



FIRMADO POR

Magdalena Porcel Moll
cap de servei de la Secretaria Tècnica
28/10/2021

Informe jurídic sobre l'aprovació de la Instrucció de la Direcció Insular d'Infraestructures per a la elaboració de projectes i execució de unitats d'obra més sostenibles consistents en aplicar mesclures asfàltiques més sostenibles (MBMS)

Antecedents

Mitjançant resolució del conseller executiu de Mobilitat i Infraestructures de data 23 de novembre de 2020 es va aprovar la instrucció elaborada per la Direcció Insular d'Infraestructures, de novembre de 2020, per a l'elaboració de projectes i execució d'unitats d'obra sostenibles (MAS) a tots els projectes de carreteres que continguin unitats d'obra de betum, redactats pel personal del Departament i, per extensió, a tots els plec de prescripcions tècniques que han de regir la contractació per a la redacció dels projectes de la Direcció Insular d'Infraestructures.

Tal i com indica la Directora Insular d'Infraestructures al seu informe de dia 30 de juny de 2021, aquesta instrucció va ser redactada en base a l'anàlisi de mercat i a l'experiència recollida en les altres administracions públiques, així com a consultes a professionals del sector, als efectes de disposar d'un document normatiu propi que suposi una millora mediambiental i tècnica pels projectes de carreteres, reutilitzant materials reciclats, reduint l'empremta de carboni en el moment de l'elaboració del betum i donant una segona vida al fresat de les obres per a la seva utilització posterior en la pròpia obra com a àrids.

En aquest informe la Directora Insular d'Infraestructures fa constar que, des de la Direcció Insular d'Infraestructures es va detectar que, a l'hora de complir amb la planificació de les obres del Departament de Mobilitat i Infraestructures per a l'any 2021, aplicant la instrucció aprovada per resolució de dia 23 de novembre de 2020, tècnicament, la instrucció té una capacitat de millora i que existeixen aspectes que podria ser recomanable subsanar a efectes d'optimitzar-la i millorar-la. L'informe conclou amb una proposta al Conseller de Mobilitat i Infraestructures de suspensió temporal de l'aplicació de la instrucció aprovada, per un termini màxim de tres mesos, per a poder continuar y finalitzar els treballs de revisió, ampliació i millora de la instrucció, treball que dur a terme el gabinet de treball constituït a l'efecte i format pels tècnics de Supervisió, Obres, Explotació i Conservació de la Direcció.

El dia 2 de juliol de 2021, es va emetre informe jurídic favorable a la suspensió temporal de l'aplicació de la instrucció, per entendre que els motius exposat a l'informe de la Directora Insular de Infraestructures, de dia 30 de juny de 2021, eren suficients per iniciar un procediment de revisió d'ofici de la instrucció, aprovada per resolució de dia 23 de novembre de 2020, tanmateix a dia d'avui, la Direcció Insular d'Infraestructures no ha adaptat cap projecte a la instrucció i tampoc se n'han licitat obres adaptades a la fabricació de les unitats d'obra de mesclures bituminoses sostenibles, recollides a la instrucció.

Mitjançant resolució del conseller executiu de Mobilitat i Infraestructures de data 2 de juliol de 2021 es va iniciar el procediment de revisió d'ofici de la Instrucció de la Direcció Insular d'Infraestructures, aprovada el dia 23 de novembre de 2020, per a l'elaboració de





FIRMADO POR

Magdalena Porcel Moll
cap de servei de la Secretaria Tècnica
28/10/2021

projectes i execució de unitats d'obra sostenibles, consistents en aplicar mescles asfàltiques sostenibles a tots els projectes de carreteres que continguin unitats d'obra de betum, redactats pel personal del Departament i, per extensió, a tots els plec de prescripcions tècniques que han de regir la contractació per a la redacció dels projectes de la Direcció Insular d'Infraestructures. I es va suspendre, per un termini de tres mesos, a comptar a partir de la data d'aquesta resolució, l'aplicació de la Instrucció de la Direcció Insular d'Infraestructures, aprovada el dia 23 de novembre de 2020, termini màxim de temps en el qual la Direcció Insular d'Infraestructures haurà de presentar una instrucció revisada, ampliada i millorada per a la seva aprovació.

Dia 28 d'octubre de 2021 l'equip de feina redactor de la nova versió de les Instruccions de mescles asfàltiques més sostenibles, format pels tècnics de Supervisió, Obres, Explotació i Conservació de la Direcció, ha emès un informe tècnic justificatiu de la revisió de les instruccions generals, versió novembre 2020, de la Direcció Insular d'Infraestructures, per a l'elaboració de projectes i execució d'unitats d'obra sostenibles consistents en aplicar mescles asfàltiques sostenibles (MAS) i ha presentat la nova versió de les Instruccions generals per a l'elaboració de projectes i execució d'unitats d'obra més sostenibles (MBMS), d'octubre de 2021, en la qual s'assenyala quines són les mescles bituminoses que es consideren més sostenibles i les seves prescripcions.

A l'informe s'indica que amb la revisió del document, es vol donar un abast més ampli a les "Instruccions generals per l'elaboració de projectes i execució d'unitats d'obres sostenibles. Plec de Prescripcions tècniques particulars. Mescles asfàltiques sostenibles" (MAS), i recollir aquestes metodologies i tècniques que poden ser també viables en l'illa.

Fonaments de dret

La Llei 37/2015, de 29 de setembre, de carreteres de l'estat, en la seva Disposició addicional segona, disposa que:

"1. Se habilita al Ministerio de Fomento para que determine la normativa técnica básica de interés general y, en particular, la relativa a la seguridad viaria, señalización, balizamiento y sistemas de contención de las carreteras, así como cualquier otra que se derive del cumplimiento de tratados, convenios, acuerdos y recomendaciones de carácter internacional que aplique el Estado español."

L'article 123 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, regula els Plecs de prescripcions tècniques generals i preveu que:

" Previo informe de la Junta Consultiva de Contractación pública del Estado, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio correspondiente, podrá establecer los pliegos de prescripciones técnicas generales a que hayan de ajustarse la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y demas entidades que gocen de la condición de Administraciones Públicas integrantes del sector público estatal. "

Els Plecs de prescripcions tècniques generals per a obres de carreteres i ponts (PG-3), i els Plecs de prescripcions tècniques generals per a obres de conservació de carreteres





FIRMADO POR

Magdalena Porcel Moll
cap de servei de la Secretaria Tècnica
28/10/2021

(PG-4), aprovades mitjançant ordres ministerials, són la normativa tècnica estatal actualment vigent, d'aplicació obligatòria a les carreteres estatals.

Els Plecs de prescripcions tècniques generals per a obres de carreteres i ponts (PG-3) són normativa tècnica que es pot excepcionar, tal i com preveu el seu article 100.2: "Las prescripciones de este Pliego serán de aplicación a las obras de carreteras y puentes de cualquier clase [...] en todo lo que no sean explícitamente modificadas por el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares", i d'acord amb la Llei 5/1990, de 24 de maig, de carreteres de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, que regula la planificació i els projectes de les carreteres de les Illes Balears, no es vincula pels projectes d'obres de les carreteres de les Illes Balears.

Aquests Plecs de prescripcions tècniques generals per a obres de carreteres i ponts (PG-3), al seu article 102 preveuen la possibilitat d'aplicar Plecs de prescripcions tècniques particulars:

"Será de aplicación lo dispuesto en el Artículo 66 del Reglamento General de Contratación. En el caso de que las prescripciones de los documentos generales mencionados en dicho Artículo 66 prevean distintas opciones para determinado material, sistema de ejecución, unidad de obra, ensayo, etc., fijará exactamente la que sea de aplicación."

L'article 66 del Reial decret 1098/2001, de 12 de octubre, pel qual s'aprova el reglament general de la llei de contractes de les administracions públiques, regula quin serà el contingut dels ples de prescripcions tècniques particulars en els contractes d'obra:

"2. En los contratos de obras, a los efectos de regular su ejecución, el pliego de prescripciones técnicas particulares deberá consignar, expresamente o por referencia a los pliegos de prescripciones técnicas generales u otras normas técnicas que resulten de aplicación, las características que hayan de reunir los materiales a emplear, especificando la procedencia de los materiales naturales, cuando ésta defina una característica de los mismos, y ensayos a que deben someterse para comprobación de las condiciones que han de cumplir; las normas para elaboración de las distintas unidades de obra, las instalaciones que hayan de exigirse y las medidas de seguridad y salud comprendidas en el correspondiente estudio a adoptar durante la ejecución del contrato. Igualmente, detallará las formas de medición y valoración de las distintas unidades de obra y las de abono de las partidas alzadas, y especificará las normas y pruebas previstas para la recepción."

La Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposa a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva 2014/24/UE, assenyala a efectes tipus de contractes, en concret l'article 125.1 a) indica que:

" Cuando se trate de contratos de obras, el conjunto de las prescripciones técnicas contenidas principalmente en los pliegos de la contratación, en las que se definen las características requeridas de un material, producto o suministro, y que permitan caracterizarlos de manera que respondan a la utilización a que los destine el poder adjudicador; asimismo, los procedimientos de aseguramiento de la calidad, el impacto social, laboral, ambiental y climático de dichos materiales, productos o actividades que





FIRMADO POR

Magdalena Porcel Moll
cap de servei de la Secretaria Tècnica
28/10/2021

se desarrollen durante la elaboración o utilización de los mismos, el diseño para todas las necesidades (incluida la accesibilidad universal y diseño universal o diseño para todas las personas), la terminología, los símbolos, las pruebas y métodos de prueba, el envasado, marcado y etiquetado, las instrucciones de uso y los procesos y métodos de producción en cualquier fase del ciclo de vida de las obras; incluyen asimismo las reglas de elaboración del proyecto y cálculo de las obras, las condiciones de prueba, control y recepción de las obras, así como las técnicas o métodos de construcción y todas las demás condiciones de carácter técnico que el poder adjudicador pueda prescribir, por vía de reglamentación general o específica, en lo referente a obras acabadas y a los materiales o elementos que las constituyan”.

Al marge de la del que la llei entén per prescripcions tècniques, l'article 126 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, estableix les regles per l'establiment de prescripcions tècniques a la contractació pública:

“1. Las prescripciones técnicas a que se refieren los artículos 123 y 124, proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia.

...

6. Salvo que lo justifique el objeto del contrato, las prescripciones técnicas no harán referencia a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por un empresario determinado, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinados, con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos. Tal referencia se autorizará, con carácter excepcional, en el caso en que no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del contrato en aplicación del apartado 5, en cuyo caso irá acompañada de la mención «o equivalente».

L'obligatorietat de l'article 126 per a l'establiment de prescripcions tècniques general i particulars s'ha d'entendre com a unes mesures encaminades a garantir els principis generals que han de regir la contractació pública, fixats a l'article 1 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de llibertat d'accés a les licitacions, publicitat i transparència dels procediments, i no discriminació i igualtat de tracte entre els licitadors.

Quant al procediment, l'article 39.2 a) del Reglament orgànic del Consell de Mallorca (BOIB núm. 89, de dia 19 de juliol de 2018) atribueix als consellers executius desenvolupar les accions de govern en les àrees de la seva responsabilitat i exercir la iniciativa, direcció i inspecció de tots els serveis del seu departament, així com dels organismes autònoms, fundacions i societats que es puguin adscriure, aquesta potestat de direcció de les activitats dels organismes jeràrquicament dependents mitjançant instruccions i ordres de servei, també està regulada a l'article 6 de la Llei 40/2015, de 1 de octubre, de règim jurídic del sector públic:

“1. Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio. Cuando





FIRMADO POR

Magdalena Porcel Moll
cap de servei de la Secretaria Tècnica
28/10/2021

una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

2. El incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir.”

Conclusions

D'acord amb tot l'exposat, inform favorablement la resolució del conseller executiu de Mobilitat i Infraestructures, que entre altres aspectes resol:

Aprovar les “Instruccions generals per a l'elaboració de projectes i execució d'unitats d'obra més sostenibles. Plec de prescripcions tècniques particulars. Mescles bituminoses més sostenibles (MBMS)”, versió octubre 2021, de la Direcció Insular d'Infraestructures.

Derogar les “Instruccions generals per a l'elaboració de projectes i execució d'unitats d'obres sostenibles. Plec de prescripcions tècniques particulars. Mescles asfàltiques sostenibles (MAS)”, de novembre de 2020.

Crear una Comissió de seguiment de les Instruccions, que estarà constituït per l'equip redactor i que s'encarregarà de mantenir les actualitzades quant a normativa i procediments d'execució de ferms més sostenibles i de fer el seguiment dels resultats de la seva aplicació a les obres.

I crear una Comissió d'assessorament en la redacció de cada projecte de la Direcció Insular d'Infraestructures que hagi de seguir les instruccions .que estarà format per les persones següents: Directora Insular o coordinador en cap, Cap de servei de planificació i Projectes, el cap de servei d'exploració i Conservació, per l'enginyer de tecnologia , l'enginyer de Supervisió el director del projecte i qualsevol tècnic que es consideri convenient per l'assessorament.

Aquesta és l'opinió de qui subscriu, sense perjudici d'altres informes que puguin concórrer, i s'eleva a la consideració d'altres instàncies per a què amb superior criteri o competència determinin el més adequat jurídicament.

