



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
ponente

Sra. Ares González, Consejera

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 9 de marzo de 2023, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición en Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 7/2023

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 28 de diciembre de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición en Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 5 de enero de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 7/2023, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de una parte expositiva, una parte dispositiva constituida por nueve artículos, y una parte final conformada por una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, y dos anexos.





La parte dispositiva consta de nueve artículos, los tres primeros son disposiciones generales y los seis restantes constituyen la parte sustantiva:

Artículo 1, define el "Objeto".

Artículo 2, se refiere al "Ámbito de aplicación"

Artículo 3, relativo a las "Definiciones".

Artículo 4, trata de la "Obligación del uso de áridos reciclados en las obras públicas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León".

Artículo 5, sobre la "Obligación de separación de fracciones en la construcción y la demolición".

Artículo 6, relativo a los "Requisitos para el uso del árido reciclado".

Artículo 7, "Usos permitidos y requisitos para el residuo inerte adecuado".

Artículo 8, sobre el "Control administrativo de la utilización de áridos reciclados y de los residuos inertes adecuados".

Artículo 9, trata del "Establecimiento de una fianza para las instalaciones de tratamiento de residuos de construcción y demolición".

La disposición adicional, sobre "Construcción sostenible".

Las dos disposiciones transitorias se refieren:

- La primera, al "Régimen aplicable a las obras con proyecto aprobado o en ejecución".

- La segunda, al "Plazo de adaptación de las instalaciones de tratamiento existentes", en lo que se refiere a la suscripción de la fianza regulada en el artículo 9.

La disposición derogatoria entiende derogadas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en el presente decreto.





Respecto a las dos disposiciones finales:

- La primera establece una habilitación en favor del titular de la consejería competente en materia de medio ambiente para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación del decreto.

- La segunda prevé la entrada en vigor del decreto a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, salvo para las obras cuyos proyectos se aprueben en el plazo de un año desde la entrada en vigor.

El texto se cierra con dos anexos con el siguiente contenido:

- Anexo I. Porcentaje mínimo de uso de áridos reciclados procedentes del tratamiento de RCD, en las obras públicas de la administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Anexo II. Valores límite de parámetros ambientales para los áridos reciclados procedentes del tratamiento de residuos de construcción y demolición, y metodología de análisis y muestreo. Incluye dos apartados: 1.- valores límite de parámetros ambientales, y 2.- métodos de ensayo y muestreo.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Copia del anuncio de consulta previa a la elaboración del proyecto publicado en el Portal de Gobierno Abierto de Castilla y León, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 75.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), la cual se mantuvo abierta desde el día 31 de agosto al 17 de septiembre de 2018. Se efectuaron en este trámite nueve aportaciones.

- Comunicación previa a la tramitación del proyecto a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, de acuerdo con el artículo 5.1.c) del Decreto 37/2019, de 26 de septiembre, en atención a la incidencia de aquel en el ámbito presupuestario, a la que se remite el proyecto de





decreto y Memoria económica de la Dirección General de calidad y sostenibilidad ambiental de 19 de abril de 2021.

- Copia del anuncio de sometimiento del proyecto al trámite de participación ciudadana regulado en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, que fue publicado en el portal de Gobierno Abierto entre los días 9 de junio a 9 de julio de 2022, en el que constan las aportaciones recibidas y la contestación a las mismas.

- Trámite de audiencia del proyecto de decreto a los interesados (universidad, asociaciones e instituciones) con objeto de favorecer al máximo la participación de la sociedad de acuerdo con los artículos 133 de la LPAC, y 76, en relación con el 75.5, de la Ley 3/2001, de 3 de julio. Alegaciones a este trámite y contestación a las mismas que constan en el expediente.

- Justificante de la remisión del proyecto de decreto a las Consejerías el 5 de noviembre de 2021 concediéndoles un plazo máximo de 10 días para la emisión de informe. Constan en el expediente los informes emitidos por la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior (Secretaría General y Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno), por la Consejería de Economía y Hacienda (Dirección General de Energía y Minas) y la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (Dirección General de la Mujer, Gerencia de Servicios Sociales, Dirección General de Personas Mayores, Personas con Discapacidad y Atención a la Dependencia).

- Solicitud de informe a la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, de acuerdo con el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Hacienda y el sector Público de Castilla y León. Informe que se emite el 18 de noviembre de 2021.

- Informe de la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de 14 de enero de 2022.

- Certificado del Consejo Regional de Medio Ambiente de 24 de marzo de 2022, informando favorablemente el proyecto.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, de 22 de agosto de 2022,





emitido al amparo de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, y que informa favorablemente el proyecto, si bien pone en evidencia el importante lapso de tiempo entre la consulta pública de 31 de agosto de 2018 y los trámites siguientes, y considera que la norma propuesta cumple con la legalidad e incorpora las modificaciones producidas por el Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, sobre las garantías financieras en materia de residuos (BOE de 1 de abril de 2022) y la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (BOE de 9 de abril de 2022) que obligaron a la revisión del texto inicial y que considera que no tienen carácter de esenciales por lo que no debe retrotraerse el procedimiento al momento de su iniciación ni ser sometido a un segundo trámite de audiencia.

- Informe Previo del Consejo Económico y Social de 9 de noviembre de 2022, que considera que hubiera sido adecuado informar de las modificaciones producidas tras el cambio normativo al Consejo Regional de Medio Ambiente. Se da de este modo cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4.1 del Decreto 43/2010, 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en materia de calidad normativa que somete a evaluación de impacto normativo "Los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser aprobados por la Junta de Castilla y León relacionados con la política socioeconómica y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social, deban ser sometidos preceptivamente a informe previo de este Órgano"

- Proyecto de decreto sometido a dictamen a este Consejo y los elaborados en distintas fases de la tramitación.

- Memorias del proyecto, la final de 15 de diciembre de 2022 firmada por el Director General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental.

- Informe de la Secretaría General de la Consejería proponente, previsto en el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Tercero.- Por Acuerdo de 3 de febrero de 2023, del Presidente del Consejo Consultivo, se aconsejó dar nuevo traslado al Consejo Regional de





Medio Ambiente para que emitiera nuevo informe sobre los cambios producidos en el texto inicial como consecuencia de las modificaciones legislativas producidas con posterioridad a su primer informe.

En la misma fecha se suspende el plazo para la emisión del dictamen.

El 3 de marzo de 2023 se remitió a este Consejo el nuevo informe emitido por el Consejo Regional de Medio Ambiente y una nueva Memoria justificativa de 28 de febrero de 2022, recogiendo este último informe.

Recibida la documentación, se reanuda el plazo para emitir el dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 2.a) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.

A) El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, ha de considerarse como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la





Comunidad de Castilla y León, se recoge para los anteproyectos de Ley en el artículo 75 de la misma Ley.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que si bien la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, ha modificado los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, esta modificación aún no ha entrado en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 de su disposición final vigesimoprimera, según la cual "Las previsiones del apartado 3 del artículo 4 por el que se modifican los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León entrarán en vigor cuando se produzca el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, que deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente Ley en el Boletín Oficial de Castilla y León".

Pues bien, conforme al citado artículo 75.3, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de Ley o que se determine reglamentariamente.

El apartado 4 de dicho artículo establece que "Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al trámite de participación previsto en el Título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales".

Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo establece en su inciso primero que "En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos





trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

El artículo 75.6 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos), se emita informe de legalidad por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

Para ello, deben considerarse particularmente los principios de buena regulación, determinados con carácter básico por el artículo 129 de la LPAC, a los que deben someterse las Administraciones Públicas en el ejercicio de la potestad reglamentaria: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En la línea de esta legislación básica se situaba ya, en el ámbito autonómico, el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que “De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de Ley y de los proyectos





de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley”.

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

B) En particular, sobre la tramitación del procedimiento que resulta del expediente remitido se efectúan las siguientes observaciones:

1.- En el caso del proyecto sometido a consulta, tras informar las Consejerías competentes, se dio traslado del texto al Consejo Regional de Medio Ambiente. Con posterioridad al informe de éste, se publicó el Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, sobre las garantías financieras en materia de residuos (BOE de 1 de abril de 2022) y la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (BOE de 9 de abril de 2022) y que obligó a la modificación del texto del proyecto al afectar la nueva regulación a las materias siguientes:

- Se modifica el procedimiento establecido para la declaración de fin de condición de residuo, que antes se hacía por orden ministerial.

- La obligación de separar las distintas fracciones de residuos en las operaciones de construcción y demolición, sin referencia a cantidades mínimas para separar como hasta ahora.

- Establece una nueva fórmula de cálculo de las fianzas para gestores de residuos de construcción y demolición.

- Introduce un anexo sobre métodos de muestreo y ensayo de residuos.

Tales modificaciones, de acuerdo con lo observado por el Consejo Económico y Social (CES), aconsejaron su traslado de nuevo al Consejo Regional de Medio Ambiente para nuevo informe.





El Consejo Regional de Medio Ambiente emitió su informe en el Pleno celebrado el 23 de febrero de 2023, con el voto favorable de todos los asistentes.

Consecuencia de lo anterior, se emitió nueva Memoria justificativa el 28 de febrero de 2023 en la que se recoge el informe del Consejo Regional de Medio Ambiente.

2.- Deben incorporarse al expediente los estudios y documentos previos, a los que se refiere el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, que hayan servido de base para la elaboración de la norma, que no constan pero que posibilitarán conocer con detalle la problemática que se solventa con la regulación proyectada y las eventuales soluciones a la misma. Esta utilidad se acrecienta en una materia que, como la presente, sectorial y de carácter esencialmente técnico, habrán de contribuir a otorgar certidumbre y, en definitiva, seguridad jurídica a su aplicación.

En la memoria se hace referencia al trámite de participación de la sociedad, desarrollado a través tres jornadas de trabajo eminentemente técnicas, y contacto con la asociación de áridos del sector afectado, algunas de cuyas aportaciones se incorporaron al proyecto, si bien no consta la documentación o aportaciones hechas. Así ocurre en relación con la observación que se hace por el CES respecto al artículo 4 relativa a la excepción de la obligación de incorporar determinado porcentaje de áridos reciclados en obras públicas en el caso de que en el proyecto o certificado final se justifique, sin que en el texto sometido a consulta se justifiquen las razones que pueda dar lugar a esta circunstancia, y por ello generar inseguridad jurídica. La memoria da respuesta a esta observación remitiéndose a la segunda de las jornadas de trabajo, en la que se concluyó la enorme casuística y la decisión de eliminar ésta del texto original, sin que figure respaldo documental alguno.

En cualquier caso, la Memoria se refiere al marco normativo; a su necesidad y oportunidad, al cumplimiento de los principios de calidad normativa y a la estructura y contenido del proyecto. Contiene también el análisis de los impactos de la norma de carácter económico y presupuestario, tanto en los presupuestos de la Comunidad como de las entidades locales, que no se prevén; así como en los aspectos de género, en la discapacidad, infancia, adolescencia y familias; administrativo, que también descarta. En





cuanto al impacto en la sostenibilidad y la lucha y adaptación frente al cambio climático considera que su contribución será muy positiva, por cuanto el establecimiento de la obligación de utilizar áridos reciclados en sustitución de áridos naturales en determinados porcentajes en las obras de titularidad pública, disminuirá el consumo de recursos naturales no renovables.

La Memoria finaliza con la descripción de la tramitación realizada, en la que se da cuenta de las alegaciones efectuadas, la admisión o rechazo de las mismas y del contenido de los informes preceptivos.

Debe observarse que la Memoria hace referencia a la estructura de la norma, identificando un Anexo III que no contiene el proyecto sometido a consulta, por lo que deberá ser corregida.

3.- En cuanto al impacto administrativo, la Memoria señala que no crea ni modifica ningún procedimiento administrativo, para posteriormente advertir que como consecuencia de las modificaciones posteriores introducidas por la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular "se modifica el procedimiento establecido para la declaración de fin de residuo".

Este Consejo considera que la definición del artículo 3.a) ("árido reciclado"), en la que se excluyen de la misma "los que dejen de ser considerados residuos por declaración expresa de fin de condición de residuo concedida caso a caso e incluida en las autorizaciones de tratamiento de residuos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 7/2022, de 8 de abril", introduce una modificación dentro del procedimiento de la autorización de las operaciones de recogida y tratamiento de residuos regulada en el artículo 33 de la Ley.

Así, este artículo 5.3 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, establece:

"3. Cuando no se hayan establecido criterios específicos a escala de la Unión Europea o a escala nacional conforme a los apartados anteriores, una comunidad autónoma, a petición del gestor, y previa verificación del cumplimiento de las condiciones del apartado 1, a partir de la documentación presentada por el gestor para su acreditación, podrá incluir en la autorización concedida conforme al artículo 33, que un residuo valorizado en una instalación ubicada en su territorio, deja de ser residuo





para que sea usado en una actividad o proceso industrial concreto ubicado en esa misma comunidad autónoma, o bien en otra comunidad autónoma previo informe favorable de esta última que se entenderá emitido si no hubiera pronunciamiento expreso en contra, justificado adecuadamente, en el plazo de un mes. En estos casos, la autorización deberá contemplar los criterios establecidos en el apartado 2 y, cuando sea necesario, fijará los valores límite para las sustancias contaminantes, teniendo en cuenta los posibles impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente.

»Las comunidades autónomas informarán a la Comisión de Coordinación en materia de residuos y al Registro de producción y gestión de residuos de las declaraciones de fin de la condición de residuo concedidas caso a caso incluidas en las autorizaciones, conforme a este apartado. Dicha información se pondrá a disposición del público.

»A partir de las declaraciones de fin de la condición de residuo incluidas en las autorizaciones autonómicas conforme a lo previsto en este apartado, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico evaluará la necesidad de desarrollar criterios a nivel nacional. A tal fin, tendrá en cuenta los criterios pertinentes recogidos en las autorizaciones autonómicas y tomará como punto de partida los criterios que ofrezcan mayor grado de protección desde el punto de vista ambiental y de la salud humana”.

Lo calificado por la Memoria como “modificación del procedimiento establecido para la declaración de fin de residuo” y que, por remisión del artículo 5.3 al 33 de la misma Ley, se incluye dentro de la autorización de las operaciones de recogida y tratamiento de residuos, lo cierto es que excede de una mera modificación, contemplando aspectos sustanciales como los siguientes, que deberían regularse, en lo esencial, en el proyecto del decreto:

- Residuos autorizados, procedimientos y técnicas de tratamiento permitidos, criterios de calidad para los residuos valorizados, requisitos para el control de calidad y el auto seguimiento y la acreditación, en su caso, y declaración de conformidad (artículo 5.2)
- Fijación de los valores límite para las sustancias contaminantes en la autorización.





- Información a la Comisión de Coordinación en materia de residuos y al Registro de producción y gestión de residuos.

- Puesta a disposición del público de dicha información.

Por ello, ha de observarse lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, respecto relativo a la evaluación del impacto normativo de las disposiciones generales que modifiquen preceptos relativos a procedimientos administrativos ya existentes:

“Con carácter previo a la aprobación de las disposiciones generales que modifiquen preceptos relativos a procedimientos administrativos ya existentes, se debe llevar a cabo un estudio relativo al análisis y diagnóstico de los procedimientos y su posible rediseño. Dicho estudio formará parte, en su caso de la memoria.

»Si la modificación comporta la adición de nuevos trámites o la obligación de aportar nuevos documentos, se justificarán los extremos relativos a su existencia, los efectos del nuevo trámite sobre el plazo de duración del procedimiento y la previsión del impacto organizativo y de recursos de personal para su óptima gestión”.

La importancia que dicha evaluación proyecta sobre los principios de actuación de la Administración Autonómica, en particular sobre los de proporcionalidad y accesibilidad, se explicita en el anexo de la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

En consecuencia, con anterioridad a la aprobación de la norma proyectada debe incorporarse al expediente o a la Memoria, la referencia al órgano competente, los efectos sobre el plazo, la previsión del impacto organizativo y de recursos de personal para la óptima gestión de este procedimiento.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.





4.- Por último, el artículo 129.5 de la LPAC dispone que “En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno” (en adelante, LTAIPBG). De este modo, conforme a los apartados c) y d) del referido artículo 7 LTAIPBG “Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

»c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

»d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, (...)”.

Además, deben considerarse los documentos y contenidos adicionales que deban publicarse a tenor de la Resolución de 20 de octubre de 2020, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa, en los plazos que la misma establece, e incorporar al expediente justificación de estos trámites.

3ª.- Marco competencial y normativo.

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, fue incorporada al ordenamiento jurídico español por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

Posteriormente la Comisión Europea aprobó el Plan de Acción en materia de economía circular (COM (2015) 614 final), en cuyo marco se aprueba 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.





El artículo 149.1.23 de la Constitución establece como competencia exclusiva del Estado la “Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”; y el 148.1.9 dispone que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en “La gestión en materia de protección del medio ambiente”.

La Directiva 2018/851 fue incorporada a nuestro ordenamiento por la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

El Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de residuos de construcción y demolición, sigue en vigor en lo que no se oponga o contradiga a la Ley 7/2022, de 8 de abril y constituye la normativa de referencia.

El posterior Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, sobre garantías financieras en materia de residuos, establece el marco de la normativa estatal en relación con las garantías financieras exigibles a los distintos actores implicados en la producción y gestión de residuos.

A estos efectos, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León vincula la competencia autonómica en esta materia a la exclusiva definida en el artículo 70.1.35º: “Normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje, con especial atención al desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático” y a la de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del estado prevista en el artículo 71.1.7º en materia de “Protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Prevención ambiental. Vertidos a la atmósfera y a las aguas superficiales y subterráneas”.

Igualmente, en el ámbito de nuestra Comunidad cabe citar el Decreto 11/2014, de 20 de marzo por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial denominado “Plan Integral de Residuos de Castilla y León” y que el proyecto complementa.

Corresponde a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, en virtud del artículo 1 del Decreto 9/2022, de 5 de mayo, bajo la supervisión del Consejero, promover y dirigir la política en materia de gestión de residuos e infraestructuras para su tratamiento; y, en concreto, y de acuerdo con el artículo 7.a), a la Dirección General de Infraestructuras y





sostenibilidad Ambiental “La planificación, programación, gestión y ejecución en las materias de prevención ambiental, calidad del aire, evaluación ambiental, ruido, residuos y suelos contaminados”.

4ª.- Rango de la norma proyectada.

El proyecto de decreto sometido a dictamen se dicta al hacer uso de la habilitación de la potestad reglamentaria para el desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado, cuando proceda, prevista en el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003, o de 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquéllos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias Leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”, siendo por lo tanto preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de Ley.

Con arreglo a lo expuesto, se considera que existe habilitación legal para dictar el proyecto y que el rango elegido (decreto) es el adecuado.

El artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, atribuye a los titulares de las Consejerías la función de preparar y presentar a la Junta proyectos de decreto relativos a las cuestiones propias de su Consejería. Por ello, al titular de la consejería le corresponderá la firma del proyecto, sin que deba ser suplido formalmente en esta tarea por parte del titular de un órgano directivo de la misma.





5ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Preámbulo.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Deben considerarse a tal fin las "Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León", aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León.

En ellas se diferencia un contenido general de la parte expositiva, y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general señalan que "La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.





»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto”.

Como contenido específico de la parte expositiva en los proyectos de decreto, se indica que “especialmente en el caso de los reglamentos ejecutivos, se incluirá una referencia, en su caso, a la habilitación legal específica y al llamamiento que haga el legislador al ulterior ejercicio, por su titular, de la potestad reglamentaria”.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 129 de la LPAC, en el preámbulo debe quedar suficientemente justificada la adecuación del proyecto de reglamento a los principios de buena regulación: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

En este caso, el contenido de la parte expositiva se adapta en general a aquellas determinaciones, al referirse al marco normativo en el que se inserta, estructura de la norma, aspectos relevantes en la tramitación, en particular los relacionados con su negociación, y a la adecuación de la norma a los principios de calidad normativa.

En cualquier caso, convendría hacer una referencia al Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, sobre garantías financieras en materia de residuos, a cuyo contenido se refiere el artículo 9 del proyecto.

En lo demás, se recomienda una revisión detenida del texto a fin de corregir redacciones defectuosas o errores de puntuación y/o tipográficos, observación que se hace extensiva igualmente al articulado del proyecto, en el que se aprecia una redacción susceptible de ser mejorada, en favor de la claridad y mejor comprensión de la regulación que se pretende aprobar. En este sentido se recuerda que las leyes a las que se refiere el preámbulo (Ley 7/2022, de 8 de abril, Ley 39/2015, de 1 de octubre y Ley 3/2001, de 3 de julio) deben ser identificadas con su título completo.

Articulado.

Con carácter general, cabe indicar que el proyecto reproduce en determinados preceptos la normativa estatal básica, técnica que exige observar las cautelas resultantes de la doctrina constitucional, de modo que aquella será válida si con ello no se modifica la legislación básica del Estado,





puesto que la Comunidad Autónoma carece de competencias para ello. Por otra parte, la Comunidad Autónoma no puede reproducir aquellas normas que regulan materias sobre las que tiene competencia exclusiva el Estado, pues en caso contrario incurriría en inconstitucionalidad.

En relación con la reproducción autonómica de las normas estatales, cuando sobre la materia regulada ostentan competencias el Estado y las Comunidades Autónomas, es preciso tener en cuenta que la normativa autonómica estaría condicionada al cambio o variación que sufre la norma estatal; por lo tanto, al variar el contenido de esta normativa, también tendría que variar en los mismos términos el de la normativa autonómica, so perjuicio de posible inconstitucionalidad.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional ha precisado que “esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas (...) por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico”. (Sentencias de 25 de marzo y 16 de diciembre de 2004 y de 21 de diciembre de 2005, entre otras)

Siguiendo la jurisprudencia constitucional, este Consejo Consultivo ha expuesto, en numerosas ocasiones que, cuando pueda entenderse imprescindible la reproducción de textos legales, ha de garantizarse el pleno respeto y fidelidad a la norma básica, sin amparar en ningún caso que la reproducción de la legislación básica pueda llegar a suponer la modificación o alteración de esta.

Artículo 3.- Definiciones.

El apartado a) define el árido reciclado, y excluye de su definición aquellos que dejen de ser considerados residuos por declaración expresa de fin de condición de residuo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Más arriba, se ha hecho referencia a esta regulación considerando que se trata de una modificación introducida dentro del procedimiento de la





autorización de las operaciones de recogida y tratamiento de residuos, que excede de una mera modificación, contemplando aspectos sustanciales, por lo que se considera tributaria de un desarrollo que debería hacerse en la norma proyectada, si bien fuera del precepto destinado a las definiciones.

Artículo 4.- Obligación del uso de áridos reciclados en las obras públicas de la Administración de la Comunidad de Castilla Y León.

El apartado 2 de este artículo establece como excepción a la utilización de áridos reciclados en las obras públicas de la Administración General de la Comunidad, de la Administración Institucional y de las empresas públicas, los supuestos en que los porcentajes mínimos no puedan cumplirse si se justifican en el proyecto o bien por el director de obra en el certificado final de obra. En coherencia con el apartado 1, en el que se establece la obligación en los proyectos de obra, la excepción debería limitarse a su justificación en el proyecto y no diferirse al trámite de certificado final. Además, se comparte con el CES, y en aras a garantizar el principio de seguridad jurídica, la necesidad de delimitar las causas o motivos y criterios técnicos que deben tenerse en cuenta en dicha justificación.

Artículo 5.- Obligación de separación de fracciones en la construcción y la demolición.

Este artículo fue redactado de nuevo tras la publicación de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular y es respetuoso y coherente con la regulación del artículo 30 de la Ley a la que se remite.

Artículo 8.- Control administrativo de la utilización de áridos reciclados y de los residuos inertes adecuados.

También sufrió una modificación en su redacción como consecuencia la nueva Ley estatal y es respetuoso con el artículo 64 de la misma. En este sentido la ampliación de 3 a 5 años responde a lo previsto en el apartado 3 de este precepto estatal.





Artículo 9.- *Establecimiento de una fianza para las instalaciones de tratamiento de residuos de construcción y demolición.*

La modificación de este precepto se produjo como consecuencia, igualmente, de la nueva normativa estatal, artículo 23.5.b), de carácter básico según la disposición final undécima de la Ley.

Del mismo modo, el párrafo segundo de este apartado se refiere a la obligación de constitución de fianza en el supuesto del llamado "Backfilling", garantía financiera prevista en el artículo 43 del Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras.

El apartado 2 es respetuoso con el artículo 7 del Real Decreto 208/2022, sobre garantías financieras en materia de residuos, y que obligó a la modificación del texto original.

**III
CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendida la observación formulada en la consideración jurídica segunda, y consideradas las restantes, podrá elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición en Castilla y León.

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

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

