

Comunicació

al Govern sobre la consulta pública prèvia a l'elaboració d'un Projecte de decret pel qual s'aprova el reglament de la planificació hidrològica de Catalunya

El Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural ha de dur a terme la consulta pública prèvia a l'elaboració d'un Projecte de decret pel qual s'aprova el reglament de la planificació hidrològica de Catalunya, de conformitat amb l'article 66 bis de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

Per tot això, a proposta de la consellera d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural, el Govern

Pren coneixement de la consulta pública prèvia a l'elaboració d'un Projecte de decret pel qual s'aprova el reglament de la planificació hidrològica de Catalunya, amb el contingut que s'annexa.

Consulta pública prèvia a l'elaboració del Projecte de decret pel qual s'aprova el reglament de la planificació hidrològica de Catalunya

1. Problemes que es pretenen solucionar

La Directiva 2000/60/CE, del Parlament Europeu i del Consell de 23 d'octubre, per la qual s'estableix un marc comunitari d'actuació en l'àmbit de la política d'aigües, dissenya un sistema de planificació adreçat a l'assoliment del bon estat dels diferents tipus de masses d'aigua dels estats membres i a lluitar contra la contaminació. En síntesi, s'estableix el deure d'aprovar un pla de gestió per a cada demarcació hidrogràfica, completat amb programes de mesures i plans o programes de gestió específics, i per programes de seguiment i control. Aquesta Directiva ha estat completada per altres normes comunitàries adoptades amb posterioritat com són: la Directiva 2006/118/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre, relativa a la protecció de les aigües subterrànies contra la contaminació i el seu deteriorament, la Directiva 2008/105/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de desembre, relativa a les normes de qualitat ambiental a l'àmbit de la política d'aigües, la Directiva 2013/39/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 d'agost, per la qual es modifiquen les directives 2000/60/CE i 2008/105/CE quant a les substàncies prioritàries en l'àmbit de la política d'aigües, i la Directiva 2009/90/CE de la Comissió, de 31 de juliol, per la qual s'estableixen, de conformitat amb la Directiva 2000/60/CE, les especificacions tècniques de l'anàlisi química i del seguiment de l'estat de les aigües.

El sistema de planificació dissenyat per la normativa comunitària ha estat incorporat a la normativa bàsica estatal mitjançant el text refós de la Llei d'aigües, aprovat per Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, i les seves modificacions. La regulació bàsica del contingut dels instruments de la planificació hidrològica es complementa amb alguns dels preceptes de la Llei 10/2001, de 5 de juliol, del Pla Hidrològic Nacional com el seu article 27, relatiu als plans especials d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera. La regulació legal ha estat desenvolupada pel Reglament de la planificació hidrològica, aprovat per Reial decret 907/2007, de 6 de juliol, que conté alguns preceptes de caràcter bàsic. Aquesta normativa bàsica ha estat objecte de successives modificacions per tal d'adaptar-la a les modificacions que ha experimentat la Directiva 2000/60/CE, la darrera de les quals ha estat la modificació del reglament de la planificació mitjançant el Reial decret 1159/2021, de 28 de desembre.

La Generalitat, en exercici de les seves competències reconegudes a l'article 117.1 de l'Estatut, ha regulat la planificació hidrològica al títol II del text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya, aprovat per Decret legislatiu 3/2003, de 4 de novembre, i a la seva norma de desenvolupament, el Reglament de la planificació hidrològica, aprovat per Decret 380/2006, de 10 d'octubre. La regulació legal, continguda a l'esmentat títol II del text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya, ha estat també objecte de successives modificacions per solucionar alguns problemes pràctics detectats en la seva aplicació i per adaptar-la a les modificacions de la normativa bàsica estatal, les darreres de les quals han estat les operades per Llei 5/2020, de 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'Impost sobre Instal·lacions que incideixen en el medi ambient, que va incidir especialment en la regulació de la planificació hidrològica, i per l'article 84 de la Llei 2/2021, del 29 de desembre, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic.

En aplicació d'aquestes normes s'ha elaborat la planificació hidrològica del districte de conca fluvial de Catalunya per als escenaris 2009-2015, 2016-2021 i 2022-2027, actualment en tramitació.

El Reglament de la planificació hidrològica català no ha estat modificat per adequar el seu contingut a les modificacions de les diferents normes comunitàries, bàsiques i catalanes. Aquest fet, genera que existeixin, d'una banda previsions legals mancades del desenvolupament reglamentari necessari per a la seva aplicació pràctica, i de l'altra, discordances entre la regulació legal i el desenvolupament reglamentari. En concret, es considera necessari:

1. Esmenar les mancances detectades en la incorporació a l'ordenament jurídic català de la Directiva 2000/60/CE i de les seves modificacions, que ja van ser assenyalades per les institucions comunitàries en el decurs de la tramitació del procediment d'infracció 2009/2003 i que va donar lloc a la Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea de 24 d'octubre de 2013, com poden ser la necessitat de desenvolupar la regulació del contingut d'alguns dels instruments de la planificació hidrològica.

2. Desplegar algunes dels preceptes del refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya, que han estat incorporats en les seves successives modificacions com poden ser el reconeixement exprés de la facultat de planificar obres i actuacions relacionades amb el cicle de l'aigua de competència de la Generalitat, i que, per tant, no resten circumscrites a les conques internes sinó que poden abastar tot el territori de Catalunya, o les relatives al contingut i procediment d'aprovació del Programa de seguiment i control i del Pla especial en situació d'alerta i eventual sequera.

4. Dispersió dels continguts de la planificació hidrològica, la regulació dels quals es troba en diverses normatives.

5. Insuficient adaptació a la normativa bàsica com a conseqüència de les darreres modificacions introduïdes en el Reglament de la planificació hidrològica i l'aprovació d'altres disposicions que estableixen determinats continguts obligatoris de la planificació.

6. Obsolescència de les previsions que conté el reglament vigent pel que fa a la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental, i necessària adaptació a la Llei 16/2017, del canvi climàtic.

Aquests problemes detectats han generat dubtes en l'operador jurídic, particularment en l'Administració hidràulica que és la responsable d'elaborar i aplicar els instruments de la planificació hidrològica, com pot ser els derivats l'existència de dues regulacions contradictòries en relació amb el procediment d'aprovació dels programes de seguiment i control o sobre el seu contingut, o sobre la manera d'aprovar canvis de solució tècnica en actuacions planificades o sobre com aprovar els programes d'obres hidràuliques que afecten a més d'una demarcació hidrogràfica. Els referits problemes han motivat l'adopció de solucions parcials com pot ser la tramitació d'acords del Govern per tal d'aprovar les actuacions de competència de la Generalitat en conca compartida, i endarreriments en la tramitació dels instruments de la planificació hidrològica, amb el corresponent risc d'incompliment dels objectius i terminis comunitaris, amb la corresponent possibilitat de repercussió de les eventuais condemnes a la Generalitat, en els termes de l'article 3.3 del Reial decret 515/2013, de 5 de juliol, i el risc de no assolir el bon estat de les masses d'aigua.

Per tal de solucionar aquesta problemàtica es considera necessària una adaptació de la regulació reglamentària relativa al contingut i procediment d'aprovació dels instruments de la planificació hidrològica de competència de la Generalitat.

2. Els objectius que es volen assolir

La finalitat principal que es pretén assolir amb l'adopció d'una nova regulació relativa al contingut i als procediments d'elaboració dels instruments de la planificació hidrològica és la de disposar d'uns plans i programes hidrològics adaptats a la normativa comunitària i a les disposicions de la normativa bàsica estatal vigents de manera que permetin el compliment dels objectius que aquesta ordena:

- Assolir el bon estat de les masses d'aigua, evitar-ne la degradació i lluitar contra la contaminació.
- Garantir de forma efectiva la suficiència de recursos hídrics a les activitats econòmiques i a la població en general.
- Assegurar la preservació dels recursos aquífers repartits arreu del país davant del repte del canvi climàtic.

L'assoliment d'aquestes fites contribuiria al seu torn a complir un dels Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) que guien la implementació de l'Agenda 2030 de les Nacions Unides per al Desenvolupament Sostenible, aprovada el 25 de setembre del 2015 com és Garantir la disponibilitat i la gestió sostenible de l'aigua i el sanejament per a tothom (objectiu 6).

Aquesta finalitat principal de la nova regulació pot ésser assolida si aquesta permet l'assoliment dels següents objectius específics:

- Millorar la seguretat jurídica tot garantint el coneixement de la normativa aplicable a la planificació hidrològica, tant pel que fa al contingut dels diferents instruments de planificació com del seu procediment d'aprovació.
- Incrementar el grau d'eficàcia en l'elaboració i tramitació dels instruments de la planificació hidrològica i en la seva aplicació que eviti endarreriments i garanteixi el compliment dels terminis imposats per la normativa comunitària.
- Facilitar la coordinació entre les diferents administracions competents, especialment pel que fa a aquells plans i programes d'obres i actuacions hidrològiques de competència de la Generalitat de Catalunya que tenen efectes en l'àmbit de la part catalana de les conques compartides.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives

Les possibles solucions alternatives que es plantegen per donar resposta a la problemàtica detectada són

- a) L'opció de no fer res o mantenir la situació actual. Aquesta solució no donaria solució a la problemàtica plantejada ja que suposaria mantenir una norma reglamentària obsoleta no

adaptada ni als preceptes legals que desenvolupa, és a dir, el títol II del text refós de la legislació en matèria d'aigües que, com s'ha exposat, han estat modificats en diverses ocasions, ni a la normativa bàsica en la matèria, també modificada, ni a la normativa comunitària. En conseqüència, persistiria la situació d'inseguretat jurídica derivada de l'existència de regulacions vigents incoherents i fins i tot contradictòries, i les dificultats a l'hora d'elaborar i tramitar els plans i programes hidrològics amb el consegüent risc tant per a l'assoliment dels objectius ambientals com pel que fa al compliment dels terminis establerts a la normativa comunitària, incompliments que, al seu torn, poden donar lloc a l'exigència de responsabilitats.

b) Opcions no normatives. La possible implementació de mesures no normatives, com les que ja s'han anat adoptant per poder aprovar els instruments de la planificació hidrològica vigents i en tramitació, com el pla de gestió del districte de conca fluvial de Catalunya per al període 2022 – 2027, com, per exemple, aplicar directament aquells preceptes de la normativa catalana o estatal que si que han estat adaptats a la regulació comunitària, no resol de manera definitiva els dubtes interpretatius plantejats per la discordança entre la regulació legal i la regulació reglamentària i suposen dilacions en la seva adopció i, en darrer terme, en l'assoliment dels objectius de la planificació hidrològica. La pervivència d'una norma reglamentària obsoleta no pot ésser resolta mitjançant opcions de caràcter no normatiu.

c) Les opcions normatives. L'aprovació d'una norma reglamentària adreçada a adaptar l'actual regulació a les novetats legislatives i comunitàries, es considera la preferida per la unitat promotora atès que és la única que permet depurar l'ordenament de preceptes obsolets i discordants amb la regulació legal, i, per tant, la que garanteix la solució dels problemes que s'han detectat.

Es poden plantejar dues alternatives de caràcter normatiu:

c.1 Aprovar una norma de modificació del vigent reglament de la planificació hidrològica, aprovat per Decret 380/2006, de 10 d'octubre.

Aquesta opció es descarta perquè l'abast de la modificació seria molt més extens que els preceptes que romandrien inalterats, és a dir, quedaria un text normatiu amb moltes afectacions per la necessitat d'ampliar i adaptar el contingut del reglament en concordança amb allò l'exposat en l'apartat d'objectius. A més, cal efectuar canvis sistemàtics que determinen que continguts incorporats en annexos passen a integrar-se en l'articulat. Sense fer-ne una relació exhaustiva, els articles afectats serien l'1, 2, 3, 4, 5, 6, 7,8, 13, 14, 15, 21 i 23 i els annexos 1, 2 i 3, i també caldria suprimir les disposicions transitòries.

c.2 Aprovar una nova norma que substitueixi totalment el Decret 380/2006.

L'opció preferida és elaborar un nou reglament de la planificació hidrològica que incorpori en un sol text normatiu tots els continguts que han d'incloure els instruments de la planificació del Districte de conca fluvial de Catalunya derivats de la Directiva 2000/60, i també aquells altres programes sobre els quals la Generalitat exerceix una competència que abasta tot el territori de Catalunya, com podrien ser els de sanejament de les aigües residuals. I tot això degudament adaptat als canvis normatius anteriorment esmentats.

Pel que fa a l'abast material d'aquesta norma reglamentària, es considera que aquesta ha de regular, en primer lloc, el procediment d'elaboració i aprovació dels instruments de la

planificació hidrològica, adaptant la regulació a les modificacions que ha experimentat el títol II del text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya en relació a aspectes com el procediment d'aprovació dels programes de seguiment i control, la possibilitat d'aprovar plans i programes d'obres i actuacions hidrològiques de competència de la Generalitat amb un àmbit territorial superior al del districte de conca fluvial de Catalunya, com són les obres de sanejament o el procediment per aprovar canvis de solució tècnica d'obres i actuacions planificades.

En segon lloc, es considera que aquesta norma també ha d'incorporar la regulació del contingut dels instruments de la planificació hidrològica, d'acord amb la vigent normativa bàsica estatal i comunitària, ja que, d'una banda, el text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya, si bé regula aquests continguts, ho fa de manera enunciativa, que requereix d'un desenvolupament detallat, i, de l'altra, hi ha preceptes del reglament estatal que no tenen caràcter bàsic i que, per tant, hi ha aspectes materials que requereixen d'una regulació autonòmica, per tal de donar compliment a la normativa comunitària.

4. Impactes més rellevants de les diferents opcions considerades

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat.

Des d'un punt de vista organitzatiu, de personal i pressupostari, cap de les opcions plantejades no suposa cap impacte significatiu en l'Administració de la Generalitat, ja que l'elaboració dels instruments de la planificació hidrològica que preveuen la normativa comunitària, bàsica i el text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya, adreçats a l'assoliment dels objectius ambientals, és un deure que ha de ser complert en qualsevol dels casos per la Generalitat i, concretament, per la seva Administració hidràulica. Adoptar una o altra opció no implica un increment o una disminució en les despeses ni la necessitat de modificar l'actual organització d'aquesta Administració.

No obstant això, l'opció de no fer res o les opcions de caràcter no normatiu resten eficàcia en el desenvolupament de les tasques de redacció dels plans i programes hidrològics i en la tramitació dels seus instruments d'aprovació. Aquesta menor eficàcia en la tramitació dels plans i programes hidrològics, sumada a la manca d'adaptació, pel que fa a la regulació del seu contingut, podrien suposar, tal i com s'ha exposat possibles impactes pressupostaris per a la Generalitat derivats de la repercussió d'eventuals condemnes per incompliment de la Directiva 2000/60/CE.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.

Cap de les possibles opcions alternatives considerades no són susceptibles de produir un impacte en les administracions locals atès que la regulació del contingut i procediment d'aprovació dels plans hidrològics s'adreça directament a l'Administració de la Generalitat, particularment a la seva Administració hidràulica, i no incideix ni sobre les competències ni sobre les finances dels ens locals.

En tot cas, la inseguretats jurídica derivada del manteniment de l'actual situació o de la implementació de mesures no normatives com les de caràcter interpretatiu, pot generar dubtes als responsables de les administracions locals sobre la manera com s'articula la seva participació en l'elaboració de plans i programes. A més, la pervivència d'una regulació obsoleta que genera problemes en la seva aplicació és

susceptible de produir dilacions en l'aprovació dels instruments de la planificació hidrològica i en la seva aplicació que si que podrien incidir negativament en els ens locals, especialment pel que fa a possibles retards en l'aprovació de la planificació d'obres i actuacions de sanejament d'aigües residuals urbanes o d'abastament a les poblacions.

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses.

El fet que la regulació del procediment d'aprovació i del contingut dels plans i programes s'adrexi exclusivament a l'Administració de la Generalitat, i que, per tant, no generi ni drets, ni obligacions, ni prevegi modificacions en el règim d'intervenció de l'Administració ni la imposició de noves càrregues administratives a la ciutadania o a les empreses, permet afirmar que cap de les opcions considerades genera impactes en aquests termes.

En tot cas, la millora en la regulació d'aquestes matèries, amb l'eliminació de les disposicions obsoletes, que resulta de les opcions de caràcter normatiu, afavoreix la seguretat jurídica, tant pel que fa a conèixer quin és el contingut de cada tipus de pla i programes, dels efectes que poden generar i de les seves finalitats, com pel que fa a tenir clars els mecanismes de participació ciutadana en l'adopció d'aquests plans i programes. Així mateix, una millor regulació permet una major eficàcia en la tramitació d'aquests plans evitant dilacions que si que poden incidir en la ciutadania o en l'activitat econòmica. Entre les dues opcions normatives, es considera que garanteix més la seguretat jurídica la consistent en l'adopció d'una nova norma que substitueixi íntegrament el vigent reglament de la planificació hidrològica.

d) Altres impactes econòmics, socials o ambientals rellevants

d.1 Impactes econòmics

Cap de les alternatives examinades no són susceptibles de generar un impacte econòmic directe identificable, ja que la norma s'adreça a l'Administració hidràulica mateixa sense que, tal com s'ha analitzat, suposi, per si mateixa, un impacte pressupostari.

No obstant això, una major eficàcia en l'aprovació dels instruments de la planificació hidrològica derivada de l'adaptació de la vigent regulació reglamentària, pot suposar efectes positius de caràcter econòmic ja que, tal i com s'ha afirmat, un dels objectius finals que es pretén aconseguir és que la planificació hidrològica permeti disposar de recursos hídrics per als diferents usos econòmics.

b.2 Impactes socials

Pel que fa als impactes socials de les opcions plantejades, sí que s'aprecia que l'opció de "no fer res" o d'implementar mesures de caràcter no normatiu pot generar un impacte social negatiu per la inseguretat jurídica que genera mantenir un Decret mancat d'adaptació a la normativa vigent i el risc que se'n derivin d'eventuals responsabilitats.

Dins de l'opció normativa, s'identifica un impacte social negatiu en l'alternativa de modificar el Decret 380/2009 vigent perquè es mantindria amb pocs preceptes originals vigents i sistemàticament resultaria poc clara.

Contràriament, l'alternativa escollida d'adoptar una nova norma que substitueixi la vigent generaria un impacte social positiu en donar claredat a l'ordenament jurídic perquè hi hauria un sol cos normatiu amb els continguts exigits per la legislació vigent.

d.3 Impactes ambientals

L'opció de "no fer res" o l'adopció de mesures de caràcter no normatiu no generen per si mateixes un impacte ambiental negatiu, si bé és possible que una major dilació en l'elaboració dels plans i programes hidrològics suposi endarreriments en l'assoliment dels objectius ambientals.

En canvi, es considera que l'opció normativa triada tindria un efecte positiu en el medi ambient en disposar d'una normativa que recull els nous continguts que s'han anat incorporant a la planificació des de l'any 2006, i especialment els requeriments derivats de l'adaptació al canvi climàtic.