

Ordre TES/.../2020, per la qual es regulen els requisits per a la utilització dels àrids reciclats i dels materials de construcció obtinguts com a producte d'una operació de valorització de residus de la construcció i la demolició

Informe jurídic preliminar

1. Antecedents

És objecte d'informe per part d'aquesta Assessoria Jurídica el projecte d'Ordre per la qual es regulen els requisits per a la utilització dels àrids reciclats i dels materials de construcció obtinguts com a producte d'una operació de valorització de residus de la construcció i la demolició, acompanyat d'una memòria general i d'una memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades.

Consta en l'expedient que aquesta regulació va ser impulsada en l'any 2017 mitjançant un projecte de decret que no va arribar a tramitar-se, tot i que va ser objecte de consulta pública i d'informe de l'Institut Català de les Dones. El contingut d'aquell projecte de decret coincideix amb el que ara es planteja amb aquest projecte d'ordre, de manera que cal tenir en compte determinats tràmits realitzats en aquell moment, en els termes establerts en el present informe.

Aquest projecte d'Ordre ha d'ésser sotmès a informe dels serveis jurídics, de conformitat amb el que disposen l'article 65 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, en relació 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.

2. Anàlisi jurídica

I. Marc competencial, marc normatiu i habilitació normativa

El projecte d'Ordre té com a objecte donar compliment a la disposició addicional quarta del Text refós de la llei reguladora dels residus, aprovat pel Decret legislatiu 1/2009, de 21 de juliol, introduïda per l'article 147.2 de la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient.

La proposta normativa formulada s'emmarca, d'entrada, en les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de medi ambient d'acord amb els articles 111 i 144 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

En concret, la Generalitat ostenta una competència compartida en matèria de medi ambient i la competència per a l'establiment de normes addicionals de protecció, dins del marc establert per la legislació bàsica estatal, en aspectes com la prevenció i correcció de la generació de residus amb origen o destinació a Catalunya i sobre la gestió i el trasllat d'aquests i llur disposició final, la prevenció, el control, la correcció, la recuperació i la compensació de la

contaminació del sòl i del subsòl, i la prevenció, la restauració i la reparació de danys al medi ambient i el règim sancionador corresponent.

En aquest marc, l'article 147.2 de la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, va introduir la disposició addicional quarta en el Text refós de la llei reguladora dels residus per fomentar la utilització dels àrids reciclats, tot establint l'obligació general de determinar en els projectes de construcció d'obra pública i privada l'ús d'àrids reciclats procedents de la valorització de residus de la construcció i demolició en un percentatge mínim del 5% en pes sobre el total d'àrids previstos.

En concret, la nova disposició addicional quarta del Text refós de la llei reguladora dels residus estableix el següent:

“Els projectes de construcció d'obra pública i d'obra privada han de determinar l'ús d'àrids reciclats procedents de la valorització de residus de la construcció i la demolició en un percentatge mínim del 5% en pes sobre el total d'àrids previstos, excepte que les característiques de l'obra no permetin l'ús d'aquest tipus de material, supòsit que el redactor del projecte ha de justificar degudament en la memòria. La direcció d'obra ha de certificar el percentatge d'àrids reciclats utilitzat efectivament en l'obra, i hi ha d'adjuntar el certificat del subministrador dels àrids reciclats, acompanyat del certificat del gestor de residus que ha produït l'àrid reciclat.”

En relació amb l'habilitació normativa, cal tenir en compte que aquesta disposició addicional habilita a la persona titular del departament competent en matèria de medi ambient per a establir, mitjançant ordre, els requisits per a la utilització dels àrids reciclats i dels materials de construcció obtinguts com a producte d'una operació de valorització de residus de la construcció i la demolició, potestat que està emparada per l'article 39 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, que estableix que els consellers poden dictar disposicions reglamentàries sobre matèries determinades en aquells supòsits en què una norma amb rang de llei o un decret del Govern els ho autoritza expressament. D'acord amb l'article 40.1 de la Llei 13/2008, les disposicions reglamentàries dictades pels consellers o per les conselleres adopten la forma d'ordre.

Així doncs, atesa la naturalesa i atès el contingut del projecte d'Ordre i d'acord amb el marc competencial i normatiu exposat i de conformitat amb els preceptes del Text refós de la llei reguladora dels residus, i de la Llei 13/2008, del 5 de novembre abans esmentats, la Generalitat de Catalunya és competent, el rang de la normativa ha de ser el d'ordre i el conseller de Territori i Sostenibilitat es troba habilitat per dictar la disposició projectada.

II. Procediment d'elaboració i tramitació del projecte d'Ordre

II.1. Règim jurídic aplicable al procediment

El procediment d'elaboració de la norma projectada s'ha d'ajustar a les previsions establertes en el títol IV de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. El procediment regulat en l'esmentat títol IV s'aplica

a les disposicions reglamentàries que s'elaboren en l'àmbit competencial de l'Administració de la Generalitat (article 59.1). Als efectes del que estableix aquest títol IV, *“s'entén per disposicions reglamentàries les disposicions de caràcter general amb rang inferior al de llei dictades pel Govern o pels consellers dels departaments de l'Administració de la Generalitat que, qualsevol que sigui la matèria de què tractin, continguin normes que innovin l'ordenament jurídic”* (article 60.1). En conseqüència, aquestes normes són d'aplicació al procediment d'elaboració del projecte d'Ordre que ara s'informa.

Cal tenir present, a més, que la tramitació del projecte d'Ordre ha d'observar les previsions de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que incorpora en l'article 62 els principis generals de millora de la qualitat normativa, i que en l'article 69 preveu la participació ciutadana en l'elaboració de disposicions de caràcter general.

Finalment, cal tenir en compte les previsions de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, que en els articles 127 a 133 regula la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària i la participació de la ciutadania en el procediment d'elaboració dels reglaments.

II.2. Iniciació i tramitació del procediment

L'article 61.1 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, estableix que el procediment d'elaboració d'un projecte de disposició reglamentària s'inicia a proposta del departament competent en la matèria del projecte, i l'article 62.1 de la Llei 26/2010 preveu que la tramitació d'un projecte de disposició reglamentària correspon a la unitat directiva corresponent del departament proponent.

En tractar-se de desenvolupar una norma impulsada per l'Agència de Residus de Catalunya, que és la unitat directiva, resulta clara la competència del Departament de Territori i Sostenibilitat, al qual s'adscriu aquesta entitat d'acord amb el Decret 277/2016, de 2 d'agost, de reestructuració del Departament de Territori i Sostenibilitat.

II.3. Elaboració de les memòries

a) D'acord amb el que estableix l'article 64 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, els projectes de disposicions reglamentàries han d'anar acompanyats sempre d'una memòria general, d'una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades, i també dels informes preceptius i els que sol·liciti l'òrgan instructor.

L'esmentat precepte indica el contingut mínim que han de tenir la memòria general i la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades.

El contingut mínim de la memòria general es determina en l'article 64.2 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, en els següents termes: a) La justificació de la necessitat de la disposició reglamentària i l'adequació d'aquesta als fins que es persegueixen; b) El marc normatiu en què s'insereix el projecte de disposició reglamentària; c) La relació de les disposicions

afectades pel projecte de disposició reglamentària i la taula de vigències i derogacions resultants; d) La competència de la Generalitat sobre la matèria; e) La relació motivada de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència; f) La procedència, si escau, de sotmetre l'expedient a informació pública.

El contingut mínim de la memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades es determina en l'article 64.3 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, en els següents termes: a) Un informe d'impacte pressupostari, en què s'avalua la repercussió de la disposició reglamentària en els recursos personals i materials i en els pressupostos de la Generalitat, i també les fonts i els procediments de finançament, si escau; b) Un informe d'impacte econòmic i social, en què s'avaluen els costos i els beneficis que implica el projecte de disposició reglamentària per als seus destinataris i per a la realitat social i econòmica; c) Un informe d'impacte normatiu, en què s'avalua la incidència de les mesures proposades per la disposició reglamentària en termes d'opcions de regulació, de simplificació administrativa i de reducció de càrregues administratives per als ciutadans i les empreses; d) Un informe d'impacte de gènere.

Consten en l'expedient les memòries anteriorment esmentades, relatives al projecte d'ordre que ara s'informa: la memòria general i la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades signades pel director de l'Agència de Residus de Catalunya. Ambdues memòries s'adeqüen al contingut mínim legalment exigít.

b) L'article 64.5 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, disposa que l'expedient ha d'incloure una memòria de les observacions i les al·legacions presentades en els tràmits de consulta interdepartamental, audiència, informació pública i informes, si escau, i també de les raons que han dut a desestimar-les, si és el cas.

Així doncs, d'acord amb l'article esmentat, caldrà elaborar en el seu moment la corresponent memòria valorativa de les observacions i al·legacions que es pugin formular en els tràmits corresponents.

II.4. Tràmit de consulta interdepartamental i informes

a) D'acord amb l'article 66 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, prèviament als tràmits d'audiència i informació pública, si l'aprovació de la disposició reglamentària correspon al Govern, cal dur a terme el tràmit de consulta interdepartamental i s'ha de sotmetre el projecte normatiu a consulta per mitjans electrònics (fòrum de l'aplicatiu SIGOV – Sistema d'Informació, Gestió i Tramitació dels Documents de Govern-) dels diferents departaments de la Generalitat per a què formulin, si escau, les observacions que considerin convenientes.

Tanmateix, aquest tràmit específic no pertoca en el cas que ens ocupa, en tant que no es tracta d'una disposició reglamentària que ha d'aprovar el Govern sinó el conseller de Territori i Sostenibilitat.

b) Pel que fa a l'informe d'impacte de gènere, la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades afirma que, a la vista del contingut del projecte, no té impacte de gènere, tot i que cal disposar de l'informe preceptiu a l'Institut Català de les Dones.

Consta en l'expedient l'informe favorable de l'Institut Català de les Dones de data 3 de maig de 2017 emès en relació amb aquesta regulació, quan, com s'ha posat de manifest, adoptava inicialment la forma de projecte de decret. En tenir el mateix contingut tant el projecte de decret esmentat com el present projecte normatiu, cal incorporar aquest informe a la tramitació que ara ens ocupa.

c) Quant a l'informe d'impacte pressupostari, caldrà sol·licitar el corresponent informe de la Direcció General de Pressupostos, de conformitat amb l'article 45.1.h) del Decret 43/2019, de 25 de febrer, de reestructuració del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda.

Consta en l'expedient la petició d'aquest informe en data 29 de maig de 2020. Un cop emès, caldrà incorporar-lo a l'expedient i s'haurà de fer la corresponent valoració.

d) Pel que fa al dictamen del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, entenem que no s'ha de demanar a aquest òrgan que l'emeti, de conformitat amb l'article 2.1 de la Llei 7/2005, de 8 de juny, del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya.

e) Cal sotmetre la iniciativa a informe de la Comissió de Govern Local de Catalunya, atès que el projecte d'Ordre afecta el règim local (art. 193.1.a del Text refós de la Llei Municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril), en tant que impulsen obres que poden quedar afectades pel contingut del present projecte.

g) Quant a la necessitat de dictamen de la Comissió Jurídica Assessora, d'acord amb l'article 8 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, en la tramitació de l'ordre objecte d'aquest informe, és preceptiu el dictamen d'aquesta Comissió, en tractar-se d'una disposició general que es dicti en desplegament d'una llei. Així es desprèn, també, de l'article 69 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, d'acord amb el qual s'han de sotmetre amb caràcter preceptiu al dictamen de la Comissió Jurídica Assessora els projectes de disposicions reglamentàries que es dictin per desplegar les lleis o el dret europeu i llurs modificacions.

h) En tractar-se d'una norma tècnica cal donar compliment al procediment de comunicació a la Comissió Europea d'acord amb la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlament Europeu i del Consell, de 9 de setembre de 2015, per la qual s'estableix un procediment d'informació en matèria de reglamentacions tècniques i de regles relatives als serveis de la societat de la informació i el Reial Decret 1337/1999, de 31 de juliol, pel qual es regula la remissió d'informació en matèria de normes i reglamentacions tècniques i reglaments relatius als serveis de la societat de la informació.

i) Realitzats els tràmits anteriors, i d'acord amb les Directrius sobre el contingut de l'expedient i procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general, aprovades per l'Acord del Govern de 19 de maig de 2009, caldrà elaborar un informe jurídic final.

II.5. Transparència i participació ciutadana

a) Transparència

D'acord amb la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en aplicació del principi de transparència, l'Administració ha de fer pública la informació relativa a les decisions i actuacions amb rellevància jurídica, entre les quals s'inclouen els procediments normatius en curs, amb indicació de l'estat de la tramitació en què es troben, així com les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius i els diversos textos de les disposicions (articles 10.c) i d) i 69.2).

D'aquest precepte es desprèn que, ja des de l'inici del procediment i al llarg de la seva tramitació, s'han de fer públics els documents indicats. Així mateix, de conformitat amb l'article 5 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, la informació subjecta al règim de transparència s'ha de fer pública a través del Portal de la Transparència, instrument bàsic i general de gestió de documents públics per a donar compliment a les obligacions de transparència i a través de les seues electròniques i llocs web dels subjectes obligats.

b) Consulta pública prèvia de l'article 133.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre

Pel que fa a la consulta pública prèvia que disposa l'article 133.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, cal tenir en compte que l'apartat 4 del mateix article preveu diverses excepcions a l'obligació de la referida consulta pública prèvia, com també de l'audiència i informació pública.

En aquest sentit disposa que es pot prescindir dels tràmits de consulta, audiència i informació públiques que preveu aquest article en el cas de normes pressupostàries o organitzatives de l'Administració General de l'Estat, l'Administració autonòmica, l'Administració local o de les organitzacions que en depenen o hi estan vinculades, o quan concorren raons greus d'interès públic que ho justifiquin.

En aquest punt cal tenir en compte que, d'acord amb la STC 55/2018, de 24 de maig (dictada en el recurs d'inconstitucionalitat núm. 3628-2016, interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya) el tràmit de consulta prèvia de l'article 133.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre – però no la forma com s'ha de realitzar – es pot considerar part de les bases del règim jurídic de les administracions públiques. Així, la STC ha declarat que bona part de l'article 133 és contrari a l'ordre constitucional de competències, de manera que les previsions de l'article 133 que van més enllà del primer incís de l'apartat 1 (realització de consulta pública prèvia) i de la referència del paràgraf primer de l'apartat 4 (raons que habiliten per a ometre els tràmits de consulta, audiència i informació públiques) desborden allò que és bàsic i vulneren les competències de la Generalitat de Catalunya, i, per consegüent, no resulten aplicables a l'elaboració de reglaments en l'àmbit de les seves competències. Per tant, sí resulta aplicable a l'administració autonòmica el paràgraf primer de l'apartat 4 de l'article 133.

Com s'ha indicat, aquesta regulació va ser impulsada en l'any 2017 mitjançant un projecte de decret que no va arribar a tramitar-se, tot i que va ser objecte de consulta pública. El contingut d'aquell projecte de decret coincideix amb el que ara es planteja amb aquest projecte d'ordre, de manera que cal tenir en compte en aquesta tramitació que la consulta pública que es va realitzar i incorporar a la present tramitació el certificat de 24 d'abril de 2017 emès pel cap del Gabinet Tècnic conforme el text va ser sotmès a consulta pública.

c) Audiència i informació pública

Quant al tràmit d'audiència, la Llei 26/2010, del 3 d'agost, preveu que els projectes de disposició reglamentària que afecten els drets o interessos legítims dels ciutadans se sotmeten al tràmit d'audiència de les persones interessades i es posa a disposició d'aquestes la documentació preceptiva (article 67.1); i que el tràmit d'audiència als ciutadans establert per l'article 67 no és aplicable a les disposicions que regulen els òrgans, els càrrecs i les autoritats del Govern, ni tampoc a les disposicions orgàniques de l'Administració de la Generalitat o dels organismes que té adscrits o que en depenen (article 67.6).

Pel que fa al tràmit d'informació pública, l'article 68.1 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, estableix que els projectes de disposició reglamentària es poden sotmetre a informació pública per un termini no inferior a quinze dies hàbils, que es pot reduir fins a un mínim de set dies hàbils si raons degudament motivades així ho justifiquen.

A més, vist que la proposta normativa formulada s'emmarca dins de la matèria de medi ambient, cal atènyer-se a allò disposat per la Llei 27/2006, de 18 de juliol, reguladora del dret d'accés a la informació ambiental, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient.

En efecte, l'article 16 de l'esmentada norma estableix el dret de participació pública en l'elaboració de disposicions de caràcter general relacionades amb el medi ambient, en el sentit que el públic pugui expressar les observacions i les opinions abans que s'adoptin decisions sobre una disposició de caràcter general i sigui informat de les decisions finalment adoptades en la tramitació en qüestió.

En aquest sentit, examinada la memòria general que s'acompanya amb el projecte d'ordre, es comparteix l'apreciació sobre la procedència dels tràmits d'informació pública i audiència.

III. Contingut del projecte d'Ordre

L'objecte del projecte d'Ordre és donar compliment a la disposició addicional quarta del Text refós de la Llei reguladora dels residus, aprovat pel Decret legislatiu 1/2009, de 21 de juliol, introduïda per l'article 147.2 de la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, i consta d'un preàmbul, de nou articles i de quatre annexes, que recullen els requisits tècnics i els valors que han de complir les respectives classes d'àrids reciclats per ser adequats als diversos usos que es contemplen.

Quant al preàmbul, hem de recordar que aquest ha de ser expressiu, almenys, del marc normatiu en el qual s'insereix, com també ha d'expressar la justificació i la finalitat de la disposició normativa.

Pel que fa al marc normatiu, el preàmbul del projecte d'Ordre fa esment de les normes en el marc de les quals s'insereix, i també conté la justificació i la finalitat de la regulació projectada. Així mateix, cal valorar positivament la incorporació de la referència a la competència estatutària que fonamenta la regulació projectada, com ha manifestat reiteradament la Comissió Jurídica Assessora, i la justificació del compliment dels principis de bona regulació, en els termes establerts per l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre.

En els articles 1 i 2 delimiten l'objecte de la proposta normativa a la utilització a Catalunya dels àrids reciclats procedents de la valorització de residus de construcció i demolició en plantes mòbils o fixes.

En l'article 3 es recullen les definicions necessàries per a l'aplicació d'aquesta norma, tals com àrid, àrid reciclat de residus de la construcció i demolició, reciclatge, instal·lacions de reciclatge, plantes mòbils, categories d'àrids reciclats, granulometria i grandària d'àrid.

L'article 4 descriu els tipus de materials que componen els àrids reciclats procedents de materials de construcció i demolició (Rc, Ru, Rb, Ra, Rg i Rx).

En l'article 5 i l'annex I es classifiquen els àrids reciclats en funció de la seva composició física a partir del percentatge en pes de cadascun dels materials constituents que el conformen en les categories ARF, ARMf, ARMc, ARC i ARMa, i en funció de la seva granulometria i característiques físiques es classifiquen en grava o àrid gruixut, sorra o àrids fins i tot-u.

En l'article 6 i l'annex II s'estableixen les normes tècniques que s'han de respectar en la caracterització dels àrids reciclats en funció del tipus d'assaig.

L'article 7 i l'annex III determinen els usos permesos dels àrids reciclats en funció de la seva classificació.

En l'article 8 s'estableixen els criteris de producció d'àrids reciclats, i en l'article 9 i l'annex IV consten els valors límit de lixiviació i de paràmetres orgànics que s'han de respectar per tal de poder comercialitzar àrids reciclats, amb la finalitat de garantir a l'usuari del material que les condicions del mateix són òptimes per assolir la seva funcionalitat.

3. Conclusions

Analitzat el projecte d'Ordre per la qual es regulen els requisits per a la utilització dels àrids reciclats i dels materials de construcció obtinguts com a producte d'una operació de valorització de residus de la construcció i la demolició, aquesta Assessoria Jurídica l'informa

favorablement, per tal que es continuï la seva tramitació, sense perjudici que es tinguin en consideració les observacions realitzades en aquest informe.

Vist i plau

Teresa Lahuerta i Gonzalvo
Directora de l'Àrea Jurídica

Catalina Cerdà i Pons
Cap de l'Àrea d'Assessorament Jurídic en l'Àmbit de Medi
Ambient

Signat electrònicament