

A.G.- 58/2022

S.G.C.- 121/2022

S.J. 56/2022

INFC- 2022/907

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una petición de informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, en relación con el “**Anteproyecto de Ley de Economía Circular de la Comunidad de Madrid**”.

A la vista de los antecedentes remitidos y de la normativa aplicable, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - La referida petición de informe, recibida el 3 de junio de 2022, viene acompañada de la siguiente documentación:

a) Primera versión del Anteproyecto de Ley y Memoria inicial del análisis de impacto normativo de 15 de marzo de 2022, firmada por la Directora General de economía Circular.

b) Informe 28/2022, de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 22 de marzo de 2022.

c) Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de 8 de abril de 2022.

d) Resolución de la Dirección General de Economía Circular, de 25 de abril de 2022, por la que se acuerda someter al trámite de audiencia e información pública el Anteproyecto de Ley de Economía Circular.

e) Certificado de la Secretaria de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, de 7 de abril de 2022, por el que certifica que en la sesión celebrada por la Comisión Permanente de dicho órgano, el día 7 de abril de 2022, se aprobó el informe 4/2022, de 7 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley de Economía Circular de la Comunidad de Madrid.

f) Dos informes de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) de 16 de marzo de 2022; uno relativo al impacto por razón de género y otro respecto al impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género; y un informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), sobre el impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de 21 de marzo de 2022.

g) Observaciones al Anteproyecto de Secretarías Generales Técnicas. A saber, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 23 de marzo de 2022, que vienen acompañadas del informe de la Dirección General de Emergencias de 23 de marzo de 2022; de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 28 de marzo de 2022, a las que se adjuntan informes de la Dirección General de Economía, de 22 de marzo de 2022; de la Dirección General de Patrimonio y Contratación de 25 de marzo de 2022; de la Dirección General de Comercio y Consumo, de 23 de marzo de 2022; de la Dirección General de Promoción Económica e Industrial, de fecha 28 de marzo de 2022; de la Dirección General de Formación, de 29 de marzo de 2022, y por último, del Instituto de Seguridad y Salud en el trabajo de fecha 22 de marzo de 2022.

También se incorporan observaciones de la Consejería de Sanidad, de fecha 23 de marzo de 2022; de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de fecha 24 de marzo de 2022; de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de fecha 25 de marzo de 2022, adjuntando observaciones de la Dirección General de Carreteras, de 24 de marzo de 2022.

h) Informes de diferentes Secretarías Generales Técnicas señalando que no tienen observaciones que formular. Así, figura informe de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 16 de marzo de 2022; de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de fecha 23 de marzo de 2022; y de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de fecha 22 de marzo de 2022.

i) Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 13 de octubre de 2021, por el que se autoriza a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, de la consulta pública relativa al Anteproyecto de Ley de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, firmado por la Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura y la Presidenta de la Comunidad de Madrid y con la ratificación de la aprobación, firmada por el Secretario del Consejo de Gobierno de la misma fecha.

j) Memoria extendida del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, firmado por la Directora General de Economía Circular, el 25 de abril de 2022.

k) Documentación acreditativa del cumplimiento de los trámites de consulta y de audiencia e información pública, consistente en sendos certificados emitidos por la responsable de la oficina de transparencia de la Consejería el 11 de noviembre de 2021 y el 26 de mayo de 2022, respectivamente, según los cuales, el Anteproyecto que nos ocupa ha estado publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid desde el viernes 15 de octubre de 2021 hasta el viernes 5 de noviembre de 2021, ambos incluidos, y desde el miércoles 4 de mayo hasta el miércoles 25 de mayo de 2022.

I) Alegaciones recibidas durante el trámite de consultas, entre los días 15 de octubre y 5 de noviembre de 2021. Se distingue entre alegaciones recibidas por registro y por email.

Así, entre las citadas en primer lugar, figuran alegaciones presentadas por los siguientes asociaciones y entidades: Asociación de Empresas Gestoras de residuos de construcción y demolición de la Comunidad de Madrid (AGESA); Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Áridos (ANEFA) junto con la Asociación de Empresarios Fabricantes de Áridos de Madrid (AFA de Madrid); Confederación Empresarial de Madrid (CEIM); Ecoembalajes de España, S.A. (ECOEMBES); Sociedad ecológica para el reciclado de los envases de vidrio (ECOVIDRIO), IKEA y Sistema integrado de gestión de neumáticos usados (SIGNUS Ecovalor).

Entre las alegaciones por email, a su vez, se distinguen dos grupos: alegaciones de los particulares y alegaciones de asociaciones y entidades.

Así, figuran alegaciones presentadas por los siguientes particulares a través del mail: Alcalaino, Alejandro López Vidal, Diego Merello, Jrueda, Luis Lehmann y Miguel Ángel Sanz Coll.

Han presentado alegaciones por email: la Asociación Española de Plásticos Biodegradables Compostables y la entidad Greenval Technologies.

II) Alegaciones correspondientes al trámite de audiencia e información pública. Se distingue entre alegaciones presentadas por asociaciones y entidades y presentadas por particulares.

Entre las citadas en primer lugar, figuran las alegaciones presentadas por las siguientes asociaciones y entidades: Agrupación de fabricantes de cemento de España; CC.OO. de Madrid; Canon España, S.A.U.; Confederación Empresarial de Madrid (CEIM); Chep España, S.A; Repsol S.A.; Asociación Nacional de Fabricantes de Áridos (ANEFA) junto con la Asociación de

Empresarios Fabricantes de Áridos de Madrid (AFA de Madrid); Wallapop; Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA); Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid (COAM); Federación Española de la Recuperación y el Reciclaje (FER); Carniceros y Charcuteros de Madrid (CARNIMAD); Fundación Pueblo para Pueblo; Ecoembalajes España, S.A. (ECOEMBES); SIGNUS Ecovalor, S.L. y Verdes Equo.

Asimismo figuran las alegaciones de don Alberto Vizcaíno López.

m) Versión definitiva del Anteproyecto de Ley y nueva Memoria del análisis del impacto normativo de 3 de junio de 2022, firmada por la Directora General de Economía Circular.

n) Informe de legalidad firmado por la Subdirectora General de Régimen Jurídico el 2 de junio de 2022 y por el Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, el día 3 de junio de 2022.

ñ) Pantallazo justificativo de haber elevado el Anteproyecto y Memoria a la Plataforma de Unidad de Mercado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Segundo.- Con fecha 13 de junio se han recibido unas alegaciones presentadas por ECOVIDRIO, el 25 de mayo de 2022, y la versión definitiva de la Memoria del análisis de impacto normativo de 8 de junio de 2022.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido

El artículo 1 del Anteproyecto enuncia como objeto de la nueva Ley *“establecer los principios y la regulación necesaria para la efectiva implantación en la Comunidad de Madrid del modelo de economía circular, con el fin de favorecer la utilización más eficiente de los recursos, extender la vida útil de los productos, prevenir y reducir la generación de residuos, potenciar la valorización de los residuos y su reintroducción como nuevos recursos en el ciclo productivo, contribuyendo, de este modo, al crecimiento económico sostenible, a la creación de empleo y a la preservación del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos”*.

En palabras de su Exposición de Motivos (apartado I in fine), el Anteproyecto *“se erige así en una norma de extraordinaria relevancia para impulsar una transición inteligente y paulatina hacia ese modelo de desarrollo de ciclo cerrado, más sostenible, eficiente, competitivo, racional y respetuoso con la capacidad para innovar y actualizar los sectores productivos tradicionales. Un modelo transversal y multidisciplinar en consonancia con la regulación de la Unión Europea y alineado con el I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023 aprobado por el Gobierno de España y con la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, aprobada a nivel nacional”*.

En este sentido, según se recoge en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN), con el Anteproyecto se pretende *“mejorar el bienestar de los ciudadanos de la Comunidad de Madrid con la mayor protección del medio ambiente, cooperando además al desarrollo económico de sus habitantes, eliminando cargas innecesarias a empresas y particulares, y activando los trámites para la gestión de subproductos. Asimismo, fomenta el establecimiento de acuerdos de colaboración que permitan un uso eficaz de los recursos y una disminución de los residuos de la región. Se establece un marco normativo de contratación pública ecológica, se fomenta de forma genérica el análisis de ciclo de vida de los productos, se establece cuáles son las cadenas de valor prioritarias en el ámbito de la economía circular, se incentiva la simbiosis industrial como mecanismo circular, se mejora el régimen jurídico de los subproductos y de la declaración de fin de condición de residuo, garantizando la sostenibilidad del territorio, el progreso de la actividad económica y la mejora del empleo al ser factores que intervienen en la economía circular”*.

Más concretamente, según se indica, con el texto normativo proyectado se pretenden alcanzar beneficios de diferente naturaleza.

De carácter ambiental, como la protección de la salud humana, de la atmósfera, de las aguas, del suelo y el clima.

De tipo económico: asociados a la actividad empresarial relacionada con los residuos y el incremento de la disponibilidad de materias primas en condiciones seguras.

De tipo social: creación de empleo derivado del fomento de la preparación para la reutilización y del reciclado y por último, de carácter académico, dado que la ley proyectada incorpora elementos que potencian fomentar la investigación, así como fortalecer los contenidos de economía circular en la formación académica.

El texto sometido a consulta consta de una Exposición de Motivos; una parte dispositiva conformada por cuarenta y siete artículos, agrupados en siete títulos, dos de los cuales están divididos en capítulos, y una parte final, integrada por una Disposición adicional, dos Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria y dos Disposiciones finales, referentes al desarrollo reglamentario, y a la entrada en vigor. Por último, se añade un anexo.

Los títulos conllevan las siguientes rúbricas: Título preliminar, “*disposiciones generales*” (artículos 1 a 5); Título I, “*ámbito competencial y planificación*” (artículos 6 a 10); Título II, “*Medidas tractoras para la economía circular*”, el cual consta de tres capítulos: capítulo I “*condiciones ambientales en la contratación pública*” (artículos 11 a 13); capítulo II “*impulso empresarial, emprendimiento e inversión*” (artículos 14 a 16); capítulo III “*Formación, empleo e I+D+i*” (artículos 17 y 18); Título III “*Cadenas de valor prioritarias*” (artículos 19 a 26); Título IV “*Residuos y su circularidad*”, dividido en cuatro capítulos: capítulo I “*Disposiciones Generales*” (artículos 27 a 34); capítulo II “*Subproductos y fin de la condición de residuo*” (artículos 35 y 36), capítulo III “*Responsabilidad ampliada del productor*” (artículo 37) y capítulo IV “*Suelos*”

contaminados” (artículos 38 y 39) y el Título V “*Inspección, régimen sancionador y responsabilidad*” (artículos 40 a 47).

Segunda. - Marco competencial.

En relación con el marco competencial, hemos de tener en cuenta que la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) contempla la protección del medio ambiente como un principio rector de la política social y económica.

El artículo 45.1 de la CE dispone que *"todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo"*. El apartado segundo del citado precepto continúa determinando que: *"los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva"*.

En el marco de la distribución de competencias, el artículo 149. 1 de la CE en su regla 23ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *"legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección."*

Para comprender este precepto hemos de atender a la interpretación que del mismo hace el Tribunal Constitucional. La Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2016, de 17 de marzo de 2016 (recurso 2900/2011) reconoce que la distribución de competencias en materia medioambiental resulta compleja, debiendo distinguirse dos perspectivas: sustantiva y dinámica:

"El Estado en virtud del art. 149.1.23 CE ostenta competencia para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente y a las Comunidades Autónomas corresponde, de acuerdo con sus Estatutos, dictar normas adicionales de protección, así como la gestión."

La materia medio ambiente, ha dicho este Tribunal, ha de entenderse desde una doble perspectiva: sustantiva y dinámica. Desde una perspectiva sustantiva, el concepto de

medio ambiente se identifica con el de ecosistema [conjunto de recursos naturales (aire, agua, atmósfera, flora, fauna) que constituyen el medio en el que se desenvuelve la vida del hombre], pero se extiende también a otros elementos que no son naturaleza, como es el caso del paisaje (STC 102/1995, FJ 6). Por otra parte, desde una perspectiva dinámica o funcional, el concepto hace referencia a una realidad que precisa conservación, protección e incluso, eventualmente, mejora. Sólo —ha dicho el Tribunal (STC 102/1995 , FJ 7)— factores tales como la erosión del suelo, su deforestación y desertización, la contaminación de las aguas marítimas y fluviales, la contaminación de la atmósfera o la extinción de especies enteras, la contaminación acústica y otras manifestaciones similares explican la aparición del concepto de medio ambiente “nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro” (FJ 7).

En cualquier caso, concluye el Tribunal Constitucional en diversas Sentencias, como en la Sentencia 109/2017, de 21 de septiembre de 2017, (recurso 2540/2017): *“debemos necesariamente tener en cuenta que la normativa básica en esta materia tiene por objeto fijar el nivel de protección ambiental mínimo de aplicación a todo el territorio nacional, mínimos que han de ser respetados por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de desarrollo legislativo y ejecución de las bases, complementando o reforzando los niveles de protección establecidos en la normativa básica”*.

En relación con lo anterior, el artículo 148.1 de la CE permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en diversas materias; entre otras, según su apartado 9, en *“gestión en materia de protección del medio ambiente”*.

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”*.

De dicho precepto se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio

ambiente. De hecho, este precepto se menciona tanto en el Expositivo del texto sometido a informe, como en la Memoria del Análisis del Impacto normativo, en la que también se justifica la intervención de la Comunidad de Madrid en el artículo 148.1.9 de la CE citado.

En este contexto, es menester tener en cuenta la normativa tanto estatal como europea.

En cuanto a los antecedentes normativos de la Unión Europea, se debe destacar la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "*Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*", de 2 de diciembre de 2015, que estableció la prioridad de llevar a cabo una transición a una economía circular, previendo un plan de acción para lograr dicho fin.

En coherencia con ello, se llevó a cabo la aprobación, a lo largo de 2018, del denominado "Paquete de Residuos", compuesto por cuatro directivas: la Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (Directiva 2018/849, en adelante); la Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos (Directiva 2018/850, en lo sucesivo); 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 (Directiva 2018/851, en adelante); y la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases (Directiva 2018/852, en lo sucesivo); .

Asimismo, el 16 de enero de 2018, la Comisión aprobó la Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "*Una estrategia europea para el plástico en una economía circular*",

que estableció la necesidad de medidas concretas destinadas a lograr "*una economía del plástico más circular*".

En coherencia con esta estrategia, se aprobó la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, cuya finalidad, según su considerando segundo consiste en fomentar "*los planteamientos circulares que dan prioridad a los productos reutilizables, sostenibles y no tóxicos y a los sistemas de reutilización frente a los productos de un único uso, con el objetivo primordial de reducir la cantidad de residuos generados*".

Asimismo, ha de tenerse en cuenta, por su mención específica en el texto proyectado, el Reglamento (CE) 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos y la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 16 de julio de 2008, relativa a una contratación pública más ecológica. Por su relación con el texto proyectado, ha de apuntarse de modo especial 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 (en lo sucesivo, Directiva 2008/98), modificada, como se ha expuesto, por la Directiva 851/2018.

Las Directivas dictadas a partir de 2018 han sido traspuestas al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, en lo sucesivo), de carácter básico, en los términos concretos que señala la Disposición Final undécima de dicha Ley.

Además, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, el 2 de junio de 2020, se aprobó la Estrategia Española de Economía Circular "España Circular 2030", con base en la cual, se ha aprobado el I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023.

Expuesto todo lo anterior y considerando que el Anteproyecto persigue establecer los principios y la regulación necesaria para la efectiva implantación en la

Comunidad de Madrid del modelo de economía circular, en los términos establecidos en la CE y en el EA, debe concluirse que su aprobación encaja en las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid en este ámbito.

Ahora bien, del contenido del Anteproyecto, observamos que podría incidir en otros títulos competenciales como son el urbanismo, contratación pública, economía, educación o empleo. En este sentido, cabe citar la Sentencia del Tribunal Constitucional 100/2020 de 22 de julio de 2020 (recurso 1893/2019), desestimatoria de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno contra una ley navarra de residuos. En cuanto al título competencial establece:

“Para efectuar este encuadramiento competencial ha de tenerse en cuenta, por una parte, que los títulos competenciales operan *ope constitutionis*, por lo que "el orden de competencias y la definición de las que, en cada caso, se ejerzan, no pueden quedar a merced de las alegaciones de las partes, sino que deben ser determinadas en atención a los criterios objetivos que sobre cada materia establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las Leyes a las que estos y aquella remitan" (entre otras, SSTC 69/1988, de 19 de abril, FJ 2, y 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 3). Y por otra, que en los supuestos en los que, como ocurre en el presente caso, los actos o disposiciones en conflicto inciden en materias que pueden incardinarse en diversos títulos competenciales, para efectuar una correcta calificación competencial ha de tomarse en consideración tanto el sentido o finalidad de estos títulos como el de las normas o actos controvertidos (SSTC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5; 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3; 15/2018, de 22 de febrero, FJ 2; y 62/2018, de 7 de julio de 2018, FJ 2, entre otras muchas). Asimismo, el Tribunal ha señalado que en estos casos, aunque el criterio general es el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre la más genérica, este criterio no tiene un valor absoluto, ya que en ciertos sectores las competencias específicas y las generales "han de ejercerse conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso" (SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4 y 64/2018, de 7 de junio, FJ 2, entre otras muchas)”.
=

(...)

“Ha de tenerse en cuenta también que la integración de las exigencias de protección del medio ambiente en todos los ámbitos de acción de los poderes públicos -que es inexcusable para hacer efectivo un desarrollo sostenible y jurídicamente vinculante

como expresión del principio rector de la política social y económica consagrado en el art. 45 CE-, implica "que no toda actividad que atienda a dicho factor recae necesariamente en el ámbito del título competencial de medio ambiente, sino que habrá que ponderar en cada caso cuál sea el ámbito material con el que la norma en cuestión tenga una vinculación más estrecha y específica" (entre otras, STC 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5, y STC 87/2019, de 25 de julio, FJ 4). (El subrayado es nuestro).

En este caso, tanto en el Expositivo del Anteproyecto como en la MAIN se mencionan las medidas adoptadas, acordes a un modelo transversal y multidisciplinar, de modo que se persigue el desarrollo económico de sus habitantes, "*eliminando cargas innecesarias a empresas y particulares, activando los trámites para la gestión de subproductos*", "*se establece un marco normativo de contratación pública ecológica, se fomenta de forma genérica el análisis de ciclo de vida de productos, se establece cuáles son las cadenas de valor prioritarias en el ámbito de la economía circular, se incentiva la simbiosis industrial como mecanismo circular, se mejora el régimen jurídico de los subproductos y de la declaración de fin de condición de residuo, garantizando la sostenibilidad del territorio, el progreso de la actividad económica y la mejora del empleo al ser factores que intervienen en la economía circular*".

Es de observar que en la Disposición Final undécima de la propia Ley 7/2022, se justifica su elaboración, en diversos títulos competenciales, aspecto recogido por Dictamen del Consejo de Estado 196/2021, de 15 de abril de 2021, sin haber realizado observaciones al respecto. En consecuencia, es necesario analizar la competencia de la Comunidad de Madrid, en estos otros ámbitos.

En relación con la economía, el artículo 26.3.1 del EA, atribuye a la Comunidad de Madrid, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en las materias 11^a y 13^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, competencia exclusiva en las siguientes materias:

"3.1.1 Ordenación y planificación de la actividad económica regional.

3.1.2 Comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia.

3.1.3 Industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear.

3.1.4 Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias.

3.1.5 Instituciones de crédito corporativo público y territorial. Cajas de Ahorro.

3.1.6 Sector público económico de Madrid, en cuanto no esté contemplado por otros preceptos de este Estatuto”.

El ejercicio de esta competencia, ha de ser analizada desde la perspectiva de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A tal efecto, nos remitimos a la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/2020, de 22 de octubre de 2020 (recurso 2890/2020), que resuelve un conflicto positivo de competencia en materia de competencia desleal, con base en la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), determinando que la referida competencia, de acuerdo su propia doctrina ampara *“todas aquellas normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas a garantizar la "unidad de mercado" o la "unidad económica"; como la competencia del Estado para imponer la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), que habilita al Estado a intervenir normativamente a fin de imponer aquella igualdad”*. Continúa:

“Así, de acuerdo con nuestra doctrina, corresponde al Estado, al ejercer tales competencias transversales, la decisión de promover los rasgos del mercado único, pues debe recordarse que tales competencias no suponen, en realidad, una reserva al Estado de ámbitos materiales exclusivos y excluyentes, sino que suponen habilitaciones a aquel para la consecución de determinados fines, incluso aunque ello suponga, caso de efectivamente ejercerse, afectar a ámbitos materiales atribuidos a las CCAA”.

En consecuencia, las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de economía habrán de analizarse al amparo de la doctrina mencionada; esto es, respeto a las normas dictadas por el Estado para la consecución de los fines indicados.

En cuanto a la contratación, la Constitución española, en su artículo 149.1.18.º, atribuye al Estado competencia exclusiva para promulgar la legislación básica sobre contratación administrativa, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas.

Con base en el artículo 26.1 del EA corresponde a la Comunidad de Madrid, la competencia en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (apartado 1.1) y en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (apartado 1.3). En el marco de la legislación básica del Estado, conforme reconoce el artículo 27.2 del EA, asimismo le compete el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de contratos administrativos.

La contratación de la Comunidad de Madrid, pues, se regirá por la legislación básica del Estado en materia de contratos de las Administraciones Públicas y por las Leyes de la Asamblea de Madrid y demás normas de carácter reglamentario que se dicten para su desarrollo y ejecución.

En este marco normativo, la Comunidad de Madrid, puede dictar normas relativas a la contratación.

En lo que al empleo se refiere, el artículo 28.1.1.12 del EA atribuye a la Comunidad de Madrid la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, en los siguientes términos: *“de conformidad con la materia 7. a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, corresponde al Estado la competencia sobre legislación laboral y la alta inspección. Quedan reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado en la materia”*.

En este extremo cabe citar la Sentencia del Tribunal Constitucional 190/2002, de 17 de octubre de 2002 (recurso 1026/1995), según la cual, la modalidad de la formación continua de los trabajadores asalariados no pertenece al ámbito de la educación, sino que se incardina en la materia legislación laboral y por ende, compete a la Comunidad Autónoma.

Por último, en cuanto a la educación, el artículo 27 de la CE estipula en su apartado 5 que *“los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados”*. Por su parte, el apartado 2 del artículo 51 de la CE dispone que *“los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca”*.

En este contexto, el artículo 29.1 del EA reconoce que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”*.

Finalmente pueden traerse a colación las consideraciones vertidas en el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, de 13 de diciembre de 2021, sobre el Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía, en el que se reconoce que *“una vez introducida la temática abordada en el texto sometido a consulta, que muestra que es la protección del medio ambiente la razón de ser del mismo, pues resulta obvio que toda la intervención que la misma lleva consigo o pueda implicar carece de sentido sin tal leitmotiv, es obvio, que es la competencia relativa al medio ambiente la implicada en el texto”*.

A continuación hace las siguientes precisiones, que bien pueden tenerse presentes en el Anteproyecto que nos ocupa, y en línea con lo hasta ahora dicho:

“Por otro lado, el título de la Ley evoca la competencia en materia económica (economía circular) pero realmente lo económico no es el objeto de la regulación, pues su afectación es solo consecuencia de una disciplina que tiene por la protección del medio ambiente su razón de ser, como sucedería por lo demás con la regulación de cualquier otra materia, piénsese por ejemplo en la ordenación urbanística. En todo caso debe recordarse que la competencia estatal ex artículo 149.1.13ª de la Constitución

(“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”), claramente transversal y que responde a la “necesaria coherencia de política económica” y “exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores” (STC 186/1988, FJ 2), debe ser interpretada restrictivamente (en palabras de la STC 141/2014, citada. FJ 5.C), de modo que “no toda medida, por el mero hecho de tener incidencia económica, puede incardinarse en este título, siendo necesario que tenga ‘una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico’ (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5, entre otras muchas)” (STC 141/2014).

Así pues, se está ante la protección del medio ambiente, y la transversalidad referida que caracteriza la competencia estatal no es sino consecuencia de la propia transversalidad fáctica de la materia medioambiental, como el contenido de la propia Ley pone de relieve, pues prescindiendo del inevitable juego por fiduciario de la materia contemplada en el artículo 47.1.1ª del Estatuto (*“el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos”*) o el 47.3 (“expropiación forzosa”), que nada tienen que ver con la transversalidad (todas las materias lo serían entonces), figuran afectadas la contratación pública, respecto de la que la Comunidad Autónoma tiene según el artículo 47.2.3ª del Estatuto la competencia compartida (“los contratos y concesiones administrativas”), las aguas (art. 50 del Estatuto), “formación, investigación e innovación” (arts. 52 y 54 del Estatuto), edificación, urbanismo, obras públicas (art. 56 del Estatuto), salud (art. 55 del Estatuto), fomento (art. 45 del Estatuto), estadística (art. 76.2 del Estatuto), o la competencia en materia fiscal y tributaria (arts. 175 y 180 del Estatuto), aunque la fiscalidad ecológica figura ya mencionada en el artículo 57.3 y en el artículo 206.2, por citar algunas.

Por otro lado, el anteproyecto hace protagonista en una gran parte de sus diversas escenas (de casi todas) no solo a la Administración autonómica, sino a la Administración local, lo que hace imprescindible aludir al artículo 60 del Estatuto de Autonomía conforme al cual: por un lado “corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1.18.ª de la Constitución y el principio de autonomía local (...)”

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, se estima que la Comunidad de Madrid tiene competencia para aprobar la norma proyectada.

Por consiguiente, habrá de analizarse el contenido del Anteproyecto, en el marco de las competencias referenciadas.

Tercera. - Rango normativo y tramitación del Anteproyecto de Ley

Junto al reconocimiento a la Comunidad de Madrid de la competencia para la tramitación del presente texto normativo, en los términos expuestos en la anterior Consideración jurídica, cabe citar el artículo 15.2 del EA, que atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, -en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea, el cual ha sido aprobado por Acuerdo del Pleno de la Asamblea de 7 de febrero de 2019- y el artículo 21.d) de la Ley 1/1983 que atribuye al Consejo de Gobierno aprobar los proyectos de Ley para su remisión a la Asamblea.

La propuesta normativa de la Ley de Economía Circular figura en el Plan Normativo para la XII Legislatura, aprobado por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021, y publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

En el análisis de la tramitación de este Anteproyecto servirá como parámetro el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos de normas con rango de ley (artículo 1.2).

La iniciativa para la elaboración y tramitación del Anteproyecto incumbe a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, en virtud del Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid. Ello, sin perjuicio de las competencias que inciden en el texto proyectado y que afectan a las

competencias de otras consejerías. En particular, a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y a la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía -a fecha de emisión del presente informe, Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, ex Decreto 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

En particular, al amparo del artículo 21.d) del Decreto 237/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura (en adelante, Decreto 237/2021), la Secretaria General Técnica de dicha Consejería ha asumido la elaboración e impulso de este Anteproyecto.

En todo caso, la revisión de la documentación obrante en el expediente permitirá verificar el cumplimiento de los trámites enumerados en el Decreto 52/2021 en los términos que se exponen a continuación.

La consulta pública prevista en los artículos 5 del Decreto 52/2021 y 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma se realizó a través del Portal de Transparencia, entre el 15 de octubre y el 5 de noviembre de 2021, respetando el plazo mínimo legal de quince días hábiles. Consta en el expediente Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 13 de octubre de 2021, por el que se autoriza a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid de la referida consulta pública.

Figuran alegaciones presentadas por registro y por email.

Entre las citadas, en primer lugar, figuran alegaciones presentadas por los siguientes asociaciones y entidades: Asociación de Empresas Gestoras de residuos de construcción y demolición de la Comunidad de Madrid, Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Áridos (ANEFA), junto con la Asociación de Empresarios Fabricantes de Áridos de Madrid (AFA de Madrid), Confederación Empresarial de

Madrid (CEIM), Ecoembalajes de España, S.A., Ecovidrio, IKEA y Sistema integrado de gestión de neumáticos usados (SIGNUS Ecovalor).

Entre las alegaciones presentadas por email, a su vez, se distinguen dos grupos: alegaciones de los particulares y alegaciones de asociaciones y entidades, tal como se ha descrito en los antecedentes de hecho.

La MAIN -elaborada por la Directora General de Economía Circular, en su versión extendida, al tratarse de un Anteproyecto de Ley-, expone en primer lugar, la justificación de su oportunidad, detallando sus fines y objetivos perseguidos, la adecuación a los principios de buena regulación, y las alternativas. Continúa con el contenido y el análisis jurídico de la norma propuesta y de los impactos económicos y sociales, así como la descripción de su tramitación y consultas, por lo que, en términos generales, se ajusta al artículo 7 del Decreto 52/2021.

No obstante, habrá de completarse en lo que atañe a la evaluación *ex post*, de acuerdo con el Plan Normativo para la XII Legislatura, es decir, deberá incluir una referencia expresa a la forma en que se analizarán los resultados de la aplicación de la nueva Ley por parte de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, así como los términos y plazos previstos para llevar a cabo dicha evaluación *ex post* (artículo 7.4.e) del Decreto 52/2021).

Hacemos notar, en este punto, que se han elaborado diversas versiones de la MAIN, tal y como consta en los antecedentes del presente informe. Así, junto a la última versión de 8 de junio de 2022, otras previas de 15 de marzo, de 25 de abril y de 3 de junio de 2022.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa (doctrina que resulta perfectamente extrapolable a los anteproyectos de ley), la actualización de la Memoria del Análisis del Impacto normativo permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de

referencia “*responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo*”. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma el Centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso. Entre los informes preceptivos incorporados al expediente, pueden mencionarse los siguientes:

- Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, de 8 de abril de 2022, solicitado al amparo de la Disposición Adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, en relación con el artículo 13.1.k) del Decreto 234/2021 de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

- Informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 22 de marzo de 2022, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8.4 del Decreto 52/2021 y 26.3.a) del 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.

- Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), el 16 de marzo de 2022, al amparo del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, de fecha 16 de marzo de 2022, elaborado por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 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, y el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de Madrid.

- Informe de impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia de fecha 21 de marzo de 2022, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), conforme al artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la Disposición Final 10ª de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

Además, el Anteproyecto de Ley y la MAIN se comunicaron a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura (art. 4.3 del Decreto 52/2021).

Con carácter formal obran alegaciones de las siguientes Consejerías: la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 23 de marzo de 2022; de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 28 de marzo de 2022; de la Consejería de Sanidad, de fecha 23 de marzo de 2022; de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de fecha 24 de marzo de 2022; de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de fecha 25 de marzo de 2022, adjuntando observaciones de la Dirección General de Carreteras, de 24 de marzo de 2022.

Consta en el expediente que se ha cumplimentado lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, al haber elevado el Anteproyecto a la plataforma de Unidad de Mercado.

Por otro lado, en la MAIN se señala que se dió traslado el Anteproyecto al Consejo de Medio Ambiente, en virtud del 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, si

bien no consta el certificado emitido al respecto, por lo que deberá traerse al expediente.

Obra en el expediente, Resolución de la Dirección General de Economía Circular, de 25 de abril de 2022, por la que se acuerda someter al trámite de audiencia e información pública el Anteproyecto de Ley de Economía Circular, por un plazo de quince días hábiles desde el siguiente a su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid; esto es, del 4 al 25 de mayo de 2022, ambos inclusive.

Durante este trámite de audiencia e información pública han presentado alegaciones un particular y las siguientes entidades: Agrupación de Fabricantes de cemento de España, CC.OO. de Madrid, Canon España, S.A.U., Confederación Empresarial de Madrid (CEIM), Chep España, S.A., Repsol S.A., Asociación Nacional de Fabricantes de Áridos (ANEFA), junto con la Asociación de Empresarios Fabricantes de Áridos de Madrid (AFA de Madrid), Wallapop, Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA), Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid (COAM), Federación Española de la Recuperación y el Reciclaje (FER), Carniceros y Charcuteros de Madrid (CARNIMAD), Fundación Pueblo para Pueblo, Ecoembalajes España, S.A. (Ecoembes), Signus Ecovalor, S.L. y Verdes Equo.

Por último, obra en el expediente, el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de conformidad con Economía, Hacienda y Empleo exigido por el artículo 8.5 del Decreto 52/2021.

En virtud de todo lo expuesto, nada puede objetarse a la tramitación del Anteproyecto de Ley, salvo la necesaria ampliación de la Memoria del Análisis del Impacto Normativo en lo relativo a la evaluación *ex post*.

Cuarta.- Análisis del contenido

A continuación procede analizar el articulado del Anteproyecto de Ley, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*, como recientemente ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

Con carácter general observamos, en primer término, que el Anteproyecto hace un desarrollo de la Ley 7/2022, de carácter básico, en los términos concretos previstos en su Disposición Final undécima, si bien en algunos casos se tiende a una reproducción parcial y no total de los preceptos básicos, en otros se hace un traslado de éstos con ciertos cambios en su redacción, y sólo en algunos se establecen normas adicionales de protección del medio ambiente, respecto de las fijadas por el legislador estatal.

Procede recordar en este punto lo que ya señalara la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (hoy, Abogacía General de la Comunidad de Madrid), en su Informe de 10 de mayo de 2011, y es que las bases han de ser, en cuanto a su contenido, un común denominador normativo para el conjunto del Estado. Deben fijar los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, como expresión de la unidad de éste y con especial atención a aspectos más estructurales que coyunturales. Asimismo, es consustancial a las bases la idea de estabilidad, sin que, por lo demás, puedan descender a regulaciones de detalle.

A este respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que *“el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector materia”* (por todas, STC 223/2000, de 21 de septiembre).

Al socaire de lo anterior, las bases no pueden agotar el entero espacio normativo del ámbito regulado. Han de permitir la introducción de las peculiaridades que cada Comunidad Autónoma estime oportunas, dentro del ámbito de competencias estatutariamente asumido. No resulta posible, pues, que las bases estatales vacíen de contenido las competencias autonómicas en una determinada materia, mediante la imposición de un régimen uniforme que no permita, a partir de lo considerado por el Estado como básico, la instrumentación de opciones diversas. En sentido contrario, tampoco las Comunidades Autónomas, al dictar sus disposiciones de desarrollo de la normativa básica estatal, pueden invadir el ámbito previamente reservado al Estado por ésta.

Dada la relevancia que en esta materia adquieren las Directivas europeas, examinaremos el texto a la luz de las mismas, aun conscientes de que, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, entre otras, según la Sentencia 103/2015 de 28 de mayo de 2015 (recurso de inconstitucionalidad 1895/2012):

“(…) este Tribunal ya ha afirmado en reiteradas ocasiones que el Derecho europeo no integra, en virtud del art. 96.1 CE, el canon de constitucionalidad bajo el que han de examinarse las leyes, de manera que la eventual infracción de la legislación comunitaria europea por leyes o normas estatales o autonómicas posteriores, no convierte en litigio constitucional lo que sólo es un conflicto de normas infraconstitucionales que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria (STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5). Elo no es óbice, sin embargo, para que nuestro pronunciamiento sobre la contradicción alegada entre la legislación estatal y la norma autonómica deba partir de una interpretación de las disposiciones legales, estatal y autonómica, acorde con las exigencias del Derecho europeo”. (El subrayado es nuestro).

Desde el punto de vista de la técnica normativa, interesa destacar, por un lado, que el Anteproyecto en algunos artículos se limita a reiterar previsiones de la Ley 7/2022 sin precisión, por lo que de conformidad con la Directriz 4ª podemos concluir que inducen a confusión. Nos encontramos ante un supuesto de reproche de técnica legislativa, como ha manifestado el Tribunal Constitucional en diversas sentencias. Por todas, cabe citar la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 157/2021 de 16 de septiembre de 2021 (recurso de inconstitucionalidad 315/2020).

“No se aprecia tampoco vulneración de la doctrina constitucional sobre la denominada *lex repetita*. Teniendo en cuenta la naturaleza del derecho en cuestión y la competencia foral al respecto, cabe recordar aquí lo afirmado en la STC 132/2019 FJ 7.D) "En el contraste entre la regulación autonómica y la estatal dictadas al amparo de su competencia en materia de Derecho civil debe aplicarse la doctrina constitucional sobre la reproducción de normas estatales por las autonómicas y distinguir dos supuestos distintos de *lex repetita*. El primer supuesto que se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma, como es nuestro caso”.

Una crítica análoga, sobre la defectuosa técnica de la *lex repetita*, fue vertida en el Dictamen 552/2020, de 19 de octubre, del Consejo Consultivo de Andalucía advirtiendo que *“debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma”*.

Por otro lado, parte del contenido del Anteproyecto carece de la eficacia ordenadora propia de una disposición normativa, al contar con un importante nivel de indeterminación. Esta carencia en términos de eficacia ordenadora es visible en diversos preceptos del Anteproyecto, donde a menudo se llama genéricamente a la Administración de la Comunidad de Madrid, a *“fijar directrices generales”, “promover”, “impulsar”, “fomentar” “potenciar”, “establecer medidas”,* y otras expresiones, todas de la misma índole sin el carácter de mandado característico de las proposiciones jurídicas.

Como señala el Consejo Consultivo de Extremadura, en su Dictamen 92/2015, de 19 de febrero, *“nada impide el empleo de declaraciones de esta índole en los textos legislativos, pero no es aceptable su generalizada utilización. Cuando un texto legislativo tiene este carácter, pueden producirse graves perturbaciones en la seguridad jurídica. Afecta ello, en efecto, a la calidad de la Ley como instrumento*

ordenador de la convivencia y contribuye a la devaluación del papel que corresponde al Derecho. El problema se suscita, ha de insistirse, cuando se excede del recurso al empleo de declaraciones programáticas carentes de valor normativo propio y sin que su alcance se precise suficientemente".

En efecto, son muchos los artículos con proposiciones descriptivas sin fuerza normativa, con preceptos programáticos que no crean derechos ni obligaciones y cuyo incumplimiento no genera consecuencias jurídicas; lo que no es adecuado para el articulado de una Ley.

Son normas que se limitan a formular criterios y orientaciones de dirección de política legislativa que necesitarán posteriormente de otras disposiciones que quedarán afectadas por los principios, criterios y directrices contenidos en la norma que se pretende aprobar. En todas estas disposiciones la imperatividad de la norma se sustituye por recomendaciones. Surgen así normas jurídicas dependientes, o, en otros supuestos, se establecen meros principios normativos cuyo propósito es delimitar la actuación del conjunto normativo y la acción posterior.

Por otra parte, de conformidad con la Directriz 64 convendría evitar la proliferación de remisiones a otras leyes.

Al amparo de la Directriz 73 conviene recordar que tanto la fecha de las disposiciones mencionadas, como su nombre han de escribirse entre comas. Por ello, las citas a la Ley 7/2022, o al Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, han de realizarse del modo indicado.

Por otra parte, de acuerdo con la Directriz 80ª: *"La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha"*. Por tanto, habida cuenta de las múltiples ocasiones en que se hacen remisiones o se citan las normas señaladas en el párrafo anterior, convendría tener en cuenta lo establecido en esta Directriz.

I. *Prima facie*, nos detendremos en el **Título**.

De acuerdo con la Directriz 6ª, el título se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica debidamente como Anteproyecto.

Por otro lado, y según la Directriz 7ª, el nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquélla, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. Pues bien, el título de este Anteproyecto de Ley se acomodaría a lo preceptuado en la citada Directriz.

Como se ha comentado antes, el Anteproyecto de Ley examinado consta de una parte expositiva, denominada “Exposición de Motivos” conforme establece la Directriz 11ª, seguida de cuarenta y siete artículos, distribuidos en siete títulos, dos de los cuales están divididos en capítulos, y una parte final, integrada por una Disposición adicional, dos Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria y dos Disposiciones finales, referentes al desarrollo reglamentario, y a la entrada en vigor. Por último, se añade un anexo.

II. La **Exposición de Motivos**, distribuida en dos apartados, responde, en líneas generales, a las pautas dictadas por la Directriz 12ª pues cumple la función de describir el contenido, los antecedentes y la finalidad de la Ley proyectada, amén de aludir a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Además, se justifica la adecuación del Anteproyecto a los principios de buena regulación, en los términos prescritos por el artículo 2.1 del Decreto 52/2021. Es dividida en dos apartados identificados con números romanos centrados en el texto, de conformidad con lo establecido en la Directriz 15ª.

Sin perjuicio de otros comentarios sobre la parte expositiva del Anteproyecto que se realizarán más adelante, al hilo del análisis del articulado, pueden formularse las siguientes observaciones sobre la Exposición de Motivos:

En primer lugar, se observa que sólo se ha mencionado la competencia que en materia de medio ambiente ostenta la Comunidad de Madrid, pero no se han mencionado otras competencias en las que se ampararía el texto proyectado, las cuales han sido mencionadas en la Consideración jurídica segunda del presente informe.

Por otra parte, aunque se cita la Ley 7/2022, no se hace referencia a su carácter básico, aspecto ineludible en la interpretación de la Ley, pues es el que justifica la competencia de la Comunidad de Madrid, de conformidad con el artículo 149.1.23 de la CE. Este aspecto ha de ser completado, en aras a dar un exacto cumplimiento a la Directriz 12^a mencionada.

Como cuestión de técnica normativa, debería citarse la Ley 27/2006, de forma literal: Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2002/4/CE y 2003/35/CE).

Finalmente debe advertirse que en el penúltimo párrafo del apartado I se formula una declaración laudatoria –nos referimos al inciso subrayado que marcamos a continuación), que conviene evitar, según la Directriz 12 (*Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas*):

“Un modelo que, utilizando de forma eficiente los recursos, minimizando los residuos, dotando de una segunda vida a éstos y alargando la vida de los productos, integre la circularidad en el modelo económico. Es necesario un sistema de gestión basado en la circularidad que ha de contribuir de forma decisiva a que la región continúe manteniendo su posición de liderazgo en materia social, económica y medioambiental”.
(el subrayado es nuestro).

III. La **parte dispositiva** del Anteproyecto se compone de cuarenta y siete artículos distribuidos en tres títulos, dos de los cuales están divididos en capítulos con el siguiente contenido:

- Título preliminar: “*Disposiciones generales*” (artículos 1 a 5).
- Título I, “*Ámbito competencial y planificación*” (artículos 6 a 10).
- Título II, “*Medidas tractoras para la economía circular*” (artículos 11 a 18) divididos en tres capítulos:
 - Capítulo I: “*condiciones ambientales en la contratación pública*” (artículos 11 a 13).
 - Capítulo II: “*Impulso empresarial, emprendimiento e inversión*” (artículos 14 a 16).
 - Capítulo III: “*Formación, empleo e I+D+i*” (artículos 17 y 18).
- Título III: “*Cadenas de valor prioritarias*” (artículos 19 a 26).
- Título IV “*Residuos y su circularidad*” (artículos 27 a 37) dividido en cuatro capítulos:
 - Capítulo I “*Disposiciones Generales*” (artículos 27 a 34).
 - Capítulo II “*Subproductos y fin de la condición de residuo*” (artículos 35 y 36).
 - Capítulo III “*Responsabilidad ampliada del productor*” (artículo 37).
 - Capítulo IV “*Suelos contaminados*” (artículos 38 y 39).
- Título V “*Inspección, régimen sancionador y responsabilidad*” (artículos 40 a 47).

El **Título preliminar**, consta de cinco artículos.

El **artículo 1** determina el objeto de la Ley.

En la delimitación de dicho objeto se incluyen aspectos relacionadas con sus finalidades u objetivos, sin que configuren propiamente su objeto, por lo que se hace

conveniente su subsanación, o su traslado al artículo 5 del Anteproyecto, donde se sí se enuncian los objetivos de la Ley.

De igual forma sería conveniente revisar la redacción propuesta en relación a la “reintroducción como nuevos recursos”, dado que del tenor propuesto parece referirse a los residuos, cuando del apartado XII del Preámbulo de la Ley 7/2022, se desprende que el término reintroducir, se refiere a “*los materiales contenidos en los residuos*”.

El artículo 2 incluye diversas definiciones. Parafraseando a la Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo, del Tribunal Supremo, de 4 de mayo de 2010 (recurso 30/2006), la inclusión de definiciones en un texto normativo es una técnica normativa para evitar confusión y con ello una conflictividad desbordante.

Se cumple la Directriz 17, en cuanto a su ubicación sistemática, ya que “*las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. Deberán figurar en los primeros artículos de la disposición y son directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma*”.

No obstante, se observa que las definiciones incluidas son empleadas en escasas ocasiones en el texto proyectado, por lo que podría resultar cuestionable la necesidad de su definición. Muchas de ellas, sólo aparecen en el artículo 19 para indicar que se fomentarán las técnicas aquí definidas, como el ecodiseño, el etiquetado ecológico o la economía de la funcionalidad y de servicio.

Por ello, se recomienda valorar si realmente procede la inserción de todas las definiciones incluidas en el texto proyectado.

Además de lo expuesto, cabe señalar lo siguiente:

El apartado b) define los áridos reciclados como “*material árido procedente de la valorización de residuos de construcción y demolición o de la valoración de otros residuos inorgánicos cuando el material obtenido alcance el fin de la condición de*

residuo”. Sin embargo, en el artículo 12, único precepto donde se emplea de nuevo este término, parece limitarse su concepto en cuanto se contrapone a *“otros productos procedentes de la valorización de residuos de construcción y demolición o de la valorización de otros residuos inorgánicos”*. Por ello, convendría su clarificación.

El término biomasa del apartado c) sólo se emplea en el artículo 20. Se adecúa a la definición incluida en la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación).

El término bioproducto sólo se emplea en el artículo 20.

En el apartado e) referente a la cadena de valor prioritaria se define realmente la cadena de valor. La cadena de valor prioritaria se define por remisión a las definidas en el Título III del texto proyectado, por lo que se sugiere su concreción, o bien su definición en el referido Título.

En el apartado f) se define la contratación pública ecológica, de modo similar al establecido en el artículo 2 de la Orden PCI/86/2019, de 31 de enero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social (2018-2025) (Orden PCI/86/2019, en lo sucesivo).

El apartado g) incluye el concepto de desperdicio alimentario, que no difiere del empleado habitualmente, por lo que se recomienda su supresión, en la medida en que se ha empleado sólo una vez en el Anteproyecto (art.11.3), y en la Ley 7/2022 se han empleado términos sinónimos, como desperdicios de alimentos. Al tiempo, cabe señalar que esta definición ha de relacionarse con el concepto de residuo alimentario, empleado en la Ley estatal, el cual se fundamenta en el artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, que se han convertido en residuos.

El apartado i) se ocupa de la economía de la funcionalidad y de servicio, definición que se reitera en el artículo 19.k), donde se emplea de nuevo, indicando que es “*el modelo de consumo basado en el pago por el uso de un bien o servicio*”. Por ello podría suprimirse la definición.

En el apartado j) se alude al etiquetado ecológico. Dado que el concepto puede coincidir con el término etiquetado ecológico europeo, se recomienda valorar su sustitución por este término, creado en el año 1992, el cual es uno de los instrumentos incluidos en el Plan de Acción Comunitario de Producción y Consumo Sostenible y Política Industrial Sostenible de la UE y cuenta con el respaldo de las autoridades ambientales de la UE y de los Estados Miembros. De hecho, en el artículo 16 de la Ley 7/2022, con mayor precisión, establece que se fomentará la compra de productos con la etiqueta ecológica de la Unión Europea según el Reglamento (CE) n.º 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la UE. Por ello, cabe concluir que de referirse el “etiquetado ecológico” que se define a la Etiqueta Ecológica Europea, la definición prevista no introduce modificación significativa al texto estatal.

No obstante, se ha de tener en cuenta que las etiquetas ecológicas en general se definen como “*distintivos voluntarios que identifican productos o servicios que cumplen una serie de criterios de sostenibilidad ambiental*”. Las normas internacionales ISO 14021, 14024 y 14025 establecen tres tipos de etiquetado: Ecoetiquetas tipo I: la Etiqueta Ecológica Europea (EU Ecolabel), pasa un proceso de certificación y abarca todo el ciclo de la vida de distintos productos; Etiqueta tipo II: autodeclaraciones ambientales que no abarcan todo el ciclo del producto o servicio, si no que se centran en una o varias etapas del mismo y Etiquetas tipo III: declaraciones ambientales en que el fabricante del producto informa voluntariamente sobre su comportamiento ambiental en todas las fases del ciclo de la vida. Estas etiquetas a diferencia de las de tipo I y tipo II, no indican el cumplimiento de requisitos mínimos pero si necesitan la certificación de una entidad autorizada.

En la definición proyectada al señalar que “*certifica*”, parece estar refiriéndose a la Etiqueta Ecológica Europea. Así sería conveniente clarificar el alcance de la definición dada.

A continuación, se define la fracción. Es menester indicar que las fracciones de residuos están previstas en el artículo 25 de la Ley 7/2022, al que debería hacerse alusión, por cuanto en aras a la seguridad jurídica este concepto no debería ser diferente al empleado en la ley estatal en la que se exige por ejemplo, que se publique un informe de coyuntura sobre la situación de la producción y gestión de los residuos, incluyendo datos de recogida y tratamiento desglosados por fracciones y procedencia (artículo 10 de la Ley 7/2022), o en cuyo artículo 30 se prevé que, a partir del 1 de julio de 2022, los residuos de la construcción y demolición no peligrosos sean clasificados en, al menos, las fracciones que se indican.

Los términos siguientes: huella ambiental y huella hídrica, sólo se emplean en el artículo 11, sin que la definición aportada evite posibles conflictividades sobre los mismos. Lo mismo es predicable de términos como producción primaria o segunda mano.

La letra p) define “*materia prima secundaria*”, respetando lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 7/2022, si bien sería conveniente matizar su redacción a fin de clarificar que el residuo ha perdido tal condición “*tras someterse a una operación de valorización*”.

Seguidamente se alude a las inversiones empresariales de interés estratégico para la economía circular, a las cuales se dedica el artículo 14, precepto en el que podría incluirse la definición.

La logística circular es un concepto amplio que engloba diversos términos como logística inversa, a la que se refiere el artículo 35 de la Ley 7/2022. También menciona la logística de última milla, pero esta no tiene por qué incorporar necesariamente criterios de circularidad, dado que es el proceso final de entrega del pedido de una tienda online. La última milla incluye todas las tareas necesarias hasta

que el paquete llega al comprador. Por ello se recomienda delimitar la definición empleada.

En el apartado s), se define la preparación para la reutilización, concepto que debe relacionarse con el de reutilización empleado en la Ley 7/2022, en la que también se alude a la preparación para la reutilización. Por otra parte, la definición propuesta, incluye un inciso que no está previsto en la Directiva 2008/98; esto es, *“previa evitando llegar a ser considerados residuos si cumplen las normas de producto aplicables de tipo técnico y de consumo”*.

Finalmente, se hace referencia a la simbiosis industrial, término al que se dedica el artículo 15, donde por claridad, se recomienda incluir la definición.

El artículo 3 se refiere al ámbito de aplicación de la Ley, si bien se circunscribe al ámbito subjetivo. No se hace referencia al ámbito objetivo de aplicación, a diferencia de lo que ocurren con el artículo 3 de la Ley 7/2002. Se insta, por tanto, al prelegislador a valorar esta circunstancia.

Por otro lado, circunscribir la aplicación de la Ley al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid es acorde con la configuración del territorio como límite general al ejercicio de las competencias, criterio éste que ha sido reiteradamente tratado por la doctrina y también por la jurisprudencia, que reconoce que la legislación autonómica tiene un carácter de formación limitada *“ratione loci”*, así como que el principio de territorialidad de las competencias, implícito en el sistema de autonomías políticas, debe necesariamente condicionarla (STC 87/1985 y STC 40/1998).

El artículo 4 se ocupa de los principios rectores de la Ley. Sería conveniente que se completara con el capítulo 2, del Título preliminar de la Ley 7/2022, donde se incluyen otros principios.

Concluye el Título preliminar con el artículo 5 referente a los objetivos de la Ley, en el que se determinan los fines perseguidos.

No obstante, de conformidad con la Directriz 26, se sugiere suprimir el último párrafo, del apartado d): “*Esta cuestión es especialmente estratégica en contextos coyunturales de escasez de materias primas, disrupción o tensionamiento de los flujos comerciales internacionales y encarecimiento significativo de la energía*”, al constituir una justificación más propia de la MAIN que de una disposición normativa.

El **Título I**, “*Ámbito competencial y planificación*” consta de los artículos 6 a 10.

El **artículo 6** aborda en sus dos apartados las competencias de la Comunidad de Madrid y las competencias de las Entidades Locales. Convendría que se revisara su redacción a fin de coherenciarse con mayor precisión con el artículo 12 de la Ley 7/2022, que enumera las competencias de las Comunidades Autónomas, en el ánimo de evitar imprecisiones o reiteraciones innecesarias.

Así por ejemplo a la Comunidad de Madrid le corresponde de acuerdo con el texto proyectado, la elaboración de la estrategia autonómica en materia de economía circular, si bien de acuerdo con el artículo 12.4 a) de la Ley 7/2022, también le compete aprobar los programas autonómicos de prevención de residuos y los planes autonómicos de gestión de residuos, al igual que la elaboración de la estrategia autonómica en materia de suelos contaminados. Si bien estos programas y planes se engloban dentro de la estrategia autonómica en materia de economía circular, sería conveniente hacer mención a ellos.

Por otro lado, según lo proyectado, a la Comunidad de Madrid le corresponde el registro de la información en materia de producción y gestión de residuos en su ámbito competencial, si bien el artículo 12.4 c) de la Ley 7/2022, especifica que la gestión puede ser pública o privada. A fin de ajustarse en mayor medida a la normativa básica, se hace recomendable insertar en esta letra g) la especificación de “pública o privada”.

En relación con los traslados transfronterizos de residuos se comprueba que es tanto una competencia estatal como autonómica (artículo 12.3 c) y 12.4 d) de la Ley 7/2022), por lo que el ejercicio de esta competencia deberá realizarse en el marco de

la legislación básica que dicte el Estado, teniendo en cuenta que el artículo 23.3.c) de la Ley 7/2022, tiene el carácter de legislación sobre comercio exterior, competencia exclusiva del Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.10 de la CE, ex Disposición Final undécima.

Por último, cabe destacar que no se alude a la tradicional cláusula de cierre referida a cualesquiera otras competencias en materia de residuos (al estilo del apartado 4.h) del artículo 12 de la Ley 7/2022).

El apartado 2 se refiere a las competencias de la Administración local, reproduciendo en algunos casos, sin literalidad, el artículo 12.5 de la Ley 7/2022, lo que puede generar dudas en la interpretación de la norma.

Así, se sugiere reformular el párrafo introductorio del apartado 2 y la letra a), teniendo en cuenta que el apartado 5.a) va referido en la Ley 7/2022 a la prestación de recogida, transporte y tratamiento de residuos domésticos, como servicio obligatorio y no al resto de competencias.

La letra b) se refiere a la potestad sancionadora, a la cual también se refiere la letra e), si bien en este caso, de modo amplio, “*en el ejercicio de sus competencias*” y no sólo en los casos de “*abandono, vertido o eliminación incontrolada de los residuos cuya recogida y tratamiento les corresponde*”. Por seguridad jurídica se recomienda definir la potestad, como en la norma estatal y en la letra e), sin limitarla a los aspectos indicados.

La aprobación de los programas de gestión de residuos municipales, a que se refiere la letra d) ha de realizarse no sólo de conformidad con los planes y programas de gestión de residuos y con las estrategias en materia de economía circular de la Comunidad de Madrid, como se propone, sino también de conformidad con los planes estatales, tal como determina el artículo 12.5 b) de la Ley 7/2022.

Por último, se añade que las entidades locales podrán llevar a cabo todas aquellas actuaciones a las que les habilite tanto la Ley 7/2022, como la demás

normativa de la Comunidad de Madrid en relación con la gestión de los residuos. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta, por un lado, que la competencia residual en esta materia corresponde a las Comunidades autónomas en virtud del artículo 12.4 h) de la Ley 7/2022, y por otro, que de acuerdo con la Disposición Final octava de la Ley 7/2022, las entidades locales sólo aplicarán las normas de las Comunidades autónomas, mientras no aprueben sus ordenanzas.

El artículo 7 está dedicado a la coordinación y garantía de los servicios municipales.

Desde un punto de vista de técnica normativa conviene recordar, que de acuerdo con la Directriz 30ª no resulta conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados. Esta observación es predicable de otros artículos como el artículo 26, el 27, el 35, el 36 o el 43.

No cabe olvidar las competencias de la Comisión de Coordinación en materia de residuos, como órgano colegiado de cooperación técnica, colaboración y coordinación entre las administraciones públicas competentes en materia de residuos, adscrita al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y regulada en el artículo 13 de la Ley 7/2022, en la que también participan los entes locales.

Los apartados 3 y 4 suponen un trasunto de lo previsto en el artículo 60 de la LBRL y en el artículo 116 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 2/2003) a los servicios objeto de regulación.

Sin embargo, la expresión “*podrá requerirle expresamente a la entidad local para que garantice la prestación de los servicios*”, ha de sustituirse por “*deberá requerirle*”, por cuanto el artículo 60 de la LBRL señala la perentoriedad del previo requerimiento (“*deberá recordarle su cumplimiento*”) en sintonía con la Ley 2/2003, que alude al “*previo requerimiento expreso*”. La redacción empleada en el apartado 3, sin embargo, no se ajusta a ese rigor, por lo que deberá reformularse.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

Es cierto que tales apartados 3 y 4 del artículo 7 del Anteproyecto reproducen lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid (cuya derogación se pretende por el presente Anteproyecto), en cuya dicción se utiliza la misma expresión “*podrá requerirles*” (artículo 6.2). Ello no obstante, se estima necesario mantener el criterio expuesto, en el ánimo de evitar posibles interpretaciones que puedan derivar en eventuales impugnaciones de inconstitucionalidad.

Por otro lado, se hace alusión, en el apartado 4, a “*los informes sectoriales que correspondan*”, los cuales convendría concretar por seguridad jurídica.

Convendría igualmente que quedara definida la finalidad de su emisión y alcance, aunque fuera de una forma somera, por las mismas razones de seguridad jurídica.

Se advierte el error de transcripción al señalar en el apartado 3, “*(...) para una economía circular, la normativa autonómica (...)*” cuando lo correcto sería “*(...) para una economía circular y en la normativa autonómica (...)*”.

El apartado 5 regula la intervención de la Comunidad de Madrid en los casos de extraordinaria y urgente necesidad. Se trataría de un supuesto especial respecto del contemplado en los dos apartados anteriores.

Podría plantearse si de conformidad con el precitado artículo 60 de la LBRL se debería exigir igualmente el previo requerimiento a la entidad local, aspecto no contemplado en este precepto.

En definitiva, estamos cuestionando si con la omisión de ese requerimiento previo en la norma proyectada, podría vulnerarse el principio de autonomía local, reconocido por la Constitución y la jurisprudencia.

Cabe citar la Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 1106/2018 de 28 de junio de 2018 (recurso

1804/2017), que se pronuncia sobre la aprobación por un Gobierno autonómico del Plan General de Ordenación Supletorio de una entidad local. Concluye que no se vulnera la autonomía local, ya que consta en el expediente que la intervención municipal ha sido intensa y consensuada con la actividad autonómica, habiéndose probado que permitieron incorporar los intereses municipales al texto impugnado. Con cita de la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981 determina que *“la gestión gravemente dañosa de los intereses de la propia entidad local no es suficiente para que el legislador pueda autorizar a la Administración General del Estado la sustitución de la corporación en el ejercicio de sus competencias; sí, en cambio, la afectación grave de los intereses generales, si la sustitución «tiene una eficacia limitada temporalmente, de acuerdo con un criterio razonable» [STC 4/1981 , FJ 10 d)]”*.

Sentado lo anterior, urge recordar, en primer término, que el artículo 6.3 de la precitada Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid (en adelante Ley 5/2003) responde a un tenor literal similar al que refleja el artículo 7.5 del Anteproyecto, sin que tampoco se contemplara en aquel el previo requerimiento:

“En casos de extraordinaria y urgente necesidad y con el fin de proteger la salud de las personas o el medio ambiente, la Consejería competente en materia de medio ambiente podrá acordar la sustitución inmediata, dando cuenta al Gobierno de la Comunidad de Madrid. Dicha sustitución tendrá lugar por el tiempo estrictamente imprescindible y a costa de la Entidad Local sustituida”.

Nótese, eso sí, que el artículo 7.5 del Anteproyecto prevé la *“previa notificación a las entidades locales afectadas”*, a diferencia del artículo 6.3 transcrito.

En segundo lugar, procede precisar que el artículo 60 de la LBRL no regula el supuesto en el que el incumplimiento de las obligaciones impuestas, afecten seriamente a la salud de las personas o puedan producir daños graves o de imposible reparación al medio ambiente, sino que se limita a regular aquellos incumplimientos en los que pueda resultar afectado el ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma. El artículo 60 de la LBRL no repara en las circunstancias agravantes que sí preocupan al artículo 7.5 del Anteproyecto y al aún vigente artículo 6.3 de la Ley 5/2003.

Siendo así, no parece que pueda afirmarse una contradicción con el referido artículo 60 de la LBRL, al tiempo que puede apreciarse un ajuste al principio de proporcionalidad y respeto a la autonomía local en la regulación pretendida, ya que si bien es cierto que no se prevé un requerimiento previo, sí se contempla una notificación previa, que, en definitiva, adquiere una significación análoga.

Además, la previsión de una cautela en cuya virtud “*estas medidas se prolongarán por el tiempo estrictamente imprescindible*” se halla en sintonía con el principio de proporcionalidad citado.

El artículo 8 se refiere a la Estrategia para el Fomento de la Economía Circular en la Comunidad de Madrid.

La redacción proyectada constituye una mera declaración de intenciones. El artículo 12.4 a) de la Ley 7/2022 incluye entre las competencias de las Comunidades Autónomas, la aprobación de estrategias autonómicas en materia de economía circular y suelos contaminados, las cuales habrán de respetar en todo caso, la estrategia nacional, aprobada por el Estado de conformidad con el artículo 12.3 a) de la misma ley.

Se especifica que la estrategia prevista en este precepto incluya la estrategia aplicable en materia de residuos. A tal efecto, hemos de recordar que el artículo 15 de la Ley 7/2022 regula los planes y programas de gestión de residuos, cuyas previsiones habrán de ser tenidas en cuenta, al igual que su contenido, especificado en el anexo VIII de la misma ley. Es de observar que este aspecto no ha sido mencionado. Por ello, podría generarse inseguridad jurídica.

El artículo 9 se ocupa de los planes locales de economía circular. Impone su elaboración a los municipios con población de derecho superior a 5000 habitantes.

Se especifica que “*dichos planes estarán alineados con esta ley, debiendo incluir, en todo caso, la planificación local en materia de prevención y gestión de residuos en los términos establecidos en la Ley 7/2022*”. Ahora bien, convendría

concretar con mayor claridad que dichos planes han de ser conformes con los autonómicos y estatales.

Se recomienda hacer referencia a las Mancomunidades existentes o que puedan crearse, al amparo de la Ley 2/2003, como entidades creadas para la gestión de residuos, las cuales podrían ocuparse en sustitución de los entes mancomunados, de la elaboración de los planes previstos en este precepto, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 15.3 de la Ley 7/2022, que señala que *“las entidades locales podrán elaborar estos programas individualmente, o agrupados”*.

El artículo 10 contempla la integración de la economía circular en los instrumentos de planificación.

La redacción del apartado 1 y 2 resulta confusa, no quedando suficientemente claro el alcance de los *“instrumentos de planificación”*. Mientras que en el apartado 1, parece referirse a la *“planificación local en materia de prevención y gestión de residuos”*, a que se refiere el artículo 9, en el apartado 2 parece que los instrumentos de planificación van referidos tanto a los planes territoriales y urbanísticos como a los planes de residuos y Estrategia de Fomento de la Economía Circular.

Así pues, por seguridad jurídica y claridad normativa, sería conveniente reformular los dos primeros apartados.

No obstante, en el segundo párrafo, se observa una defectuosa redacción, que en aras de la claridad debería corregirse. Literalmente establece lo siguiente:

“Los principios de la economía circular se tendrán especialmente en cuenta en la evaluación y aprobación de los planes territoriales y urbanísticos de la Comunidad de Madrid, de los planes de residuos y de la Estrategia de Fomento de la Economía Circular en la Comunidad de Madrid, así como sus revisiones o modificaciones”.

Entendemos que una redacción más apropiada sería la siguiente: “Los principios de la economía circular se tendrán especialmente en cuenta en la evaluación y aprobación de los planes territoriales y urbanísticos de la Comunidad de Madrid, y en la evaluación y aprobación de los planes de residuos y en la Estrategia de

Fomento de la Economía Circular en la Comunidad de Madrid, así como en sus revisiones o modificaciones”.

Igualmente cabe señalar que esta previsión no aporta una protección especial al medio ambiente, en cuanto el anexo VIII de la Ley 7/2022, al regular el contenido de los planes autonómicos de gestión de residuos, incluye medidas propias de la economía circular.

En el apartado 3 se especifica que *“entre la documentación a aportar en la tramitación de los planes urbanísticos deberá incluirse un informe de situación de la calidad del suelo en el ámbito a desarrollar en orden a determinar la viabilidad de los usos previstos”*. Dicha previsión también se contempla en el artículo 38.2 del Anteproyecto, no obstante por una mejor sistemática y coherencia con su contenido, sería más adecuado su encaje exclusivamente en el artículo 10 que analizamos, si bien con la redacción más completa que ofrece el artículo 38.2 del Anteproyecto.

Asimismo, es menester recordar que el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados (Real Decreto 9/2005, en lo sucesivo), de carácter básico, contempla en su artículo 3, la emisión de dichos informes en suelos donde se hayan realizado las actividades relacionadas en el mismo. Convendría precisar si se han de emitir en cualquier tipo de suelo.

El apartado 4 determina que la *“ejecución de los desarrollos urbanísticos en los ámbitos que incluyan suelos contaminados requerirá, en todo caso, la tramitación del procedimiento que acredite la previa descontaminación de los mismos”*.

En todo caso, es de observar que el artículo 99 de la Ley 7/2022 ya prevé que la declaración de suelo como contaminado, con independencia de su destino, obliga al sujeto responsable, a realizar las actuaciones necesarias para proceder a su descontaminación y recuperación. Además, añade la ley estatal que tal declaración, puede comportar la suspensión de la ejecutividad de los derechos de edificación y otros aprovechamientos del suelo en el caso de resultar incompatibles con las

medidas de descontaminación y recuperación del terreno que se establezcan, hasta que estas se lleven a cabo o se declare el suelo como no contaminado.

Por consiguiente, el apartado proyectado no añade al medio ambiente una protección mayor que la prevista en la ley estatal.

El **Título II**, “*Medidas tractoras para la economía circular*” se divide en tres capítulos.

El **Capítulo I** se ocupa de las condiciones ambientales en la contratación pública”.

Con carácter general se observa, en primer lugar, que a través de la inclusión de estos preceptos en el articulado se produce una petrificación del derecho, habida cuenta del rango legal de la norma.

En este sentido, podría valorarse por el prelegislador la conveniencia de incluir alguna habilitación reglamentaria, de modo que se posponga la incorporación de las previsiones de mayor detalle en una norma de rango inferior, como pueda ser el Decreto 49/2003, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

En segundo término, debe traerse a colación el artículo 16 de la Ley 7/2022, que sirve de sustento a la regulación proyectada. Se expresa en los siguientes términos:

“Las administraciones públicas incluirán, en el marco de contratación de las compras públicas, el uso de productos de alta durabilidad, reutilizables, reparables o de materiales fácilmente reciclables, así como de productos fabricados con materiales procedentes de residuos, o subproductos, cuya calidad cumpla con las especificaciones técnicas requeridas. En este sentido, se fomentará la compra de productos con la etiqueta ecológica de la Unión Europea según el Reglamento (CE) n.º 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la UE. Este apartado se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se

transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014”

El artículo 16 de la Ley 7/2022, recuérdese, se dicta con carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, conforme se establece en la Disposición Final undécima de la citada Ley.

En tercer lugar, también como observación de carácter general, debe advertirse que el contenido de los preceptos que después se analizarán, deben entenderse, interpretarse y encuadrarse en el marco que ha diseñado la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP).

En efecto, procede recordar que el artículo 126.2 dispone que *“las prescripciones técnicas podrán referirse al proceso o método específico de producción o prestación de las obras, los suministros o los servicios requeridos, o a un proceso específico de otra fase de su ciclo de vida, según la definición establecida en el artículo 148, incluso cuando dichos factores no formen parte de la sustancia material de las obras, suministros o servicios, siempre que estén vinculados al objeto del contrato y guarden proporción con el valor y los objetivos de este”*.

Por otro lado, el artículo 126.4 de la LCSP establece que *“siempre que el objeto del contrato afecte o pueda afectar al medio ambiente, las prescripciones técnicas se definirán aplicando criterios de sostenibilidad y protección ambiental, de acuerdo con las definiciones y principios regulados en los artículos 3 y 4, respectivamente, de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación”*

Asimismo, el artículo 127. 2 de la LCSP prescribe que *“cuando los órganos de contratación tengan la intención de adquirir obras, suministros o servicios con características específicas de tipo medioambiental, social u otro, podrán exigir, en las prescripciones técnicas, en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución del contrato, una etiqueta específica como medio de prueba de que las obras, los servicios o los suministros cumplen las características exigidas, etiquetas de tipo social o medioambiental, como aquellas relacionadas con la agricultura o la ganadería ecológicas, el comercio justo, la igualdad de género o las que garantizan el cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, siempre que se cumplan todas las condiciones siguientes (...)”*.

Como última cuestión de carácter general procede traer a colación una afirmación contenida en la MAIN (pág.21), efectuada al socaire de las observaciones realizadas en el informe de Coordinación y Calidad Normativa, que requiere de cierta explicación. En efecto, se señala en la MAIN:

“Además, la Comunidad de Madrid a través de la futura Ley de Economía Circular, estipula que tanto los órganos de contratación de las entidades de la Comunidad de Madrid, como las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial puedan introducir en los contratos públicos consideraciones medioambientales. Estas consideraciones podrán incluirse tanto al diseñarse los criterios de adjudicación, como criterios cualitativos para evaluar la mejor relación calidad-precio, o como condiciones especiales de ejecución, si bien su introducción está supeditada a que se relacionen con el objeto del contrato a celebrar”. (El subrayado es nuestro).

Como se puede leer, la MAIN se está refiriendo, en definitiva, a las previsiones del artículo 145 de la LCSP en sede de “*requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato*”, y a las contenidas en los artículos 201 y 202, referidos, respectivamente a las “*obligaciones en materia medioambiental, social o laboral*”, y a las “*condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden*”, y bajo dicho paraguas normativo debe entenderse el artículo 11 del Anteproyecto.

Sentado lo anterior, analizamos los artículos que integran este capítulo.

El artículo 11 lleva por rúbrica “*fomento de la economía circular en la contratación pública. Ámbito de aplicación*”.

Al amparo de la Directriz 26ª deberían suprimirse las explicaciones incluidas en el párrafo introductorio del apartado 1 de este precepto, siendo más propias de la parte expositiva.

Teniendo en cuenta el ámbito territorial del Anteproyecto, por seguridad jurídica y a fin de evitar invasión competencial, debería precisarse el alcance del sector público a que se refiere la letra del apartado 2, del artículo 11.

En el apartado 3 se mencionan “*los criterios de contratación pública ecológica desarrollados por la Comisión Europea en consonancia con la Comunicación de la*

Comisión Europea COM (2008) 400 final, de 16 de julio de 2008". Sin embargo, hay normativa comunitaria posterior que también se refiere a la contratación pública verde o ecológica, como la Comunicación de la Comisión Europea COM (2010) 2020 final: Europa 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador o normas citadas por la Ley 7/2022 – en cuyo anexo VI se menciona el manual sobre la contratación pública con criterios medioambientales publicado por la Comisión el 29 de octubre de 2004.

El artículo 12, establece criterios ambientales para definir las prescripciones técnicas de los contratos.

Como ya hemos adelantado, las posibilidades expuestas en el artículo 12 deben entenderse en el marco permitido por el artículo 126.4 de la LCSP.

Debe anotarse que dicho artículo 12 sólo resulta de aplicación a la Administración de la Comunidad de Madrid y demás entidades referidas en el artículo 11.a) del Anteproyecto, sin que se extienda a la Administración Local (artículo 11.b)). Así se confirma en la MAIN (pág.21):

“Por otro lado, reseñar, que el artículo 12. *Medidas ambientales de las prescripciones técnicas de los contratos*, apartado 2, no es de aplicación a las administraciones locales, sus organismos autónomos, y entidades vinculadas o dependientes”.

Sería conveniente reformular el apartado 2) a fin de precisar la significación que pretende otorgarse a la expresión “*carácter preferente*”. Este apartado, debería ponerse en relación con el apartado 3 del artículo 13, para clarificar que pueden introducirse en los pliegos otras medidas ambientales. Asimismo, se entiende que, en beneficio de una mejor sistemática de la norma, los apartados 3 y 4 del artículo 13, tendrían mejor encaje en el artículo 12.

Por otro lado, debe recordarse que los criterios ambientales enunciados a lo largo del artículo 12 son eminentemente técnicos, cuyo enjuiciamiento excede del conocimiento y competencia de la Abogacía General.

El artículo 13, en su apartado primero, recoge la posibilidad de exclusión de las medidas ambientales y porcentajes mínimos recogidos en las letras, b), c), y d) del artículo 12.

De nuevo, debe señalarse, como cautela, que tal precepto debe interpretarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126.4 de la LCSP.

Como cuestión de técnica normativa, se sugiere revisar el título para ajustarlo a su verdadero contenido, siguiendo la Directriz 28.

En cuanto a las previsiones contenidas en los apartados 2 y 3 del artículo 13, nos remitimos a lo ya señalado *ut supra*.

Finalmente, el apartado 4 dispone que *“los órganos de contratación de las entidades mencionadas en el apartado 1 del artículo 11 de la presente ley se asegurarán de establecer mecanismos de control adecuados para asegurar el cumplimiento de las medidas medioambientales introducidas conforme a este artículo”*.

En este punto ha de recordarse que el artículo 62.1 de la LCSP señala que *“con independencia de la unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria del contrato que figure en los pliegos, los órganos de contratación deberán designar un responsable del contrato al que corresponderá supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, dentro del ámbito de facultades que aquellos le atribuyan. El responsable del contrato podrá ser una persona física o jurídica, vinculada a la entidad contratante o ajena a él”*.

A la vista del artículo 62.1 de la LCSP, que acabamos de transcribir, podrían plantearse ciertas dudas en la adecuada interpretación del artículo 13.4 proyectado, debiendo entenderse, en todo caso, que se está refiriendo a otros mecanismos de control distintos al señalado en el artículo 62.1.

Por otro lado, se trata de una proposición de carácter muy genérico, por lo que convendría mayor precisión en orden a poder discernir cuáles pueden ser los *“mecanismos de control”* a los que alude el precepto.

El **Capítulo II**, dedicado al “*Impulso empresarial, emprendimiento e inversión*”, consta de tres artículos.

El artículo 14 referente a las inversiones empresariales de interés estratégico para la economía circular, constituye una mera declaración de intenciones, y se prevé su desarrollo reglamentario.

No obstante cabe advertir que de acuerdo con el artículo 2, son las declaradas como tales por su especial relevancia y coherencia con el desarrollo y la planificación económica, social y territorial de la Comunidad de Madrid, y que incorporen medidas de sostenibilidad ambiental especialmente dirigidas a la implantación de un modelo económico circular. Por ello, en su establecimiento no sólo podrían verse afectados los órganos competentes en materia de economía, industria y minas, sino también los competentes en materia de suelo. Cabe recordar que la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, contempla las zonas de interés regional.

El artículo 15 sobre simbiosis industrial, término empleado por la Directiva 2018/851, constituye igualmente una mera declaración de intenciones, al igual que el artículo 16, acerca de la colaboración público privada.

El **capítulo III** está dedicado a la “*Formación, empleo e I+D+i*”.

Conformado por dos preceptos de carácter declarativo, dedicados a la formación y empleo, artículo 17, y a la investigación, desarrollo e innovación, artículo 18.

Este último, prevé la colaboración con universidades y otros centros docentes, incluyendo la “*promoción de cátedras universitarias en dicha materia*”. Sin embargo, no hay que olvidar la autonomía universitaria, reconocida en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, marco ineludible en el que debe encuadrarse la interpretación de este precepto.

El segundo párrafo del artículo 18 podría resultar redundante en cuanto, a través de la estrategia autonómica en materia de economía circular, podrían incluirse los aspectos mencionados.

El **Título III**, “*cadena de valor prioritarias*” consta de los artículos 18 a 26.

Como se ha indicado, se han definido por remisión a este título en el artículo 2.

La ley 7/2022 sólo se refiere a las cadenas de valor en el artículo 18. 1 n) donde incluye, como una medida de prevención de residuos: “*promover y facilitar la reincorporación en las cadenas de valor de subproductos o de materias, sustancias u objetos para los que se ha declarado el fin de la condición de residuo*”.

El artículo 19 se refiere a la implantación de la economía circular en las cadenas de valor prioritarias.

En el apartado 1. n) del artículo 18 de la Ley 7/2022, en el que se regulan las medidas de prevención de residuos, se mencionan las cadenas de valor en cuanto compete a la Administración prestar especial atención, entre otras materias, a “*promover y facilitar la reincorporación en las cadenas de valor de subproductos o de materias, sustancias u objetos para los que se ha declarado el fin de la condición de residuo*”. No obstante, el resto de medidas contempladas en dicho precepto se reiteran con otro lenguaje, en el precepto analizado, el cual adolece de gran indeterminación, al igual que los siguientes, donde se alude a diferentes cadenas de valor, a las que con diferente denominación se refiere la ley 7/2022.

Así, el artículo 20 sobre la cadena de valor forestal, agroalimentaria y restauración, se refiere a lo ya regulado en el artículo 19 y en el artículo 28 de la Ley 7/2022.

El apartado segundo se refiere a la posibilidad de que las Entidades Locales puedan fijar incentivos fiscales, a quienes adopten sistemas de compostaje de biorresiduos.

Debe tenerse en cuenta, por un lado, que a través de la Disposición Final primera de la Ley 7/2022 se modificó el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, señalando que *“las entidades locales podrán establecer mediante ordenanza una bonificación de hasta un 95 por ciento de la cuota íntegra de las tasas o en su caso, de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, que se exijan por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos para aquellas empresas de distribución alimentaria y de restauración que tengan establecidos, con carácter prioritario, en colaboración con entidades de economía social carentes de ánimo de lucro, sistemas de gestión que reduzcan de forma significativa y verificable los residuos alimentarios, siempre que el funcionamiento de dichos sistemas haya sido previamente verificado por la entidad local”*.

Por otro lado, la Comunidad de Madrid no tiene competencia en materia de Haciendas Locales, por lo que no puede habilitar a las Entidades Locales para la fijación de incentivos fiscales. Por tanto, procedería suprimir este apartado.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

Respecto de los artículos 21, 22 y 23 referentes a la cadena de valor de la construcción y edificación e infraestructuras, a la cadena de valor del equipamiento eléctrico y electrónico y pilas, y a la cadena de valor del envase y del embalaje, nada que añadir.

El artículo 24 se ocupa de la cadena de valor textil, pero no menciona siquiera lo establecido en la Disposición adicional 19 de la Ley 7/2022.

El artículo 25 se refiere a la cadena de valor del transporte y la movilidad y el 26, a la cadena de valor del agua, que debería adaptarse a la normativa específica del agua, de modo análogo a lo establecido en el artículo 62 de la Ley 7/2022.

El Título IV, “Residuos y su circularidad” se divide en cuatro capítulos.

El **capítulo I** se refiere a las “*disposiciones generales*” y consta de ocho artículos.

El artículo 27, está dedicado a la gestión circular de los residuos.

Los tres primeros apartados establecen los objetivos que se pretenden, tratándose por tanto, de proposiciones sin mandato jurídico, por lo que podría evitarse su inclusión en esta parte del Anteproyecto, trasladándolo a la parte dispositiva de la ley.

El párrafo primero del apartado cuatro, que especifica que se cumplirá con la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, no innova el ordenamiento jurídico, y resulta superfluo.

El segundo párrafo de este mismo precepto, que se refiere a que se promoverá la colaboración entre las unidades administrativas competentes tampoco constituye un mandato específico. Esta necesidad de colaboración podría resolverse a través de las diferentes formas de cooperación, colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas, en el marco de la Ley 40/2015; o atendiendo a la necesaria colaboración y coordinación en el seno de la Administración Autonómica.

El artículo 28 se refiere a las medidas y objetivos de prevención.

En cuanto a lo primero, se limita a establecer un *desideratum*, de modo que “*la Administración de la Comunidad de Madrid y las entidades locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de prevención de residuos*”, y en cuanto a lo segundo, una posibilidad, de suerte que “*podrán establecer medidas e incentivos para fomentar la adopción de planes de minimización voluntarios o desincentivar la generación de residuos que no sean valorizables ni susceptibles de reincorporarse al ciclo productivo por otras vías, en el marco de la Estrategia para el Fomento de la Economía Circular en la Comunidad de Madrid*”. En lo que hace a los objetivos de prevención no se fijan en

este precepto sino en el artículo anterior, por lo que el título del artículo no se corresponde con el contenido, como impone la Directriz 28ª.

El artículo 29 dispone que serán necesarios los informes de los órganos competentes en materia de protección civil y emergencias en el caso de autorización de las instalaciones de gestión de residuos, previsión que se considera ajustada a derecho.

Su apartado segundo responde al siguiente tenor:

“En el procedimiento de autorización de las instalaciones de gestión de residuos, al objeto de comprobar que el establecimiento cumple con la normativa aplicable en materia de seguridad en caso de incendio y autoprotección, serán preceptivos y vinculantes los informes del órgano competente en materia de protección civil y, en su caso, del órgano competente en materia de emergencias, cuando les sea aplicable según la normativa vigente en materia básica de autoprotección, en relación con las medidas de seguridad y autoprotección y con los planes de emergencia, que deberán emitirse en el plazo máximo de seis meses, sin perjuicio de la posibilidad de suspensión del plazo contemplado en el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

Llamamos la atención sobre el plazo máximo de seis meses previsto para la emisión de los informes. Extraña sobremanera la amplitud de dicho plazo, teniendo en cuenta que el artículo 80.2 de la Ley 39/2015 dispone que *“los informes serán emitidos (...) en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor”*. Cabe presumir que es un error del prelegislador, que parece haber confundido el plazo de emisión de informes con el plazo de resolución del procedimiento de autorización.

No acaba de aclarar este extremo la MAIN (pág.24). Así, en la contestación a las observaciones realizadas por la Dirección General de Emergencia de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se aprecia una cierta confusión entre el plazo de resolución del procedimiento y el plazo de emisión de informes –atiéndase a la terminología empleada, más propia de la resolución de procedimientos que de la emisión de informes -:

“En relación al artículo 28 del texto remitido, el citado informe fundamenta la necesidad de requerir dos informes para el procedimiento de autorización de las instalaciones de gestión de residuos. Esta observación es tenida en cuenta y se incluye la necesidad de emisión de los informes del órgano competente en materia de protección civil y del órgano competente en materia de emergencias, ambos con carácter preceptivo y vinculante. Además, se atiende la pretensión justificada de ampliar el plazo para la emisión de los mismos, fijando el plazo máximo para resolver en seis meses.” (El subrayado es nuestro).

Por estas razones, se requiere una justificación adecuada en la MAIN, de modo que se despejen las dudas que acabamos de manifestar.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

Según la Directriz 31, el artículo habría de dividirse en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra.

En virtud del artículo 30 se exigen garantías financieras para el ejercicio de las actividades de gestión de residuos: una fianza o un seguro.

Urge señalar que el artículo 23.5.b) de la Ley 7/2022, bajo la rúbrica “obligaciones de los gestores de residuos”, establece que “los gestores de residuos estarán obligados a: b) constituir una fianza en el caso de los residuos peligrosos, y en el resto de los casos cuando así lo exijan las normas que regulan la gestión de residuos específicos o las que regulen operaciones de gestión. Dicha fianza tendrá por objeto responder frente a la administración del cumplimiento de las obligaciones que se deriven del ejercicio de la actividad y de la autorización o comunicación”, de modo que, al menos en principio, sólo es obligatoria la constitución de fianza “en el caso de los residuos peligrosos” mientras que el artículo proyectado lo extiende a los “residuos peligrosos y no peligrosos”, con lo que se refuerzan las garantías exigibles en estos segundos supuestos.

El apartado tercero del artículo 30 tiene una redacción poco clara que procede solventar en algunos aspectos: “La prestación de la fianza y la constitución del seguro

serán requisito previo a la eficacia de la autorización o comunicación previa, debiéndose aportar por parte de los gestores de residuos, junto a la solicitud en el caso de las autorizaciones, una declaración responsable de disponer de los medios económicos para hacer frente a la fianza, seguro o garantía financiera equivalente exigibles de acuerdo con la normativa de residuos, y en el caso de las actividades sujetas a comunicación previa, dicha documentación acreditativa acompañará al resto de documentos presentados junto a la comunicación”.

Así, como decíamos, procede clarificar que junto con la solicitud de autorización debe presentarse una *“declaración responsable de disponer de los medios económicos para hacer frente a los costes de la fianza, seguro o garantía financiera equivalente”*, tal y como se exige en el punto 2 g) del Anexo IX de la Ley 7/2022. Nótese que se habla de los costes de la fianza. La expresión utilizada en el precepto proyectado puede dar lugar a dudas interpretativas, mientras que la estatal es de más sencilla comprensión, por lo que se recomienda su reformulación.

El precepto comentado, en su inciso final, parece establecer una misma norma para las autorizaciones que para las comunicaciones previas, de modo que se entiende que debiera acompañarse a estas últimas *“una documentación acreditativa”*, que, sin embargo, en este caso, genera ciertas dudas en su concreción. De su mera lectura gramatical parece desprenderse que se refiere a la documentación que acredite *“disponer de los medios económicos para hacer frente a la fianza, seguro o garantía financiera equivalente”*. Si así fuera, debe advertirse que el punto 6 del Anexo XI de la Ley 7/2022, cuando regula el contenido mínimo de estas comunicaciones previas, por remisión del artículo 35.3, dispone que *“en la presentación de la comunicación se acompañará la documentación acreditativa de la suscripción de fianzas, seguros o garantías financieras equivalentes exigibles conforme a las normas aplicables”*.

En consecuencia, según lo apuntado, se aprecia una divergencia entre la norma proyectada y la norma básica, en tanto en cuanto el artículo 30.3 entra en contradicción, en los términos apuntados, con el punto 6 del Anexo XI de la Ley 7/2022 en relación con artículo 37, procediendo su acomodación.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

Según la Directriz 31, el artículo habría de dividirse en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra.

El artículo 31 se ocupa de los puntos limpios y otros puntos de recogida.

Su apartado 1 señala que *“todos los municipios de la Comunidad de Madrid deberán disponer del número mínimo de puntos limpios que se establezca reglamentariamente para la recogida separada no domiciliar de residuos domésticos, debiendo incluirse en los respectivos instrumentos de planeamiento la obtención de los suelos necesarios, así como su ejecución como red pública general de infraestructuras”*.

A este respecto debe traerse a colación el artículo 12.5.a) de la Ley 7/2022, que establece que *“corresponde a las entidades locales, a las ciudades de Ceuta y Melilla o, cuando proceda, a las diputaciones forales:*

a) Como servicio obligatorio, en todo su ámbito territorial, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas, de conformidad con el marco jurídico establecido en esta ley, en las leyes e instrumentos de planificación que, en su caso, aprueben las comunidades autónomas y en la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor. A estos efectos, se deberá disponer de una red de recogida suficiente que incluirá puntos limpios o, en su caso, puntos de entrega alternativos que hayan sido acordados por la entidad local para la retirada gratuita de los mismos. La prestación de este servicio corresponde a los municipios que podrán llevarla a cabo de forma independiente o asociada, conforme a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local” (el subrayado es nuestro).

Dicho precepto parece habilitar a las Comunidades Autónomas para la regulación del marco jurídico aplicable a los puntos limpios y de recogida, lo que sirve de sustento general al artículo 31 proyectado.

Ello no obstante, procede regular, al menos en el desarrollo reglamentario que prevé el artículo 31.1, si no se hace en este Anteproyecto, fórmulas de participación de

las Entidades Locales en la designación del número mínimo de puntos limpios, y ello en el ánimo de respetar escrupulosamente el principio de autonomía local.

Recordemos en este punto la Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 Junio:

Este Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de declarar de forma reiterada que en relación con los asuntos de competencia autonómica que atañen a los entes locales, la comunidad autónoma goza de libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, siempre que, en todo caso, se asegure el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración.

El uso de conceptos jurídicos indeterminados para configurar los presupuestos que permitirán la adopción de los proyectos de interés —urgencia y carácter sobrevenido—, ni excluye su control —en su caso, por el propio ente local—, pues esas "circunstancias deberán estar justificadas debidamente en el expediente", ni cuestiona el interés supramunicipal de las actuaciones que constituyen su objeto, aunque estas tengan un carácter abierto que tampoco está exento de control, pues se ha de acreditar, en todo caso, su carácter estratégico (art. 123.1 y 3 de la ley canaria). Además, la Ley asegura la participación de los municipios en las diferentes fases del procedimiento de elaboración y aprobación: i) la iniciativa puede ser municipal (art. 124); ii) el proyecto se somete a informe de los municipios afectados por el plazo de un mes [art. 128 d)]; y iii) el municipio puede manifestar su disconformidad con el proyecto, en cuyo caso la resolución corresponderá al Gobierno de Canarias [art. 128 e)].”

El apartado 2 del artículo 31 dispone que “*esta obligación puede ser compensada, en parte, mediante la habilitación de sistemas adecuados y suficientes de puntos limpios móviles*”. La compensación parcial prevista adolece de una mínima concreción jurídica, lo que, a nuestro juicio, atenta gravemente al principio de seguridad jurídica. Procede establecer unos contornos precisos que delimiten la posibilidad de los puntos limpios móviles.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

Al amparo del artículo 32 del Anteproyecto se declaran de interés general, a los efectos del artículo 163.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad

de Madrid las infraestructuras de gestión de residuos contempladas en los planes autonómicos de residuos, así como el establecimiento o ampliación de instalaciones de almacenamiento, valorización y eliminación de residuos de titularidad pública. Esta previsión se considera ajustada a derecho.

Recordemos en este punto que dicho artículo 163.1 dispone que *“los actos recogidos en los artículos anteriores, promovidos por la Comunidad de Madrid o por entidades de derecho público de ellas dependientes, así como por mancomunidades, realizados en ejecución de políticas públicas, y sean urgentes o de interés general, se sujetarán al procedimiento previsto en este artículo”*, de suerte que se regula un procedimiento abreviado y contradictorio, que puede terminar con una resolución de ejecución del Gobierno de la Comunidad de Madrid, acordando la incoación del procedimiento de modificación del planeamiento urbanístico, sin perjuicio de acordar, si así lo considera, la iniciación de las obras.

Podemos volver a traer a colación en este punto la precitada Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 Junio, que confirma la adecuación de esta figura al principio de autonomía local:

“Por otra parte, la presencia del interés supramunicipal en los proyectos de interés insular o autonómico justifica la previsión del artículo 126 de la ley canaria de adaptar a sus determinaciones el planeamiento urbanístico municipal. Ya dijimos en nuestra STC 57/2015, fundamento jurídico 18 b), que “no padece la autonomía local por el hecho de que la ley prevea la adaptación de los instrumentos municipales de planeamiento urbanístico a las determinaciones contenidas en otros planes supraordenados. En el bien entendido de que esa obligación de adaptación hace referencia a las determinaciones establecidas por la comunidad autónoma en el legítimo ejercicio de sus competencias, sin que la eventualidad de un uso desviado de la norma pueda servir de fundamento para su anulación”.

El artículo 33 sobre planificación urbanística municipal prevé que *“los instrumentos de planeamiento urbanístico de las entidades locales sometidos al procedimiento de evaluación ambiental estratégica deberán incluir un estudio sobre la generación y la gestión de los residuos domésticos que, en todo caso, deberá ser*

concordante con los planes autonómicos y locales de residuos, en el territorio objeto de planeamiento”.

Debe cohonestarse con el artículo 10 proyectado, en el que sin excepción, dispone que los instrumentos de planificación autonómica y local han de integrar los principios de economía circular- en el que se podría incluir el estudio sobre la generación y gestión de los residuos domésticos - *“teniendo en cuenta los objetivos y directrices establecidos a este respecto a nivel autonómico, estatal y europeo”.*

De acuerdo con el artículo 33 proyectado no se tienen en cuenta los planes estatales ni las directrices del Estado ni las europeas, que deberían aplicarse en cualquier caso.

Concluye este capítulo con el artículo 34, referente a la responsabilidad en casos de abandonos incontrolados de residuos o basura dispersa.

El apartado 4 señala que *“en el caso de que no se pueda identificar al autor material de los vertidos o abandonos, o al productor o a las personas físicas o jurídicas que hayan estado en posesión de los residuos hasta que se produce su vertido o abandono, el titular catastral de la parcela en la que se ubiquen los residuos abandonados o la basura dispersa, será considerado el poseedor actual y, por tanto, el sujeto administrativamente responsable frente a la administración competente”.*

Tal precepto responde al concepto de poseedor de residuos, definido en el artículo 2.x) de la Ley 7/2022, de modo que se entiende por tal *“el productor de residuos u otra persona física o jurídica que esté en posesión de residuos. Se considerará poseedor de residuos al titular catastral de la parcela en la que se localicen residuos abandonados o basura dispersa, siendo responsable administrativo de dichos residuos, salvo en aquellos casos en los que sea posible identificar al autor material del abandono o poseedor anterior”.* Así pues, ningún reparo jurídico procede oponer.

El **capítulo II** bajo la rúbrica *“subproductos y fin de la condición de residuo”*, consta de dos artículos.

Ambos artículos adolecen de una excesiva amplitud, lo que contraría la Directriz 30, según la cual *“los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados. El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos”*.

Se aconseja, por tanto, una división de los artículos para evitar el defecto de técnica normativo señalado.

El artículo 35 se refiere a los subproductos, acometiéndose su definición, en su apartado primero, mediante una reproducción de la definición prevista en el artículo 4.1 de la Ley 7/2022.

Conviene destacar que este concepto de subproducto viene fijado por el artículo 5 de la Directiva 2008/98/CE, debiendo tenerse en cuenta el régimen transitorio fijado en la Disposición transitoria primera de la Ley 7/2022.

El apartado 2 del artículo 35 proyectado atribuye a la Comunidad de Madrid determinadas competencias en orden a la declaración de subproducto, en caso de que la Administración General del Estado no haya informado desfavorablemente la condición de subproducto de una sustancia u objeto.

Ahora bien, esta competencia habrá de ejercerse sujetándose al marco establecido en el artículo 4 de la Ley 7/2022.

En concreto, dicho apartado segundo del artículo 35, señala lo siguiente:

“Salvo en los casos en los que una sustancia u objeto haya sido informada desfavorablemente por la Administración General del Estado para su declaración como subproducto, la evaluación y autorización, si procede, como subproducto, será llevada a cabo por la dirección general competente en materia de economía circular, respecto a las siguientes sustancias u objetos:

- a) Aquellos que tengan su origen en una instalación productora ubicada en el territorio de la Comunidad de Madrid, siempre que se destinen a una actividad o proceso industrial concreto en el territorio de la Comunidad de Madrid.
- b) Aquellos que se destinen a una actividad o proceso en el territorio de otra comunidad autónoma, previo informe favorable de la misma, que se entenderá emitido si no hubiera pronunciamiento expreso en contra en el plazo de un mes, desde que haya sido solicitado”.

La competencia autonómica referida en el precepto transcrito tiene su sustento en el artículo 4.4 de la Ley 7/2021.

Debe reconocerse que la redacción del segundo de los supuestos de autorización de subproductos previsto en la artículo 35.2 se separa, siquiera ligeramente, del artículo 4.4 de la Ley 7/2021, por cuanto en éste se exige que el informe que emita la Comunidad Autónoma ha de ser *“justificado adecuadamente” (previo informe favorable de la misma, que se entenderá emitido si no hubiera pronunciamiento expreso en contra, justificado adecuadamente, en el plazo de un mes)*, matiz éste que, sin embargo, no se contempla en el proyectado artículo 35.2.

Ello no obstante, puede considerarse que la caracterización del informe realizada en el precepto estatal es superflua, pues cabe presumir –y exigir- que todo informe ha de estar justificado adecuadamente *per se*, sin necesidad de mandato legal expreso alguno que así lo indique, por lo que la omisión autonómica apuntada carece de trascendencia jurídica, en nuestra opinión.

Mayores problemas plantea el apartado 3 del artículo 35, que reproducimos para mayor claridad:

“En el caso de que la sustancia u objeto haya sido evaluado y aprobado como subproducto por otra Comunidad Autónoma, para su uso en instalaciones ubicadas en la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo establecido Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, bastará con que los interesados presenten en la dirección general competente en materia de economía circular, una comunicación previa informando de todo el contenido de la autorización otorgada en la Comunidad Autónoma de origen. En caso de comprobarse la no concurrencia de los requisitos necesarios para la consideración de subproductos, la

dirección general competente en materia de economía circular adoptará las medidas oportunas en el ámbito de sus competencias”.

Como puede observarse, se prevé una suerte de procedimiento para el caso de que la sustancia u objeto haya sido evaluado y aprobado como subproducto por otra Comunidad Autónoma, para su uso en instalaciones ubicadas en la Comunidad de Madrid.

Dicho procedimiento exige una comunicación previa sobre el contenido de la autorización otorgada en la Comunidad Autónoma de origen. Asimismo se instituye una actuación de comprobación por parte de la Comunidad de Madrid –a través de la Dirección General competente-, de modo que si de esas comprobaciones se concluye que en el subproducto en cuestión no concurren los requisitos necesarios para su consideración como tal, se adoptarán “*las medidas oportunas*”.

Lo primero que procede comentar es la imprecisión, y por tanto, inseguridad jurídica que genera la falta de concreción legal sobre la “*medidas oportunas*” apuntadas. Se desconoce la significación y alcance de tales medidas, por lo que procedería subsanar tal imprecisión.

Lo segundo versaría sobre la creación de un trámite, el de la comprobación y adopción de medidas (inciso final del artículo 35.3), que no se prevé en la normativa básica.

Lo que contempla el artículo 4.4 de la Ley 7/2022 es un procedimiento con intervención de las dos Comunidades Autónomas, la de origen –que autoriza- y la de destino –que informa favorablemente o desfavorablemente esa propuesta de autorización, en el plazo de un mes-.

Por tanto, la Ley 7/2022 predetermina el momento procedimental en el que la Comunidad Autónoma de destino puede manifestar su oposición a la propuesta de autorización de la Comunidad Autónoma de origen, y es precisamente el momento que marca el artículo 4.4 (un mes desde que la Comunidad Autónoma de origen le traslada su propuesta), en el que la Comunidad Autónoma de destino deberá desarrollar su actividad de comprobación, que a su vez, deberá reflejarse en el informe

previsto legalmente, siendo favorable o desfavorable en atención a cómo sean los resultados de aquellas comprobaciones.

Por tanto, la norma proyectada traslada a un momento posterior la actividad de comprobación, cuando debiera realizarse en el trámite previo indicado en el artículo 4.4 de la Ley 7/2022, lo cual debe entenderse como una contradicción de esa norma básica.

Tal contradicción adquiere, además, mayor relieve si tenemos en cuenta que la norma proyectada traslada dicha actividad de comprobación a un momento posterior, incluso, al de la propia autorización ya otorgada por la Comunidad Autónoma de origen, y con unas consecuencias –adopción de medidas-, que además de inciertas, como ya hemos cuestionado, lo serán en todo caso con cierto signo revisor –o de no reconocimiento- de la autorización otorgada por la otra Comunidad Autónoma, lo que, desde luego, no encaja con el principio de lealtad institucional y necesario respeto de las competencias ejercidas por otra Administración Pública.

Por todas estas razones debe reformularse el precepto.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

Téngase en cuenta, a mayor abundamiento, que el artículo 4.4 respalda la autorización de la Comunidad Autónoma, ya que cuenta, por así decir, con el aval de la Comisión de Coordinación, y con la publicidad derivada del Registro de Subproductos, por lo que resulta altamente cuestionable la posibilidad contemplada en la norma proyectada, como venimos argumentando:

“La comunidad autónoma que haya otorgado la autorización informará a la Comisión de Coordinación en materia de residuos y podrá solicitar, si lo estima oportuno, la declaración como subproducto a nivel estatal. Una vez autorizadas las declaraciones de subproductos se inscribirán en el Registro de Subproductos del Sistema electrónico de Información de Residuos previsto en el artículo 66, siguiendo el procedimiento determinado reglamentariamente.”

En el apartado 5 del artículo 35 remite a un ulterior desarrollo reglamentario el procedimiento para la autorización de la consideración de subproducto o para la comunicación previa del uso del mismo.

Se califica, eso sí, el silencio en los procedimientos relativos a la declaración de subproductos, como positivo o negativo según la procedencia de los potenciales subproductos. Parece prudente, a juicio de la Abogacía General, aplicar el silencio negativo cuando se trate de subproductos procedentes de potenciales residuos peligrosos.

Ello no obstante, el artículo 24.1, en su párrafo primero, inciso final, de la Ley 39/2015 establece que *“cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general”*, lo que requeriría la correspondiente motivación en la MAIN. Sin embargo, bien puede entenderse que nos hallamos ante el supuesto prevenido en el artículo 24.1, párrafo segundo, según el cual *“el silencio tendrá efecto desestimatorio en (...) aquellos cuya estimación (...) impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente (...)”*.

El artículo 35 en su apartado 6 establece ciertas reglas procedimentales, que, en su caso, deberán tenerse en consideración, en el desarrollo reglamentario previsto en el apartado 5.

Centrándonos en la letra a) de dicho apartado, se señala que *“en caso de solicitud de la autorización como subproductos procedentes de potenciales residuos no peligrosos, si en el plazo de dos meses no se ha notificado la resolución expresa, se podrán utilizar de manera provisional en los términos solicitados, sin perjuicio de la capacidad de la administración para pronunciarse, inspeccionar o denegar su uso con posterioridad”*.

Se introduce, por tanto, una suerte de silencio positivo para el caso de que no se haya otorgado la autorización en el plazo de 2 meses (téngase en cuenta que el apartado 5 del artículo 35 establece un plazo máximo de 6 meses, al que también se

anuda un silencio positivo). Se regulan, por tanto, dos silencios positivos de manera continuada, fórmula ésta que resulta cuando menos extraña y ajena a la regulación del silencio administrativo detallada en el artículo 24 de la Ley 39/2015.

Recordemos en este punto que dicho artículo 24.1 dispone que *“en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario”*.

A continuación, el artículo 24.2 establece que *“la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento”*.

Siendo así, este primer silencio que se produciría por el transcurso del plazo de dos meses según el precepto proyectado, determinaría, por tanto la existencia de un *“acto administrativo finalizador del procedimiento”*, lo cual entraría en contradicción tanto con el plazo de 6 meses que contempla el artículo 35.5, como con el inciso final de esta letra a) del artículo 36, que señala que ello debe entenderse *“sin perjuicio de la capacidad de la administración para pronunciarse, inspeccionar o denegar su uso con posterioridad”*.

La denegación del uso con posterioridad sería contrario también a la previsión del artículo 24.3 de la Ley 39/2015, cuando señala que *“en los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo”*.

Por todas estas razones se hace imprescindible reconsiderar la regulación del silencio en términos que se ajuste al artículo 24 de la Ley 39/2015.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

Continuando el análisis del artículo 35.6 proyectado, debemos detenernos en la letra c) del mismo, que tiene el siguiente tenor:

“Otorgada la autorización para el uso de un subproducto, serán objeto de comunicación previa las modificaciones no sustanciales. Tendrán la consideración de modificaciones no sustanciales, sin ánimo exhaustivo, las relativas al incremento o cambio de las actividades o procesos industriales concretos en los que se usará el subproducto dentro de la Comunidad de Madrid. En estos casos, la comunicación deberá ir acompañada de la información que proceda para identificar la modificación y su alcance, e incluirá la declaración responsable del receptor o receptores de la veracidad de la información contenida en la comunicación y que les afecte”.

Se pretende regular, como se ve, las modificaciones no sustanciales de las autorizaciones para el uso de un subproducto, lo que se instrumentaría a través de una comunicación previa. Urge hacer dos comentarios.

En primer lugar, se intentan definir legalmente las modificaciones no sustanciales, y sin embargo se afirma que se hace “*sin ánimo exhaustivo*”, lo que confronta con la deseable consecución del principio de seguridad jurídica.

En segundo lugar, se define como modificación sustancial el “*cambio de las actividades o procesos industriales concretos en los que se usará el subproducto dentro de la Comunidad de Madrid*”. Dicho cambio contraría el carácter de la autorización del subproducto, tal y como se configura en el artículo 4.4 de la Ley 7/2022, en la que aquella –la autorización- se entiende referida a un uso concreto (*Las autoridades competentes de las comunidades autónomas evaluarán y autorizarán como subproductos, si procede, las sustancias u objetos que tengan origen en una instalación productora ubicada en su territorio siempre que se destinen a una actividad o proceso industrial concreto*). El cambio de uso, por tanto, requeriría de un nuevo procedimiento de autorización, según el transcrito artículo 4.4, sin que sea suficiente la mera comunicación previa.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

El artículo 36 se refiere al fin de la condición de residuo, concepto ya regulado en el artículo 5 de la Ley 7/2022 y definido de forma diferente, pudiendo generar dificultades en la aplicación.

Así el texto proyectado considera como tales, a todos los residuos que hayan sido sometidos a una operación de valorización siempre que se cumplan todas las condiciones previstas, mientras que el artículo 5.1 de la Ley 7/2022 sólo considera tales a “*determinados tipos de residuos*”, en las mismas circunstancias, término, por otra parte, empleado en el artículo 6 de la Directiva 2008/98.

En el apartado 2 de este precepto se prevé que la dirección general competente en materia de economía circular pueda, en determinadas circunstancias, determinar cuándo un material deja de ser residuo. Esta posibilidad aparece avalada en el artículo 5.3 de la Ley 7/2022.

El apartado 3 del artículo 36 establece lo siguiente:

“En el caso de que se haya autorizado el fin de condición de residuo por otra Comunidad Autónoma, para su uso en la Comunidad de Madrid como producto o materia prima secundaria, de acuerdo con la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, bastará con que los interesados presenten en la dirección general competente en materia de economía circular, una comunicación previa informando de todo el contenido de la autorización otorgada en la Comunidad Autónoma de origen. En caso de comprobarse la no concurrencia de los requisitos necesarios para la consideración de fin de la condición de residuo, la dirección general competente en materia de economía circular adoptará las medidas oportunas en el ámbito de sus competencias”.

Como puede observarse, se repite el mismo diseño del artículo 35.3 del Anteproyecto, con los mismos problemas que ya advertíamos, entonces respecto de la autorización del subproducto. Deben reiterarse, por tanto, las mismas objeciones.

En primer lugar, la imprecisión, y por tanto, inseguridad jurídica que genera la falta de concreción legal sobre la “*medidas oportunas*” apuntadas en el precepto. Se

desconoce la significación y alcance de tales medidas, por lo que procedería subsanar tal imprecisión.

En segundo lugar, se crea un trámite, el de la comprobación y adopción de medidas (inciso final del artículo 36.3), que no se prevé en la normativa básica.

Lo que contempla el artículo 5.3 de la Ley 7/2022 es un procedimiento con intervención de las dos Comunidades Autónomas, la de origen –que propone incluir en la autorización la declaración del fin de la condición de residuo- y la de destino –que informa favorablemente o desfavorablemente esa inclusión, en el plazo de un mes-.

Por tanto, la Ley 7/2022 predetermina el momento procedimental en el que la Comunidad Autónoma de destino puede manifestar su oposición a la propuesta de la Comunidad Autónoma de origen, y es precisamente el momento que marca el artículo 5.3 (un mes desde que la Comunidad Autónoma de origen le traslada su propuesta), en el que la Comunidad Autónoma de destino deberá desarrollar su actividad de comprobación, que a su vez, deberá reflejarse en el informe previsto legalmente, siendo favorable o desfavorable en atención a cómo sean los resultados de aquellas comprobaciones.

Por tanto, la norma proyectada traslada a un momento posterior la actividad de comprobación, cuando debiera realizarse en el trámite previo indicado en el artículo 5.3 de la Ley 7/2022, lo cual debe entenderse como una contradicción de esa norma.

Tal contradicción adquiere, además, mayor relieve si tenemos en cuenta que la norma proyectada traslada dicha actividad de comprobación a un momento posterior, incluso, a la propia autorización ya otorgada por la Comunidad Autónoma de origen, y con unas consecuencias –adopción de medidas-, que además de inciertas, como ya hemos cuestionado, lo serán con cierto signo revisor de la autorización otorgada por la otra Comunidad Autónoma, lo que, desde luego, no encaja con el principio de lealtad institucional y necesario respeto de las competencias ejercidas por otra Administración Pública.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

En el apartado 4 del artículo 36 también se aprecian ciertos obstáculos.
Responde al siguiente tenor:

“Mediante orden, sin perjuicio de las facultades de comprobación, la dirección general competente en materia de economía circular, podrá establecer criterios generales para la autorización de la condición de fin de residuo. En estos casos, se procederá a la modificación no sustancial de la autorización de la instalación de origen ubicada en la Comunidad de Madrid, para lo que será suficiente la comunicación previa del titular de la autorización sobre el cumplimiento de los requisitos de la orden que resulte aplicable, acompañada de la documentación que dicha orden establezca, para entenderse modificada su autorización y declarado el fin de condición de residuo”.

La redacción proyectada es ciertamente confusa, sin que se alcance a comprender con exactitud su significación. Al margen de tal circunstancia, se estima contrario al artículo 5.3 de la Ley 7/2022, por cuanto éste prevé un procedimiento en cuyo seno debe analizarse el encaje de cada supuesto concreto a las condiciones expresamente señaladas en el artículo 5.1, por lo que no se acomodaría una aplicación automática de unos criterios generales, tal y como parece pretender el precepto cuestionado.

Asimismo, la generalidad de los términos empleados provoca inseguridad jurídica, por cuanto no se establecen unos parámetros mínimos que permiten dilucidar cuando se entiende que hay una modificación no sustancial de la autorización, parámetros mínimos que son inexcusables para que pueda operar la habilitación reglamentaria que prevé el propio artículo 36.4 en favor del titular de la Consejería competente en la materia.

Por todas estas razones se hace necesaria la reformulación del precepto.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

El siguiente capítulo, **Capítulo III** sobre *Responsabilidad ampliada del productor* sólo contiene un artículo, el 37, de carácter meramente programático, en sus tres primeros apartados.

El apartado 4, sin embargo, establece que *“las autorizaciones de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, conforme a lo previsto en la legislación básica y sus respectivas normas reglamentarias, podrán introducir las condiciones que se consideren necesarias para su efectividad, así como prever la obligación de constituir una garantía financiera que asegure el cumplimiento de los compromisos asumidos”*.

De la lectura del mismo se colige que la obligación de constituir una garantía financiera no es obligatoria en todo caso. Sin embargo, el artículo 51.1 de la Ley 7/2022 parece disponer su obligatoriedad, o en todo caso, dependerá de lo que se establezca en los Reales Decretos a que alude el referido artículo 51.1:

“Los sistemas individuales y colectivos deberán suscribir las fianzas, seguros o garantías financieras, que se establezcan en cada caso en los reales decretos que regulen la responsabilidad ampliada del productor en cada flujo de residuos. En todo caso, los reales decretos establecerán una fórmula basada en criterios objetivos, que permita a las administraciones públicas competentes calcular las cuantías concretas de las garantías financieras. Esta fórmula podrá tener en cuenta el ecodiseño de los productos que impliquen una reducción sobre el coste de gestión de los residuos que generen”.

Por tanto, el artículo 37.4 debe acomodarse al régimen de garantías que apunta el transcrito artículo 51.1.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

Finaliza el título con el **Capítulo IV**, bajo la rúbrica *“Suelos contaminados”*, que contiene dos artículos, el 38 y el 39.

El primero, artículo 38, con la rúbrica, *suelos contaminados*, fija el órgano competente para declarar un suelo como contaminado, señalando su apartado 1 que

“la declaración de un suelo como contaminado se realizará de oficio por la dirección general competente en materia de economía circular, de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular y en las normas reglamentarias que se dicten, según las prioridades establecidas en los instrumentos de planificación vigentes en cada momento”. (el subrayado es nuestro).

El inciso final del precepto, que alude a las prioridades establecidas en los instrumentos de planificación no es un criterio que aparezca fijado en el artículo 99.1 de la Ley 7/2022, a la hora de declarar los suelos contaminados, por lo que se muestra contradictorio con el mismo.

En efecto, dicho artículo 99.1 se limita a disponer que *“las comunidades autónomas declararán y delimitarán mediante resolución expresa los suelos contaminados, debido a la presencia de componentes de carácter peligroso procedentes de las actividades humanas, evaluando los riesgos para la salud humana o el medio ambiente, de acuerdo con los criterios y estándares que, establecidos en función de la naturaleza de los suelos y de sus usos, se determinen reglamentariamente por el Gobierno”.*

Esta Consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, se exige, en su apartado segundo, un informe de situación de la calidad del suelo en la tramitación de los planes urbanísticos, reiterando lo ya establecido en el artículo 10 del Anteproyecto. Se sugiere, por tanto, evitar la reiteración de mandatos en el mismo Anteproyecto.

El apartado 3 constituye un supuesto de congelación del rango normativo en cuanto fija que los informes a que se refiere el artículo 3.4 del Real Decreto 9/2005, se presentarán en los términos y plazos establecidos en el anexo de la presente ley.

No obstante, se permite que mediante *“resolución expresa motivada dictada por la consejería competente en materia de medio ambiente, que deberá dictarse en*

un plazo máximo de un año, a contar desde la fecha de presentación del informe de situación inicial, podrá establecerse, para instalaciones individuales, una periodicidad específica distinta de las previstas con carácter general, así como obligaciones adicionales de otra índole". Esta previsión no innova el ordenamiento jurídico en cuanto el referido artículo 3.4 del Real Decreto 9/2005 ya lo determina del siguiente modo: *"El contenido y la periodicidad con que los informes de situación han de ser remitidos serán determinados por el órgano competente de las comunidades autónomas, particularmente en los supuestos de establecimiento, ampliación y clausura de la actividad"*.

El artículo 39, se refiere a la recuperación voluntaria de los suelos contaminados, la cual está prevista en el artículo 102 de la ley 7/2022.

En este caso, se especifica la información que han de presentar los interesados, implicando igualmente un supuesto de congelación de rango, por lo que se anima a reconsiderar los problemas futuros que de ello pudieran derivar.

Igualmente, se observa una errata en el apartado b) que se refiere a alguna de las condiciones establecidas en el apartado a) del artículo, pero en este no se fija ninguna condición puesto que solo se refiere a los datos registrales y catastrales de las parcelas afectadas. Quizá el precepto quiera referirse a los titulares registrales y catastrales. Si así fuera, convendría que se fuera preciso en su redacción.

Finalmente se concreta el contenido del proyecto de ejecución de los trabajos (de recuperación voluntaria de los suelos contaminados).

El Título V lleva por rúbrica: *"Inspección, régimen sancionador y responsabilidad"*

Antes de analizar los artículos que lo integran, hemos de recordar la doctrina del Tribunal Constitucional en cuanto a la distribución competencial en materia de medio ambiente. Esto es, los niveles de protección previstos por el Estado, pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica. La Ley autonómica, respetando

esa legislación básica, puede también completar o reforzar los niveles de protección previstos en la legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida por la legislación básica del Estado. (SSTC 87/1985 de 16 de julio; 102/1985 de 4 de octubre; 137/1986 de 6 de noviembre; 48/1988 de 22 de marzo; 102/1995 de 26 de junio).

Admite, pues, el Tribunal Constitucional que el Estado, con la finalidad de garantizar unos mínimos comunes de protección del medio ambiente en todo el territorio nacional, establezca en su legislación un catálogo de sanciones que resulta *“ampliable por el legislador autonómico”* (STC 196/96). En términos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 156/1995, de 26 de octubre (recurso 2145/1989): *“Se trata pues de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma”*.

En virtud de la consideración de las sanciones medioambientales estatales, como una normativa de mínimos, se permite, como vemos, un endurecimiento de las mismas por parte de las Comunidades autónomas. Esta afirmación viene avalada por las SSTC 170/89, 282/1997, 102/95; 156/95 y 196/96, considerando que *“la protección concedida por la ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la ley autonómica, lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o disminuida”* y de nuevo, por las STC 156/95 y STC 102/95, de 26 de junio - recurso de inconstitucionalidad 1220/1989- para quienes las infracciones y sanciones previstas por la normativa básica estatal en materia de medioambiente constituyen *“una regla mínima cuya modulación a través de las circunstancias modificativas de la responsabilidad queda en manos de los legisladores y administradores autonómicos para configurarlas en normas y aplicarlas al caso concreto”*.

Así pues, se acepta que las Comunidades Autónomas tipifiquen sanciones medioambientales cuantitativamente más graves, pero en ningún caso inferiores, pues se estarían vulnerando los límites previstos por las bases estatales.

Sin descartar asimismo la posibilidad de que establezcan sanciones cualitativamente diferentes.

Por su carácter ilustrativo en el texto proyectado, destacamos el Fundamento de Derecho Octavo de la citada STC 156/1995, según el cual *“si el legislador vasco hubiera suprimido las infracciones muy graves, o hubiera rebajado sensiblemente la cuantía de la sanción correspondiente, se habría dejado sin efecto la norma estatal”*.

Sentado lo anterior, la Sentencia del Tribunal Constitucional 162/2008, de 15 de diciembre, recuerda que *“el artículo 25.1 CE incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege», que comprende tanto una garantía formal como una garantía material «de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo”*.

La garantía formal, que supone la exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, *“tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley”* (STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; resumiendo una doctrina reflejada, entre muchas otras, en las SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 341/1003, de 18 de noviembre, FJ 10; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4). Así, la STC 132/2001 subraya que *“desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribía toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio”* (FJ 5).

La garantía material, por su parte, *«aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones»* (STC 242/2005, FJ 2;

doctrina que se reitera en numerosas sentencias posteriores entre ellas la STC 150/2015, de 6 de julio, FJ 2).

En este plano, como declara el Tribunal Constitucional en su Sentencia 220/2016, de 19 de diciembre (FJ 5), *“la garantía de certeza puede resultar vulnerada por la insuficiente determinación ex ante de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador”*, vulneración que *«afectaría a la calidad de la ley, esto es, a la accesibilidad y previsibilidad del alcance de la norma en el ámbito penal o sancionador (SSTC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 3, y 261/2015, de 14 de diciembre, FJ 5)”*.

La LRJSP dispone en su artículo 27.1 que *“sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley”*, y añade en su apartado 2 que *“únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley”*. Todo ello, sin perjuicio de que las disposiciones reglamentarias de desarrollo puedan introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente, con la finalidad de contribuir a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes, *“sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla”* (apdo. 3 del mismo artículo).

La jurisprudencia constitucional más reciente reitera que *“la garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador”* (STC 146/2017, de 14 de diciembre, FJ 3).

En este contexto procedemos a analizar el articulado proyectado, artículos 40 a 47, en relación con los artículos 104 y siguientes de la Ley 7/2022.

El artículo 40 bajo la rúbrica “*competencia en inspección y sancionadora*”, consta de dos apartados. El primero no se corresponde exactamente con el artículo 105 de la Ley 7/2022 con el que debería coheretarse por seguridad jurídica. El segundo coincide con el segundo apartado del artículo 105, de modo que se permite que determinadas funciones accesorias sean realizadas por entidades colaboradoras debidamente reconocidas.

Sin embargo, conviene recordar que el artículo 9 2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público dispone que “*en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca*”.

En igual sentido el artículo 92.3 de la Ley de Bases de Régimen Local, aprobada por Ley 7/1985, de 2 de abril, cuando dispone que “*corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función*”

Como puede observarse, el último de los preceptos transcritos incluye una proposición que permite encontrar la explicación de la reserva de estas actividades en los funcionarios públicos, y es que en ellos se presume una mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

Finalmente, puede también traerse a colación el artículo 113 de la LRJSP, que establece una exclusión similar respecto de las sociedades mercantiles públicas, de suerte que “*en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio*

de autoridad pública,(...)”. Tal cautela tiene la misma ratio apuntada, por cuanto el personal de dichas sociedades es laboral y no funcionario (art.117.4).

La jurisprudencia reitera que no pueden ser objeto de contrato de servicios, prestaciones que impliquen el ejercicio de autoridad y recuerda que estos servicios no pueden tramitarse de manera continua y permanente. A título ilustrativo, nos remitimos a la Sentencia de la Sección tercera de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 525/2019, de 22 de abril (recurso 2280/2016), y a la Sentencia de la Sección Quinta de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 1.160/2020, de 14 de septiembre (recurso 5442/2019), referida a la encomienda a TRAGSA de la instrucción de procedimientos sancionadores, la cual concluye en su Fundamento de Derecho Tercero lo siguiente:

“La tramitación de los procedimientos sancionadores incoados por las Administraciones Públicas han de ser tramitados por el personal al servicio de tales administraciones sin que sea admisible que, con carácter general, de permanencia y de manera continua, pueda encomendarse funciones de auxilio material o de asistencia técnica a Entidades Públicas Empresariales, sin perjuicio de poder recurrir ocasionalmente y cuando la Administración careciera de los medios para ello, al auxilio de Entidades Públicas Empresariales, como medios propios de la Administración, a prestar dicho auxilio o asistencia”. (El subrayado es nuestro).

A estos efectos el Acuerdo 65/2016, de 28 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, intenta definir qué debe entenderse por ejercicio de potestades públicas. Por su interés lo reproducimos:

“Las funciones a que se refiere el art. 9.2 del EBEP, tanto directas como indirectas, son el núcleo esencial e indeclinable de la actividad administrativa, por lo que no podrán ser objeto de este contrato los servicios que impliquen el ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos, debiendo entenderse por “participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas” el ejercicio de todas las potestades administrativas que configuran dicho núcleo, que incluye la elaboración, preparación y aprobación de actos administrativos limitativos de derechos, las actividades de inspección y sanción, exacción de impuestos o la emanación de órdenes de policía, con exclusión de aquellas actividades públicas de carácter meramente auxiliar o de apoyo, ya sean técnicas o administrativas.

En este sentido, el Dictamen de la Abogacía del Estado 6/93 (Ref. A.G. Servicios jurídicos periféricos), "Criterios para delimitar qué actividades de las Administraciones Públicas constituyen el ejercicio de potestades administrativas", señala que "A los efectos de la delimitación de qué actividades constituyen el ejercicio de potestades administrativas debe entenderse, como este Centro expuso en el informe de 17 de marzo de 1993 (ref. A.G. Varios 1/93) —siguiendo la línea de pensamiento de la doctrina mayoritaria —, que dichas potestades son «ciertos poderes reconocidos a las Administraciones Públicas por la Ley y que habilitan a aquéllas para imponer conductas o situaciones de sujeción a terceros sin la voluntad de éstos. Concebido el concepto en estos términos, se trata, evidentemente, de manifestaciones de la situación de supremacía en que las referidas Administraciones se encuentran respecto de los ciudadanos y que, como tales, sólo pueden ejercitarse en el ámbito del Derecho público, ya que en las relaciones de Derecho privado las partes actúan en pie de igualdad. Los ejemplos más significativos de los poderes en cuestión son las potestades reglamentaria, tributaria, expropiatoria, de policía, sancionadora y de autotutela»

Así, las funciones reservadas deben ser aquellas que tengan transcendencia para la situación jurídica de los ciudadanos por afectar a sus derechos y obligaciones, en cuanto se requiere la nota de objetividades e imparcialidad que sólo puede proporcionar el estatuto funcional, de manera que cuánto más intensa es la escala de la intensidad de exigencia de dicho principio, procederá su atribución al personal funcionario, como ocurre, junto con las potestades de expropiación, inspección, sanción o de concesión de subvenciones, en el caso de la participación en la tramitación de procedimientos administrativos, que incluye informes y borradores de resoluciones administrativas o asesoramiento técnico o jurídico, entre otras". (El subrayado es nuestro).

Por tanto, desde un punto de vista jurídico, conviene advertir en este momento de los límites de la actuación de las entidades colaboradoras, y de las cautelas señaladas en la doctrina expuesta.

El artículo 41 detalla las infracciones, de modo diferente al previsto en el artículo 108 de la Ley 7/2022.

El primer apartado clasifica las infracciones atendiendo a los incumplimientos establecidos en dicha ley, pero no puede obviarse el carácter básico de la normativa estatal.

El segundo apartado determina los hechos que se consideran infracciones muy graves.

La letra a) coincide con el artículo 108.2 b) de la Ley 7/2022; la letra b) coincide en su mayor parte con la letra f) del artículo 108.2 de la Ley 7/2022, si bien no de modo literal (sintetiza el tipo de la norma estatal), sin que suponga una mayor protección al medio ambiente. La letra c) constituye una síntesis de las infracciones previstas en los apartados *n* a *o* del artículo 108.2 de la Ley 7/2022.

El tercer apartado define las infracciones graves.

El apartado a) coincide con el artículo 108.3 b) de la Ley 7/2022; las letras b), c), d) y e) se asemejan, respectivamente, a las letras d), e), g) y l) del artículo 108.3 de la misma ley pero no son totalmente coincidentes; la letra f) constituye una síntesis de diversas infracciones del artículo 108.3 de la Ley 7/2022.

Por último, el apartado g) que establece que se consideraría infracción grave la comisión de alguna de las infracciones indicadas como muy graves, cuando, por su escasa cuantía o entidad, no merezcan la calificación de muy graves. Entendemos que esta precisión supone una mayor protección respecto al medio ambiente, en cuanto en este caso, el artículo 108.4 b) de la Ley 7/2022, permitiría que la infracción fuera calificada como leve. En efecto, el artículo 108.4 b) califica como leves *“la comisión de alguna de las infracciones indicadas en los apartados anteriores cuando, por su escasa cuantía o entidad, no merezcan la calificación de muy graves o graves”*. En consecuencia, se considera ajustada a derecho.

El cuarto y último apartado se ocupa de las infracciones leves.

El apartado a) se corresponde parcialmente con el artículo 108.4 a) de la ley 7/2022, por lo que se recomienda su homogeneización en beneficio del principio de seguridad jurídica.

El apartado c) califica como leve *“cualquier infracción de lo establecido en esta ley o en sus normas de desarrollo, cuando no esté tipificada como muy grave o grave”*, siguiendo así, y en cierta manera la fórmula utilizada en el artículo 108.4.c) de la Ley 7/2022 (*“Cualquier infracción de lo establecido en esta ley y en sus normas de desarrollo, en las estipulaciones contenidas en las autorizaciones o en el contenido de la comunicación, cuando no esté tipificada como muy grave o grave”*). Se aprecia un mayor grado de concreción en el precepto básico, siendo recomendable que la norma proyectada adquiriera igualmente mayor precisión.

Visto el régimen de infracciones contenido en la Ley proyectada y si se apreciara que algunas de las infracciones contenidas en la Ley 7/2022 no se contemplan en el Anteproyecto objeto de análisis –cuestión que corresponde verificar al prelegislador-, ha de llamarse la atención sobre el hecho de que el régimen de infracciones proyectado no excluye lógicamente el régimen infractor regulado en el artículo 108 de la precitada Ley 7/2022, habida cuenta de que el Título IX (Responsabilidad, vigilancia, inspección, control y régimen sancionador) de la Ley 7/2022 tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente (Disposición Final undécima).

El artículo 42 se ocupa de las sanciones, disminuyendo los límites máximos permitidos por la normativa básica estatal- artículo 109 de la Ley 7/2022-.

Así, de acuerdo con el texto proyectado, las infracciones muy graves pueden sancionarse hasta con 2.000.000 de euros, mientras que según la Ley 7/2022, la sanción puede alcanzar hasta 3.500.000 euros. Por esta razón se hace muy conveniente que se motive en la MAIN las razones que justifican esta circunstancia.

Por el contrario, las sanciones mínimas previstas para las infracciones graves y leves, se han incrementado en el texto proyectado.

Por otra parte, es de observar que no se han previsto otras sanciones que sí están incluidas en la Ley 7/2022, como es el caso de la inhabilitación para el ejercicio de determinadas actividades, la clausura temporal o la revocación de las autorizaciones, entre otras. Se hace igualmente muy conveniente que se motive en la MAIN las razones que justifican esta circunstancia.

En el apartado 4 se regula el supuesto de concurrencia de infracciones.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que en determinados casos, la concurrencia de sanciones es compatible con el principio non bis in ídem. Así cabe citar la Sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, 1177/2020 de 17 de septiembre - recurso 325/2019-, si bien se ha dictado en materia tributaria, según la cual si de unos mismos hechos pueden resultar distintos responsables a todos ellos puede imponérseles una sanción dado que los ilícitos responden a un distinto fundamento y no se absorben o consumen, por lo que no concurre la triple identidad que presupone la infracción del principio non bis in ídem. Por ello, se recomienda mencionar esta posibilidad.

Según el apartado 5 *“El importe concreto de las multas contempladas en el apartado 1 de este artículo se fijará de acuerdo con las reglas de proporcionalidad y de graduación de las sanciones establecidas en el artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en las demás normas sectoriales que, en su caso, resulten de aplicación”*. Por claridad normativa entendemos que debe completarse con los criterios de graduación de las sanciones establecidos en el artículo 110 de la Ley 7/2022.

El artículo 43 se refiere a la prescripción de infracciones y sanciones. Coincide con el artículo 113 de la Ley 7/2022.

Se observa una errata que hay que corregir en el primer apartado, donde se incluye la palabra pazo en lugar de plazo.

El artículo 44 está dedicado a la potestad sancionadora. Al respecto hay que tener presente las facultades autoorganizativas de la Administración Autonómica.

El artículo 45, sobre procedimiento sancionador podría completarse, en el ánimo de mantener la permanencia del precepto, un inciso final que haga referencia a *“o las normas que las sustituyan”*.

El segundo apartado determina que el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa que ponga fin al procedimiento sancionador, será de un año, a contar desde la fecha del acuerdo de inicio, tal como se establece en el artículo 112 de la Ley 7/2022.

La redacción del artículo 46, sobre multas coercitivas y ejecución subsidiaria es sustancialmente idéntica a la del artículo 117 de la Ley 7/2022.

Finaliza el título con el artículo 47 sobre publicidad, coincidente con el artículo 118 de la Ley 7/2022.

La **parte final** del Anteproyecto se compone de una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y dos disposiciones finales, referidas a la habilitación para desarrollar esta Ley, así como a su entrada en vigor al día siguiente de la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La Disposición adicional única prevé que la gestión de residuos pueda realizarse a través de *“alguna de las formas de personificación previstas en la normativa vigente de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la administración institucional de la Comunidad de Madrid”*.

No se trata de un mandato legal en sentido estricto, por lo que la proposición carece de valor normativo, y se entiende superflua. Solo cabe entender tal Disposición como una suerte de recordatorio, en el sentido de que puede acudir a algunas de las fórmulas de descentralización previstas en la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, pero siempre en los términos y con los límites que en ella se establecen.

En todo caso, nos remitimos a la doctrina expuesta *ut supra* al socaire del comentario realizado sobre el artículo 40 del Anteproyecto.

La Disposición Transitoria primera, se ocupa del *régimen transitorio relativo a las condiciones ambientales de contratación pública*, con el siguiente tenor:

“Los procedimientos sobre contratación que ya estén iniciados y no concluidos en la fecha de entrada en vigor de esta ley, continuarán su tramitación conforme a lo previsto antes de la vigencia de la misma.

Aquellas contrataciones públicas que estén sujetas a la aprobación de proyectos de obras o similares que ya estén aprobados, no les será de aplicación la presente ley”.

El apartado segundo supone una excepción a la regla transitoria principal. Parece querer referirse a las actuaciones preparatorias del contrato de obra (artículos 231 y siguientes de la LCSP), o las actuaciones preparatorias del contrato de concesión de obras (artículos 247 y siguientes de la LCSP), o a las actuaciones preparatorias del contrato de concesión de servicios (artículo 285). Ello no obstante, imperiosas razones de seguridad jurídica imponen un esfuerzo de mayor concreción que evite problemas futuros en la aplicación de dicha regla transitoria.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

Como cuestión de técnica normativa, cada uno de los párrafos ha de constituir un apartado numerado con cardinales arábigos, en cifra, atendiendo a la Directriz 31.

La Disposición Transitoria segunda, sobre régimen transitorio de los suelos contaminados, no menciona el Real Decreto 9/2005, que es de aplicación y que incluso se cita en el articulado del Anteproyecto. Por ello, se sugiere que se modifique la redacción proyectada.

La Disposición Derogatoria única debe ajustar su título, por cuanto se refiere a “*derogaciones y vigencias*”, cuando realmente su contenido se ciñe, en sentido estricto, a lo primero.

En relación con la Disposición Final primera, cabe señalar, en primer término, que ningún obstáculo plantea la habilitación reglamentaria establecida ya que el Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, ostenta la competencia para aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de la Asamblea al amparo del artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 22.1 del EA, por lo que la Disposición Final primera del Anteproyecto, referida a la habilitación normativa al Consejo de Gobierno, resulta superflua y puede eliminarse.

Por otra parte, se habilita al titular de la “*dirección general competente en materia de economía circular, previo informe favorable de la consejería competente en materia de hacienda, a establecer la forma, plazos de ingreso, modelos de impreso y normas de desarrollo que sean necesarias para la gestión, liquidación y recaudación de la tasa por autorización para la producción y la gestión de residuos, excluido el transporte, de la tasa por autorizaciones en materia de transporte de residuos peligrosos y de la tasa por inscripción en los registros de gestores, productores, transportistas y Entidades de Control Ambiental, reguladas en el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, y modificado por Ley 12/2002, de 19 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas*”.

Es destacable que las referidas denominaciones de las tasas, no coinciden con las establecidas en el mencionado texto refundido, debiendo modificarse por la denominación empleada en aquel: así, debería citarse la tasa por comunicación previa al inicio de actividades de producción y gestión de residuos, o la tasa por autorización de operaciones de tratamiento de residuos. Además, procede señalar que existen otras tasas relacionadas con el objeto del texto proyectado que no se han mencionado, como la tasa por solicitud de concesión de la etiqueta ecológica.

Por otra parte, en cuanto a la gestión de la tasa ha de tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 19.1 del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, según el cual, el control superior de la gestión, liquidación y recaudación de las tasas de la Comunidad de Madrid, reside en la Consejería de Hacienda.

Sin embargo, el artículo 19.2 dispone que *“no obstante lo previsto en el apartado anterior, la gestión, liquidación y recaudación de las tasas corresponde a las Consejerías, Organismos Autónomos y Entes Públicos competentes por razón de la materia, salvo que las deudas se hallen en periodo ejecutivo, en cuyo caso la competencia reside en la Consejería de Hacienda”* (el subrayado es nuestro).

Debiera preverse, en consonancia con el precepto transcrito, la reserva competencial en la Consejería de Hacienda apuntada, respecto las deudas en periodo ejecutivo. O al menos, que se justifique adecuadamente en la MAIN si es intención del prelegislador modificar a través del Anteproyecto dicha reserva competencial.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

Desde una perspectiva de técnica normativa conviene suprimir la cita de la modificación del Decreto Legislativo 1/2002, por cuanto ha sido modificado en diversas ocasiones, incluso posteriores.

La Disposición final segunda, sobre entrada en vigor, se ajusta a la Directriz 43ª.

Concluye el texto con un anexo referido a los informes de situación del suelo, ya analizados conjuntamente con el artículo 38.

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El parecer **favorable** de esta Abogacía General al “*Anteproyecto de Ley de Economía Circular de la Comunidad de Madrid*” exige la observancia de las Consideraciones esenciales consignadas en este Dictamen sin perjuicio de las restantes observaciones.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**Letrada-Jefe en el Servicio Jurídico en la
la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura**

M^a Elena López de Ayala Casado

**El Abogado General de la Comunidad de
Madrid**

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE
MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y AGRICULTURA.**