

Dictamen n.º: **390/24**  
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **27.06.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 27 de junio de 2024, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el *“proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que regulan los requisitos de utilización de áridos reciclados procedentes de operaciones de valorización de residuos de construcción y demolición en la Comunidad de Madrid”*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 4 de junio de 2024, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo urgente formulada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 376/24, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la

Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 27 de junio de 2024.

## **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

El proyecto sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora pretende regular los criterios técnicos y requisitos de utilización de los áridos reciclados procedentes de la valorización de los residuos de construcción y demolición (RCD) en la Comunidad de Madrid, con el objeto de generar una mayor seguridad jurídica, dar solución a los retos específicos respecto a dichos residuos y fomentar un mejor aprovechamiento de los mismos como materiales valorizados en sintonía con los principios de la economía circular. Para ello, se establecen las diversas aplicaciones o usos de áridos reciclados en función de las diversas categorías existentes, según su composición y granulometría.

La implantación de un modelo de economía circular es uno de los principales objetivos de la política medioambiental europea, como prevé la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, establece la obligación general de los Estados miembros de aprobar medidas para evitar la generación de residuos y en particular, el desarrollo de acciones que promuevan la prevención, reutilización y reciclado de los residuos de construcción y demolición. En este contexto, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular recoge una serie de objetivos específicos de preparación para la reutilización, reciclado y

valorización material para los residuos de construcción y demolición. En el ámbito autonómico, debe tenerse en cuenta la reciente Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por nueve artículos, una disposición final única y tres anexos, con la siguiente distribución:

Artículo 1, define el objeto.

Artículo 2, establece unas definiciones.

Artículo 3, relativo al ámbito de aplicación.

Artículo 4, regula la composición de los áridos reciclados.

Artículo 5, establece las categorías y granulometría de los áridos reciclados.

Artículo 6, determina los usos admitidos.

Artículo 7, hace referencia a los requisitos para la utilización de áridos reciclados.

Artículo 8, determina las prohibiciones de uso.

Artículo 9, relativo a la inspección y control.

La disposición final única se refiere a la entrada en vigor.

Por lo que se refiere a los anexos, el anexo I determina los componentes principales de los áridos reciclados. El anexo II categoriza los áridos reciclados en función del porcentaje en peso de sus componentes principales y el anexo III tiene por objeto regular las

aplicaciones admitidas, según la categoría y granulometría de los áridos reciclados.

**TERCERO.- Contenido del expediente remitido.**

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1.- Certificado de la Secretaria General del Consejo de Gobierno, de 29 de mayo de 2024.

2.- Cuatro versiones del proyecto de decreto: a) proyecto de decreto remitido a esta Comisión Jurídica Asesora; b) proyecto de decreto remitido al Servicio Jurídico; c) proyecto de decreto remitido para los trámites de audiencia e información pública y d) proyecto de decreto remitido en la solicitud de observaciones a las secretarías generales técnicas de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

3. Cuatro versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo: a) Memoria remitida a esta Comisión Jurídica Asesora (23 de mayo de 2024; b) Memoria remitida al Servicio Jurídico (12 de febrero de 2024); c) Memoria remitida para los trámites de audiencia e información pública (25 de mayo de 2023) y d) Memoria remitida con la solicitud de observaciones a las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid y tras el trámite de consulta pública (26 de abril de 2023).

4. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 29 de abril de 2024.

5. Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 9 de abril de 2024.

6. Certificado del secretario del Consejo de Medio Ambiente, de 4 de mayo de 2024.

7. Dos informes de Coordinación y calidad normativa, el primero de 7 marzo de 2023, en la tramitación inicial del proyecto de norma como orden, y el segundo, de 10 de mayo de 2023, relativo al proyecto de decreto.

8. Informe de impacto de género, de la directora general de Igualdad, de 25 de abril de 2023.

9. Informe de impacto de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, de la directora general de Igualdad, de 25 de abril de 2023.

10. Informe de impacto en familia, infancia y adolescencia, de la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 28 de abril de 2023.

11. Informe de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, de 27 de abril de 2023.

12. Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, de 5 de mayo de 2023, en el que se ratifica en su anterior informe, de 2 de febrero de 2023, relativo al proyecto de orden.

13. Informe de la Dirección General de Reequilibrio Territorial, de 5 de mayo de 2023.

14. Dos informes de la Dirección General de Salud Pública, el primero de 16 de marzo de 2023, en la tramitación del proyecto de norma como orden y un segundo, de 10 de mayo de 2023, sobre el proyecto de decreto.

15. Informe de la Demarcación de Madrid, del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, de 2 de junio de 2023.

16. Escrito de la secretaria general del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, de 28 de junio de 2023, informando de la remisión de la solicitud de informe al Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.

17. Informe de la Dirección General de Descarbonización y Transición Energética, de 4 de mayo de 2023

18. Informe del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, de 7 de febrero de 2024.

19. Observaciones realizadas por las consejerías de la Comunidad de Madrid, conforme a la denominación que ostentaban en ese momento, manifestando que no formulan observaciones al proyecto de decreto: de Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades firmado el 3 de mayo de 2023, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 4 de mayo de 2023, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de fecha 11 de mayo de 2023, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social firmado el 11 de mayo de 2023, de la Consejería de Administración Local y Digitalización de 16 de mayo de 2023, de la Consejería de Sanidad firmado el 10 de mayo de 2023 y, por último, de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte de fecha 4 de mayo de 2023.

20. En relación con los trámites de audiencia e información pública, figura en el expediente la Resolución de la directora general de Economía Circular de 25 de mayo de 2023, por la que se concede un plazo de quince días para efectuar alegaciones, junto con el proyecto de decreto y la Memoria. Han presentado alegaciones los siguientes interesados:

1) AGESMA, asociación de empresas gestoras de residuos de la construcción y demolición de la Comunidad de Madrid.

2) RCD, Asociación Española de Reciclaje de Residuos de Construcción y Demolición.

3) ANEFA, Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Áridos y de AFA MADRID, Asociación de Empresarios Fabricantes de Áridos de Madrid.

Figura también un informe de la oficina de Transparencia de la consejería sobre el período de publicación del trámite de información pública.

21. En relación con el trámite de consulta pública en la tramitación como decreto, figura en el expediente la Resolución de la directora general de Economía Circular de 22 de marzo de 2023, junto con la Memoria de 21 de marzo de 2023 y el certificado del Secretario General del Consejo de Gobierno de 29 de marzo de 2023, así como los escritos de alegaciones presentados por los siguientes interesados:

1) AGESMA, asociación de empresas gestoras de residuos de la construcción y demolición de la Comunidad de Madrid.

2) Grupo SALMEDINA.

Asimismo, figura el informe Oficina de Transparencia de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 24 de abril de 2023, sobre el trámite de consulta pública como decreto y los comentarios presentados por el sindicato CC.OO. en el Portal de Participación.

22. En relación con el trámite de consulta pública en la tramitación como orden figura en el expediente remitido la Resolución

de la Directora General de Economía Circular de 8 de noviembre de 2022; la Memoria de 15 de noviembre de 2022; los escritos de alegaciones presentados por AGESMA, asociación de empresas gestoras de residuos de la construcción y demolición de la Comunidad de Madrid; ANEFA, Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Áridos y AFA Madrid, Asociación de Fabricantes de Áridos de la Comunidad de Madrid; RCD, Asociación Española de Reciclaje de Residuos de Construcción y Demolición y, por último, el informe de la Oficina de Transparencia de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, sobre el trámite de consulta pública como orden.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”* y a solicitud del consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

La consideración de reglamento ejecutivo ya fue analizada por la STC 18/1982, de 4 de mayo, al indicar que tiene tal carácter *«aquéllos*



*que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento*". Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos *"cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley"*.

Ninguna duda puede ofrecer el carácter ejecutivo del decreto proyectado en tanto que supone el desarrollo de la Ley 7/2022, anteriormente citada.

En cuanto a la procedencia del dictamen del superior órgano consultivo, en este caso la Comisión Jurídica Asesora y la relevancia del trámite de consulta en la elaboración de los reglamentos ejecutivos, en los que resulta preceptivo; el Consejo de Estado en su Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, ha recordado la doctrina del Tribunal Supremo, subrayando *"el carácter esencial que institucionalmente tiene"* y concluye que la intervención del Consejo de Estado no puede ser considerada un mero formalismo, sino una auténtica *"garantía preventiva"* para asegurar en lo posible la adecuación a derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria (entre otras, sentencias de 17 de enero de 2000 - recurso 740/1997; 10 de junio de 2004 - recurso 2736/1997, y 14 de noviembre de 2008 - recurso 191/2007).

El dictamen se emite dentro del plazo solicitado.

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre la disposición reglamentaria proyectada.

**SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.**

En materia de Medio Ambiente el artículo 45 de la Constitución Española proclama en su apartado 1 que *“todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”* mientras que en su apartado 2 atribuye a los poderes públicos la obligación de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales con la finalidad de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente *“apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”*.

Por su parte, el artículo 149.1.23 de la Constitución Española atribuye al Estado competencia exclusiva sobre *“Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”*, habiendo perfilado la propia doctrina del Tribunal Constitucional que la materia de Medio Ambiente tiene carácter transversal y horizontal en sus sentencias 331/2005 y 102/1995, lo que determina que la competencia estatal para establecer la legislación básica en materia de Medio Ambiente se proyecta no solo sobre esta materia, sino también sobre las que se conecten con ella, de manera que las competencias autonómicas sobre estas últimas, aunque se formalicen como exclusivas, se han de sujetar a dicha legislación básica. Ahora bien, según la STC 331/2005, *“la competencia de Estado no puede tener una orientación expansiva”*.

La Comunidad de Madrid, en virtud del artículo 27 del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, (en adelante, EA) ostenta, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de (...) *“7. Protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección. Contaminación biótica y abiótica. Vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad (...)”*.

Además, resulta necesario tener en cuenta la normativa comunitaria y, en concreto, la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, modificada por la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, con la finalidad de establecer *“medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la salud humana mediante la prevención o la reducción de la generación de residuos y de los impactos negativos de la generación y gestión de los residuos, mediante la reducción del impacto global del uso de los recursos y mediante la mejora de la eficiencia de dicho uso, elementos cruciales para efectuar la transición a una economía circular y garantizar la competitividad de la Unión a largo plazo”*.

Esta Directiva, en la modificación del artículo 3 de la Directiva 2008/98/CE, incorpora la definición de residuos de construcción y demolición, y en la modificación del artículo 9, sobre la prevención de residuos, establece la obligación de los estados miembros de adoptar medidas para prevenir la generación de residuos, entre ellas la de fomentar la reutilización de productos y la implantación de sistemas que promuevan actividades de reparación y reutilización respecto, entre otros, de materiales y productos de la construcción [letra d)], así como reducir la generación de residuos en procesos relacionados, entre otros, con la construcción y demolición [letra g)].

Asimismo, en relación con la materia objeto del proyecto de decreto, resulta de aplicación la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE y el Reglamento (UE) nº 305/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, por el que se establecen condiciones armonizadas para la comercialización de

productos de construcción y se deroga la Directiva 89/106/CEE del Consejo (Reglamento (UE) 305/2011, en adelante).

En la normativa estatal, hay que tener en cuenta la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (Ley 7/2022), cuyo artículo 26 se ocupa de los objetivos de preparación (de residuos) para la reutilización, reciclado y valorización. En particular, el apartado 1 b) hace referencia a los residuos no peligrosos de construcción y demolición e impone que los *“destinados a la preparación para la reutilización, el reciclado y otra valorización de materiales, incluidas las operaciones de relleno, con exclusión de los materiales en estado natural definidos en la categoría 17 05 04 de la lista de residuos, deberá alcanzar como mínimo el 70% en peso de los producidos”*. El apartado 2 del mismo precepto establece que *“para garantizar el cumplimiento de estos objetivos y los que reglamentariamente se establezcan, las comunidades autónomas deberán cumplir como mínimo estos objetivos, y los que puedan establecerse de recogida separada en el plan estatal marco, con los residuos generados en su territorio de acuerdo a una metodología común de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3, salvo que la normativa sectorial establezca criterios específicos de cumplimiento. Los residuos que se trasladen de una comunidad autónoma a otra para su tratamiento, se computarán en la comunidad autónoma en la que se generó el residuo”*. Además, el artículo 30 de la Ley 7/2022 contiene una regulación expresa de los residuos de construcción y demolición.

Asimismo, en relación con esta materia hay que tener en cuenta el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición. Finalmente, el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras y el Plan

Estatutal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016- 2022, en cuyo apartado 13 alude a los residuos de construcción y demolición.

En la Comunidad de Madrid, la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid, ha sido derogada, recientemente, por la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid. En relación con los residuos de construcción y demolición resulta de aplicación la Orden 2726/2009, de 16 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, por la que se regula la gestión de los residuos de construcción y demolición en la Comunidad de Madrid, que desarrolla el Real Decreto 105/2008, cuyos artículos 3 y 4 regulan, respectivamente, el *“Régimen jurídico de las tierras y materiales pétreos no contaminados”* y la *“Utilización de tierras y materiales pétreos no contaminados fuera de la obra en la que se han generado”*, si bien, como destaca la Memoria, esta regulación resulta parcial y no sistematizada, debiéndose, completar con la Orden APM/1007/2017, de 10 de octubre, sobre normas generales de valorización de materiales naturales excavados para su utilización en operaciones de relleno y obras distintas a aquéllas en las que se generaron.

Finalmente, mencionar el Acuerdo de 27 de noviembre de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia de gestión sostenible de los residuos de la Comunidad de Madrid 2017-2024 (Estrategia de residuos de la Comunidad de Madrid, en adelante), que se refiere en un apartado, de modo específico, a los residuos de construcción y demolición.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid *“en materias no*

*reservadas en este estatuto a la Asamblea” y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).*

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

**TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.**

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el ya citado Decreto 52/2021.

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la LPAC, si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, prevé la aprobación durante el primer año de legislatura del Plan Normativo, que deberá publicarse en el Portal de Transparencia. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria.

En el Plan Normativo para la XIII legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 20 de diciembre de 2023, sí está previsto el proyecto de decreto que nos ocupa.

Convendría que en la Memoria se expresara con mayor claridad que la norma proyectada sí está incluida en dicho plan normativo, toda vez que el apartado g) de la Memoria se limita a señalar que, conforme al artículo 3 del Decreto 52/2021, el Acuerdo de 20 de diciembre de 2023 del Consejo de Gobierno aprobó el Plan Normativo para la XIII legislatura, sin precisar si el proyecto de decreto está, o no, incluido en dicho plan.

Respecto a la evaluación *ex post*, la Memoria dispone que esta se realizará por el centro directivo competente en materia de Economía Circular, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la norma, sin perjuicio de la valoración que, según el artículo 26.1.b) de la Ley 7/2022 y la Estrategia de Residuos de la Comunidad de Madrid (2017-2024) prevén para la valoración de los objetivos de reutilización, reciclado y valorización de los residuos de la construcción y demolición, de acuerdo con los objetivos e indicadores fijados en los mismos.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el presente caso se ha cumplido dicho trámite, como queda constancia en el expediente administrativo tramitado, en el que figura que se cumplimentó este trámite, tanto cuando el proyecto normativo se tramitaba como orden de la consejería como cuando, tras el informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se indicó que el rango de la norma proyectada debía ser el de decreto del Consejo de Gobierno. Constan en el expediente los escritos presentados por entidades interesadas en la nueva normativa, tanto cuando se tramitaba como proyecto de orden (AGESMA, Grupo SALMEDINA y Unión Sindical de Madrid Región de CC.OO), como cuando se ha tramitado como proyecto de decreto (AGESMA; ANEFA y AFA Madrid y RCD).

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, y, en concreto por su Dirección General de Transición Energética y Economía Circular, lo que es conforme a la habilitación legal dada por el artículo 10.1 del Decreto 235/2023, de 6 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se han elaborado cuatro memorias en la modalidad extendida, prevista en el artículo 7 del Decreto 52/2021, al considerar que se trata de un reglamento ejecutivo *“con un impacto relevante de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o cualquier otro”*. Junto con la última versión de 12 de febrero de 2024 elaborada por la actual directora general de Transición Energética y Economía Circular, figuran otras previas de 21 de marzo, 26 de abril y 25 de mayo de 2023, elaboradas por la entonces directora general de Economía Circular.



Centrando nuestro análisis en la última Memoria, fechada el 23 de mayo de 2024, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta, así como los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario para destacar que el proyecto normativo *“pretende contribuir a generar mayor seguridad jurídica con las suficientes garantías técnicas y ambientales, dar solución a la problemática específica asociada a la salida comercial y aprovechamiento de dichos materiales valorizados, así como fomentar los principios de la economía circular, incluida la compra pública verde”*.

En relación con el impacto económico, la Memoria analiza los efectos del proyecto de decreto sobre los precios, sobre la productividad, en el empleo, sobre la innovación, sobre los consumidores, en relación con la economía europea y otras economías, en relación con la unidad de mercado, sobre las pymes y, finalmente, sobre la competitividad. Además, contempla un apartado específico en relación con los efectos sobre la competencia para señalar que el proyecto de decreto *“no impone restricciones de acceso a nuevos operadores económicos ni limita la libertad de los mismos”* y que promueve *“la adopción de normas técnicas y de calidad de los productos, así como la adopción de una serie de sistemas de gestión y certificaciones medioambientales (como el mercado CE) que favorecen la competitividad”*.

La Memoria contiene, también, una mención a la unidad de mercado y a la competencia, que no quedan comprometidas y que, en todo caso, *“no limita el número ni la variedad de operadores en el*

*mercado ni tampoco limita la capacidad, ni reduce los incentivos de éstos para competir”.*

Por lo que se refiere al impacto presupuestario, la Memoria indica que tiene un impacto neutro, pues no implica aumento de ingresos ni de gastos públicos, tanto en relación con los presupuestos de la Comunidad de Madrid, como de las entidades locales.

En relación con las cargas administrativas, la Memoria destaca que el proyecto de decreto no contempla nuevas cargas administrativas a las ya existentes o a las establecidas por la norma básica estatal y que, además, la simplificación del procedimiento para que los residuos de construcción y demolición obtengan el fin de condición de residuo, supone una reducción de cargas administrativas.

La Memoria destaca también un impacto positivo en el medio ambiente, ya que *“supone una disminución del uso de nuevos recursos naturales, fomenta el aprovechamiento de los residuos mediante su valorización, maximiza el ciclo de vida de los materiales y coadyuva a la transición hacia un modelo de economía más circular”.*

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales (artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021). Incluye así la mención al impacto por razón de género y hace mención al informe emitido por la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 25 de abril de 2023, donde se informa que en la disposición normativa objeto del presente informe se aprecia un impacto neutro por razón de género.

En relación con el impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley

26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, la Memoria indica que el proyecto normativo no genera ningún impacto en dicha materia, como refleja el informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 28 de abril de 2023.

En cuanto al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria destaca que, en cumplimiento de las leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, el impacto es nulo y por tanto carece de impacto en la materia.

Conviene tener en cuenta, y así debería reflejarse en la Memoria, que los preceptos de dichas leyes relativos a la evaluación de impacto sobre orientación sexual e identidad de género para garantizar la integración del principio de igualdad y no discriminación de las personas LGTBI, han sido derogados por la Ley 17/2023, de 27 de diciembre, y por la Ley 18/2023, de 27 de diciembre, cuya entrada en vigor se produjo el 29 de diciembre de 2023. No obstante, como la tramitación de esta norma se inició con anterioridad a la entrada en vigor de estas leyes, sí debe mantenerse en la Memoria el apartado relativo al impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.

Figura, además, una mención al impacto positivo que puede tener el proyecto de norma para la protección de la salud de las personas con discapacidad, como refleja el informe de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En primer lugar, tal y como ya sido expuesto, han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 241/23, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

De conformidad con el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) del entonces vigente Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se emitieron dos informes de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería. El primero, de 7 de marzo de 2023, en relación con el proyecto de orden inicialmente tramitado y que, como consecuencia de la observación realizada en relación con el rango de la norma proyectada, decidió tramitarse, previa nueva consulta pública, como proyecto de decreto. En esta nueva tramitación, la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, emitió un nuevo Informe de Coordinación y Calidad Normativa, de 10 de mayo de 2023.

Al incluir el proyecto de decreto una reglamentación técnica que debe ser comunicada a la Comisión Europea, ha emitido informe la

Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, con fecha 5 de mayo de 2023, en aplicación de la Directiva (UE) 2015/1535, del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (Directiva (UE) 2015/1535, en adelante). El informe se reitera en el emitido el día 2 de febrero de 2023 en la tramitación del proyecto de orden y recuerda la necesidad de que, una vez aprobada el decreto, se notifique este a la Comisión Europea. En relación con esta cuestión, figura en el expediente el certificado de 7 de febrero de 2024 emitido por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Coordinación, en el que se indica el proyecto de decreto se ha sometido al procedimiento de la Directiva (UE) 2015/1535 y que, *“transcurrido plazo de statu quo no se han recibido observaciones o exámenes motivados por parte de la Comisión o de los Estados Miembros”*.

Asimismo, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, ha emitido informe la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad que, se reitera en el suyo anterior emitido con fecha 16 de marzo de 2023 en la tramitación del proyecto de orden.

De conformidad con el artículo 8 del Decreto 52/2021, al entender que la norma tramitada puede afectar a materia de su competencia, se ha solicitado informe a la Dirección General de Descarbonización y Transición Energética, que con fecha 4 de mayo de 2023, ha emitido dicho informe.

Figura en el expediente remitido un informe sobre equilibrio territorial, de la Dirección general de Reequilibrio Territorial, de 5 de mayo de 2024, de conformidad con lo previsto en el artículo 122.3 de

la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid.

Igualmente se ha incorporado el expediente el informe emitido por el Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.c) del Decreto 103/1996, de 4 de julio, por el que se crea el Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.

Consta en el expediente, asimismo, que se ha procedido a solicitar informe al Consejo Superior del Colegio de Arquitectos de España, según el artículo 7.2.d) del Real Decreto 129/2018, de 16 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios de Arquitectos y de su Consejo Superior, así como al Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid (COAM), según el artículo 5.7 de sus Estatutos. También se ha solicitado informe al Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de conformidad con el artículo 3.f) del Real Decreto 1271/2003, de 10 de octubre, por el que se aprueban los Estatutos del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. En lo que se refiere a estas dos solicitudes de informe, solo ha contestado el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, que emite informe el día 24 de mayo de 2023 que ha sido tenido en cuenta según la Memoria, aunque fue presentado fuera de plazo.

Por otra parte, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por el Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, con la conformidad del Abogado General de la Comunidad de Madrid, informe de 29 de abril de 2024, formulando

diversas observaciones que han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se ha recabado informes de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías que han remitido escritos en los que todas ellas, excepto la de la Consejería de Transportes e Infraestructuras que, con fecha 10 de mayo de 2023, remite las observaciones realizadas por la Dirección General de Carreteras, manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto.

El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento al que se ha unido el informe de 9 de abril de 2024 de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciará *“el trámite de audiencia e información públicas”*. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

Consta en el expediente que, por Resolución de 25 de mayo de 2023 de la directora general de Economía Circular se sometió *“al trámite de audiencia e información públicas”* el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones de 15 días hábiles. Según recoge la

Memoria, se han presentado 27 alegaciones aportadas por tres interesados, todas formuladas por entidades privadas de tipo asociativo, relacionadas anteriormente y a las que se da cumplida respuesta en el anexo II a la Memoria con el título de “*alegaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública*”.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.**

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

El proyecto, como ya ha sido indicado consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por nueve artículos, una disposición final única y tres anexos.

En cuanto a la parte expositiva cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de junio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo 2005). Describe el objetivo y la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta con cita de la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular y la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid. También realiza una sucinta exposición de su contenido.

Conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia y recoge, de manera adecuada, la fórmula promulgatoria con referencia al dictamen de este órgano consultivo.



De igual modo, contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, con mención de los más relevantes, en los que destaca el haberse sometido al procedimiento de comunicación a la Comisión Europea, de acuerdo con la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información y el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, por el que se regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información. Asimismo, menciona la realización de los trámites de consulta pública, audiencia e información pública y el cumplimiento de los trámites previstos en el Decreto 52/2021. Este apartado no resultaría necesario mencionar el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora porque ya aparece recogido correctamente en la fórmula promulgatoria.

En relación con el título del Reglamento que se aprueba, se observa que el objeto de la norma proyectada no solo contempla los requisitos de utilización de los áridos reciclados procedentes de operaciones de valorización de residuos de construcción y demolición en la Comunidad de Madrid, sino también los usos admitidos de utilización de los mismos, por lo que también debería reflejarse en el título de la norma, de acuerdo con la directriz 7.

En lo que respecta al articulado, el proyecto de decreto tiene por objeto, como acabamos de exponer, establecer los requisitos y usos admitidos de utilización de los áridos reciclados procedentes de operaciones de valorización de residuos de construcción y demolición en la Comunidad de Madrid, en condiciones que garanticen la protección de la salud de las personas y del medio ambiente, y con una adecuada calidad técnica.

El artículo 2 contiene, a continuación, una relación de definiciones, necesarias para una mejor comprensión del resto del articulado y anexos, dado el carácter técnico de la normativa proyectada. Se echa de menos en esta relación de definiciones, como seguidamente se expondrá, el concepto de materiales naturales excavados.

En efecto, en relación con el ámbito de aplicación, regulado en el artículo 3 del proyecto de decreto, este se delimita por el objeto, que incluye a cualquier tipo de árido reciclado procedente de operaciones de valorización de residuos de construcción y demolición, obtenidos en plantas fijas o móviles autorizadas y, por el espacio, *“que se utilicen en la Comunidad de Madrid”*. Resulta claro que no se exige que se trate de áridos reciclados obtenidos en plantas fijas o móviles autorizadas en la Comunidad de Madrid, lo que resultaría contrario a la unidad de mercado.

El segundo párrafo del artículo, de carácter muy técnico, introduce un nuevo concepto que no ha sido objeto de definición previamente, los materiales naturales excavados y contiene una excepción al ámbito de aplicación de la norma, en relación con estos últimos, al establecer como regla general que dichos materiales naturales excavados están excluidos del ámbito de aplicación si cumplen las especificaciones reguladas en la Orden APM/1007/2017, de 10 de octubre, sobre normas generales de valorización de materiales excavados para su utilización en operaciones de relleno y obras distintas a aquéllas en las que se generaron.

Hasta ese punto, el precepto resulta comprensible, pues contrapone los áridos reciclados de residuos de la construcción y demolición con los materiales naturales excavados. Los primeros se regirán por la norma proyectada y los segundos por la Orden APM/1007/2017.

La Orden APM/1007/2017 enumera en su artículo 2, relativo al ámbito de aplicación, como materiales naturales excavados procedentes de obras de construcción o demolición, la *“tierras, arcillas, limos, arenas, gravas o piedras, incluidas en el código LER (Lista Europa de Residuos) 17 05 04”*.

Sin embargo, si no cumpliesen las condiciones de la citada orden, el artículo establece que *“solo se consideraría árido reciclado si se ajusta a lo establecido en el artículo 2.a) de este decreto”*.

La redacción inicial del proyecto de decreto del artículo analizado, con un solo apartado, decía:

*“El decreto será de aplicación a cualquier tipo de árido reciclado procedente de operaciones de valorización de residuos de construcción y demolición, obtenidos en plantas fijas o móviles autorizadas, que se utilicen en la Comunidad de Madrid, distintos de los materiales naturales excavados, regulados en la Orden APM/1007/2017, de 10 de octubre, sobre normas generales de valorización de materiales naturales excavados para su utilización en operaciones de relleno y obras distintas a aquéllas en las que se generaron”*.

La nueva redacción se introduce como consecuencia de una alegación formulada en el trámite de audiencia por ANEFA- AFA MADRID que consideraba que esa expresión no era adecuada, ya que *“puede haber gestores autorizados para el tratamiento de 170504 Tierras y Piedras no contaminadas, que no serían otra cosa que materiales naturales de excavación, cuyo destino sea la fabricación de áridos reciclados”*. Según manifiesta, *“estos materiales son importantes para mejorar las características técnicas de los áridos reciclados de otras fracciones por lo que no pueden eximirse de la aplicación de este decreto”*. El escrito añade:

*“Bajo nuestro punto de vista, la APM/ 1007/2017 habilita para la utilización de estos materiales naturales de excavación a través de una comunicación previa, pero no permite una transformación más allá del cribado de grandes tamaños, siendo obligatorio que las características técnicas requeridas en las obras de destino sean las que cuenten los materiales excedentarios de la obra de origen.*

*Es por este motivo que consideramos que la redacción debe ser modificada, considerando también dentro del ámbito de aplicación los materiales naturales excavados calificados como 170504, autorizados para el tratamiento a través de gestores”.*

A la vista de que el órgano promotor de la norma proyectada no acoge la redacción propuesta por ANEFA- AFA MADRID, que pretende que se incluyan en el ámbito de aplicación del proyecto de decreto no solo los áridos reciclados definidos en el artículo 2.1, sino también los materiales naturales excavados, carece de sentido introducir una nueva redacción, más confusa, al utilizar un tiempo verbal condicional, “*se consideraría*”, que en cuanto entraña una situación hipotética, genera incertidumbre. Por tanto, por razones de seguridad jurídica y teniendo en cuenta que el incumplimiento de la normativa en materia de residuos entraña la aplicación de un régimen sancionador, procede dar nueva redacción al precepto o, en su caso, mantener la redacción inicial.

Esta consideración es esencial.

El artículo 4 del proyecto de decreto, con el título “*composición de los áridos reciclados*”, se limita a realizar una remisión al anexo I que, con el título “*Componentes principales de los áridos reciclados*” distingue hasta siete tipos distintos de componentes.

El artículo 5 hace referencia a categorías y granulometría de los áridos reciclados, necesarios para definir los usos admitidos de los áridos reciclados.

El apartado 2 del precepto distingue hasta seis categorías de áridos reciclados: “Áridos Reciclados para Hormigón estructural”, “Áridos Reciclados de Hormigón”, “Áridos Reciclados Mixtos de hormigón”, “Áridos Reciclados Mixtos cerámicos”, “Áridos Reciclados Cerámicos” y “Áridos Reciclados Mixtos con asfalto”.

Por su parte, el apartado 3 clasifica los áridos, según su tamaño, atendiendo a su granulometría y distingue así: árido fino, árido grueso, árido combinado y árido ligero.

Con el título de “Usos admitidos”, el artículo 6 remite al anexo III los usos admitidos por cada una de las distintas categorías de áridos reciclados incluidos en el anexo II “*sin perjuicio del cumplimiento, además, de las prescripciones que se determinen en los pliegos de condiciones técnicas de los respectivos proyectos de obra, los requisitos establecidos en este decreto y demás normativa vigente*”.

Fuera de los usos previstos en el anexo III, el apartado 2 del artículo 6 distingue, aquellos áridos reciclados que, a pesar de no estar incluidos en el anexo III, sí se contemplan en una normativa específica (el precepto menciona “*la normativa vigente o en las normas técnicas*” y aquellos que no están contemplados en la normativa específica. Para estos últimos, su utilización exige autorización del órgano ambiental competente, previa justificación por el interesado de la idoneidad del destino propuesto. Sin embargo, cuando se trate de áridos reciclados contemplados en una normativa específica, no será necesaria dicha autorización (prevista en dicha normativa), pero sí una comunicación previa al órgano ambiental.

Excepción a los usos admitidos regulados en este artículo 6 del proyecto de decreto es el supuesto de utilización de los áridos reciclados en el ámbito de la rehabilitación de espacios degradados y/o afectados por actividades mineras que exige que se contemple en el Proyecto/Plan de Restauración respectivo y se reflejará en el libro registro, de acuerdo con la normativa específica.

El artículo 7 determina los requisitos que han de reunir estos áridos reciclados para ser utilizados. Así, en primer lugar, el apartado 1 exige que procedan de instalaciones de gestión y tratamiento de residuos de la construcción y demolición o de plantas móviles *“debidamente autorizadas por la correspondiente Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular”*.

Además, dependiendo del uso a que se destinen dichos áridos reciclados se les exige una mayor documentación técnica. Así, *“en aquellos usos para los que resulte exigible por la legislación de aplicación y que se han obtenido de acuerdo con los requerimientos y control de producción exigidos por las normas UNE correspondientes y por el Reglamento (UE) 305/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, por el que se establecen condiciones armonizadas para la comercialización de productos de construcción y se deroga la Directiva 89/106/CEE del Consejo”* el suministro de áridos reciclados exige que se acompañe la documentación que certifique que cuentan con el debido marcado CE. En cambio, para el resto de los usos, bastará con acompañar una declaración de prestaciones del fabricante, acompañada de las certificaciones de un organismo autorizado que acrediten las características del producto y el proceso de producción.

El artículo 8 prohíbe, en la obtención de los áridos reciclados, la utilización de materiales o residuos de construcción y demolición calificados como peligrosos, de acuerdo con la clasificación del Catálogo Europeo de Residuos contaminados por sustancias peligrosas, que puedan afectar a la salud o al medio ambiente, de acuerdo con la normativa en vigor, con mención expresa del amianto.

Finalmente, el artículo 9 sujeta las actividades que impliquen la utilización de áridos reciclados a la actividad de inspección y control por parte de la Administración, en concreto, el órgano ambiental, para asegurar el uso debido de estos materiales y su trazabilidad. El precepto remite al régimen sancionador previsto en la Ley 1/2024, las posibles infracciones que se cometan en esta materia.

La disposición final única hace referencia a la entrada en vigor del proyecto de decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, sin atender al plazo general de 20 días de *vacatio legis* previsto en los artículos 51.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y 2.1 del Código Civil.

Los anexos I, II y III tienen un carácter técnico sin que resulte necesario realizar un pronunciamiento sobre su contenido.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 2005, ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones, sin perjuicio de algunas otras que se han formulado en la consideración jurídica anterior.

Además de lo indicado en relación con el título de la norma, de acuerdo con la directriz 7, se observa que, en el sexto párrafo de la

parte expositiva, que hace mención a la Ley 1/2024, de 17 de abril, en la frase *“deberán incluir con carácter preferente la utilización (...)”* aparece repetida dos veces las palabras *“la utilización”*.

El uso restringido de las mayúsculas que establecen las reiteradas directrices, impone realizar un repaso de la norma proyectada. Así, por ejemplo, la palabra anexo siempre debe aparecer en minúscula.

En relación con la utilización de siglas, las directrices de técnica normativa disponen que su uso puede estar justificado dentro de una disposición, *«para evitar formulaciones farragosas y repeticiones cansinas, siempre que se explique, cuando aparezcan por primera vez (fuera del título y de la parte expositiva), mediante su inclusión entre paréntesis o entre comas precedida de la expresión “en adelante” y se escriban en mayúsculas sin puntos ni espacios de separación»*.

En el presente caso, el proyecto de decreto utiliza las siglas RCD para la expresión *“residuos de construcción y demolición”*, que se introduce en la parte expositiva y, además, no se emplea de forma uniforme, de manera que, tanto en otros párrafos de la parte expositiva, como en el articulado, se utiliza simultáneamente las siglas “RCD” o la expresión completa *“residuos de construcción y demolición”*.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Que una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, una de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid



*“proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que regulan los requisitos de utilización de áridos reciclados procedentes de operaciones de valorización de residuos de construcción y demolición en la Comunidad de Madrid”.*

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 27 de junio de 2024

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 390/24

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid