



Informe justificatiu de la necessitat extraordinària i urgent del projecte de Decret Llei pel qual es regulen mesures urgents en relació amb els càmpings afectats per risc d'inundació a Catalunya per garantir la seguretat de les persones.

Objecte de l'informe:

L'apartat 1 de l'article 38 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, preveu que 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 d'Autonomia.

L'apartat 2 d'aquest mateix precepte disposa que la tramitació s'inicia a proposta del departament o departaments competents per raó de la matèria, la qual s'ha de comunicar al secretari o secretària del Govern, mentre que el 3 estableix que el projecte de Decret Llei ha d'anar acompanyat d'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. A més, el projectes de Decret Llei han de ser objecte d'un informe dels serveis jurídics de la Generalitat.

L'article 64.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya preveu que en cas d'una necessitat extraordinària i urgent, el Govern pot dictar disposicions legislatives provisionals sota la forma de Decret Llei. No poden ser 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 de drets i deures dels ciutadans de Catalunya i el pressupost de la Generalitat.

De conformitat amb l'apartat 2, 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.

Finalment, l'apartat 3 disposa que el Parlament pot tramitar els decrets llei com a projectes de llei pel procediment d'urgència, dins del termini, indicat en l'apartat 2.

Aquest informe s'emet, per tant, per tal de donar compliment al mandat de l'article 38.3 de la Llei 13/2008 citat.

Antecedents:

La Direcció general de Protecció civil ha emès, en data 19 de febrer de 2025, informe tècnic que descriu la situació dels càmpings a Catalunya en relació amb el risc d'inundacions.

L'informe incideix en que els càmpings són activitats especialment vulnerables a les inundacions. L'informe indica que un nombre significatiu de les activitats de càmping a

1/11



Doc. original signat per:
Tomás Carrión Bernal
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0HV6JIYE8YI09CHR30UP1Y177MT5SXVE

Data creació còpia:
18/03/2025 09:13:04

Pàgina 1 de 11

Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior
i Seguretat Pública
Secretaria General

Catalunya es continuen desenvolupant a prop de cursos fluvials o del front marítim i per tant exposades al risc d'inundacions. Des de la perspectiva de protecció civil, la problemàtica es concreta en la dificultat per aplicar en temps i forma les mesures d'autoprotecció necessàries per garantir la seguretat dels usuaris dels càmpings abans de l'impacte de la inundació. La dificultat s'extrema en determinades circumstàncies on les condicions d'inundabilitat són sobtades, especialment a prop dels torrents i de les rieres i altres cursos fluvials similars. Aquestes circumstàncies es concentren a les zones de muntanya i a punts del litoral i del prelitoral.

L'informe especifica els factors –modalitat constructiva i pernoctació– que fan que les instal·lacions de càmping presentin unes característiques intrínseques que les fan especialment vulnerables a les inundacions.

L'informe continua amb l'anàlisi dels factors que incideixen negativament en la capacitat d'evacuació en un temps inferior al d'afectació per la inundació. Entre aquests factors destaquen la gravetat i probabilitat dels danys, la velocitat de l'afectació, el temps necessari per l'evacuació i la capacitat d'anticipació als danys.

Conclou l'informe que hi ha un nombre rellevant de càmpings afectats de forma significativa, i en molts casos generalitzada, pel risc d'inundacions, amb escenaris (velocitats i calats d'aigua) compatibles amb la destrucció d'estructures i la mort de persones, i en condicions intrínseques i particulars a les activitats i el seu entorn que dificulten l'aplicació de mesures d'autoprotecció dels seus usuaris i la seva supervivència. Aquest risc és molt greu en els casos de pernoctació a l'interior de zona de flux preferent o d'àrea susceptible de dinàmica torrencial (identificades anteriorment com a cons de dejecció), d'inundacions ràpides sense possibilitat de detecció anticipada amb temps suficient per a l'evacuació segura, atès que la probabilitat del fenomen és significativa i els danys són compatibles amb destrucció d'estructures i mortalitat.

Finalment, l'informe analitza l'àmbit de les mesures d'autoprotecció per concloure que el risc d'inundacions s'estan agreujant de forma significativa en els últims anys incrementant substancialment la probabilitat d'un escenari catastròfic que comporti danys greus amb mortalitat, per la qual cosa cal actuar de forma urgent per la seguretat dels seus usuaris.

Marc jurídic:

Arran del que conclou l'informe de la Direcció General de Protecció Civil citat, cal analitzar el marc jurídic vigent per tal de poder determinar si la normativa vigent pot donar resposta a la problemàtica destacada en l'informe de constant referència.

I. En l'àmbit constitucional i estatutari, cal partir del fet que la Constitució espanyola no inclou –en les llistes dels articles 148 i 149– cap referència a la competència sobre “protecció civil”. Sí que es troba, per contrast, una referència a la matèria de la seguretat pública atès que

2/11



Doc. original signat per:
Tomás Carrión Bernal
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0HV6JIYE8YI09CHR30UP1Y177MT5SXVE

Data creació còpia:
18/03/2025 09:13:04

Pàgina 2 de 11

Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior
i Seguretat Pública
Secretaria General

l'article 149.1.29 de la Constitució sí que atribueix a l'Estat la competència exclusiva en aquesta matèria.

Així, resulta que ha estat la doctrina del Tribunal Constitucional la que ha construït la categoria relativa a la protecció civil tot especificant que aquesta s'emmarca en l'àmbit de la competència relativa a "seguretat pública". (STC 87/2016, de 28 d'abril, FJ 5).

Destaca que l'article 30.4 CE conté una reserva de llei per a la regulació dels deures dels ciutadans en els casos de risc greu, catàstrofe o calamitat pública. Davant aquestes previsions i atesa la naturalesa que li és inherent, -relativa a la preservació de les persones i els béns-, el Tribunal Constitucional ha considerat que la protecció civil s'insereix en el concepte més ampli de seguretat pública, previst com a competència exclusiva de l'Estat a l'article 149.1.29 CE, al mateix temps que ha reconegut expressament les competències generals i ordinàries de les comunitats autònomes en aquest àmbit d'actuació. Així mateix ha declarat que, en la matèria específica de protecció civil, es produeix una concurrència de competències de l'Estat i de les comunitats autònomes «cuya distribución es necesario diseñar» i ha recordat que, per dur a terme aquest disseny, s'han de tenir en compte, com a primer i obligat punt de referència, la norma constitucional i els estatuts d'autonomia (STC 133/1990, de 19 de juliol, FJ 5)

Pel que fa a les competències de la Generalitat en matèria de protecció civil, l'article 132.1 EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en la citada matèria, que inclou, en tot cas, la regulació, la planificació i execució de mesures relatives a les emergències i la seguretat civil, així com la direcció i coordinació dels serveis de protecció civil, respectant el que s'estableix per l'Estat en l'exercici de les seves competències en matèria de seguretat pública. En supòsits relatius a emergències i protecció civil d'abast superior a Catalunya, l'article 132.2 EAC, estableix que la Generalitat ha de promoure mecanismes de col·laboració amb altres Comunitats Autònomes i amb l'Estat.

En la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, el Tribunal va analitzar el citat article 132 de l'EAC i va concretar que el precepte estatutari és conforme amb l'ordre constitucional de distribució de competències, ja que *reconeix en proclamar la competència de la Generalitat en la matèria de protecció civil, que ha de respectar el que s'estableix per l'Estat en exercici de les seves competències en matèria de seguretat pública*.

La matèria de «protecció civil» ha estat definida com aquell «conjunto de reglas y protocolos dirigidos a regular la forma de actuar de las Administraciones públicas movilizando los distintos medios y servicios necesarios para hacer frente o dar respuesta una situación de emergencia, coordinando los diversos servicios que han de actuar para proteger a personas y bienes, para reducir y reparar los daños y para volver a la situación de normalidad» (STC 155/2013, de 10 de setembre, FJ 3).

En l'àmbit de la protecció civil, les CCAA poden assumir competències, encara que estan subordinades a les superiors exigències de l'interès nacional en els casos que aquest pugui entrar en joc. (STC 133/1990, FFJJ 5 i 6).

3/11



Doc. original signat per:
Tomás Carrión Bernal
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0HV6JIYE8YI09CHR30UP1Y177MT5SXVE

Data creació còpia:
18/03/2025 09:13:04

Pàgina 3 de 11

Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior
i Seguretat Pública
Secretaria General

S'emmarquen dins la matèria de protecció civil totes les actuacions per a protegir persones i béns que hagin d'adoptar-se per a fer front o donar resposta a una situació d'emergència. D'aquesta manera, s'inclouen actuacions preventives, com les actuacions tendents a la immediata protecció i auxili de persones i béns conseqüència de situacions catastròfiques, és a dir, la resposta immediata a les emergències; com també s'hi inclouen aquelles altres accions dirigides al restabliment de la normalitat en la zona sinistrada, això és, les mesures de reducció i reparació de danys i per a tornar a una situació de normalitat (STC 87/2016, de 28 de abril, FJ 4).

La competència en matèria de protecció civil dependrà de la naturalesa de la situació d'emergència, i dels recursos i serveis a mobilitzar, perquè la competència autonòmica sobre protecció civil es troba amb determinats límits, que deriven de l'existència d'un possible interès nacional o supra-autonòmic que pugui veure's afectat per la situació de catàstrofe o emergència. No poden negar-se a l'Estat les potestats necessàries per a obtenir i salvaguardar una coordinació de diferents serveis i recursos pertanyents a múltiples subjectes, com també si s'escau, per a garantir una direcció i organització unitàries» (STC 133/1990, de 19 de juliol FJ 6).

II. Un cop exposat el marc estatutari i constitucional, cal analitzar la normativa aprovada per la Generalitat de Catalunya.

Al respecte, destaca la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya (en endavant, LPCC). Així mateix cal tenir en consideració les previsions contingudes en el Decret 30/2015, pel qual s'aprova el catàleg d'activitats i centres obligats a adoptar mesures d'autoprotecció (en endavant, Decret 30/2015) així com la Resolució INT/764/2016, de 23 de març, per la qual s'inclouen determinades instal·lacions de càmping dins de l'àmbit d'aplicació de l'epígraf A de l'Annex I del referit Decret 30/2015.

S'ha de tenir en compte, també, l'establert pel Decret 291/1999, de 9 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització i funcionament de la Comissió de Protecció Civil de Catalunya.

També cal citar la Resolució IRP/971/2010, de 31 de març, per la qual es dona publicitat als criteris per a l'elaboració dels informes referents al control de la implantació de nous elements vulnerables compatibles amb la gestió dels riscos de protecció civil.

Finalment, com a ulterior normativa que incideix –si bé no directament– en la matèria objecte d'informe, cal tenir present el Decret 161/1995, de 16 de maig, pel qual s'aprova el Pla de protecció civil de Catalunya (PROCICAT); l'Acord de Govern GOV/14/2015, de 10 de febrer, pel qual s'aprova la revisió del Pla especial d'emergències per inundacions de Catalunya (INUNCAT), i el Protocol d'atenció a les persones davant emergències greus a Catalunya.

4/11



Doc. original signat per:
Tomás Carrión Bernal
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0HV6JIYE8YI09CHR30UP1Y177MT5SXVE

Data creació còpia:
18/03/2025 09:13:04

Pàgina 4 de 11

Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior
i Seguretat Pública
Secretaria General

Atenent la normativa esmentada, cal tenir en compte que, de conformitat amb l'article 7.1 de la LPCC, els titulars de les activitats i centres que poden resultar afectats per situacions de greu risc col·lectiu, de catàstrofe o de calamitat pública, estan obligats a adoptar mesures d'autoprotecció (PAU), així com a mantenir els mitjans personals i materials necessaris per a afrontar situacions de risc i d'emergència.

Per tal de concretar les activitats i centres als que resulta d'aplicació dita previsió, el propi article 7 determina que correspon al Govern determinar per reglament el Catàleg d'activitats i tipus de centres així com les mesures mínimes que correspon adoptar en cada cas.

Per això i en compliment de dita previsió, cal tenir en compte l'esmentat Decret 30/2015, pel qual s'aprova el catàleg d'activitats i centres obligats a adoptar mesures d'autoprotecció. D'aquesta manera s'entén que únicament hauran d'adoptar, amb caràcter preceptiu, les mesures d'autoprotecció les activitats i centres determinats pel Govern en dit Catàleg. De la mateixa manera, es preveu que correspon a les entitats i centres obligats, comunicar a les autoritats de protecció civil corresponents els plans i les mesures d'autoprotecció que adoptin i les seves modificacions, corresponent a dites autoritats de protecció civil inspeccionar i revisar l'estat de les mesures adoptades i dels mitjans d'autoprotecció existents en cada cas.

Els esmentats plans d'autoprotecció es configuren per respondre a emergències que es poden produir com a conseqüència de la pròpia activitat dels centres, empreses o instal·lacions obligats a la seva elaboració, però també concreten les mesures de resposta dels mateixos davant situacions de risc, de catàstrofes i de calamitats públiques que els hi poden afectar. Aquesta obligació pot ser requerida per les autoritats de protecció civil, les quals poden requerir no només l'aprovació, sinó també la seva modificació, actualització o revisió. La manca de resposta al requeriment efectuat pot determinar mesures sancionadores, així com d'altres mesures addicionals com el cessament de l'activitat, clausura del centre o instal·lacions fins el compliment de la corresponent obligació (article 19.3 LPCC).

Convé destacar en aquest punt, pel que fa als plans d'autoprotecció davant d'emergències externes, que han d'ésser aprovats per l'administració competent en la planificació del risc considerat i han d'ésser homologats per la Comissió de Protecció Civil de Catalunya, amb l'informe previ favorable de l'Ajuntament corresponent.

Pel que fa a les activitats de càmpings i a l'obligació que els hi pertoca de realitzar un pla d'autoprotecció, cal tenir en compte que va ser la Resolució INT/764/2016, de 23 març, la que va incloure les instal·lacions de càmping i ho va fer tot precisant que ho serien aquelles ubicades en "zona de risc greu d'inundació". S'entén com a tals, segons aquesta Resolució INT/764/2016, de 23 de març, les següents:

5/11



Doc. original signat per:
Tomás Carrión Bernal
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0HV6JIYE8YI09CHR30UP1Y177MT5SXVE

Data creació còpia:
18/03/2025 09:13:04

Pàgina 5 de 11

Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior
i Seguretat Pública
Secretaria General

“Instal·lacions de càmping ubicades en zona de risc greu d'inundació (zones inundables per períodes de retorn de 500 anys o per criteris geomorfològics, com també les zones afectades per cons de dejecció)”.

Per tant, les instal·lacions de càmping resten recollides en l'epígraf A de l'Annex I del Decret 30/2015, com activitats i centres d'interès per a la protecció civil de Catalunya, en haver-se inclòs com a tals per efecte de la Resolució INT/764/2016, de 23 de març¹, de manera que correspondria a la Generalitat de Catalunya la planificació del risc, si bé no es concreta que li correspongui l'aprovació del pla concret.

En conclusió, la normativa analitzada, i únicament pel que fa a l'àmbit de la protecció civil, palesa que les previsions de la Resolució INT/764/2016 sí que inclouen determinades instal·lacions de càmping dins de l'àmbit d'aplicació de l'epígraf A de l'Annex I del Decret 30/2015, pel qual s'aprova el catàleg d'activitats i centres obligats a adoptar mesures d'autoprotecció. Concretament les instal·lacions de càmping ubicades en zona de risc greu d'inundació (zones inundables per períodes de retorn de 500 anys² o per criteris geomorfològics³, com també les zones afectades per cons de dejecció). Aquestes, per tant, estan obligades a elaborar un pla d'autoprotecció que haurà de ser homologat per l'òrgan competent.

En relació a les activitats de càmping ja existents abans de l'aplicació de la Resolució INT/764/2016, de 23 de març, val a dir que el Decret 30/2015 sí que disposa de previsions transitòries però únicament pensades per aquells expedients en tramitació (els quals es regirien pel Decret 82/2010, de 28 de juny, anterior). Per contra, no existeix previsió respecte dels titulars d'activitats i centres que ja disposessin d'un PAU a la seva entrada en vigor⁴. En

¹ Concretament s'inclouen com a activitats i centres d'interès per a la protecció civil de Catalunya: i) Instal·lacions de càmping amb una capacitat igual o superior a 5.000 persones; ii) Instal·lacions de càmping ubicades en zona de risc greu d'inundació (enteses aquestes com aquelles zones inundables per períodes de retorn de 500 anys o per criteris geomorfològics, com també les zones afectades per cons de dejecció); iii) Instal·lacions de càmping ubicades en zona de risc greu d'incendi forestal (ubicades a menys de 500 metres de massa forestal) i iv) Instal·lacions de càmping ubicades en zona de risc químic (zona d'intervenció).

² Al respecte cal tenir en compte que la “zona inundable per període de retorn de 500 anys” inclou sempre les zones inundables per període de retorn de 10 i 100 anys (entenen que la de 500 anys és sempre més gran i se superposa a la de 10 i 100 anys). A més, la zona de flux preferent és una part de la zona inundable per període de retorn de 10 i 100 anys i per tant també està sempre continguda dins del període de retorn de 500 anys. Per tant, quan parlem de l'obligació de tenir Pla d'Autoprotecció dels càmpings afectats per zona inundable per període de retorn de 500 anys (Resolució INT/764/2016) també estan inclosos, sempre, els afectats per zona de flux preferent.

³ Les zones potencialment inundables o zones inundables per criteris geomorfològics són aquelles que estan incloses a l'INUNCAT i que si bé no tenen un estudi hidràulic detallat (períodes de retorn i catals i velocitats calculades, tal i com preveu el RDPH), sí serveixen d'índici de possible inundació.

⁴ Finalment s'ha d'advertir que respecte de les activitats de càmping a les que els hi resulta d'aplicació el Decret 30/2015 arran de l'entrada en vigor de la Resolució INT/764/2016 que incorpora determinades activitats de càmping, igualment el Decret 82/2010 tenia una previsió a l'efecte (instal·lacions de càmping amb capacitat igual o superior a 2.000 persones o inclosos en zones de risc, annex I, 2.i) resultant de la mateixa que moltes més instal·lacions de càmping restaven obligades a



Doc. original signat per:
Tomás Carrión Bernal
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0HV6JIYE8YI09CHR30UP1Y177MT5SXVE

Data creació còpia:
18/03/2025 09:13:04

Pàgina 6 de 11

Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior
i Seguretat Pública
Secretaria General

aquests casos, cal tenir present que en el moment en que els PAUs hagin de ser revisats (cada 4 anys), les noves previsions s'hauran d'aplicar. També s'entén que les noves previsions s'hauran d'aplicar a les instal·lacions que, amb anterioritat a l'any 2016, no tenien l'obligació d'autoprotegir-se.

Tanmateix, el buit important es detecta perquè no hi ha cap previsió pel que fa a aquelles instal·lacions que mai podran arribar a disposar de mesures d'autoprotecció; supòsit que cap norma –fins a l'actualitat– ha regulat. Aquest darrer punt és el punt cabdal que justifica la necessitat de disposar de la nova regulació que el projecte de Decret Llei aborda.

Certament, davant l'incompliment, per part del titular de l'activitat, de l'obligació d'elaborar o modificar el PAU, l'autoritat de protecció civil pot incoar expedient sancionador per la comissió d'una infracció molt greu de la LPCC (article 72.1.a o b de la LPCC). La potestat sancionadora correspon als municipis i a l'Administració de la Generalitat d'acord amb les quanties que preveu l'apartat 2 de l'article 76 de la LPCC i de conformitat amb l'àmbit del pla afectat per la conducta constitutiva d'infracció. Les sancions previstes són de caràcter pecuniari. Les infraccions molt greus poden ser sancionades, també, amb la clausura temporal del local, del centre o de la instal·lació, o la suspensió temporal de les activitats de risc. Cal fixar-se, però, que aquestes mesures estan pensades per a instal·lacions que sí que podran disposar de mesures d'autoprotecció i, d'aquí, el fet que les mesures de tancament o cessament tinguin una durada temporal.

És aquí on sorgeix el problema d'autoprotecció: en aquells càmpings que mai podran arribar a assegurar que disposen de capacitat d'autoprotegir-se. Principalment, –i sense voluntat de ser exhaustius– això succeeix en un càmping en zona de flux preferent (danys greus amb probabilitat elevada) que a més correspon a una inundació ràpida i està a prop de capçalera. En aquests casos, no hi ha temps de resposta anticipada i per tant no es pot evacuar a temps. Una possible solució passaria per reubicar la pernoctació. Quan no es pot reubicar perquè quasi tot el càmping està en zona de flux preferent, és on trobem que la normativa actual no fa cap previsió i per tant n'és procedent preveure com actuar.

Sigui com sigui, la normativa de protecció civil es mostra insuficient per donar resposta a aquesta situació atès que es tracta d'instal·lacions que no poden garantir la seva autoprotecció i, a més, la mesura de cessament provisional prevista a l'article 19.3 de la LPCC està pensada, exclusivament, per aquells supòsits en que sí que es pot acabar disposant d'un PAU i, per tant, es pot donar compliment a l'actuació requerida. Per contra, si resulta evident que una activitat mai podrà donar compliment al requeriment efectuat per l'administració per aprovar, modificar, actualitzar o revisar el pla d'autoprotecció corresponent (i, per tant, mai podran disposar d'un PAU homologat), cap sentit té adoptar la mesura de cessament de l'activitat prevista en l'article 19.3 de la LPCC.

adoptar mesures d'autoprotecció i presentar plans per a la seva corresponent homologació per la Comissió de Protecció Civil de Catalunya.

7/11



Doc. original signat per:
Tomás Carrión Bernal
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0HV6JIYE8YI09CHR30UP1Y177MT5SXVE

Data creació còpia:
18/03/2025 09:13:04

Pàgina 7 de 11

Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior
i Seguretat Pública
Secretaria General

En conclusió, es detecta l'existència d'un buit legal atès que la normativa de protecció civil no contempla el supòsit de com actuar en els càmpings que no poden garantir l'autoprotecció en els termes descrits en aquest apartat.

La necessitat extraordinària i urgent:

I. Concurrencia de la necessitat

La documentació elaborada per la DG de Protecció Civil constata l'existència de nombrosos càmpings ubicats en zones amb risc d'inundació que plantegen problemes de viabilitat atès que no poden garantir la seguretat de les persones que hi pernocten.

L'activitat de càmping així com el nombre de pernoctacions que s'hi deriven tenen una tendència creixent. Aquesta activitat es desenvolupa en zones de risc per a la seguretat de les persones bàsicament per raó de la inundabilitat. Per contra, les modificacions normatives produïdes al llarg d'aquests anys i, en concret, les que afecten l'àmbit de la protecció civil, no han regulat res en relació amb la continuïtat (o cessament) de les activitats existents que no poden garantir mesures d'autoprotecció per a les persones. A la pràctica això implica que no ha disminuït l'exposició de les persones usuàries d'aquestes activitats a les situacions de risc greu.

Tot el contrari, diferents informes alerten de l'acceleració dels efectes del canvi climàtic en la Mediterrània fet compatible amb un increment de la probabilitat d'escenaris d'inundació greu. De fet, l'increment del risc d'inundacions ja s'observa en els últims anys a partir de l'anàlisi de diverses dades. Així, els danys per inundacions s'han incrementat des de l'any 2018 tal i com demostren les dades del Consorci d'Assegurances. En aquest mateix sentit, el nombre d'activacions del pla d'emergències per inundacions a Catalunya (INUNCAT) manté una tendència creixent passant d'una mitjana de 9 activacions a finals de la dècada del 2010 a una mitjana de 13 en la dècada del 2020. Addicionalment a aquest increment d'activacions del pla INUNCAT, també s'ha incrementat en els últims anys els valors de precipitació màxima registrats per als períodes de 30 minuts, 3 hores i 12 hores i també el nombre de dies en que se superaven els llindars representatius de pluja que pot provocar inundacions.

Per tant, cal considerar que els riscos d'inundacions s'estan agreujant de forma significativa en els últims anys incrementant substancialment la probabilitat d'un escenari catastròfic que comporti danys greus amb mortalitat.

Aquestes circumstàncies fan necessària una actuació per part dels poders públics i són les que justifiquen la necessitat de la mesura proposada.

II. Concurrencia del caràcter extraordinari i urgent

Com s'ha exposat, aquesta necessitat ha de revestir, a més, el caràcter d'extraordinària i urgent. En el present supòsit, el caràcter extraordinari i excepcional de la situació es veu

8/11



Doc. original signat per:
Tomás Carrión Bernal
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0HV6JIYE8YI09CHR30UP1Y177MT5SXVE

Data creació còpia:
18/03/2025 09:13:04

Pàgina 8 de 11

Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior
i Seguretat Pública
Secretaria General

reflectit en el fet que el nombre de càmpings ubicats en zona inundable és molt elevat i, a més, no han pogut demostrar que puguin garantir les condicions d'autoprotecció dels seus usuaris en cas d'inundació.

Certament, com s'ha exposat en l'apartat anterior, és necessari intervenir perquè el risc d'inundacions s'estan agreujant de forma significativa en els últims anys incrementant la probabilitat d'un escenari catastròfic que comporti danys greus amb mortalitat; problemàtica que afecta directament càmpings ubicats en zones amb risc d'inundació.

I és necessari intervenir de forma extraordinària i excepcional perquè no hi ha condicions d'autoprotecció dels usuaris que es considerin suficients.

Aquesta autoprotecció s'ha de fonamentar en la capacitat d'evacuar les persones ubicades en la zona inundable abans de l'arribada de la inundació. Si l'autoprotecció no és efectiva, això implica la no supervivència de les persones en els casos d'inundacions que poden produir danys greus. En alguns casos concrets les condicions de l'activitat i de l'entorn i el tipus d'inundació es consideren incompatibles amb l'autoprotecció perquè no es pot disposar de sistemes d'alerta primerenca d'inundacions que garanteixin una evacuació segura. Per tant, en aquests casos es pot considerar que no hi haurà supervivència de les persones afectades en cas d'inundació.

Per tant, aquest fet –la manca de mesures d'autoprotecció adients- juntament amb l'escenari d'inundabilitat implica que calgui iniciar amb caràcter d'urgència les actuacions necessàries –tant d'àmbit tècnic com jurídic- per tal d'assegurar que les activitats de càmping ubicades en zona inundable garanteixen de forma efectiva i definitiva la seguretat dels seus usuaris. En cas que això no sigui possible, cal disposar el seu tancament definitiu precisament per evitar danys en persones i béns. Tancament definitiu que, com s'ha exposat, ara per ara, cap norma amb rang legal, regula.

Però abans de procedir al tancament definitiu d'una instal·lació o al cessament definitiu d'una activitat (mesura extremament gravosa i restrictiva), és evident que cal cercar vies per obtenir l'adequació dels usos de l'activitat que facilitin que, posteriorment, es puguin adoptar mesures d'autoprotecció i, per tant, evitar que es mantinguin les circumstàncies que impedeixen o són incompatibles amb aplicar les mesures d'autoprotecció necessàries. Únicament en el casos que no sigui viable aquesta adequació es quan cal regular la forma per evitar que es mantingui l'activitat, és a dir, és el moment que cal procedir al cessament o tancament definitiu.

És important indicar que aquestes actuacions van més enllà de la competència de protecció civil perquè requereixen la intervenció dels àmbits competencials d'urbanisme i de gestió de l'aigua, ja que són els àmbits que també han de vetllar perquè els usos de l'activitat siguin els adequats als efectes de permetre la protecció de les persones.

Aquestes actuacions s'han de dur a terme dins d'un procediment que atorgui les garanties necessàries a les persones titulars de les activitats de càmping així com a l'administració

9/11



Doc. original signat per:
Tomás Carrión Bernal
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0HV6JIYE8YI09CHR30UP1Y177MT5SXVE

Data creació còpia:
18/03/2025 09:13:04

Pàgina 9 de 11

Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior
i Seguretat Pública
Secretaria General

local afectada per raó del territori on s'ubiquen aquestes instal·lacions. Per aquest motiu es considera necessari articular una norma jurídica que estableixi un procediment de comprovació de la viabilitat dels càmpings ubicats en zona inundable a Catalunya per raons de seguretat de les persones, procediment en el qual han de participar els òrgans responsables dels diferents àmbits competencials esmentats (aigües, urbanisme, protecció civil i turisme).

La urgència en aprovar aquesta norma ve motivada per l'extrema gravetat dels danys (pèrdua de múltiples vides humanes) que es poden generar si es mantenen les condicions actuals i pel fet d'haver-se constatat recentment que aquests fenòmens són cada cop més probables en un context de canvi climàtic mundial que està afectant especialment la Mediterrània. D'aquesta manera, és urgent implementar aquest procediment sense que la finalitat descrita de protecció de persones i béns es pugui obtenir a través de l'elaboració d'una llei que hauria de ser aprovada a través del procediment parlamentari comú previst per a la resta d'iniciatives legislatives. L'actuació normativa ha de ser immediata per poder disposar en un temps breu d'un procediment regulat i garantista que permeti iniciar les actuacions necessàries per complir amb els objectius descrits.

Ultra el que s'ha exposat, és evident que les circumstàncies exposades tenen una repercussió en l'àmbit econòmic atès que es tracta de l'activitat de càmpings que inclou treballadors i afecta el sector turístic en general, en creixement continu en el cas de Catalunya. A més, també afecta l'àmbit social, per l'afectació a les persones que –en el seu temps d'oci i vacacional– pernocten en aquestes instal·lacions. En aquest punt, no es pot obviar que és una situació que afecta tot el territori de Catalunya i tota la ciutadania, sense cap tipus d'excepció.

III. Congruència i relació directa de les mesures amb la situació que s'ha d'afrontar

Les mesures que el projecte de Decret llei conté queden vinculades amb la situació que es vol resoldre perquè s'està establint un procediment específic que garanteixi als titulars de les instal·lacions que els riscos i les opcions per adaptar-se i protegir-se s'avaluaran adequadament.

Aquest procediment –que exigeix disposar d'informes tècnics i de la documentació que faciliten els titulars de les activitats– permet que les autoritats competents disposin d'eines per prendre les decisions de forma fonamentada.

A més, el contingut del projecte de decret llei permet que els poders públics donin compliment al deure que tenen de protegir les persones davant dels riscos previsibles i evitar la repetició de tragèdies causades per fenòmens naturals. Sense un procediment clar i definit, s'afectaria la seguretat jurídica i la protecció efectiva de les persones. El contingut del projecte de decret llei permet disposar d'aquest procediment detallat amb les garanties formals necessàries.

10/11



Doc. original signat per:
Tomás Carrión Bernal
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0HV6JIYE8YI09CHR30UP1Y177MT5SXVE

Data creació còpia:
18/03/2025 09:13:04

Pàgina 10 de 11

Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior
i Seguretat Pública
Secretaria General

La situació descrita és excepcional i la necessitat de poder donar una resposta des de l'Administració Pública esdevé necessària, perquè és l'Administració Pública qui disposa dels mitjans materials i coercitius adients per poder obtenir la finalitat buscada. Si no és a través d'una regulació legal (que, per jerarquia normativa, atorga el màxim de garanties als particulars afectats i aporta el nivell més elevat de seguretat jurídica), no hi ha cap altra via que pugui garantir el mateix resultat.

La norma que es pugui aprovar per regular aquest procediment no tindrà una eficàcia immediata ni una execució instantània. No obstant, això no significa que les prescripcions que es puguin regular no tinguin l'efecte immediat que justifica l'adopció de la mesura i que exigeix la jurisprudència constitucional ja que marcaran l'inici del procediment necessari per obtenir la finalitat buscada amb la regulació normativa.

En conclusió, per tal d'obtenir la finalitat descrita de garantir la seguretat de les persones (bé sigui a través de l'adaptació de les instal·lacions o bé a través del tancament definitiu dels camps) és necessari disposar d'un procediment que reguli la forma de dur-ho a terme.

11/11



Doc. original signat per:
Tomás Carrión Bernal
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0HV6JIYE8YI09CHR30UP1Y177MT5SXVE

Data creació còpia:
18/03/2025 09:13:04

Pàgina 11 de 11



Generalitat de Catalunya
Departament de Territori, Habitatge
i Transició Ecològica
Secretaria General

Memòria justificativa del Decret llei de mesures urgents en relació amb els càmpings afectats per risc d'inundació a Catalunya per garantir la seguretat de les persones

1. Introducció

Les inundacions són una de les catàstrofes naturals que més danys genera a Espanya. Segons el *Consorcio de Compensación de Seguros* en el període 1971-2016 un 44,6% dels expedients tramitats ho van ser per danys d'inundacions la qual cosa va suposar el 62% de les indemnitzacions (que van suposar al voltant de 130 Milions d'euros cada any).

En l'àmbit dels càmpings ubicats en zones inundables, aquesta afectació és encara major. La seva alta vulnerabilitat davant les inundacions és una realitat coneguda des de fa dècades i que es va posar especialment de manifest l'any 1996 amb les inundacions que van afectar el càmping de Biescas (Osca) amb 87 persones mortes.

La pernoctació en els càmpings és un dels elements que afecten a la garantia de protecció de les persones en cas d'inundació i per tant es fa necessària la previsió de la seva evacuació preventiva en aquestes situacions.

Per una altra banda, el canvi climàtic està fent que aquests fenòmens siguin cada cop més imprevisibles i amb més impacte. Per tant, hi ha un elevat risc de que es pugui produir una situació catastròfica amb un alt índex de mortalitat de les persones.

Des de fa anys la Generalitat de Catalunya ha buscat possibles solucions a la problemàtica, com la modificació de la normativa urbanística per preveure l'adaptació dels càmpings, col·laboracions amb el sector per desenvolupar estudis de risc i mesures correctores i d'altres accions, sense que cap hagi donat fruit, de manera que es manté la pernoctació en càmpings ubicats en zones d'alt risc d'inundació.

Cal tenir en compte però que és un àmbit en el que hi ha implicació de diverses administracions públiques (local, autonòmica i estatal) i la confluència de diversos àmbits sectorials (principalment urbanisme, aigües, protecció civil i turisme).

2. Règim jurídic aplicable

Des del punt de vista competencial del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica, cal tenir en consideració en primer lloc l'àmbit normatiu des de la vessant d'aigües i, en aquest sentit cal destacar, pel que aquí ens ocupa, la Llei 10/2001, de 5 de juliol, del Pla Hidrològic Nacional (en endavant "**Llei del PHN**") així com Text Refós de la Llei d'aigües, Reial Decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol (en endavant, "**TRLA**").

Concretament cal destacar la previsió de l'article 28 de la referida Llei del PHN relatiu a la "**protecció del domini públic hidràulic i actuacions en zones inundables**", el qual preveu



Doc. original signat per:
Jordi Terrades Santacreu
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0GTQ7CP99LZ8DGAUGVIMVG1RJ9Q6WY43

Data creació còpia:
18/03/2025 09:14:29

Pàgina 1 de 18

Generalitat de Catalunya
Departament de Territori, Habitatge
i Transició Ecològica
Secretaria General

l'adopció de mesures necessàries per corregir les situacions que afectin a la protecció del domini públic hidràulic, incloses l'eliminació de construccions i la resta d'instal·lacions situades en el mateix.

Així correspon a les Administracions públiques competent delimitar les zones inundables, tenint en compte els estudis i dades disponibles que els Organismes de conca han de traslladar-li, de conformitat amb l'article 11.2 del TRLA. En aquest sentit comptaran amb el recolzament tècnic de dits organismes i en particular, amb la informació relativa a cabals màxims a la xarxa fluvial i que l'Administració hidràulica ha de facilitar.

Cal tenir en compte en aquest àmbit la incidència de la Directiva 2007/60 sobre l'avaluació i gestió de les inundacions, que va ser transposada a l'ordenament jurídic espanyol pel Reial Decret 903/2010, d'avaluació i gestió de riscos d'inundació (en endavant, "**RD 903/2010**") mitjançant el qual es preveu millorar la coordinació de totes les AAPP per tal de reduir els danys i centrant-se en les zones amb més risc d'inundació (ARPSI = *àrees de risc potencial significatiu d'inundació*).

A l'efecte, es van desenvolupar Plans de gestió del risc d'inundació (PGRI) de segon cicle (aprovat al llarg del 2023 i vigents fins l'any 2028) que estableixen objectius i mesures de reducció del risc d'inundació en dites àrees de risc potencial significatiu d'inundació. Al respecte, el RD 903/2010 determina el contingut que han de tenir dits plans d'avaluació i gestió del risc.

Aquests plans han d'establir l'objectiu general que no s'incrementi el risc d'inundació ja existent i en la mesura que sigui possible que es pugui reduir mitjançant programes de mesures que han de tenir en compte tots els aspectes de la gestió del risc d'inundació, centrant-se en la **prevenció, protecció i preparació, incloses la previsió d'inundacions i els sistemes d'alerta primerenca** i tenint en compte les característiques de la conca o subconca hidrogràfica considerades, la qual cosa adquireix especial importància atenent els efectes del canvi climàtic.

Per tant, com es pot comprovar, de la normativa en l'àmbit d'aigües, es parteix d'una política de prevenció i coneixement, adaptant o compatibilitzant, en la mesura que fos possible, les zones inundables i els usos del sòl.

Precisament, en l'àmbit autonòmic cal destacar el Pla de gestió del risc d'inundació del districte de conca fluvial de Catalunya pel període 2022-2027 (aprobat per Acord de Govern/51/2023 (DOGC núm. 8876, de 16 de març de 2023).

Així, el RD 903/2010 pel qual es transposa a l'ordenament jurídic la referida Directiva europea sobre avaluació i gestió de les inundacions, té entre els seus objectius claus per a la gestió del risc d'inundació el de treballar de manera coordinada per evitar un increment del risc d'inundació existent, és per això que els usos del sol en les zones inundables havia de ser, en la mesura que fos possible, compatible amb les inundacions.



Doc. original signat per:
Jordi Terrades Santacreu
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0GTQ7CP99LZ8DGAUGVIMVG1RJ9Q6WY43

Data creació còpia:
18/03/2025 09:14:29

Pàgina 2 de 18

Generalitat de Catalunya
Departament de Territori, Habitatge
i Transició Ecològica
Secretaria General

Amb la modificació del RDPH operada pel Reial Decret 638/2016, de 9 de desembre, pel qual es modifica el RDPH i el Reglament de Planificació Hidrològica, i d'altres reglaments en matèria de gestió de riscos d'inundació, cabals ecològics, reserves hidrològiques i vessaments d'aigües residuals (en endavant "**RD 638/2016**"), entre d'altres qüestions, es va procedir a la determinació de la gestió dels riscos d'inundació mitjançant la **identificació dels usos i activitats vulnerables davant d'avingudes**¹.

Per tant, en els usos del sol ja existents en zones inundables, l'objectiu de les actuacions que es preveien realitzar era minimitzar els danys que produeixen en dits sols les inundacions, i per això calia treballar en l'adaptació d'aquests usos als riscos d'inundació per evitar l'entrada d'aigua als edificis o que els mateixos pateixin danys en el cas que arribi l'aigua.

Precisament el Tribunal Suprem² en resoldre els diversos recursos interposats contra la modificació del RDPH va determinar: "*Por otra parte y como señala el propio RDPH, la calificación como zonas inundables no alterará la calificación jurídica y la titularidad dominical que dichos terrenos tuviesen³, y la norma impugnada se proyecta sobre las situaciones básicas en que se encuentra el suelo, de acuerdo con la propia legislación sectorial, y se refiere a las nuevas edificaciones y usos del suelo y exclusivamente a las condiciones impuestas por la protección frente a los riesgos de inundación, sin que se aprecie desproporción en el ejercicio de las competencias*" (STS núm. 788/2019, de 10.6, FJ 3).

Per tant, si bé inicialment es podria arribar a entendre que la nova regulació dels usos i obres en terrenys inundables introduïda en el RDPH per la modificació del RD 638/2016 no afectava als usos i edificacions preexistents en terrenys inundables, sens perjudici de les mesures de protecció davant els riscos d'inundació que s'hagi d'introduir per garantir la seguretat de les persones, la veritat és que el propi Tribunal Suprem ha tingut ocasió de matisar aquestes previsions en concretar (Sentència del TS 746/2019): "*La norma legal regula, por tanto, ciertas limitaciones (cuya intensidad se ha modulado, ponderando las circunstancias que en cada caso concurren) en la zona de mayor riesgo de inundaciones de las contempladas en la normativa en vigor dada su mayor habitualidad, con el fin de proteger adecuadamente bienes jurídicos de*

¹ Aquesta modificació del RDPH que regula els usos i obres permesos i prohibits en els terrenys inundables (diferenciant en funció de les dues situacions bàsiques del sòl (rural i urbanitzat) i en funció de si els terrenys resten inclosos en la zona de flux preferent o en terrenys inundables per un període estadístic de retorn de 500 anys, va ser impugnada davant del TS, qui va avalar dita modificació i per tant la limitació dels usos i obres en terrenys inundables destacant que no envaeix competències autonòmiques en matèria d'urbanisme i que la limitació dels usos i obres en terrenys inundables s'empara en les competències estatals en matèria de medi ambient i seguretat pública i desenvolupa previsions Directiva Europea i del RD 903/2010 (STS núm. 746/2019, de 3 de juny).

² Sentència núm. 746/2019, de 3 de juny o Sentència 1.349/2019, de 10 d'octubre.

³ Val a dir que aquesta previsió ja ve recollida a l'article 14.1 del RDPH i té sentit atès que la finalitat de la norma és regular domini públic hidràulic i, per tant, propietat de les administracions públiques de manera que el que pretén la norma és eliminar qualsevol dubte sobre la possibilitat que, a través de la qualificació d'un terreny com a inundable, es pugui alterar la titularitat privada per convertir-la en pública.



Doc. original signat per:
Jordi Terrades Santacreu
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0GTQ7CP99LZ8DGAUGVIMVG1RJ9Q6WY43

Data creació còpia:
18/03/2025 09:14:29

Pàgina 3 de 18

Generalitat de Catalunya
Departament de Territori, Habitatge
i Transició Ecològica
Secretaria General

primera magnitud. Del mismo modo, se fijan ciertas limitaciones básicas al uso de las zonas inundables, tal y como establece el TRLA, completando de este modo el desarrollo reglamentario en la materia" (FJ 2).

Atenent doncs les noves previsions del RDPH arran de la seva modificació l'any 2016, es preveuen limitacions dels usos segons:

- La situació bàsica en què es trobi el sol (això és sol urbanitzat o sòl rural).
- La perillositat davant d'inundacions, en funció de la zona on es desenvolupi l'ús o l'activitat:
 - o **Zona de Flux preferent (ZFP)**⁴: limitacions als usos vulnerables davant d'avingudes o que suposin una reducció de la capacitat de desguàs.
 - o **Zona inundable (ZI)**: criteris constructius per a les edificacions destinades a habitatges i recomanacions de seguretat per a d'altres usos.
 - o **Règim especial de municipis amb alta inundabilitat**: per a municipis amb més d'1/3 de la seva superfície inclosa a la ZFP o que per la morfologia del seu territori tinguin una impossibilitat material per orientar els seus futurs desenvolupaments cap a zones no inundables.

En aquest sentit cal tenir en compte que el RDPH diferencia (com ha quedat dit anteriorment), limitacions d'usos segons el tipus de zona (de flux preferent o inundable) i segons el tipus de sòl (rural o situació bàsica de sòl urbanitzat).

⁴ "La zona de flujo preferente es aquella zona constitutiva por la unión de la zona o zonas donde se concentra preferentemente el flujo durante las avenidas, o vía de intenso desagüe, y de la zona donde, para la avenida de 100 años de período de retorno, se puedan producir graves daños sobre las personas y los bienes, quedando delimitado su límite exterior mediante la envolvente de ambas zonas.

A los efectos de la aplicación de la definición anterior, se considerará que pueden producirse graves daños sobre las personas y los bienes cuando las condiciones hidráulicas durante la avenida satisfagan uno o más de los siguientes criterios:

- a) Que el calado sea superior a 1 m.
- b) Que la velocidad sea superior a 1 m/s.
- c) Que el producto de ambas variables sea superior a 0,5 m²/s.

Se entiende por vía de intenso desagüe la zona por la que pasaría la avenida de 100 años de período de retorno sin producir una sobreelevación mayor que 0,3 m, respecto a la cota de la lámina de agua que se produciría con esa misma avenida considerando toda la llanura de inundación existente. La Sobreelevación anterior podrá, a criterio del organismo de Cuenca, reducirse hasta 0,1 m cuando el incremento de la inundación pueda producir graves perjuicios o aumentarse hasta 0,5 m en zonas rurales o cuando el incremento de la inundación produzca daños reducidos.

En la delimitación de la zona de flujo preferente se empleará toda la información de índole histórica y geomorfológica existente, a fin de garantizar la adecuada coherencia de los resultados con las evidencias físicas disponibles sobre el comportamiento hidráulico del río" (RDPH, artículo 9.2).



Doc. original signat per:
Jordi Terrades Santacreu
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0GTQ7CP99LZ8DGAUGVIMVG1RJ9Q6WY43

Data creació còpia:
18/03/2025 09:14:29

Pàgina 4 de 18

Generalitat de Catalunya
Departament de Territori, Habitatge
i Transició Ecològica
Secretaria General

Així, en resum, l'article 9 bis del RDPH concreta les limitacions d'usos en la zona de flux preferent en sòl rural, sens perjudici de les normes complementàries que puguin establir les comunitats autònomes. No obstant això, el precepte es refereix de manera expressa a "noves" instal·lacions, activitats o usos, però res no diu respecte dels ja existents.

Per la seva banda, l'article 9 ter relatiu a les obres i construccions en les Zones de Flux Preferent en sols en situació bàsica de sol urbanitzat, novament parla de "noves edificacions", obres de reparació o rehabilitació que es poden fer sota la premissa de determinats requisits i sens perjudici de les normes addicionals que puguin establir les comunitats autònomes.

Els requisits a què es refereix dit precepte versen, entre d'altres, precisament sobre aspectes relatius a la manca d'augment de la vulnerabilitat de la seguretat de les persones o bens davant avingudes. La prohibició de noves instal·lacions és respecte de determinats edificis (com centres escolars o sanitaris, residències de persones grans, centres esportius o grans superfícies comercials) o activitats (com aquelles que tracten productes que puguin resultar perjudicials per a la salut o l'entorn).

De la mateixa manera que l'article 9 bis pel sòl rural, l'article 9 ter preveu que pels supòsits excepcionals que preveu i per edificacions ja existents, les administracions fomentaran l'adopció de mesures de disminució de la vulnerabilitat i autoprotecció, fent novament remissió a la normativa en matèria de protecció civil (Llei 7/2015 i la pròpia de les comunitats autònomes).

Per la seva banda, l'article 14 i següents es refereixen a les anomenades "Zones Inundables" (període de retorn de 500 anys, atenent a estudis geomorfològics, hidrològics i hidràulics, avingudes històriques i documents o evidències històriques).

Així l'article 14 bis.1 determina les limitacions als usos en dita Zona Inundable, referint-se novament a **"noves activitats, edificacions i usos associats"** concretant que, en la mesura que sigui possible, dites noves activitats, edificacions i usos associats es faran fora de les zones inundables, però reconeix que, quan això no sigui possible, s'atendrà a les previsions normatives de les comunitats autònomes i concretant que cal tenir en compte en el disseny el risc d'inundació. Certament estableix que **s'evitarà l'establiment de (...) zones adreçades a l'allotjament en els càmpings y edificis d'usos vinculats (...)**. Però afegeix que, excepcionalment, quan després del corresponent estudi es certifiqui per les administracions competents en ordenació del territori i urbanisme que no existeix altra alternativa d'ubicació, **es podrà permetre el seu establiment, sempre que es tingui en compte en el disseny el risc d'inundació i s'asseguri la seva accessibilitat en situació d'emergència per inundacions**.

Novament, per als supòsits que es facin edificacions o usos o per a les ja existents, estableix l'article 14 bis.3 que les administracions competents fomentaran l'adopció de mesures de disminució de la vulnerabilitat i autoprotecció, de conformitat novament amb la normativa de protecció civil (Llei 17/2015 i la de les comunitats autònomes).



Doc. original signat per:
Jordi Terrades Santacreu
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0GTQ7CP99LZ8DGAUGVIMVG1RJ9Q6WY43

Data creació còpia:
18/03/2025 09:14:29

Pàgina 5 de 18

Generalitat de Catalunya
Departament de Territori, Habitatge
i Transició Ecològica
Secretaria General

En relació amb les zones inundables, s'haurà de diferenciar entre les incloses en zona de policia (article 6.1. RDPH), de manera que qualsevol obra o treball requerirà d'autorització administrativa o declaració responsable dels organismes de conca i les que no resten incloses en la zona de policia, en les que les activitats seran autoritzades per l'administració competent atenent les limitacions d'ús que preveu el propi article 14 bis i amb informe previ de l'administració hidràulica, excepte que el Pla d'Ordenació Urbana o d'altres figures de plantejament hagin estat informats i hagin ja recollit les oportunes previsions a l'efecte.

Ara bé, la manera en com es defineix la Zona de Flux Preferent pot fer pensar que precisament per les seves característiques, determina per sí mateixa la prohibició d'existència de dits usos o activitats, encara que siguin preexistents.

En aquest sentit, ens tornem a fer ressò del pronunciament del Tribunal Suprem (STS núm. 746/2019), que en conclou el FJ 2º determina que: *"En todo caso, la lectura de los preceptos impugnados en los que se establecen las limitaciones cuestionadas por la parte ponen de manifiesto: que tanto la ampliación de la zona de policía incluyendo las zonas de flujo preferente (art. 9.2) como la determinación de las limitaciones en los arts. 9 bis, 9 ter, 9 quarter y 14 bis, se realiza bajo el amparo legal con invocación de los preceptos del TRLA (arts. 6.2 y 11.3) que sirven de cobertura. Que las concretas limitaciones que se establecen en dichos preceptos responden a la finalidad de garantizar la seguridad de las personas y bienes, refiriendo en cada caso la forma en que la medida que no se permite incidí en la salud y seguridad de las personas, en el entorno o en el incremento de la vulnerabilidad de los riesgos que se tratan de evitar, así como las razones y el alcance con el que se permiten de manera limitada determinadas actuaciones, permaneciendo y justificando la adopción de cada limitación en la defensa y consecución de los objetivos propios de la protección frente a los riesgos de inundación a que responde la normativa en cuestión.*

Y, finalmente, en los propios preceptos impugnados se viene a indicar que las medidas y limitaciones establecidas en el ejercicio de las competencias estatales en la materia, lo son sin perjuicio de las normas complementarias que puedan establecer las comunidades autónomas (art. 9 bis); "autorización o acto de intervención administrativa previa que haya de ser otorgada por los distintos órganos de las Administraciones Públicas" (art. 9.bis.3) (...)"

Pel que fa a les CCAA, es preveu que poden establir normes addicionals de protecció respecte a les **limitacions d'usos en les zones inundables, de conformitat amb les seves competències en ordenació del territori.**

Precisament a l'empara de dita previsió es va plantejar a Catalunya establir previsions al respecte des del punt de vista urbanístic (i.e. modificació de la Disposició Addicional Dinovena del Text Refós de la Llei d'urbanisme), tenint en compte precisament que la Sentència del TS esmentada determina que: *"Por su parte, la legislación urbanística no es ajena al examen de las provisiones de riesgos por inundación en la elaboración y desarrollo de la ordenación urbanística, como resulta del art. 22 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto*



Doc.original signat per:
Jordi Terrades Santacreu
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0GTQ7CP99LZ8DGAUGVIMVG1RJ9Q6WY43

Data creació còpia:
18/03/2025 09:14:29

Pàgina 6 de 18

Generalitat de Catalunya
Departament de Territori, Habitatge
i Transició Ecològica
Secretaria General

Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, cuyo apartado 2 establece la exigencia de que el informe de sostenibilidad de los instrumentos de ordenación incluya un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación” (FJ 2).

Des del punt de vista d'aigües cal destacar en aquest punt el Pla de gestió del Districte de conca fluvial de Catalunya pel període 2022-2027 (aprovat per Decret 91/2023, de 16 de maig (DOGC núm. 8918, de 18 de maig de 2023), el qual, de conformitat amb l'article 13 del Reglament de la Planificació Hidrològica (Decret 380/2006, de 10 d'octubre), consta d'una diagnosi de la situació i les principals pressions que incideixen sobre les masses d'aigua del districte de conca, elaborada a partir dels estudis previs i dels resultats obtinguts de l'aplicació de les previsions del Programa de seguiment i control; un resum de l'anàlisi econòmica de l'aigua; un resum de les mesures contingudes en el Programa de mesures; un registre de plans i programes de gestió específics, un resum de les mesures d'informació pública i consultes aprovades, un llistat de les autoritats competents i una referència als punts de contacte i procediments per obtenir informació de base.

Precisament, l'article 71 de dit Pla, sota el títol “*Criteris en relació amb l'autorització d'activitats en la zona de flux preferent*”, determina la previsió d'autorització d'activitats que qualifica de “no vulnerables” davant d'avingudes i també es refereix a l'autorització d'activitats de caràcter temporal.

Convé destacar, però, la previsió de l'article 72 del mateix, relatiu als “*Criteris en relació amb la legalització d'activitats dintre de la zona de flux preferent*”, referint-se a les activitats que s'han desenvolupat en dita zona durant 15 anys o més a partir del 7 de gener de 2027, si bé subjecte a determinades condicions (i.e. presentació de mesures per disminuir la vulnerabilitat, presentació d'un pla d'actuacions per a la reordenació o reubicació de l'activitat, declaració responsable i, en el seu cas, segons normativa en matèria de protecció civil, pla d'autoprotecció).

Des del punt de vista urbanístic i atenent la qüestió que ens ocupa, cal atendre a les previsions contingudes al Text Refós de la Llei d'Urbanisme de Catalunya, Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost (en endavant, “**TRLUC**”), i més concretament a l'**article 9.2 de la Llei d'Urbanisme**, de conformitat amb el qual:

“... 2. En els terrenys situats en zones de risc d'inundació o d'altres riscos quan, d'acord amb la legislació sectorial, puguin produir danys a les persones o béns, regeixen les limitacions d'ús del sòl que estableix la dita legislació.

En el cas que la legislació sectorial no reguli les limitacions d'ús, no es pot admetre en les zones de risc greu dur a terme actuacions de nova urbanització, ni incrementar l'edificabilitat o la intensitat de l'ús previstes pel planejament en sòl urbà ni edificar en els terrenys situats en sòl no urbanitzable, llevat que es tracti d'una actuació urbanística que inclogui entre les obres d'urbanització les infraestructures o altres mesures que l'administració sectorial consideri necessàries”.



Doc.original signat per:
Jordi Terrades Santacreu
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0GTQ7CP99LZ8DGAUGVIMVG1RJ9Q6WY43

Data creació còpia:
18/03/2025 09:14:29

Pàgina 7 de 18

Generalitat de Catalunya
Departament de Territori, Habitatge
i Transició Ecològica
Secretaria General

Per tant com es pot comprovar, la normativa urbanística, en referir-se a les zones inundables, no prohibeix pròpiament l'existència d'usos, en referir-se a les actuacions de nova urbanització o increment de l'edificabilitat o intensitat d'usos existents.

En aquest sentit abans disposàvem de l'**article 6** del Decret 305/2006, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'Urbanisme a Catalunya, que preveia les **Directrius de preservació davant els riscos d'inundació, però que va quedar derogat** per la Disposició derogatòria 1a.9 de la Llei 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic, sense que a dia d'avui disposem de cap precepte concret relatiu a les zones inundables més enllà del referit article 9.2 del TRLUC i per això resulten d'aplicació les previsions normatives recollides en la normativa sectorial d'aigües⁵.

Dit precepte diferenciava zones amb caràcter d'inundable amb més o menys intensitat segons el període de retorn de l'avinguda. Precisament en funció de dita qualificació, el planejament urbanístic havia de qualificar els terrenys d'una manera o altra per tal d'admetre o no els usos del mateix.

Cal destacar de dita normativa la previsió relativa a què el planejament urbanístic general havia de preveure, de conformitat amb l'administració hidràulica, les actuacions necessàries per a l'adopció de les mesures de protecció davant els riscos d'inundació en els referits àmbits, així com la programació i execució de les obres corresponents.

I més específicament la referència que tenia a les activitats de càmping preexistents i la seva possible adaptació d'aquelles fora d'ordenació, mitjançant l'obtenció de les autoritzacions de les administracions urbanística i hidràulica procedents, fent les obres necessàries per complir les condicions de grau de risc d'inundació establertes.

Derogada dita previsió reglamentària, l'única referència expressa a les activitats de càmping en la normativa urbanística la trobem a la Disposició Addicional Dinovena introduïda precisament per la mateixa Llei 5/2017 de mesures que va derogar l'article 6 del Decret d'urbanisme, la qual, sota el títol "Pla de gestió del risc dels càmpings", preveu que:

*"Per a poder mantenir l'activitat dels càmpings **legalment implantats** a l'entrada en vigor de la present disposició addicional que, d'acord amb la legislació sectorial, es trobin en zones de risc d'inundació que poden produir danys greus a les persones o els béns, els titulars han d'elaborar un pla de gestió del risc i costejar i, si s'escau, executar les mesures correctores que siguin*

⁵ Cal tenir en compte que amb la regulació estatal derivada de la transposició de la Directiva en matèria d'aigües i la modificació del RDPH l'any 2016 pel RD 638/2016, es varen incorporar, com ha quedat dit, limitacions als usos en la denominada Zona de Flux Preferent en sòl rural (art. 9 bis RDPH) i es varen regular les obres i construccions en la zona de Flux Preferent en sòl en situació bàsica de sòl urbanitzat (art. 9 ter RDPH), de manera que les previsions de la normativa autonòmica catalana van quedar desfasades en no preveure ni tan sols referència a les referides Zones de Flux preferent.



Doc. original signat per:
Jordi Terrades Santacreu
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0GTQ7CP99LZ8DGAUGVIMVG1RJ9Q6WY43

Data creació còpia:
18/03/2025 09:14:29

Pàgina 8 de 18

Generalitat de Catalunya
Departament de Territori, Habitatge
i Transició Ecològica
Secretaria General

necessàries per a prevenir els danys, de conformitat amb el pla especial urbanístic tramitat amb aquesta finalitat".

Com es pot comprovar es preveu per una banda l'elaboració d'un "pla de gestió del risc" i mesures correctores, així com la tramitació d'un pla especial urbanístic a l'efecte.

Cal tenir present que, com s'ha dit, dita Disposició Addicional va ser introduïda per l'article 191.8 de la Llei 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públics, per tant un cop ja s'havien fet les pertinents modificacions en el RDPH pel que fa a les zones inundables, però no es pot considerar que estigui pròpiament adaptada a dites previsions normatives, atenent que la nomenclatura de "zones de risc d'inundació" no s'adequa a les diferents zones a què es refereix el RDPH, i en concret, a les zones de flux preferent (art. 9.2 RDPH).

Sobre la coordinació de la matèria urbanística amb les previsions en matèria d'aigües i les zones inundables també ha tingut ocasió de pronunciar-se de manera expressa el Tribunal Suprem en resoldre els recursos interposats contra la modificació del RDPH, qui va destacar, com ja hem exposat, que *"la legislación urbanística no es ajena al examen de las previsiones de riesgos por inundación en la elaboración y desarrollo de la ordenación urbanística"*, remetent-se al TR de la Llei del Sòl, l'article 22.2 de la qual estableix l'exigència de que l'informe de sostenibilitat dels instruments d'ordenació hagin d'incloure un mapa de riscos naturals de l'àmbit objecte d'ordenació (STS núm. 746/2019, FJ 2).

Així mateix, en el FJ 3º de la Sentència 746/2019, determina que: *"No ha de perderse de vista que la elaboración y aprobación de los instrumentos urbanísticos, que definen los derechos y titularidades jurídicas de los propietarios y demás afectados, ha de tomar en consideración los mapas de riesgos naturales (art. 22.2 TRLS) y, en tal sentido, según dispone el art. 15.1 del RD 903/2010, no podrán incluir determinaciones que NO sean compatibles con el contenido de los planes de gestión del riesgo de inundación NI con la normativa sectorial aplicable a cada origen de inundación"*.

I, per tant, conclou: *"En congruencia con ello, las medidas y limitaciones establecidas en razón de tales previsiones de peligrosidad y riesgo de inundación han de valorarse en relación con el escenario de riesgo que se trata de evitar o prevenir, a las que han de adaptarse las edificaciones y demás usos del suelo y no a la inversa"*.

La prevalença de la normativa d'aigües i la submissió a la mateixa de la matèria urbanística en aquest àmbit va ser posada en entredit també en els recursos interposats contra la modificació del RDPH. Si bé ja ha quedat anteriorment exposat que el TS reconeix que no hi ha invasió competencial autonòmica, en aquest punt concreta de manera expressa, donat el creuament competencial existent entre la competència compartida en matèria d'aigües (articles 148.1.10 i 149.1.22 CE); la competència exclusiva de l'Estat en matèria de seguretat pública (art. 149.1.29



Doc. original signat per:
Jordi Terrades Santacreu
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0GTQ7CP99LZ8DGAUGVIMVG1RJ9Q6WY43

Data creació còpia:
18/03/2025 09:14:29

Generalitat de Catalunya
Departament de Territori, Habitatge
i Transició Ecològica
Secretaria General

CE) i la competència en matèria d'urbanisme i ordenació del territori (art. 148.1.3º CE), que (Sentència del TS núm. 1349/2019, de 10 d'octubre (FJ 3º):

"Repárese que ya la Ley de Aguas alude a las "limitaciones en el uso" del suelo de las zonas inundables, ahora bien, siempre que sea necesario para proteger la "seguridad" de las personas. De modo que, siempre desde esa perspectiva, la norma contenida en el artículo 15 del real decreto recurrido NO invade la competencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio, pues en caso de calamidades, como las inundaciones, prevalece el título previsto en el artículo 149.1.29 CE. En este sentido, la finalidad de los planes de gestión de riesgos previstos en el real decreto recurrido no es regular u ordenar los usos del suelo. NO. Su objeto es, además de evitar daños ambientales, proteger la seguridad de las personas y bienes. Y para ello puede resultar imprescindible excluir de dicha ordenación de usos, aquellos suelos en los que concurran riesgos de inundación que, por su propia naturaleza, deben tener carácter rural".

3. Problemàtica que es planteja.

Des d'un punt de vista urbanístic, semblaria que la normativa (Disposició Addicional Dinovena del TRLUC), reconeix la situació dels càmpings i la determinació del règim aplicable mitjançant plans de gestió del risc, mesures correctores i un pla especial tramitat a l'efecte. Tenint en compte però que els plans de gestió del risc no són equiparables als plans d'autoprotecció regulats a la normativa de protecció civil.

Però ja hem dit que no semblaria que dita normativa estigués pròpiament adaptada a les noves previsions de l'àmbit sectorial d'aigua (no obstant haver-se introduït l'any 2017 quan ja estaven en vigor dites previsions normatives al RDPH).

Des del punt de vista de la normativa d'aigües, es planteja el dubte de si el RDPH, en no disposar de cap disposició transitòria d'adaptació de les activitats i usos existents, semblaria obrir la porta a la permanència de les mateixes, amb les corresponents adaptacions davant dels riscos d'inundació, tenint en compte a més el referit pronunciament del TS que es refereix pròpiament al manteniment de les qualificacions i titularitats i en considerar que la normativa es referia a les *"nuevas edificaciones y usos del suelo y exclusivamente a las condiciones impuestas por la protección frente a los riesgos de inundación"*.

Però no ens podem quedar amb el que sembla de la literalitat de la norma, tenint en compte a més les diferents modificacions legislatives operades en la matèria i la concurrència de normativa sectorial de diferents àmbits.

Com ha quedat dit, el RDPH (articles 9 bis i següents i article 14 bis) diferencia limitacions d'usos segons el tipus de zona (de flux preferent o inundable) i segons el tipus de sòl (rural o situació bàsica de sòl urbanitzat). Però ja hem destacat que es refereix a "noves" instal·lacions, activitats o usos.



Doc. original signat per:
Jordi Terrades Santacreu
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0GTQ7CP99LZ8DGAUGVIMVG1RJ9Q6WY43

Data creació còpia:
18/03/2025 09:14:29

Pàgina 10 de 18

Generalitat de Catalunya
Departament de Territori, Habitatge
i Transició Ecològica
Secretaria General

A primer cop d'ull es podria interpretar (erròniament) que es permeten els usos i activitats ja existents. Tanmateix, aquesta interpretació no es pot mantenir, ja que és evident que aquesta preexistència no pot justificar la permanència de l'ús o l'activitat sense cap tipus de limitació. Sembla clar, per tant, que cal preveure un règim específic per conjugar l'activitat amb la zona en la que es troba, i en aquest punt el legislador no concreta les mesures a aplicar i, el que és més rellevant per al que ens ocupa, les conseqüències per al cas que l'adaptació sigui inviable.

En segon lloc, la normativa d'aigües es limita a preveure que tota actuació en la zona de flux preferent ha de comptar amb una declaració responsable sobre el risc d'inundació existent a instància del promotor, per tal d'expressar que coneix i assumeix el risc existent així com les mesures de protecció civil aplicables al cas. Però afegeix que dita declaració és independent de qualsevol autorització o acte d'intervenció administratiu previ que hagi de ser atorgat administrativament, on es trobarien precisament els plans d'autoprotecció exigibles conforme amb la normativa de protecció civil.

Com s'ha avançat, semblaria que la declaració responsable no tindria cap valor des del moment en que els riscos no s'assumeixen sinó que es gestionen a través de l'elaboració de mesures de protecció de les persones i els béns, mesures que –en formar part dels Plans d'Autoprotecció– han de ser homologats per l'administració competent, que és el Departament competent en matèria de protecció civil. És a dir, encara que es disposés d'aquesta declaració responsable, si la Comissió de Protecció Civil no acaba homologant aquella activitat perquè considera que no disposa de mesures de protecció adequades, l'actuació en la ZFP mancaria d'un dels elements essencials, quin és el de l'autoprotecció.

Per la seva banda, l'article 9 ter del RDPH, relatiu a les obres i construccions en les Zones de Flux Preferent en sols en situació bàsica de sol urbanitzat, novament parla de "**noves edificacions**", obres de reparació o rehabilitació que es poden fer sota la premissa de determinats requisits i sens perjudici de les normes addicionals que puguin establir les comunitats autònomes.

Com també ha quedat dit, els requisits a què es refereix dit precepte versen sobre aspectes relatius a la manca d'augment de la vulnerabilitat de la seguretat de les persones o bens davant d'avingudes o no increment de la inundabilitat de l'entorn immediat.

De la mateixa manera que l'article 9 bis per al sòl rural, l'article 9 ter preveu que les administracions fomentaran l'adopció de mesures de disminució de la vulnerabilitat i autoprotecció, fent novament remissió a la normativa en matèria de protecció civil (Llei 7/2015 i la pròpia de les comunitats autònomes), però sense cap més previsió que, per tant, caldrà complimentar concretant les mesures aplicables i, sobre tot pel que aquí ens ocupa, les conseqüències per al cas que l'activitat o ús no pugui disposar de mesures de protecció de les persones i dels béns adequades pel fet de la zona en què es troba situada.



Doc. original signat per:
Jordi Terrades Santacreu
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0GTQ7CP99LZ8DGAUGVIMVG1RJ9Q6WY43

Data creació còpia:
18/03/2025 09:14:29

Pàgina 11 de 18

Generalitat de Catalunya
Departament de Territori, Habitatge
i Transició Ecològica
Secretaria General

Per la seva banda, els ja esmentats article 14 i següents, relatius a les anomenades “Zones Inundables” (període de retorn de 500 anys, atenent a estudis geomorfològics, hidrològics i hidràulics, avingudes històriques i documents o evidències històriques), limita **noves activitats, edificacions i usos associats**” concretant que, en la mesura que sigui possible, dites noves activitats, edificacions i usos associats es faran fora de les zones inundables, però reconeix que, quan això no sigui possible, s’atendrà a les previsions normatives de les comunitats autònomes i concretant que cal tenir en compte en el disseny el risc d’inundació i que s’asseguri la seva accessibilitat en situació d’emergència per inundacions.

Novament, per als supòsits que es facin edificacions o usos o per a les ja existents, la normativa es limita a establir que les administracions competents “fomentaran” l’adopció de mesures de disminució de la vulnerabilitat i autoprotecció, de conformitat novament amb la normativa de protecció civil (Llei 17/2015 i la de las comunitats autònomes), però sense més concreció ni establint les conseqüències envers aquelles activitats o usos que no es puguin adaptar o dissenyar atenent el risc d’inundacions.

En relació amb les zones inundables, s’haurà de diferenciar entre les incloses en zona de policia (article 6.1. RDPH), de manera que qualsevol obra o treball requerirà d’autorització administrativa o declaració responsable dels organismes de conca, i les que no resten incloses en la zona de policia, en les que les activitats seran autoritzades per l’administració competent atenent les limitacions d’ús que preveu el propi article 14 bis i amb informe previ de l’administració hidràulica, excepte que el Pla d’Ordenació Urbana o d’altres figures de plantejament hagin estat informats i hagin ja recollit les oportunes previsions a l’efecte.

En aquest punt cal tenir concretament en compte les previsions de la Resolució INT/764/2016 que inclou determinades instal·lacions de càmping dins de l’àmbit d’aplicació de l’epígraf A de l’Annex I del Decret 30/2015, pel qual s’aprova el catàleg d’activitats i centres obligats a adoptar mesures d’autoprotecció. Concretament les instal·lacions de càmping ubicades en zona de risc greu d’inundació (zones inundables per períodes de retorn de 500 anys o per criteris geomorfològics, com també les zones afectades per cons de dejecció).

Al respecte cal tenir en compte que la “zona inundable per període de retorn de 500 anys” inclou sempre les zones inundables per període de retorn de 10 i 11 anys (entenent que la de 500 anys és sempre més gran i se superposa a la de 10 i 100 anys). A més, la zona de flux preferent és una part de la zona inundable per període de retorn de 10 i 100 anys i per tant també està sempre continguda dins del període de retorn de 500 anys.

Per tant, quan parlem de l’obligació de tenir Pla d’Autoprotecció dels càmpings afectats per zona inundable per període de retorn de 500 anys (Resolució INT/764/2016) també estan inclosos, sempre, els afectats per zona de flux preferent.

A més, a nivell de protecció civil sí que s’afegeixen les zones potencialment inundables o zones inundables per criteris geomorfològics, que són aquelles que estan incloses a l’INUNCAT i que



Doc. original signat per:
Jordi Terrades Santacreu
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0GTQ7CP99LZ8DGAUGVIMVG1RJ9Q6WY43

Data creació còpia:
18/03/2025 09:14:29

Pàgina 12 de 18

Generalitat de Catalunya
Departament de Territori, Habitatge
i Transició Ecològica
Secretaria General

si bé no tenen un estudi hidràulic detallat (períodes de retorn i cabals i velocitats calculades, tal i com preveu el RDPH), sí serveixen d'indici de possible inundació.

El problema d'autoprotecció sorgeix en un càmping en zona de flux preferent (danys greus amb probabilitat elevada) que a més correspon a una inundació ràpida i està a prop de la capçalera d'un riu (com és el cas dels càmpings de muntanya ubicats al Pirineu). En aquests casos no hi ha temps de resposta anticipada i per tant no es pot evacuar a temps. Per això, caldria, si és possible, reubicar la pernoctació. Quan no es pot reubicar perquè quasi tot el càmping està en zona de flux preferent, és on trobem que la normativa actual no fa cap previsió i per tant, cal regular aquest buit normatiu per tal de preveure com caldrà actuar.

Com ha quedat dit, la regulació sectorial analitzada parteix de la possibilitat de què els usos i edificacions existents es poden adaptar als canvis legislatius produïts. Tanmateix, la legislació vigent no contempla el supòsit en que un ús o una instal·lació no es pugui adaptar (sobretot, per la impossibilitat d'acabar homologant el pla d'autoprotecció que, obligatòriament, han d'elaborar aquelles persones que fan activitats que poden generar situacions de greu risc col·lectiu, de catàstrofe o de calamitat pública).

Aquest buit legal, a més, es veu agreujat pel fet que, en cas de voler regular aquesta situació, resulta que cap de les normes sectorials analitzades estableix un procediment específic de tancament o cessament d'activitats, usos o instal·lacions, amb tot el que aquest procediment implica (delimitació competencial, mesures i garanties pels afectats, etc.).

En conclusió, és imprescindible disposar d'una regulació específica que concreti el procediment a seguir, el qual comporti una fase d'inspecció prèvia (amb l'adopció de mesures cautelars, si escau) per verificar la situació dels usos i activitats existents, requeriment d'informació i anàlisi de viabilitat i, en el seu cas, procediment i conseqüències davant la manca d'adaptació de l'ús o activitat a la situació de risc en què es troba a la vista dels informes tècnics emesos.

4. Proposta d'un Decret llei: Extraordinària i urgent necessitat.

L'ús de la figura del Decret llei s'ha de limitar als casos d'extraordinària i urgent necessitat, que no es pot eludir en el cas que ens ocupa, atenent les afectacions més que evidents del canvi climàtic que han derivat en episodis tan alarmants com la Dana de València⁶ i la necessitat de protegir les persones i béns, justificacions aquestes que no solament permetrien adoptar

⁶ El propi TS en pronunciar-se en els recursos d'impugnació del RDPH destaca del Preàmbul del RD de modificació del RDPH que "las inundaciones en España constituyen un riesgo natural que a lo largo del tiempo ha producido los mayores daños tanto materiales como en pérdida de vidas humanas y la lucha contra sus efectos ha sido una constante en la política de aguas y de protección civil, habiéndose constatado, como ya hemos señalado, la insuficiencia de los medios tradicionales adoptados hasta ahora. Por ello, siguiendo el impulso que marca el derecho comunitario, se pretende establecer un marco normativo específico y eficaz para la lucha contra este tipo de riesgos naturales" (STS núm. 1349/2019, de 10 d'octubre, FJ 10).



Doc. original signat per:
Jordi Terrades Santacreu
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0GTQ7CP99LZ8DGAUGVIMVG1RJ9Q6WY43

Data creació còpia:
18/03/2025 09:14:29

Pàgina 13 de 18

Generalitat de Catalunya
Departament de Territori, Habitatge
i Transició Ecològica
Secretaria General

mesures per fer front o donar resposta a una situació d'emergència (amb la immediata protecció i auxili de persones i béns conseqüència de situacions catastròfiques) sinó que també permeten l'adopció d'actuacions preventives.

Pel que fa al marc legal regulador del Decret Llei, la previsió sobre els Decrets Llei la trobem a l'Estatut d'autonomia de Catalunya, l'article 64 del qual estableix el següent:

- "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."*

Precisament cal tenir en compte que l'article 38.3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, disposa 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".

Pel que fa als pressupòsits habilitants del Decret Llei, tal i com ha exposat el Consell de Garanties Estatutàries (CGE) en diversos dictàmens⁷, 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.

⁷ Destaquen el Dictamen 3/2023, d'1 de desembre, sobre el Decret Llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic; 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.



Doc. original signat per:
Jordi Terrades Santacreu
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0GTQ7CP99LZ8DGAUGVIMVG1RJ9Q6WY43

Data creació còpia:
18/03/2025 09:14:29

Pàgina 14 de 18

Generalitat de Catalunya
Departament de Territori, Habitatge
i Transició Ecològica
Secretaria General

Així, en paraules del CGE, en el dictamen 3/2023, d'1 de desembre⁸:

"La figura del decret llei, com és sabut, incorporada a l'ordenament jurídic català en l'Estatut de 2006, habilita el Govern amb caràcter extraordinari per dictar una norma amb rang de llei. En conseqüència, el seu ús per part del poder executiu ha de ser entès de forma estricta i, en aquest sentit, ha de respectar els límits formals i materials que conté l'article 64.1 EAC. D'aquesta manera, d'una banda, el decret llei ha de respondre a una necessitat extraordinària i urgent (pressupòsit formal habilitant) i, de l'altra, el seu contingut no pot regular les matèries que són vedades a aquest tipus de norma (límit material). Així, «en la mesura que sostreu la matèria regulada del debat parlamentari, és un instrument en mans de l'Executiu que ha de ser utilitzat amb caràcter estricte perquè l'atribució al Govern de la potestat legislativa material és extraordinària i ha de respectar sempre el marc delimitador que assenyalava l'article 64.1 EAC» (DCGE 2/2019, de 22 de febrer, FJ 2, amb citació del DCGE 7/2010, FJ 3)".

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

Pel que fa a 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 (TC) 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.

En aquest sentit, la STC 111/2024, de 10 de setembre⁹, al seu FJ 4t., considera que la concurrència de si es produeix un supòsit d'extraordinària i urgent necessitat és un judici polític i que el TC l'únic que ha de fer és decidir si aquest judici "no desborda els límits d'allò manifestament raonable" (en línia amb la doctrina anterior, SSTC 40/2021, 126/2023, 166/2023, ...).

Quant a l'existència d'una necessària connexió entre la situació d'extraordinària i urgent necessitat definida i les mesures concretes adoptades, s'ha d'avaluar tenint en compte un doble criteri: d'una banda, el contingut, i d'altra banda, l'estructura de les disposicions del Decret llei. Des d'aquesta doble perspectiva, les mesures han de ser concretes i d'eficàcia immediata per

⁸ Dictamen 3/2023, d'1 de desembre, sobre el Decret llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic.

⁹ Referida al recurs d'inconstitucionalitat 8367-2022, interposat en relació a Decret-lei de la Junta d'Andalusia 8/2022, de 27 de setembre, pel qual es modifica la Llei 2/2003, de 12 de maig, de transports urbans i metropolitans de viatgers a Andalusia.



Doc. original signat per:
Jordi Terrades Santacreu
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web [csv.gencat.cat](https://www.csv.gencat.cat) fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0GTQ7CP99LZ8DGAUGVIMVG1RJ9Q6WY43

Data creació còpia:
18/03/2025 09:14:29

Pàgina 15 de 18

Generalitat de Catalunya
Departament de Territori, Habitatge
i Transició Ecològica
Secretaria General

fer front a la situació d'extraordinària i urgent necessitat. En altres paraules, les disposicions han de tenir relació directa o indirecta amb la situació que pretenen afrontar i, a més a més, han de modificar de manera immediata la situació jurídica existent.

Pel que fa la necessitat extraordinària, fent-nos ressò de les consideracions que al respecte fa el Consell de Garanties Estatutàries en el Dictamen 2/20212 (FJ 2), disposa que: "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 concurra 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))."

A les exigències anteriors cal afegir també l'acreditació de l'existència de la urgència. Aquesta s'ha d'entendre com la necessitat d'una actuació normativa immediata i, en general, s'ha vinculat a avaluar si des del punt de vista del procediment legislatiu ordinari no existeix una altra opció que facilités la tramitació de la disposició sense haver de recórrer a l'excepcionalitat d'una norma d'origen governamental, tenint en compte que, en el cas de l'exercici de la potestat legislativa per un govern autonòmic, el Tribunal Constitucional ha declarat que un factor a tenir en compte és el temps inferior que requereix tramitar un projecte de llei en l'assemblea autonòmica, pel fet que és unicameral (STC 8/2023, de 22 de febrer, FJ 5, amb citació de moltes altres).

Des d'aquesta perspectiva, cal valorar, doncs, si hagués estat possible una altra fórmula de tramitació legislativa sense haver de recórrer a aquesta figura, com per exemple el procediment per lectura única, per bé que, en aquest cas, només és possible si la naturalesa del projecte ho aconsella o la simplicitat de la formulació ho permet (art. 138 Reglament del Parlament) o bé



Doc. original signat per:
Jordi Terrades Santacreu
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0GTQ7CP99LZ8DGAUGVIMVG1RJ9Q6WY43

Data creació còpia:
18/03/2025 09:14:29

Pàgina 16 de 18

Generalitat de Catalunya
Departament de Territori, Habitatge
i Transició Ecològica
Secretaria General

mitjançant el procediment d'urgència (art. 107 Reglament), que també possibiliten una significativa celeritat en la tramitació de la iniciativa legislativa.

Així, i en concordança amb aquestes condicions, el Consell va entendre que el Govern únicament estaria legitimat per exercir la 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 1/2012, FJ 2, i STC 137/2011, de 14 de desembre, FJ 4), com precisament ocorre en el cas que ens ocupa.

Cal recordar però que tant el Tribunal Constitucional com el Consell han flexibilitzat en ocasions aquesta vinculació entre la urgència i la impossibilitat de recórrer als procediments parlamentaris mitjançant una valoració de conjunt de tots els elements a considerar en l'apreciació de la concurrència del supòsit de fet habilitant d'un decret llei sense entrar específicament a valorar la viabilitat de l'alternativa dels procediments parlamentaris d'urgència (STC 93/2015, FJ 6; DCGE 15/2014, FJ 2, i 2/2019, FJ 2).

Així, en el dictamen 3/2023, citat, el CGE afirma:

“A les exigències anteriors cal afegir també l'acreditació de l'existència de la urgència. Aquesta s'ha d'entendre com la necessitat d'una actuació normativa immediata i, en general, s'ha vinculat a avaluar si des del punt de vista del procediment legislatiu ordinari no existeix una altra opció que facilités la tramitació de la disposició sense haver de recórrer a l'excepcionalitat d'una norma d'origen governamental, tenint en compte que, en el cas de l'exercici de la potestat legislativa per un govern autonòmic, el Tribunal Constitucional ha declarat que un factor a tenir en compte és el temps inferior que requereix tramitar un projecte de llei en l'assemblea autonòmica, pel fet que és unicameral (STC 8/2023, de 22 de febrer, FJ 5, amb citació de moltes altres).

Des d'aquesta perspectiva, cal valorar, doncs, si hagués estat possible una altra fórmula de tramitació legislativa sense haver de recórrer a aquesta figura, com per exemple el procediment per lectura única, per bé que, en aquest cas, només és possible si la naturalesa del projecte ho aconsella o la simplicitat de la formulació ho permet (art. 138 Reglament del Parlament) o bé mitjançant el procediment d'urgència (art. 107 Reglament), que també possibiliten una significativa celeritat en la tramitació de la iniciativa legislativa.”

En el cas que ens ocupa és evident que concorren els pressupòsits habilitants necessaris per poder tramitar i aprovar un decret llei, com a norma amb rang legal que podria donar resposta jurídica a la manca de regulació detectada d'aquells supòsits on els usos, les instal·lacions i les activitats existents no poden adaptar-se als requisits de protecció civil, urbanístics i de planificació hidrològica legalment establerts.



Doc. original signat per:
Jordi Terrades Santacreu
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0GTQ7CP99LZ8DGAUGVIMVG1RJ9Q6WY43

Data creació còpia:
18/03/2025 09:14:29

Pàgina 17 de 18

Generalitat de Catalunya
Departament de Territori, Habitatge
i Transició Ecològica
Secretaria General

En aquest sentit cal tenir en compte l'Informe emès per l'Agència Catalana de l'Aigua, on es deixa constància de la situació de perillositat de diversos establiments de càmpings, que s'ha posat de manifest arran de l'actualització de la cartografia d'inundabilitat existent, en la que es determina que 33 establiments de càmping tenen més del 50% de la seva superfície dins la zona de flux preferent. Dada que pot veure's incrementada, atenent que d'altres establiments es troben travessats per un curs fluvial o es troben a poca distància d'un.

En aquest sentit cal tenir en compte també les conclusions a les que arriba l'informe emès pel Servei Meteorològic de Catalunya. En aquest informe s'exposen les variabilitats meteorològiques derivades del canvi climàtic, que afecten de manera notable al conjunt del Pirineu (que es qualifica com un dels indrets que més pateix i patirà els efectes del canvi climàtic), la qual cosa incrementa els episodis de pluja intensa (torrencialitat). Aquest informe també posa en relleu que per a predir crescudes i inundacions sobtades resulta essencial disposar de la informació que proporcionen els sistemes d'observació meteorològica. En aquest punt concret cal tenir especialment present que, malauradament, la precisió en l'estimació de precipitacions en regions muntanyoses està limitada pels bloquejos en el feix radar quan aquests estan massa a prop de les muntanyes o per l'alçaria del feix i l'amplada del volum de mostreig quan els radar estan molt lluny.

Per superar aquestes limitacions, cal considerar els radars poliarimètrics de banda X com a solució, però fins que es pugui materialitzar la seva implementació cal un estudi acurat de la determinació de les localitzacions més òptimes, tenint en compte a més el cost econòmic de dita solució.

Aquest fet encara justifica més la extraordinària i urgent necessitat de la mesura de regulació que es proposa.



Doc. original signat per:
Jordi Terrades Santacreu
17/03/2025

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 18/03/2028

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ



0GTQ7CP99LZ8DGAUGVIMVG1RJ9Q6WY43

Data creació còpia:
18/03/2025 09:14:29

Pàgina 18 de 18