestió del Districte de Conca Fluvial i altres referències pròpies del sector.

Tal i com s'esposa en l'informe justificatiu elaborat per l'Agència Catalana de l'Aigua, el Pla especial en la seva Taula 5-1 estableix quins són els percentatges de reducció de consums la forma en que s'ha de calcular el consum sobre el qual s'aplica la reducció. La incorporació a la norma com s'indica en l'informe justificatiu completa el Pla al mateix temps que reforça la seguretat jurídica en establir, de forma objectiva, com es farà el càlcul en una norma amb rang de Llei.







Per tant, es pot concloure que és una norma imprescindible i directament vinculada a la situació de sequera que s'ha d'afrontar.

### **Capítol III Mesures adreçades a facilitar la gestió de dejeccions ramaderes en situació d'excepcionalitat o d'emergència**

L'article 12 preveu l'ús temporal d'instal·lacions d'emmagatzematge de dejeccions ramaderes com a mesura adreçada a facilitar la gestió de dejeccions ramaderes en situació d'excepcionalitat o d'emergència.

En aquest sentit, la mesura consisteix en preveure que si com a conseqüència de la situació d'excepcionalitat o d'emergència, resultin finques sense conrear per manca d'aigua de reg, la direcció general competent en matèria de ramaderia pugui autoritzar que les dejeccions ramaderes generades en una explotació ramadera es puguin emmagatzemar de manera temporal en instal·lacions d'emmagatzematge de dejeccions situades en altres explotacions ramaderes, prèvia valoració del risc sanitari, i amb l'adopció de les mesures de bioseguretat escaients.

L'informe justificatiu emès per la Direcció General d'Agricultura i Ramaderia justifica la mesura en la necessitat d'adaptar les necessitats d'emmagatzematge de dejeccions al supòsit que no es pugui conrear finques per manca d'aigua de rec com a conseqüència de les restriccions derivades de les situacions d'excepcionalitat o d'emergència, prèvia valoració del risc sanitari. En aquest sentit posa de manifest que en aquestes situacions, especialment si la manca de reg o de pluja porta a no sembrar la parcel·la, cal afavorir les diferents formes d'emmagatzematge de les dejeccions permanents, per tal que les dejeccions ramaderes no s'apliquin al sòl i, a més, no donin lloc a vessaments de les basses o femers.

El Decret Llei acaba la seva regulació amb tres disposicions finals:

La **disposició final primera** conté una modificació el Text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya. En concret, s'afegeix un nou article 29 bis a aquesta norma per establir el règim sancionador per incompliment de les obligacions establertes al PES.

En síntesi, s'estableix que l'incompliment de les obligacions previstes al PES se sanciona o bé, d'acord amb el previst a la legislació bàsica en matèria d'aigües, o bé d'acord amb el règim sancionador que tipifica aquest nou article 29 bis.

L'apartat 1 d'aquest nou precepte tipifica les infraccions, sancions i les circumstàncies a prendre en consideració però per modular la responsabilitat, establint-se expressament que la sequera és causa agreujant.

Concretament s'estableixen set infraccions amb les corresponents sancions:

a) L'incompliment dels deures de comunicació previstos en el pla especial d'actuació en situacions d'alerta i eventual sequera, que hagin estat requerits per l'Agència Catalana de l'Aigua, és una infracció lleu i se sanciona amb un import de fins a 10.000 euros per cada període d'absència de declaració o de declaració incompleta.





b) El lliurament de volums per abastament de població que superin els valors màxims establerts en el pla especial d'actuació en situacions d'alerta i especial sequera és una infracció lleu i se sanciona amb una multa de fins a 10.000 euros, quan els danys causats no superin els 3.000 euros.

c) L'incompliment del deure de presentació del pla d'emergència en situació de sequera previst al Pla especial d'actuació en situació d'alerta o eventual sequera que hagi estat requerit per l'Agència Catalana de l'Aigua, és una infracció lleu i se sanciona amb una multa de fins a 10.000 euros.

d) L'incompliment de les limitacions particulars en l'ús de l'aigua per abastament de poblacions previstes en el pla especial d'actuació en situacions d'alerta i eventual sequera, que hagin estat requerides per l'Agència Catalana de l'Aigua, és una infracció lleu i se sanciona amb un import de fins a 10.000 euros.

e) El lliurament de volums per abastament de població que superin els valors màxims establerts en el pla especial d'actuació en situacions d'alerta i especial sequera és una infracció greu i se sanciona amb una multa d'entre 10.000,01 i 50.000 euros, quan els danys causats siguin superiors a 3.000 euros i fins a 15.000 euros.

f) La reincidència en la comissió de dues infraccions lleus és una infracció greu i se sanciona amb una multa d'entre 10.000,01 i 50.000 euros.

g) El lliurament de volums per abastament de població que superin els valors màxims establerts en el pla especial d'actuació en situacions d'alerta i especial sequera és una infracció molt greu i se sanciona amb una multa d'entre 50.000,01 i 150.000 euros, quan els danys causats siguin superiors a 15.000 euros.

L'apartat 2 de l'article 29 bis especifica que en el cas que el lliurament de volums per abastament de població superi els màxims establerts en el Pla especial i en el cas d'incompliment de les limitacions particulars en l'ús de l'aigua per abastament de poblacions, previstes en aquest mateix Pla, la responsabilitat per la infracció comesa recau sobre el titular del servei.

En el cas que les entitats subministradores incompleixin el deure establert al Pla especial de comunicar els volums subministrats als municipis, es faculta a l'Agència per efectuar una estimació objectiva als efectes d'aplicar el règim sancionador establert a l'apartat 1 de l'article 29 bis.

L'apartat 3 de l'article 29 bis disposa que la imposició de les sancions en el cas de lliurament de volums per abastament de població que superin els màxims establerts en el Pla especial d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera tipificades en l'apartat 1 d'aquest article, és independent de l'obligació exigible en qualsevol moment de reparar els danys i perjudicis causats per la reducció del recursos hídrics disponibles. Per al càlcul de l'import d'aquesta indemnització per danys causats, s'apliquen els següents imports per cada metre cúbic lliurat en excés, en funció de l'estat de sequera hidrològica declarat en el municipi o unitat d'explotació afectada:





a) En cas d'alerta per sequera s'aplica un import de 0,10 euros per cada metre cúbic lliurat en excés.

b) En cas d'excepcionalitat s'aplica un import de 0,30 euros per cada metre cúbic lliurat en excés.

c) En cas d'emergència s'aplica un import de 0,60 euros per cada metre cúbic lliurat en excés.

Els apartats 4 i 6 de l'article 29 bis contenen una remissió pel que fa al procediment administratiu sancionador i a la prescripció de les infraccions i sancions a la normativa sobre procediment sancionador aplicable als àmbits de competència de la Generalitat, i la legislació vigent de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, respectivament.

Pel que fa a la determinació dels òrgans sancionadors, l'apartat 5 de l'article 29 bis es remet a les previsions del propi text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya. S'observa que aquesta determinació dels òrgans sancionadors s'estableix a l'article 9.7 del text refós.

La inclusió del regim sancionador en el decret llei dona satisfacció a la doble garantia del principi de legalitat que regeix la matèria sancionadora, la reserva de llei i la predeterminació normativa, la qual cosa troba el seu fonament últim en el principi de seguretat jurídica que no és altre que els destinataris de la norma coneguin les conseqüències que es deriven de determinats comportaments. Així, els subjectes que poden incórrer en aquestes responsabilitats resten ben definits, les conductes estan delimitades taxativament i respon també al principi de proporcionalitat.

Aquest règim sancionador no es configura amb una finalitat recaptatòria sinó que persegueix tenir un efecte desincentivador d'aquells comportaments que són més intolerables en situació de sequera i que resulta imprescindible per poder fer efectives les mesures contemplades, tal i com s'exposa adequadament en l'informe justificatiu que acompanya a la proposta normativa.

La seva congruència i vinculació amb la sequera esta acreditada també en l'apartat B) de l'informe justificatiu.

La **disposició final segona** conté una modificació del Reglament dels serveis públics de sanejament, aprovat per Decret 130/2003, de 13 de maig, consistent en afegir un nou apartat, el 4, al seu article 8. Aquest nou apartat té per objecte admetre temporalment en situacions declarades de sequera hidrològica els rebutjos procedents de sistemes de separació per membranes que formin part d'un tractament de potabilització municipal, encara que superin les concentracions màximes establertes en l'annex II, sempre que no posin en risc el funcionament del sistema de sanejament ni provoquin un incompliment dels objectius de qualitat en el medi receptor.

En cas que s'admetin, l'ens gestor pot establir les condicions d'abocament que siguin necessàries, i que poden comportar la laminació diària del rebuig pel seu abocament gradual durant 24 hores al dia o durant les hores que es determinin per adequar-se al règim de funcionament del sistema de sanejament. A tal efecte, s'ha d'establir un cabal màxim





d'abocament en litres/hora, una concentració màxima dels paràmetres rellevants i un règim horari per a l'abocament.

L'annex II del reglament estableix els límits que s'ha de respectar en els abocaments que s'efectuïn al sistema públic de sanejament, aquesta previsió legal conté una excepció a l'aplicació d'aquests límits, en el sentit que es poden superar, però només situacions declarades de sequera hidrològica els rebutjos procedents de sistemes de separació per membranes que formin part d'un tractament de potabilització municipal. La inclusió d'aquesta previsió en el Decret Llei resta adequadament justificada en l'apartat B) de l'informe justificatiu que acompanya el projecte.

Així mateix, per evitar la congelació del rang d'aquesta modificació del reglament dels serveis públics de sanejament es preveu el manteniment del seu rang reglamentari.

La **disposició final tercera** regula la vigència del Decret Llei.

Pel que a l'entrada en vigor del Decret Llei, s'estableix que sigui el mateix dia de la seva publicació en el DOGC, previsió congruent amb el caràcter d'extraordinari de la regulació i la seva necessària immediatesa.

Atès el contingut d'aquestes tres disposicions es considera correcta la seva ubicació com a disposicions finals des del punt de vista de la tècnica normativa atès que contenen dues modificacions normatives i la determinació de la entrada en vigència de la norma.

A la vista l'informe justificatiu de la necessitat extraordinària i urgent del projecte de Decret Llei 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, 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 de sentit entre les mesures contingudes en el Decret Llei i la situació que cal afrontar sorgida del risc de desabastament com a conseqüència de la sequera severíssima i perllongada que s'està donant en l'àmbit de districte de conca fluvial de Catalunya.

## **VI. Documentació i tramitació**

El marc jurídic per a elaborar i tramitar decrets llei ve establert per l'article 64 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i l'article 38 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

L'article 38 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, regula la tramitació, documentació i requisits que s'han de complir per tal que el Govern pugui aprovar un decret llei.

Així, el projecte de decret llei s'ha iniciat a proposta del Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural, que és el competent per raó de la matèria, i s'ha fet la comunicació prèvia a la Secretaria de Govern prevista a l'article 38.2 de la Llei 13/2008.





L'exposició de motius del projecte de decret –per mandat de l'article 38 de la Llei 13/2008- incorpora la justificació de la necessitat extraordinària i urgent de la iniciativa.

L'expedient també incorpora dos informes, un elaborat per l'Agència Catalana de l'Aigua i l'altre emès per la Direcció General d'Agricultura i Ramaderia, que justifiquen la necessitat extraordinària i urgent de la iniciativa i certifiquen que les mesures proposades són congruents i estan en relació directa amb la situació que s'ha d'afrontar.

En no tractar-se d'un projecte de llei ordinari, la tramitació d'un decret llei no requereix el compliment de les previsions que es contemplen a l'article 36.3 de la Llei 13/2008 sinó únicament les que es preveuen en l'apartat 3 de l'article 38. Per tant, no resulta preceptiva l'emissió dels informes que sí que ho serien en la tramitació ordinària d'un projecte de llei.

D'acord amb el que estableix l'article 8.1.b) del Reglament del Consell Tècnic del Govern, aprovat pel Decret 413/2011, de 13 de desembre, els projectes de decret llei no són objecte d'examen i deliberació del Consell Tècnic.

Finalment, un cop el Govern hagi aprovat el projecte de decret llei i s'hagi publicat en el DOGC, el Govern ho ha de comunicar al Parlament<sup>3</sup>, perquè n'acordi la convalidació o la derogació.<sup>4</sup>

## **Conclusions**

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,

Director de la  
Divisió d'Assessoria Jurídica de  
l'Agència Catalana de l'Aigua

Advocada en cap

---

<sup>3</sup> L'article 64.2 de l'EAC estableix que els decrets lleis 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. La pràctica parlamentària ha interpretat el termini de 30 dies fixat a l'art. 64 de l'EAC com a dies hàbils (de dilluns a divendres, d'acord amb el que preveu l'article 102 del RPC).

<sup>4</sup> El Reglament del Parlament, estableix en l'article 158 que el debat i la votació sobre la validació o derogació d'un decret llei, s'ha de fer en el Ple del Parlament o en la Diputació Permanent, i que la inclusió en l'ordre del dia d'una sessió es pot fer tan aviat com hagi estat publicat en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. L'acord de validació o derogació ha d'ésser publicat, al seu torn, en el Diari oficial de la Generalitat de Catalunya.

