

## INFORME JURÍDIC

### **Projecte de Decret Llei xx/2022, pel qual s'estableixen els tipus de gravamen de l'impost sobre el dipòsit de residus en dipòsits controlats, la incineració i la coïncineració**

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

La present proposta normativa té per objecte determinar els tipus de gravamen de l'impost sobre el dipòsit de residus en dipòsits controlats, la incineració i la coïncineració aplicables a Catalunya per als anys 2023 i 2024, tot garantint el caràcter finalista de la recaptació i les funcions de l'Agència de Residus de Catalunya en gestionar, comprovar, inspeccionar i revisar els actes derivats de l'aplicació de l'impost.

#### **II. Antecedents**

La Llei 16/2003, de 13 de juny, va crear el cànon sobre la deposició controlada de residus municipals com un tribut propi de la Generalitat de Catalunya, amb finalitat ecològica i com a mesura de foment de la valorització i la recuperació dels recursos dels residus, tribut que es va afectar a la consecució de les finalitats del Fons de gestió de residus.

Amb la finalitat de prioritzar la minimització i la valorització dels residus i donar un impuls eficaç a les operacions de recollida selectiva, separació, reciclatge i reutilització dels residus de manera que permetessin l'aprofitament de la utilitat dels residus com a recurs, es va considerar convenient ampliar l'objecte de regulació del cànon i fer-lo extensiu a les operacions d'incineració dels residus municipals i a la deposició controlada dels residus de la construcció. Es van crear així els cànons que graven la destinació dels residus municipals a la disposició del rebuig per mitjà de dipòsit controlat i incineració, en instal·lacions tant de titularitat pública com privada situades a Catalunya, i el cànon que grava la destinació dels residus de la construcció a la disposició del rebuig mitjançant dipòsit controlat, en instal·lacions tant de titularitat pública com privada situades a Catalunya.

La regulació dels cànons va culminar amb la creació del cànon que grava la destinació dels residus industrials a dipòsit controlat, en instal·lacions tant de titularitat pública com privada, mitjançant la Llei 2/2014, de 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic.

Aquests canons es regulen a través de les respectives juntes de govern, amb la qual cosa es basen en un règim de cogovernança, i degut el seu caràcter finalista els ingressos recaptats s'han destinat exclusivament a l'obtenció de millores per al medi ambient.

L'article 84 de la Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular, crea l'impost sobre el dipòsit de residus en dipòsits controlats, la incineració i la coïncineració, que entrarà en vigor l'1 de gener de 2023, i el configura com un tribut de caràcter indirecte que recau sobre el lliurament de residus a dipòsits controlats, instal·lacions d'incineració o coïncineració per a la seva eliminació o valorització energètica, la finalitat del qual és el foment de la prevenció, la preparació per a la reutilització i el reciclatge dels residus, amb la fracció orgànica com a fracció preferent i l'educació ambiental per tal de desincentivar aquestes activitats de gestió de residus.

D'acord amb l'article 95.1 de la Llei 7/2022, de 8 d'abril, la competència per a la seva gestió, liquidació, recaptació i inspecció correspon a l'Agència Estatal de l'Administració Tributària o a les oficines amb anàlogues de què disposin les comunitats autònomes, com és el cas de l'Agència Tributària de Catalunya.

Pel que fa a la distribució de la recaptació de l'impost, es preveu en l'article 97 de la Llei 7/2022 que la recaptació del mateix s'assignarà a les comunitats autònomes en funció del lloc on es realitzin els fets imposables gravats.

En aquest sentit, la disposició addicional vint-i-una de la Llei estableix que les comunitats autònomes que a l'entrada en vigor de la mateixa tinguin un impost propi sobre el dipòsit de residus en abocadors, la incineració i la coïncineració de residus podran mantenir la gestió, liquidació, recaptació i inspecció mentre es disposin dels acords necessaris.

En tant que tribut cedit, i mentre no es formalitzin els acords corresponents en els marcs institucionals de cooperació en matèria de finançament autonòmic, les comunitats autònomes podran assumir, per delegació de l'Estat, la gestió completa de l'impost, que implica actuacions en l'àmbit de la gestió tributària (la realització d'actes de tràmit i la pràctica de liquidacions tributàries, la qualificació de les infraccions i la imposició de sancions tributàries, la publicitat i informació al públic d'obligacions tributàries i la seva forma de compliment, l'aprovació de models de declaració, l'aprovació de l'ordre reguladora de la creació i el procediment d'inscripció en el cens d'obligats tributaris subjectes a l'impost, i la resta de competències relatives a la gestió), la recaptació en període voluntari de pagament i en període executiu i les actuacions inspectores.

Tenint en compte l'anterior, cal entendre que la Llei 8/2008, de 10 de juliol, de finançament de les infraestructures de gestió dels residus i dels cànon sobre la disposició del rebuig dels residus, queda parcialment derogada en relació amb la regulació dels cànon sobre la disposició del rebuig dels residus regulats per la referida Llei 8/2002, en virtut de la disposició derogatòria primera de la Llei 7/2022, que disposa que queden derogades totes les disposicions que s'oposin, contradiguin o resultin incompatibles amb la llei.

La Llei 8/2008 regula tres aspectes fonamentals, com són el finançament de les infraestructures de gestió de residus municipals, el fons de gestió de residus i els cànon, però la Llei 7/2022 únicament afecta als cànon, no a la resta de qüestions.

En conseqüència, la Llei 7/2022 deroga parcialment la Llei 8/2008, només pel que fa a la regulació dels cànon sobre la disposició del rebuig de residus (capítol III), ja que la resta de contingut de la Llei 8/2008 que no afecta a la regulació d'aquests tributs no queda afectada, com és el cas del finançament de les infraestructures de gestió de residus municipals i el règim jurídic del fons de gestió de residus.

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

L'article 203.2 de l'Estatut d'Autonomia preveu que la Generalitat participa en el rendiment dels tributs estatals cedits a Catalunya. A aquest efecte, aquests tributs tenen la consideració següent:

- a) Tributs cedits totalment, que són aquells respecte als quals corresponen a la Generalitat la totalitat dels rendiments i la capacitat normativa.
- b) Tributs cedits parcialment, que són aquells respecte als quals corresponen a la Generalitat una part dels rendiments i, si s'escau, la capacitat normativa.

En relació amb el marc normatiu, la present proposta s'emmarca en la Llei 8/2008, de 10 de juliol, de finançament de les infraestructures de gestió dels residus i dels cànon sobre la disposició del rebuig dels residus, i en la normativa bàsica sobre residus integrada pel Decret legislatiu 1/2009, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora dels residus, i la recent Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular.

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

Els aspectes bàsics que aquesta Assessoria ha de valorar als efectes de poder informar favorablement la disposició tramesa, se centren en determinar, d'una banda, si concorre el pressupòsit de fet habilitant de la extraordinària i urgent necessitat (1) i, d'altra banda, la no vulneració dels límits materials establerts a l'Estatut (2).

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

Aquests extrems tenen una importància essencial en el cas de l'aprovació de decret lleis ja que, un cop validat pel Parlament, si 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.

1. Pel que fa al primer aspecte, la concurrència del pressupòsit de fet que justifica la extraordinària i urgent necessitat per aprovar un decret llei, cal tenir present la doctrina que ha elaborat el Tribunal Constitucional (entre totes, la sentència 68/2007, de 28 de març) que considera que és cabdal el criteri polític dels òrgans que prenen la decisió, sense que això impliqui que aquests puguin actuar sense cap tipus de restricció.

És a dir, l'apreciació de l'excepcionalitat que fonamenta la utilització de la figura del decret llei és de caràcter polític i, per tant, pertoca al Govern d'apreciar-la.

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

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

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

*“La urgència es vincula a la impossibilitat d'implementar el contingut de la regulació o, en altres paraules, d'assolir la finalitat desitjada o cercada, mitjançant el procediment parlamentari comú previst per a la resta d'iniciatives legislatives, Així, i d'acord amb aquestes condicions, el Govern únicament estaria legitimat per exercir la seva potestat normativa mitjançant decret llei quan per la via de la tramitació parlamentària de naturalesa més urgent no fos raonablement viable o possible assolir els objectius perseguits per l'acció normativa”*

El Dictamen 2/2019, de 22 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries manifesta que la jurisprudència ha estat favorable a validar les normes que s'aproven emmarcades en una conjuntura econòmica i/o social que requereix una regulació urgent, sempre, això sí, que quedi prou justificada, de forma explícita i raonada, al text de la norma.

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

En aquest sentit, la sentència del Tribunal Constitucional 39/2013 (FJ 5), indica que: *“la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación”, 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”.*

Tal com s'exposa al Dictamen 2/2019, de 22 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, cal interpretar el caràcter extraordinari com el supòsit excepcional en el qual una situació conjuntural de difícil previsió requereix una intervenció normativa immediata per part del poder executiu per fer front als objectius de governabilitat. Amb línies generals, el caràcter extraordinari ha estat acceptat de manera àmplia per la jurisprudència del Tribunal Constitucional quan està raonablement i explícitament motivat per situacions fàctiques amb una especial transcendència o repercussió en l'àmbit econòmic o social, i, per contra, l'escrutini ha estat més estricte en supòsits de normativa orientada a reformes estrictament organitzatives o instrumentals mínimament previsibles i que no exigeixen una acció normativa immediata.

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

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

En el cas de la normativa autonòmica, és l'article 38 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, el que exigeix que aquest raonament s'inclouï en l'exposició de motius del projecte de decret llei tot raonant expressament la necessitat extraordinària i urgent de la iniciativa. A més, la Llei exigeix que s'incorpori a l'expedient un informe que justifiqui aquesta necessitat i certifiqui que les mesures proposades són congruents i estan en relació directa amb la situació que s'ha d'afrontar.

En el cas que ara ens ocupa l'extraordinària i urgent necessitat s'ha incorporat al preàmbul del projecte normatiu, que s'acompanya d'una memòria general on es justifica la concurrència d'aquesta circumstància.

2. Pel que fa al segon aspecte a valorar, el relatiu a les competències autonòmiques per a aprovar aquest decret llei, és necessari valorar si el contingut del decret llei respecta els límits materials que l'article 64 de l'Estatut d'Autonomia imposa al Govern de la Generalitat, en el sentit que resten excloses com a objecte de regulació dels decrets llei les matèries següents: la reforma de l'Estatut; les matèries que són objecte de lleis de desenvolupament bàsic; la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut (capítols I, II i III del títol I de l'EAC) i per la Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya; i, finalment, el pressupost de la Generalitat.

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

D'acord amb la doctrina del Consell de Garanties Estatutàries i la jurisprudència constitucional, aquesta limitació material no s'ha d'entendre de forma tan restrictiva que n'impedeixi l'ús del decret llei com a instrument normatiu idoni per regular i donar resposta a circumstàncies canviants de la nostra societat.

Així, per exemple, mitjançant un Decret llei no es pot regular el règim general del dret, ni els aspectes essencials, si bé res no obsta a regular matèries que es relacionen amb els drets de la ciutadania si aquesta regulació no s'insereix de forma directa en el nucli del règim jurídic d'un dret estatutari o constitucional<sup>11</sup>.

L'article 62 EAC especifica les matèries que tenen naturalesa de desenvolupament bàsic i que, per tant, resten excloses de la regulació per decret llei.

Es constata que el contingut de la proposta que s'informa no afecta cap d'aquests àmbits materials expressament exclosos.

## **V. Documentació i tramitació**

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

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

Així, el projecte de decret llei s'ha iniciat a proposta de l'Agència de Residus de Catalunya, adscrita al Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural, que és l'ens competent per raó de la matèria.

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

L'expedient també incorpora la memòria que justifica la necessitat extraordinària i urgent de la iniciativa i certifica que les mesures proposades són congruents i estan en relació directa amb la situació que s'ha d'afrontar.

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

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

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

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

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

Com indica la memòria general que acompanya el projecte normatiu, l'article 84 de la Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular, crea l'impost sobre el dipòsit de residus en dipòsits controlats, la incineració i la coïncineració, que entrarà en vigor l'1 de gener de 2023, i el configura com un tribut de caràcter indirecte que recau sobre el lliurament de residus a dipòsits controlats, instal·lacions d'incineració o coïncineració per a la seva eliminació o valorització energètica, la finalitat del qual és el foment de la prevenció, la preparació per a la reutilització i el reciclatge dels residus, amb la fracció orgànica com a fracció preferent i l'educació ambiental per tal de desincentivar aquestes activitats de gestió de residus.

Els imports establerts a àmbit estatal per als fets imposables regulats són molt inferiors als cànons que des de fa anys s'estan aplicant a Catalunya per a aquestes activitats de gestió de residus, de manera que la seva aplicació perjudicaria les polítiques ambientals de la Generalitat.

Per aquest motiu, resulta indispensable mantenir els tipus actualment aplicables per tal de no perjudicar els interessos generals de l'Agència de Residus de Catalunya envers la protecció del medi ambient en l'àmbit dels residus i evitar la consegüent reducció dels ingressos que per aquesta via obté l'Agència de Residus de Catalunya i que destina a actuacions dirigides a la millora de les infraestructures de gestió de residus i a altres finalitats vinculades a la gestió de residus i, en conseqüència, a la protecció del medi ambient i la salut de les persones.

Es garanteix així amb la present proposta l'eficàcia i els efectes que fins ara han generat els diversos cànons regulats per la Llei 8/2008, tot garantint la continuïtat del seu caràcter finalista, sota la gestió de l'Agència de Residus de Catalunya.

Per la seva part, la urgència deriva de l'entrada en vigor de les prescripcions relatives a l'esmentat impost, que se situa en l'1 de gener de 2023, de manera que cal disposar de l'aprovació dels tipus impositius que incorpora la proposta normativa per a aquesta data per evitar l'aplicació dels imports establerts a àmbit estatal.

## **VII. Conclusions**

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

Vist i plau

Teresa Lahuerta i Gonzalvo  
Directora de l'Àrea Jurídica  
Assessoria Jurídica

Montserrat García Vidal  
Advocada de la Generalitat  
Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural

Signat electrònicament

Provença, 204-208  
08036 Barcelona  
Tel. 93 567 33 00  
Fax 93 567 33 05  
residus.gencat.cat