

INFORME

En relació a la possibilitat de contractar pel procediment d'emergència la realització de determinades obres en l'àmbit del Pantà de Riudecanyes .

Entrena & Santín ABOGADOS

Barcelona, abril de 2024

ANTECEDENTS

I.- Mitjançant Acord de Govern de 8 de gener de 2020 (publicat al DOGC de 10 de gener de 2020), es va aprovar el Pla Especial d'Actuació en situació d'alerta i eventual sequera (PES). El PES té la condició de pla administratiu, dictat a l'empara de la Directiva d'aigües 2000/60/CE, de 23 d'octubre de 2000, i de l'article 27.4 de la Llei 10/2001, de 5 de juliol, del Pla Hidrològic Nacional, que faculta les administracions hidràuliques competents -en aquest cas, la catalana- per elaborar a les conques intracomunitàries plans especials d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera que incloguin les regles d'explotació dels sistemes i les mesures que cal aplicar en relació amb la utilització del domini públic hidràulic.

El PES indica en la seva Introducció la necessitat d'aconseguir un equilibri entre tots els interessos que puguin resultar afectats en la planificació hidrològica, conclouent que s'han de limitar al mínim indispensable les interferències a les activitats econòmiques usuàries d'aigua (tals com el reg agrícola, indústria i activitats recreatives), en els termes següents:

*“Al Districte de Conca Fluvial de Catalunya (DCFC) els volums destinats a l'abastament urbà són significativament superiors als que es lliuren a la resta d'usos. Aquest fet agreuja els efectes d'una sequera, disminueix la capacitat d'adaptació i obliga a donar màxima prioritat a la salvaguarda dels abastaments. Però alhora cal trobar un equilibri amb els condicionants econòmics, optimitzant l'ús de les infraestructures que comporten un major cost (com ara les dessalinitzadores) **i limitant al mínim indispensable les interferències a les activitats econòmiques usuàries de l'aigua (reg agrícola, indústria i sector recreatiu).** I tot això sense oblidar els requeriments ambientals. L'assoliment d'aquest múltiple equilibri és el major repte a l'hora de planificar la gestió de la sequera”.*

II.- A partir de l'any 2021 les precipitacions al districte de conca fluvial de Catalunya han experimentat una important reducció, que s'ha accentuat i aprofundit durant els anys 2022 i 2023, persistint en els primers mesos del 2024. Així mateix, no és previsible que aquesta situació millori a curt termini, ja que la sequera s'ha anat perllongant i agreujant de manera generalitzada, i, malgrat s'han implementat les mesures previstes al PES, s'ha constatat que les restriccions imposades als usos no són suficients per superar aquesta situació de sequera severa i persistent.

III.- Atès que les previsions no apuntaven a cap canvi de tendència d'aquest escenari, es va aprovar el **DECRET LLEI 1/2023, de 28 de febrer, pel qual s'estableixen mesures extraordinàries i urgents per fer front a la situació de sequera excepcional en l'àmbit del districte de conca fluvial de Catalunya**. Per tant, l'objecte de dit Decret Llei és establir aquelles normes i mesures de caràcter extraordinari i urgent per a l'aprofitament dels recursos hidràulics escassos i garantir la prestació adequada dels serveis del cicle de l'aigua i, en especial, l'abastament domiciliari d'aigua apta pel consum humà.

IV.- A la vista de que l'esmentat Decret llei no disposa que la contractació de les inversions urgents es poguessin fer pel tràmit d'emergència, ni garanteix les inversions més urgents i necessàries per a ajudar els ajuntaments i tirar endavant projectes clau i mesures especials per als sectors especialment afectats, com les explotacions agrícoles i ramaderes del país, es va aprovar la **LLEI 9/2023, del 19 de maig, de mesures extraordinàries i urgents per a afrontar la situació de sequera excepcional a Catalunya**. Dita Llei complementa -no deroga- el Decret Llei 1/2023, i inclou la tramitació d'emergència de les obres i actuacions prioritàries i garanteix les inversions necessàries per ajudar als sectors especialment afectats, tal com s'exposa en el propi preàmbul de la Llei 9/2023.

V.- El Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural mitjançant **Resolució ACC/2892/2023, de 4 d'agost** va declarar l'entrada en estat d'emergència per sequera hidrològica de la unitat d'explotació "11 Riudecanyes", i mitjançant la **Resolució ACC/220/2024, d'1 de febrer**, va declarar l'entrada en estat de sequera pluviomètrica extrema la unitat d'explotació 11 Embassament de Riudecanyes. En els Annexos 1 d'ambdues Resolucions s'indica que la unitat d'explotació Riudecanyes es troba en un estat de sequera pluviomètrica extrema i en un estat de sequera hidrològica d'emergència.

VI.- El mes de gener de 2024, el Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural, mitjançant l'Agència Catalana de l'Aigua i Infraestructures de la Generalitat de Catalunya, SAU, va publicar la licitació dels següents contractes:

- Redacció del projecte constructiu del sistema de regeneració d'aigua depurada a l'estació depuradora d'aigües residuals de Reus per a reg. TM diversos.
- Redacció del projecte constructiu de la bassa d'emmagatzematge d'aigua regenerada de l'EDAR de Reus i connexió amb la xarxa de reg de la CCRR de Riudecanyes.

Ambdós contractes tenen una tramitació ordinària mitjançant el procediment d'adjudicació obert.

A dia d'avui encara no s'han publicat les licitacions per a realitzar les obres projectades.

CONSULTA

En relació als fets exposats, es sotmet a la consideració d'aquest lletrat si la contractació de les obres per a la construcció del sistema de regeneració d'aigua depurada a l'estació depuradora d'aigües residuals de Reus per a reg, així com les obres de construcció de la bassa d'emmagatzematge d'aigua regenerada de l'EDAR de Reus i connexió amb la xarxa de reg de la CCRR de Riudecanyes, poden ser contractades pel tràmit d'emergència previst a la Llei 9/2023, del 19 de maig, de mesures extraordinàries i urgents per a afrontar la situació de sequera excepcional a Catalunya.

Per analitzar l'objecte del informe, i sense perjudici de que poguessin ser modificats o ampliat si es coneguessin nous elements fàctics, són d'aplicació els següents

FONAMENTS DE DRET

PRIMER.-CONTRACTACIÓ D'EMERGÈNCIA

I.- MARC LEGAL DE LA CONTRACTACIÓ D'EMERGÈNCIA.

Tal i com disposa l'article 120 de Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic (en endavant, LCSP), quan l'Administració hagi d'actuar de manera immediata a causa d'esdeveniments catastròfics, de situacions que suposin un greu perill o de necessitats que afectin a la defensa nacional, s'acudirà al règim excepcional de contractació d'emergència.

Es tracta, doncs, de situacions perfectament identificables que justifiquen el trencament dels principis generals de la contractació pública enumerats a l'article 1 de la LCSP, entre els quals s'hi troben la llibertat d'accés a les licitacions o lliure concurrència, publicitat, transparència i lliure competència.

La necessitat d'actuar de manera immediata és la que justifica l'absència dels tràmits formals i ordinaris que exigeix qualsevol expedient de contractació -cosa que la diferencia, per exemple, de la tramitació d'urgència-, però que exigeix un termini d'inici de l'execució del contracte no superior a un mes, comptat des de l'adopció de l'acord pel qual es declara l'emergència. En aquest sentit es manifesten -a més de l'esmentat article 120- una sèrie de preceptes escampats al llarg de la LCSP:

- Art. 120 LCSP: *“El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente de contratación, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de Crédito suficiente”.*
- Art. 37 LCSP: *“Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia”.*
- Art. 153 LCSP: en el que s'estableix que no és necessària la formalització del contracte prèvia a la seva execució.
- Art. 44 LCSP: el qual estableix, respecte del recurs especial en matèria de contractació, que: *“no se dará este recurso en relación con los procedimientos de adjudicación que se sigan por el trámite de emergencia”.*
- Art. 215: En el qual s'estableix la manca d'obligació de complir els requisits especificats en dit precepte respecte la celebració de subcontractes.

En conseqüència, en la tramitació d'emergència no s'ha de seguir el procediment obligatori en qualsevol expedient de contractació (segons el seu tipus i modalitat) sinó que hauran de seguir-se les pautes que recull l'article 120 LCSP.

II.- RÈGIM EXCEPCIONAL.

El concepte de tramitació d'emergència, a diferència de la tramitació ordinària i d'urgència, es considera com un règim excepcional per a uns supòsits taxats, que confereix facultats excepcionals.

La tramitació d'emergència ha de limitar-se, per tant, i tal com assenyala la Junta Consultiva de Contratación del Estado en el seu Informe núm. 20/2003, *“a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de la situación de emergencia”* i sempre que no concorrin aquestes circumstàncies, els terminis i tràmits seran els previstos en la LCSP.

Més recentment, aquella mateixa Junta Consultiva en el seu Informe 17/2019, assenyala que:

“2. Cuando el legislador aborda la regulación del procedimiento de emergencia transmite la idea de que la principal cautela que debe mantenerse respecto del empleo de este procedimiento es el adecuado respeto del principio de concurrencia y de igualdad de los licitadores y que, solo en determinados supuestos absolutamente excepcionales, tales principios deben ceder cuando se produce un desequilibrio entre el pleno mantenimiento de todas las garantías de que está investida la contratación pública y el adecuado respeto al interés general que se persigue con la actuación que va a ser objeto de contratación.

Las garantías propias de la tramitación de los contratos públicos, y entre ellas la determinación de unos procedimientos reglados de selección del contractista, generan un entorno de seguridad plena que asegura que la elección de los contratistas se verifique respetando íntegramente los principios nucleares de la contratación pública (...).”

En aquest mateix sentit, l'Informe del Tribunal de Cuentas número 10178, de 28 d'octubre de 2016, considera que la tramitació d'emergència constitueix un règim particularment excepcional, ja que implica l'exclusió en els contractes així tramitats dels principis de llibertat d'accés a les licitacions, transparència i publicitat, establerts amb caràcter general com informadors de la contractació pública.

En conseqüència, aquesta tramitació excepcional s'ha d'utilitzar amb un criteri restrictiu, quan sigui **indispensable per a fer front a un esdeveniment imprevisible** per a l'òrgan de contractació, que revesteixi una extraordinària gravetat i la solució del qual no pugui aconseguir-se mitjançant algun dels restants procediments previstos a la Llei.

III.- REQUISITS DE LA TRAMITACIÓ EXCEPCIONAL.

Malgrat la tramitació d'emergència permet realitzar determinades actuacions administratives sense necessitat de tramitar el corresponent expedient de contractació, la legislació aplicable requereix que es compleixin alguns requisits materials, temporals i formals expressament establerts.

Així, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), en la seva Resolució 102/2017, estableix els següents requisits necessaris per a poder acudir a la tramitació d'emergència:

“(...) para que proceda la tramitación de emergencia es necesario:

- Que concurra alguno de los supuestos que taxativamente establece la Ley, sin que sea suficiente cualquier otra circunstancia que de lugar a una situación de urgencia.*
- Que no sea suficiente para resolver la situación la utilización de otros procedimientos menos restrictivos de la libre competencia.*
- Que la emergencia sea apreciada por el órgano de contratación.*
- Que la tramitación se limite a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de esa situación.*

A los anteriores requisitos este Tribunal ha de añadir uno más: que la causa de la emergencia no sea imputable al propio órgano de contratación (...)”.

1.- Requisites materials.

L'article 120 LCSP, regula els supòsits taxats que permeten acudir a la tramitació d'emergència:

- Esdeveniments catastròfics.
- Situacions que suposin un greu perill.
- Necessitats que afectin a la defensa nacional.

La doctrina considera, a més, que és necessari que concorrin dos requisits fonamentals per acudir a la tramitació d'emergència: imprevisibilitat del risc i greu i imminent perill per a la seguretat pública. Per tant, la tramitació d'emergència procedirà, únicament, en situacions objectives, és a dir, no cap una estimació subjectiva o discrecional per part de l'Administració.

Així mateix, seguint la doctrina del TACRC en la seva Resolució 102/2017, es considera necessari que no sigui suficient per a resoldre la situació la utilització d'altres procediments menys restrictius de la lliure concurrència. Per tant, és important incidir en que la tramitació d'emergència es configura com un procediment clarament excepcional, com a últim recurs de l'Administració per a la reparació del dany o la prevenció d'un perill greu i imminent, al que l'Administració podrà recórrer sempre que dita reparació no pugui obtenir-se acudint a la tramitació urgent de l'expedient, regulada a l'article 119 LCSP, o al procediment negociat sense publicitat per imperiosa urgència en els terminis de l'article 168.b)1º LCSP.

2.- Requisits temporals.

La tramitació d'emergència es limita a allò estrictament indispensable en l'àmbit objectiu i temporal per a prevenir o posar remei als danys derivats d'aquella situació.

En l'àmbit temporal, l'emergència requereix la immediatesa a l'acció que la justifica, sense que pugui dilatar-se en el temps, havent de finalitzar quan la situació hagi desaparegut, assenyalant al respecte l'apartat 2 de l'art. 120 LCSP que “las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta Ley”.

Per tant, la tramitació d'emergència es justifica en la necessitat d'aplicar el principi de celeritat a determinades situacions efectives, que és necessari solucionar d'immediat per part de l'Administració.

Segons allò disposat a l'article 120.1 c) LCSP el termini d'inici de l'execució de les prestacions no podrà ser superior a un mes, comptat des de l'adopció de l'acord previst en la lletra a). Si s'excedís aquest termini, la contractació de dites prestacions requerirà la tramitació d'un procediment ordinari.

L'òrgan de contractació no es podrà basar en aquest títol justificatiu per a realitzar un altre tipus d'activitats, més enllà de les estrictament necessàries per a posar remei als esdeveniments d'emergència.

En aquest sentit es va pronunciar el Tribunal Suprem en la seva Sentència de 20 de gener de 1987, al destacar que “lo que ampara la normativa de emergència es una actuación administrativa inmediata, absolutamente necesaria para evitar o remediar en lo posible las consecuencias del suceso en cuestión”.

3.- Requisites formals.

L'article 120.1 a) LCSP dispensa a l'òrgan de contractació de l'obligació de tramitar expedient de contractació, en base a la ja assenyalada naturalesa excepcional de la tramitació d'emergència, que requereix en tot cas una actuació basada en la celeritat de l'Administració. Per tant, no serà necessària la subjecció als principis de publicitat i concurrència, ni serà obligatòria la tramitació del corresponent procediment d'adjudicació. D'aquí que els contractes que es tramiten amb caràcter d'emergència, d'acord amb allò disposat a l'article 37.1 LCSP, siguin els únics pels quals la Llei permet la contractació verbal per l'Administració.

Si bé no serà necessari tramitar el corresponent expedient, sí serà precís complir els requisits exigits en el propi article 120 LCSP, i complir els requisits essencials del respectiu contracte, com són la fixació del preu, de l'objecte i el termini. El Tribunal Suprem es va pronunciar en aquest sentit, en la seva Sentència de 20 de gener de 1987, al manifestar que: *“Cuando se acuerde el régimen excepcional para contratar libremente la ejecución de las obras sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en dicha ley, ello no puede suponer el que se incumplan los requisitos esenciales del respectivo contrato, como son la determinación del precio, el objeto del mismo (precisando la obra concreta a realizar) e incluso, su plazo de vigencia”*.

Per tant, el procediment en la tramitació d'emergència, en base a allò disposat a l'article 120 LCSP, requereix:

- A) Acord de l'òrgan de contractació declarant l'emergència i ordenant l'execució d'allò necessari per a posar remei a l'esdeveniment produït, satisfer la necessitat sobrevinguda o contractar lliurement el seu objecte, en tot o en part.
- B) Pressupost estimat d'execució subscrit per tècnic de l'administració, sense que sigui precís acreditar el requisit d'existència de crèdit adequat i suficient. A més, el precitat article indica que, en el cas de

que no existeixi crèdit adequat i suficient, una vegada aprovat l'acord es procedirà a la seva dotació de conformitat amb allò establert a la Llei General Pressupostària.

- C) Lliurement dels fons, , en ferm o a justificar.
- D) Constitució de garantia definitiva i formalització del contracte. Quan la tramitació de l'expedient de contractació sigui per emergència podrà procedir-se a l'execució del contracte amb caràcter previ a la seva formalització, la qual cosa "*a sensu contrario*" ens porta a que sigui precisa la seva formalització, encara que sigui amb posterioritat a l'inici de la seva execució.

SEGON.- NORMATIVA DICTADA PER FER FRONT A LA SITUACIÓ DE SEQUERA EXCEPCIONAL EN L'ÀMBIT DEL DISTRICTE DE CONCA FLUVIAL DE CATALUNYA.

Les precipitacions al districte de conca fluvial de Catalunya han experimentat una reducció en els darrers anys que s'ha accentuat a partir de l'any 2021 i aprofundit durant els anys 2022 i 2023, i que persisteix en els primers mesos de l'any 2024. No és previsible que aquesta situació millori a curt termini, ja que la sequera s'ha anat perllongant i agreujant de manera generalitzada. Per tant, el caràcter extraordinari de la situació actual deriva de la severíssima reducció dels recursos hídrics disponibles.

Per tal de fer front a aquesta situació d'emergència climàtica, al llarg de l'any 2023, es van dictar dues normes l'objecte de les quals era adoptar totes aquelles mesures extraordinàries i urgents per afrontar la situació de sequera excepcional a Catalunya: el Decret Llei 1/2023, de 28 de febrer, pel qual s'estableixen mesures extraordinàries i urgents per fer front a la situació de sequera excepcional en l'àmbit del districte de conca fluvial de Catalunya, i la Llei 9/2023, de 19 de maig, de mesures extraordinàries i urgents per a afrontar la situació de sequera excepcional.

I.- DECRET LLEI 1/2023, DE 28 DE FEBRER, PEL QUAL S'ESTABLEIXEN
MESURES EXTRAORDINÀRIES I URGENTS PER FER FRONT A LA
SITUACIÓ DE SEQUERA EXCEPCIONAL EN L'ÀMBIT DEL DISTRICTE DE
CONCA FLUVIAL DE CATALUNYA.

1.- Aquest Decret Llei té per objecte establir les normes i les mesures extraordinàries i urgents per a l'aprofitament dels recursos hidràulics escassos en l'àmbit del districte de la conca fluvial de Catalunya, integrat per les conques a què fa referència l'article 6 del Text refós de la legislació en matèria d'Aigües de Catalunya, aprovat pel Decret Legislatiu 3/2003, de 4 de novembre, i garantir la prestació adequada dels serveis del cicle de l'aigua i, en especial, l'abastament domiciliari d'aigua apta per al consum humà en tot el territori del districte de conca fluvial de Catalunya.

2.- De forma succinta, les mesures que adopta aquest Decret Llei són les següents:

- a) Suspensió temporal d'aprofitaments: S'habilita a l'ACA perquè pugui ordenar la suspensió de les captacions d'aigua de recursos superficials i subterranis per usos diferents a l'abastament de població durant un període màxim de 48 hores, quan existeixi el risc d'interrupció en les operacions de captació i tractament d'aigua per a l'abastament de poblacions en l'àmbit d'un municipi o unitat d'explotació que es trobi en situació declarada de sequera hidrològica.
- b) Recuperació de captacions (pous) per a l'abastament de la població: En aquells municipis o unitats d'explotació que es trobin en les situacions declarades d'excepcionalitat o d'emergència els ens titulars del servei d'abastament d'aigua poden recuperar pous en desús de la seva titularitat que puguin ser utilitzats per a l'abastament de població, d'ofici o a instància de l'ACA.
- c) Admissió de la dilució: S'admet la dilució dels recursos hídrics extrets com a conseqüència de l'aplicació de les modificacions temporals de títols d'aprofitament i de la recuperació de captacions en desús.

S'entén per dilució la barreja d'aquests recursos amb aigües de diferent procedència per tal que l'aigua mesclada assoleixi la qualitat necessària per al seu ús.

- d) Autorització d'actuacions que comportin un esgotament del nivell freàtic: Amb caràcter general, no es poden autoritzar actuacions que comportin un esgotament del nivell freàtic a partir de la declaració d'entrada en estat de sequera hidrològica. Excepcionalment, l'ACA pot autoritzar aquestes actuacions si concorren causes urgents d'interès públic, com ara la prevenció dels riscos a les persones i els béns com a conseqüència d'inundacions d'instal·lacions, locals o edificis, tot establint les condicions d'aprofitament de les aigües extretes que es consideri necessari en cada cas.
- e) Finalment, aquesta norma conté una Disposició Final Primera que té per objecte introduir un nou article (art. 29 bis) al Decret Legislatiu 3/2003, de 4 de novembre, regulant un nou règim sancionador per incompliment del pla especial d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera.

II.- LLEI 9/2023, DE 19 DE MAIG, DE MESURES EXTRAORDINÀRIES I URGENTS PER A AFRONTAR LA SITUACIÓ DE SEQUERA EXCEPCIONAL A CATALUNYA.

1.- OBJECTE DE LA LLEI

Segons disposa la pròpia Llei en el seu Preàmbul, el Decret Llei 1/2023, de 28 de febrer, no disposa que la contractació de les inversions urgents es pugui fer pel tràmit d'emergència. Tampoc no garanteix les inversions més urgents i necessàries per a ajudar els ajuntaments i tirar endavant projectes clau i mesures especials per als sectors especialment afectats, com les explotacions agrícoles i ramaderes del país. Per tant, tal com s'exposa a l'article 1 de la Llei 9/2023, el seu objecte és el següent:

“Aquesta llei té per objecte establir les normes i les mesures extraordinàries i urgents per a afrontar la situació de sequera excepcional a Catalunya, i també complementar el Decret Llei 1/2023, del 28 de febrer, pel qual s’estableixen mesures extraordinàries i urgents per fer front a la situació de sequera excepcional en l’àmbit del districte de conca fluvial de Catalunya, perquè les administracions competents en el servei d’abastament d’aigua puguin, d’una banda, aprofitar els recursos hídrics de tot el territori català i garantir la prestació adequada dels serveis del cicle de l’aigua, en especial, l’abastament domiciliari d’aigua apta per al consum humà, i, d’altra, planificar les inversions urgents i habilitar-ne l’execució pel tràmit d’emergència.”

Dels termes literals d’aquest primer article de la Llei se’n desprèn que aquesta cerca dos objectius principals:

1. En primer lloc, garantir la prestació adequada de tots els serveis del cicle de l’aigua, en especial, l’abastament domiciliari d’aigua apta pel consum humà. Ara be, aquesta especial referència a l’abastament d’aigua pel consum humà no elimina la garantia i protecció, per part d’aquesta Llei, dels altres usos de l’aigua (per exemple, el regadius). Si aquesta hagués sigut la voluntat del legislador -és adir, incloure únicament aquelles actuacions i contractes l’objectiu dels quals sigui exclusivament garantir l’abastament d’aigua pel consum humà-, la Llei així ho hauria establert, sense necessitat de fer una referència genèrica a tots els “serveis del cicle de l’aigua”, fent especial èmfasi, a continuació, a l’abastament d’aigua de boca. Per tant, de l’esmentat precepte es desprèn que si bé la Llei té com objectiu especial garantir l’aigua d’abastament, també contempla garantir els altres serveis del cicle de l’aigua.
2. En segon lloc, planificar les inversions urgents, permetent la seva execució pel tràmit d’emergència. En aquest últim incís, la Llei ja no distingeix entre els diversos serveis del cicle de l’aigua, per tant, resulta evident que es podran tramitar d’emergència tots aquells contractes i actuacions que es considerin urgents i prioritàries i es

trobin incloses en els Annexos de la Llei -encara que no facin referència ni afectin a l'abastament d'aigua pel consum humà-.

2.- TRAMITACIÓ D'EMERGÈNCIA

La Llei 9/2023, de 19 de maig, regula, estableix o complementa cinc qüestions que no van ser objecte de regulació en el Decret Llei 1/2023, a saber:

- Disposar que la contractació de les inversions urgents es pugui fer pel tràmit d'emergència.
- Garantir una sèrie d'inversions urgents i necessàries
- Establir un Pla de xoc de suport a l'activitat agrària i habilitació dels recursos econòmics extraordinaris.
- Modificar el Pla especial d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera pel que fa a l'ompliment de les piscines.
- Fixar una moratòria en el règim sancionador als ajuntaments.

En virtut de l'objecte del present informe es procedirà a analitzar el contingut i requisits de la mesura extraordinària i urgent continguda en l'article 2 de la Llei 9/2023, i que fa referència a la possibilitat de la tramitació d'emergència dels expedients de contractació d'obres, subministraments i serveis que es tramitin en aplicació del Decret Llei 1/2023 i de la Llei 9/2023, així com les obres i actuacions previstes en el Decret Llei 1/2023 i en els dos Annexos de la Llei 9/2023.

L'article 2 de la Llei 9/2023, del 19 de maig, estableix, en termes literals, el següent:

“Tramitació d'emergència de les obres i actuacions prioritàries

1. Els expedients de contractació d'obres, subministraments i serveis que es tramiten en aplicació del Decret llei 1/2023 i d'aquesta llei, pels quals s'estableixen mesures extraordinàries i urgents per a

afrontar la situació de sequera excepcional a tot el territori de Catalunya, en els àmbits declarats en situació d'excepcionalitat i d'emergència poden ésser objecte de tramitació d'emergència als efectes del que disposa l'article 120 de la Llei de l'Estat 9/2017, del 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, del 26 de febrer de 2014.

2. Les obres i actuacions que consten en el Decret llei 1/2023 i en els annexos d'aquesta llei són urgents i prioritàries, i poden ésser objecte de contractació pel procediment que fixa l'apartat 1 i executades per les administracions competents en el servei d'abastament.

3. El procediment de contractació d'emergència que disposa l'apartat 1 i el caràcter d'urgència i prioritat de les obres i actuacions que estableix l'apartat 2 s'apliquen a tots els expedients de contractació d'obres, subministraments, assistències i actuacions necessaris per a afrontar la situació de sequera excepcional.

4. Les obres i actuacions dels àmbits declarats en situació d'excepcionalitat i d'emergència poden ésser executades pels operadors vinculats a la gestió de l'aigua o per les entitats gestores dels serveis d'abastament, amb l'autorització prèvia dels ajuntaments.

5. La Secretaria Tècnica de la Junta Consultiva de Contractació Pública ha de redactar, quan hagi acabat el període de sequera, un informe final que ha d'incloure una llista de totes les obres i altres actuacions prioritàries que s'han licitat, el cost que han tingut per a l'Administració i la utilitat que han aportat.”

Per tant, la Llei 9/2023 estableix que els expedients de contractació d'obres, subministraments i serveis pels quals s'estableixen mesures extraordinàries i urgents per afrontar la situació de sequera excepcional a Catalunya, en els àmbits declarats en situació d'excepcionalitat i d'emergència, podran ser objecte de tramitació d'emergència.

En virtut d'aquesta previsió, la Llei 9/2023, en els seus dos Annexes, llista i enumera totes aquelles obres i actuacions que es podran acollir a la tramitació d'urgència prevista. Concretament, l'Annex 1 punt 2 preveu que es podran contractar d'emergència els contractes per realitzar les obres següents:

- a) *Obres de millorament de la connectivitat de les xarxes d'abastament.*
- b) *Obres o actuacions per a millorar o ampliar la qualitat del recurs hídric o dels processos de tractament de l'aigua.*
- c) *Obres o actuacions per a obtenir o generar un nou recurs o millorar la disponibilitat del recurs existent, inclosa l'eliminació de nutrients.*
- d) *Obres o actuacions de millorament de l'eficiència de les infraestructures de regadiu en sistemes d'usos compartits entre abastament i regadiu.*
- e) *Obres o actuacions de reutilització amb caràcter estratègic que alliberen, d'una manera significativa, un recurs procedent de sistemes regulats per a xarxes d'abastament.*
- f) *Obres o actuacions de gestió de sediments en els embassaments per a augmentar-ne la capacitat de regulació.*
- g) *Obres o actuacions per a l'aprofitament dels volums dels embassaments per sota de les cotes de captació existents.*

TERCER.- SITUACIÓ D'EXTREMA SEQUERA EN L'ÀMBIT DEL PANTÀ DE RIUDECANYES.

I.- Degut a la manca de pluges i a les temperatures extremes, conseqüència de l'actual situació climàtica, el pantà de Siurana es troba en un nivell tant crític que ja no permet desembassar aigua cap al pantà de Riudecanyes. I aquest pantà de Riudecanyes està també a un nivell tant crític que el nivell de l'aigua existent està ja per sota de la cota on es troben les canonades de sortida de l'aigua destinada a l'ús agrari d'aquestes 3.802 ha i, en conseqüència, l'aigua remanent al pantà no pot ser destinada a l'esmentat ús.

II.- En aquest sentit, en data 11 d'agost de 2022, el Secretari General del Departament d'Acció Climàtica i Agenda Rural, ja va haver de signar una resolució declarant d'emergència la contractació de les obres necessàries per tal d'instal·lar un sistema de bombament complementari a les instal·lacions existents al pantà de Riudecanyes, per tal de poder treure i

abocar directament als canals de reg aquella aigua existent al pantà, però que no podia sortir per si sola donat que el nivell de la mateixa era inferior a la cota de les comportes de sortida cap els canals de reg. Cal remarcar que tot i aquest bombament, el reg ja es va reduir un 58% respecte un any normal degut a l'escassetat d'aigua.

III.- La manca de pluges, durant tot l'any 2023 i el que portem de 2024, que hagin aportat aigua suficient per permetre el normal funcionament dels torns de reg de la CR del Pantà de Riudecanyes, ha provocat que aquesta Comunitat de Regants no hagi pogut regar durant tot l'any 2023 i, molt probablement no ho podrà fer durant el 2024, si no es prenen mesures urgents al respecte. Aquest fet deixa unes 3.802 ha de superfície agrària sense possibilitat de subministrament d'aigua. Els conreus que majoritàriament existeixen en aquesta zona són l'avellaner i l'olivera, que són conreus plurianuals **i deixar-los -amb l'actual estat climàtic- sense aigua que els permeti no tant sols mantenir la producció d'aquesta temporada sinó també permetre la refrigeració de les plantes a través de l'evapotranspiració de l'aigua a través de les fulles, comportarà, sense cap mena de dubte, no només la pèrdua de l'actual collita sinó també la mort dels avellaners i que quedi compromès el creixement i floració dels propers anys dels olivers.**

IV.- Tant la producció d'oli d'oliva com la d'avellana d'aquestes 3.802 ha, representa un volum econòmic anual equivalent a uns 25 milions d'euros. En conseqüència, la pèrdua de la collita actual, i probablement la d'alguns anys propers, afectarà molt negativament no només a l'economia de les explotacions agràries afectades, sinó també a tots els canals de comercialització d'aquest producte com ara cooperatives i altres agents comercials. En aquest sentit resulta fonamental l'*Informe sobre la construcció, per a la CR pantà de Riudecanyes, d'un embassament de recepció i emmagatzematge de l'aigua regenerada procedent de l'EDAR de Reus*, emès pels propis Serveis Territorials a Tarragona del Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural, el mes de Novembre de 2023,

en el qual s'indica expressament que la manca d'aigua conseqüència de l'actual situació climàtica, **és un esdeveniment catastròfic** :

“tant la producció d'oli d'oliva com l'avellana d'aquests 3.802 ha, representa un volum econòmic anual equivalent a uns 25 milions d'euros. En conseqüència, la pèrdua de la collita actual, i, probablement la d'alguns anys propers, afectà negativament i de forma considerable, no només a l'economia de les explotacions agràries afectades, sinó també a tots els canals de comercialització d'aquest producte com ara cooperatives agrícoles i altres agents comercials.

*Des del punt de vista de qui signa aquest informe, **l'estat de manca d'aigua conseqüència de l'actual situació climàtica, és un esdeveniment catastròfic.** Però no només això, sinó que el fet de la pèrdua de collites i infraestructures de producció agrícola (plantacions actuals) d'aquestes 3.802 ha, també representen, no només una situació catastròfica, sinó també un greu perill per a l'economia i subsistència de les explotacions agràries afectades així com també de les cooperatives agrícoles i altres agents comercials que depenen directament de la producció d'aquestes 3.802 ha”.*

V.- Tal com s'indica en dit informe, per tal de mitigar les conseqüències catastròfiques derivades de la manca d'aigua al sector de Riudecanyes, el Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural va acordar que, per una banda l'ACA es faria càrrec del projecte i execució d'un sistema terciari que permeti l'ús agrícola de l'aigua procedent de l'EDAR de Reus, així com del transport de la mateixa des d'aquest sistema terciari fins a una bassa de recepció i emmagatzematge. Per una altra, la Subdirecció General d'Infraestructures Rurals es va comprometre a projectar i executar la construcció de l'esmentada bassa de recepció i emmagatzematge de l'aigua regenerada procedent de l'ADAR de Reus i tractada en un sistema terciari, així com del transport de la mateixa des d'aquesta bassa fins al punt de connexió amb la xarxa de reg de la Comunitat de Regants del Pantà de Riudecanyes.

VI.- Es tracta per tant de **projectar i executar unes obres que resulten extremadament urgents per tal de pal·liar la situació d'emergència** en el que es troben els conreus de l'àmbit de Riudecanyes i que, per tant, han de ser tramitades pel procediment d'emergència previst a la Llei 9/2023, en

tant en quant la seva construcció hauria d'estar finalitzada abans de que comencés la temporada de reg, per tal de salvar no només la collita del 2024, sinó també els propis arbres conreats que, de no rebre l'aigua necessària, no sobreviuran un estiu més d'extrema sequera.

QUART.- POSSIBILITAT DE CONTRACTAR L'EXECUCIÓ D'AQUESTES OBRES PEL SISTEMA D'EMERGÈNCIA PREVIST A LA LLEI 9/2023

Tal com s'ha exposat al llarg del present informe, l'Administració -a l'empara de la Llei 9/2023- podrà contractar pel procediment d'emergència sempre que concorrin determinats requisits que, tal com seguidament es passa a exposar, concorren en l'àmbit del Riudecanyes:

1.- Concurrencia d'un esdeveniment catastròfic.

Tal com més amunt s'ha exposat la greu i persistent manca d'aigua constitueix un esdeveniment catastròfic que fa perillar no només les collites dels conreus a l'àmbit del Riudecanyes, sinó la pròpia supervivència dels arbres que, en definitiva, pot suposar la desaparició de l'activitat agrícola i de conreu d'aquella zona. Aquesta situació d'emergència ha sigut declarada pel Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural de la Generalitat de Catalunya, mitjançant les següents Resolucions:

- **Resolució ACC/2892/2023, de 4 d'agost** va declarar l'entrada en estat d'emergència per sequera hidrològica de la unitat d'explotació "11 Riudecanyes".
- **Resolució ACC/220/2024, d'1 de febrer**, va declarar l'entrada en estat de sequera pluviomètrica extrema la unitat d'explotació 11 Embassament de Riudecanyes. En els Annexos 1 d'ambdues Resolucions s'indica que la unitat d'explotació Riudecanyes es troba en un estat de sequera pluviomètrica extrema i en un estat de sequera hidrològica d'emergència.

Igualment, el Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural, en el seu "Informe sobre la construcció, per a la CR pantà de Riudecanyes, d'un embassament de recepció i emmagatzematge de l'aigua regenerada procedent de l'EDAR de Reus" ha reconegut que, en l'àmbit del Riudecanyes, la manca d'aigua conseqüència de l'actual situació climàtica, **és un esdeveniment catastròfic.**

2.- L'emergència requereix la immediata actuació de l'Administració.

La tramitació d'emergència es configura com un procediment excepcional al que l'Administració podrà recórrer en ordre a prevenir un perill greu i imminent.

Tal com ja s'ha exposat, la pèrdua de la collita actual i, probablement, la d'alguns anys propers, afectarà negativament i de forma considerable, no només a l'economia de les explotacions agràries afectades sinó també a tots els canals de comercialització d'aquests productes com ara cooperatives agrícoles i altres agents comercials.

Altrament, cal tenir en compte que la Generalitat ha tramitat durant els últims anys diversos expedients d'ajut a la millora i modernització de les xarxes de reg a favor de la Comunitat de Regants del Pantà de Riudecanyes (per un import total de 1.388.789,42 €). Totes aquestes inversions i subvencions directes podrien no servir de res si es perd la producció actual i futura de la zona (tal com ha indicat l'Informe més amunt esmentat).

Per tant, la tramitació d'emergència quedaria plenament justificada -en aquest cas- ja que ens trobem davant una situació que requereix una actuació administrativa immediata, absolutament necessària per evitar o posar remei -en la mesura de lo possible- les conseqüències de l'extrema sequera.

3.- La Llei 9/2023 preveu expressament la possibilitat de contractar l'execució d'obres pel procediment d'emergència per garantir el subministrament d'aigua per usos diferents al consum humà.

Tal com més amunt ja s'ha exposat, la Llei 9/2023, fixa dos objectius:

1. En primer lloc, garantir la prestació adequada de tots els serveis del cicle de l'aigua, en especial, l'abastament domiciliari d'aigua apta pel consum humà. Ara be, aquesta especial referència a l'abastament d'aigua pel consum humà no elimina la garantia i protecció, per part d'aquesta Llei, dels altres usos de l'aigua (per exemple, el regadius). Si aquesta hagués sigut la voluntat del legislador -és adir, incloure únicament aquelles actuacions i contractes l'objectiu dels quals sigui exclusivament garantir l'abastament d'aigua pel consum humà-, la Llei així ho hauria establert, sense necessitat de fer una referència genèrica a tots els "serveis del cicle de l'aigua", fent especial èmfasi, a continuació, a l'abastament d'aigua de boca. Per tant, de l'esmentat precepte es desprèn que si bé la Llei té com objectiu especial garantir l'aigua d'abastament, també contempla garantir els altres serveis del cicle de l'aigua.
2. En segon lloc, planificar les inversions urgents, permetent la seva execució pel tràmit d'emergència. En aquest últim incís, la Llei ja no distingeix entre els diversos serveis del cicle de l'aigua, per tant, resulta evident que es podran tramitar d'emergència tots aquells contractes i actuacions que es considerin urgents i prioritàries i es trobin incloses en els Annexos de la Llei -encara que no facin referència ni afectin a l'abastament d'aigua pel consum humà-.

Per tant, la Llei 9/2023 estableix que els expedients de contractació d'obres, subministraments i serveis pels quals s'estableixen mesures extraordinàries i urgents per afrontar la situació de sequera excepcional a Catalunya, en els

àmbits declarats en situació d'excepcionalitat i d'emergència, podran ser objecte de tramitació d'emergència.

En virtut d'aquesta previsió, la Llei 9/2023, en els seus dos Annexes, llista i enumera totes aquelles obres i actuacions que es podran acollir a la tramitació d'urgència prevista. Concretament, l'Annex 1 punt 2 preveu que es podran contractar d'emergència els contractes per realitzar les obres següents:

- a) *Obres de millorament de la connectivitat de les xarxes d'abastament.*
- b) *Obres o actuacions per a millorar o ampliar la qualitat del recurs hídric o dels processos de tractament de l'aigua.*
- c) *Obres o actuacions per a obtenir o generar un nou recurs o millorar la disponibilitat del recurs existent, inclosa l'eliminació de nutrients.*
- d) *Obres o actuacions de millorament de l'eficiència de les infraestructures de regadiu en sistemes d'usos compartits entre abastament i regadiu.*
- e) *Obres o actuacions de reutilització amb caràcter estratègic que alliberen, d'una manera significativa, un recurs procedent de sistemes regulats per a xarxes d'abastament.*
- f) *Obres o actuacions de gestió de sediments en els embassaments per a augmentar-ne la capacitat de regulació.*
- g) *Obres o actuacions per a l'aprofitament dels volums dels embassaments per sota de les cotes de captació existents.*

En definitiva, cal concloure que no només ens trobem davant una situació d'emergència expressament declarada per la Administració, sinó que la Llei 9/2023 preveu, expressament, que les obres que s'hagin d'executar per prevenir conseqüències catastròfiques en l'àmbit agrícola també podran ser executades seguint el tràmit d'emergència.

Per tot l'exposat, es poden assolir les següents

CONCLUSIONS

Primera.- En l'àmbit del Riudecanyes, la greu i persistent manca d'aigua conseqüència de l'actual situació climàtica, constitueix un esdeveniment catastròfic, reconegut i declarat en les resolucions ACC/2892/2023, de 4 d'agost i ACC/220/2024, d'1 de febrer.

Segona.- La Llei 9/2023 estableix que els expedients de contractació d'obres, subministraments i serveis pels quals s'estableixen mesures extraordinàries i urgents per afrontar la situació de sequera excepcional a Catalunya, en els àmbits declarats en situació d'excepcionalitat i d'emergència, podran ser objecte de tramitació d'emergència.

Tercera.- La Llei 9/2023, fixa dos objectius:

1. En primer lloc, garantir la prestació adequada de tots els serveis del cicle de l'aigua, en especial, l'abastament domiciliari d'aigua apta pel consum humà. Ara be, aquesta especial referència a l'abastament d'aigua pel consum humà no elimina la garantia i protecció, per part d'aquesta Llei, dels altres usos de l'aigua (per exemple, el regadius). Si aquesta hagués sigut la voluntat del legislador -és adir, incloure únicament aquelles actuacions i contractes l'objectiu dels quals sigui exclusivament garantir l'abastament d'aigua pel consum humà-, la Llei així ho hauria establert, sense necessitat de fer una referència genèrica a tots els "serveis del cicle de l'aigua", fent especial èmfasi, a continuació, a l'abastament d'aigua de boca.
2. En segon lloc, planificar les inversions urgents, permetent la seva execució pel tràmit d'emergència. En aquest últim incís, la Llei ja no

distingeix entre els diversos serveis del cicle de l'aigua, per tant, resulta evident que es podran tramitar d'emergència tots aquells contractes i actuacions que es considerin urgents i prioritàries i es trobin incloses en els Annexos de la Llei -encara que no facin referència ni afectin a l'abastament d'aigua pel consum humà-.

Quarta.- De tot l'exposat cal concloure que Llei 9/2023 permet que les obres que s'hagin d'executar per prevenir conseqüències catastròfiques en l'àmbit agrícola tb podran ser executades seguint el tràmit d'emergència. En definitiva, si bé la Llei té com objectiu especial garantir l'aigua d'abastament, també contempla garantir els altres serveis del cicle de l'aigua.

Tal és el meu parer que sotmeto a qualsevol altre millor fonamentat en Dret, a Barcelona a 4 d'abril de 2024.



Sgt. Rafael Entrena Fabré
Entrena & Santín ABOGADOS
Soci Director