

A.G.- 21/2024

INFC-2024/544

S.G.C.- 62/2024

S.J.- 43/2024

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una petición de Informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, en relación con un Proyecto de **“Decreto por el que se regulan los requisitos de utilización de áridos reciclados procedentes de operaciones de valorización de residuos de construcción y demolición en 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

Único. - La referida petición de informe, recibida el 10 de abril de 2024, viene acompañada de la siguiente documentación:

- a) Proyecto de Decreto, objeto de informe.
- b) Memoria extendida del análisis de impacto normativo suscrita por la Directora General de Transición Energética y Economía Circular el 12 de febrero de 2024.
- c) Informe de legalidad firmado por el Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, el 9 de abril de 2024.
- d) Certificado de 4 de abril de 2024, del secretario del pleno del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, con la conformidad de su presidente, de 5 de abril, acreditando que dicho órgano ha informado favorablemente el Proyecto de Decreto.

- e) Primera versión del Proyecto de Decreto que se acompaña de tres anexos: Anexo I “Componentes principales de los áridos reciclados”, Anexo II “Categorías de los áridos reciclados en función del porcentaje en peso de sus componentes principales” y Anexo III “Aplicaciones admitidas según la categoría y granulometría de los áridos reciclados”.
- f) Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo firmada por la Directora General de Economía Circular el 26 de abril de 2023.
- g) Informe 12/2023 de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, firmado tanto por el Jefe de la Oficina de Calidad Normativa como por el Secretario General Técnico de dicha Consejería, el 7 de marzo de 2023.
- h) Informe 33/2023 de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, firmado tanto por el Jefe de la Oficina de Calidad Normativa como por el Secretario General Técnico el 10 de mayo de 2023.
- i) Informe de impacto por razón de género, firmado por la Directora General de Igualdad el 25 de abril de 2023.
- j) Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, firmado por la Directora General de Igualdad el 25 de abril de 2023.
- k) Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, firmado por la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad el 28 de abril de 2023.
- l) Informe de impacto elaborado por la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, firmado por su Director General el 27 de abril de 2023.
- m) Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, firmado por su Director General el 5 de mayo de 2023.
- n) Informe sobre el equilibrio territorial en relación al Proyecto de Decreto, firmado por el Director General de Reequilibrio Territorial el 5 de mayo de 2023.
- ñ) Informe de la Dirección General de Salud Pública, firmado por la Subdirectora General de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental el 10 de mayo de 2023.

- o) Informe de la Dirección General de Descarbonización y Transición Energética en relación al Proyecto de Decreto, firmado por su Director General el 4 de mayo de 2023.
- p) Informe del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, firmado por la Secretaria de la Demarcación de Madrid el 2 de junio de 2023.
- q) Escrito de fecha 28 de junio de 2023 del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, firmado manualmente por su Secretario General.
- r) Certificado de fecha 7 de febrero de 2024 del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, firmado manualmente por la Subdirectora General Adjunta de la Subdirección General de Asuntos Industriales, Energéticos, de Transportes y Comunicaciones y de Medio Ambiente.
- s) Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las siguientes Consejerías, conforme a la denominación que ostentaban en ese momento, manifestando que no formulan observaciones al Proyecto de Decreto, al amparo del artículo 4.3 del 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: de Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades firmado el 3 de mayo de 2023, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 4 de mayo de 2023, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de fecha 11 de mayo de 2023, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social firmado el 11 de mayo de 2023, de la Consejería de Administración Local y Digitalización de 16 de mayo de 2023, de la Consejería de Sanidad firmado el 10 de mayo de 2023, y de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte de fecha 4 de mayo de 2023.
- t) Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras firmado el 10 de mayo de 2023, acompañando las observaciones al Proyecto de Decreto formuladas por el Director General de Carreteras el 9 de mayo de 2023.
- u) En relación con el trámite de audiencia e información pública:
- Resolución de 25 de mayo de 2023, de la Directora General de Economía Circular de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura por la que se somete al trámite de audiencia e información públicas el Proyecto de Decreto acompañada de una Memoria extendida del análisis de impacto normativo,

firmadas asimismo, por la Directora General de Economía Circular el 25 de mayo de 2023.

- Escrito de alegaciones presentadas por AGESMA – Asociación de Empresas Gestoras de Residuos de la Construcción y Demolición de la Comunidad de Madrid, firmado manualmente por el Director Técnico el 20 de junio de 2023.

- Escrito de alegaciones presentadas por la Asociación Española de Reciclaje de Residuos de Construcción y Demolición, firmado digitalmente el 22 de junio de 2023.

- Escrito de alegaciones presentadas por la Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Áridos (ANEFA) y la Asociación de Empresarios Fabricantes de Áridos de Madrid (AFA de Madrid), firmado digitalmente por el Director General de ambas asociaciones el 26 de junio de 2023.

- Informe de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de fecha 27 de junio de 2023, acreditando que el Proyecto de Decreto que nos ocupa estuvo publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, desde el 6 al 26 de junio de 2023.

v) En relación con el trámite de consulta pública en la tramitación como decreto:

- Resolución de la Directora General de Economía Circular por el que se inicia el trámite de consulta pública en relación con el proyecto de decreto, firmado el día 22 de marzo de 2023.

-Memoria elaborada por la Dirección General de Economía Circular en relación con el proyecto de decreto, firmada por la Directora General y la Viceconsejera de Medio Ambiente y Agricultura el 21 de marzo de 2023.

-Certificado firmado el 29 de marzo de 2023 por el Viceconsejero de Asuntos Jurídicos y Secretario General del Consejo de Gobierno, en el que se recoge que el Consejo de Gobierno, en su sesión de 29 de marzo de 2023, ha acordado autorizar a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura para la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid de la consulta pública relativa al Proyecto de Decreto.

-Catálogo de firmes y unidades de obra con áridos reciclados de Residuos de Construcción y Demolición (RCD) elaborado por la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía.

-Escrito de alegaciones de la Asociación de empresas gestoras de residuos de la construcción y demolición de la Comunidad de Madrid (AGESMA) en relación al Proyecto de Decreto, firmado manualmente por el Director Técnico el 16 de abril de 2023.

-Guía para la utilización de áridos reciclados en la Comunidad de Madrid, elaborada por la Asociación de empresas gestoras de residuos de la construcción y demolición de la Comunidad de Madrid (AGESMA), en marzo de 2023.

- Reglamento de certificación de producto para áridos reciclados, que complementa la norma UNE 13242:2003+A1:2008, elaborado por la Asociación de empresas gestoras de residuos de la construcción y demolición de la Comunidad de Madrid (AGESMA), el 2 de septiembre de 2019.

-Solicitud presentada por la Asociación de empresas gestoras de residuos de la construcción y demolición de la Comunidad de Madrid (AGESMA), y dirigida a la Dirección General de Economía Circular mediante la que aportan la documentación reseñada anteriormente, con fecha de registro 16 de abril de 2023 y número de referencia 10/392579.9/23.

-Escrito de alegaciones del Grupo Salmedina Tratamiento de residuos inertes, S.L. y justificante de su presentación en el registro el 20 de abril de 2023, con número de referencia 10/413192.9/23, dirigido a la Dirección General de Economía Circular.

- Informe de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de fecha, 24 de abril de 2023, en el que se acredita que el Proyecto de Decreto ha estado publicado en el Portal de Transparencia y en el Portal de Participación de la Comunidad de Madrid desde el 30 de marzo hasta el 21 de abril de 2023, ambos inclusive.

v) En relación con el trámite de consulta pública como Orden:

- Resolución de la Directora General de Economía Circular por el que se inicia el trámite de consulta pública en relación con el Proyecto de Orden, firmado el día 8 de noviembre de 2022.

-Memoria elaborada por la Dirección General de Economía Circular en relación con el Proyecto de Orden, firmada por la Directora General el 8 de noviembre de 2022 y por el Viceconsejero de Presidencia el 5 15 de noviembre de 2022.

- Escrito de observaciones suscrito por la Asociación de empresas gestoras de residuos de la construcción y demolición de la Comunidad de Madrid (AGESMA), en relación al Proyecto de Orden, firmado manualmente por el Director Técnico el 7 de diciembre de 2022.
- Escrito de observaciones de la Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Áridos (ANEFA) y de la Asociación de Empresarios Fabricantes de Áridos de Madrid (AFA de Madrid), en relación al Proyecto de Orden, firmado digitalmente por el Director General de ANEFA el 12 de diciembre de 2022.
- Escrito de observaciones de la Asociación Española de Reciclaje de Residuos de Construcción y Demolición, en relación al Proyecto de Orden, firmado digitalmente el 10 de diciembre de 2022.
- Informe de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura firmado el día 15 de diciembre de 2022, acreditando que el Proyecto de Orden ha estado publicado en el Portal de Transparencia y en el Portal de Participación de la Comunidad de Madrid desde el 18 de noviembre hasta el 12 de diciembre de 2022, ambos inclusive

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido

El Proyecto de Decreto sometido a consulta tiene por objeto *“establecer los requisitos y usos admitidos de utilización de los áridos reciclados procedentes de operaciones de valorización de residuos de construcción y demolición en la Comunidad de Madrid en condiciones que garanticen la protección de la salud de las personas y del medio ambiente, y con una adecuada calidad técnica”*.

En cuanto a la estructura, la norma proyectada consta de una parte expositiva y una dispositiva formada por nueve artículos referentes al objeto, definiciones, ámbito de aplicación, composición de los áridos reciclados, categorías y granulometría de los áridos reciclados; usos admitidos, requisitos para la utilización de áridos reciclados,

prohibiciones de uso e inspección y control. Además, cuenta con una Disposición final referente a la entrada en vigor. Finaliza con tres anexos referidos a los “Componentes principales de los áridos reciclados”, a las “Categorías de los áridos reciclados en función del porcentaje en peso de sus componentes principales” y a las “Aplicaciones admitidas según la categoría y granulometría de los áridos reciclados”.

Segunda. - Marco competencial y cobertura legal

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 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 indica 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 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"*.

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, y por

tanto, relacionadas con el contenido del Proyecto de Decreto objeto del presente Dictamen. En relación con la materia de dicho texto, ha de tenerse en cuenta normativa tanto estatal como europea.

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

Atendida la legislación citada en el expositivo del Proyecto, han de mencionarse también la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE y el Reglamento (UE) nº 305/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, por el que se establecen condiciones armonizadas para la comercialización de productos de construcción y se deroga la Directiva 89/106/CEE del Consejo (Reglamento (UE) 305/2011, en adelante).

Como normativa estatal, hemos de destacar la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, en lo sucesivo), cuyo artículo 26 se ocupa de los objetivos de preparación (de residuos) para la reutilización, reciclado y valorización. En concreto, el apartado 1 b) se refiere a los residuos no peligrosos de construcción y demolición, imponiendo que los *“destinados a la preparación para la reutilización, el reciclado y otra valorización de materiales, incluidas las operaciones de relleno, con exclusión de los materiales en estado natural definidos en la categoría 17 05 04 de la lista de residuos, deberá alcanzar como mínimo el 70% en peso de los producidos”*. El apartado 2 del mismo precepto establece que *“para garantizar el cumplimiento de estos objetivos y los que reglamentariamente se establezcan, las comunidades autónomas deberán cumplir como mínimo estos*

objetivos, y los que puedan establecerse de recogida separada en el plan estatal marco, con los residuos generados en su territorio de acuerdo a una metodología común de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3, salvo que la normativa sectorial establezca criterios específicos de cumplimiento. Los residuos que se trasladen de una comunidad autónoma a otra para su tratamiento, se computarán en la comunidad autónoma en la que se generó el residuo". Su artículo 30 también contiene una regulación expresa de los residuos de construcción y demolición.

También procede mencionar el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, la Orden APM/1007/2017, de 10 de octubre, sobre normas generales de valorización de materiales naturales excavados para su utilización en operaciones de relleno y obras distintas a aquéllas en las que se generaron, el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras y el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016- 2022, en cuyo apartado 13 alude a los residuos de construcción y demolición.

Por último, en cuanto normativa autonómica, debemos ya advertir, por lo que luego se dirá, que en el expositivo se alude al artículo 55 de la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid, disposición que sido recientemente derogada por la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, norma legal que se ha publicado el 24 de abril y ha entrado en vigor el 25 de abril de este año, derogando la Ley 5/2003 de Residuos de la Comunidad de Madrid.

Por último, debemos referir la Orden 2726/2009, de 16 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, que regula la gestión de los residuos de construcción y demolición en la Comunidad de Madrid y el Acuerdo de 27 de noviembre de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia de gestión sostenible de los residuos de la Comunidad de Madrid 2017-2024 (Estrategia de residuos de la Comunidad de Madrid, en adelante), que se refiere en un apartado, de modo específico, a los residuos de construcción y demolición.

Tercera. - Naturaleza jurídica.

El Proyecto sometido a Informe se configura como una disposición de carácter general, en tanto se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

“(...) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.

Sentado lo anterior, y tal y como se expuso en el Dictamen de esta Abogacía General de 22 de abril de 2013, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. El Consejo de Estado español afirmaba ya desde su Dictamen de 16 de abril de 1943 que la labor del Reglamento ejecutivo es la *“desenvolver la ley preexistente”*. Por consiguiente, tanto el *“desarrollo”*, como el *“complemento”*, como la pormenorización de la Ley, son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución.

El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 30 de marzo de 1992, ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro del mismo todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de ejecutar la Ley de uno u otro modo: complementando, desarrollando, detallando, aplicando o ejecutando. En concreto, nuestro Alto Tribunal, en la sentencia citada, ha sentado la siguiente doctrina: *“El Reglamento ejecutivo, como complemento*

indispensable de la Ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén enunciadas y puede aclarar conceptos de la Ley que sean imprecisos: el Reglamento puede ir más allá que ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico". La misma doctrina se recoge en la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002 y en la Sentencia de 24 de julio de 2003.

La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid también recoge este criterio. Basta citar la Consideración de Derecho Primera del Dictamen 102/2024, de 29 de febrero, que remitiéndose a Sentencias del Tribunal Supremo reconoce que *"son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba "Reglamentos de ley" y se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, los acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley, y, en segundo lugar, en que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico. En consecuencia, no deben ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos secundum legem o meramente interpretativos, entendiéndose por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos y los Reglamentos independientes que extra legem establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (SSTS de 13 de octubre de 2005, Rec. 68/2003, de 11 de octubre de 2005, Rec. 63/2003, y 9 de noviembre de 2003, Rec. 61/2003)".*

Hechas estas precisiones conceptuales, se puede afirmar que el Decreto proyectado complementa la Ley 7/2022 y demás normativa previamente citada con incidencia en la materia

Recuerda la MAIN, en este sentido, que *"se ha considerado oportuno y necesario adoptar dicho proyecto de decreto con el fin de generar una mayor seguridad jurídica respecto a la utilización de este tipo de materiales valorizados y fomentar los principios de la economía circular en consonancia con los objetivos marcados a nivel comunitario*

europeo y contenidos en la legislación básica estatal de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular”.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno, tal como resulta del artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), el cual dispone que le corresponde *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”.*

Asimismo, se respeta lo dispuesto en el artículo 50.2 de la Ley 1/1983, según el cual *“adoptarán la forma de «Decretos del Consejo de Gobierno» las disposiciones de carácter general y actos en que así estuviera previsto, emanados del Consejo de Gobierno”.*

La iniciativa para la elaboración y tramitación del Proyecto incumbe a la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura, e Interior en virtud del Decreto 38/2023, de 23 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 y el Decreto 235/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior (en adelante, Decreto 235/2023).

Cuarta. - Tramitación.

Como expusimos ut supra, el artículo 21.g) de la Ley 1/1983 dispone que corresponde al Consejo de Gobierno *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y*

ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”.

En relación con la tramitación de estos reglamentos, hemos de partir del artículo 59 de la Ley 1/1983, modificada en este aspecto por la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid (Ley 16/2023, en adelante) según el cual:

- “1. Los anteproyectos de ley, los proyectos de decretos legislativos y de reglamentos de ejecución de las leyes se tramitarán por el procedimiento regulado por decreto del Consejo de Gobierno, de acuerdo con lo previsto en la normativa básica estatal y en las demás normas con rango de ley que resulten de aplicación. Asimismo, se tramitarán por dicho procedimiento los proyectos de disposiciones de carácter general de la competencia de los consejeros.
2. Los proyectos de reglamentos organizativos se tramitarán por el procedimiento simplificado regulado por decreto del Consejo de Gobierno”(el subrayado es nuestro).

El procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias se recoge en 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) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto “*establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento*”.

Así, en el análisis de la tramitación de este Proyecto servirá como parámetro el Decreto 52/2021, aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros (art. 1.2).

I.- El artículo 4 del Decreto 52/2021, relativo a las actuaciones previas y estructura del procedimiento, señala:

“1. La redacción de las normas estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de las mismas.

2. Con carácter general, y sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse, el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid se estructura en los siguientes trámites necesarios, que se realizarán por el siguiente orden:

- a) Consulta pública, en su caso.
- b) Elaboración del proyecto normativo y su MAIN.
- c) Solicitud simultánea de informes preceptivos y otras consultas que se estimen convenientes.
- d) Trámite de audiencia e información públicas, en su caso.
- e) Informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente.
- f) Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en su caso.
- g) Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, en su caso.
- h) Aprobación por el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros.

3. En el caso de las iniciativas normativas cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno, una vez elaborado el proyecto normativo y su correspondiente MAIN, se comunicará a las Secretarías Generales Técnicas de cada consejería 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. El plazo para emitir dichas observaciones, en su caso, será el general de ocho días hábiles establecido con carácter general para los informes en el artículo 8.2”.

El artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la

Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece en relación con la consulta pública que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:
 - a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
 - b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.
 - c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
 - d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
 - e) Cuando regule aspectos parciales de una materia.

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN”.

El trámite de consulta pública, tal y como se desprende del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, y se especifica en la MAIN aportada, se ha efectuado dos veces. La primera, al tramitar el texto como Proyecto de Orden, del 18 de noviembre al 12 de diciembre de 2022 y la segunda, en su tramitación actual como Proyecto de Decreto, desde el 30 de marzo hasta el 21 de abril de 2023. Se han aportado las observaciones presentadas por la Asociación de empresas gestoras de residuos de la construcción y demolición de la Comunidad de Madrid (AGESMA), por la Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Áridos (ANEFA) y de la Asociación de Empresarios Fabricantes de Áridos de Madrid (AFA de Madrid), por la Asociación Española de Reciclaje de Residuos de Construcción y Demolición, y Grupo Salmedina Tratamiento de residuos inertes, S.L. y tal como se han descrito en los antecedentes de hecho del presente informe.

Por otro lado, se han sustanciado los trámites de audiencia e información pública, como se desprende del Informe de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de fecha 27 de junio de 2023, acreditando que el Proyecto de Decreto que nos ocupa estuvo publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, desde el 6 al 26 de junio de 2023. Según se indica en la MAIN, durante este plazo se recibieron 27 alegaciones aportadas por tres interesados, todas formuladas por entidades privadas de tipo asociativo, con el detalle transcrito en el anexo II de la MAIN.

II.- La revisión de la documentación obrante en el expediente permite verificar el cumplimiento de los demás trámites enumerados en el Decreto 52/2021 en los términos que se exponen a continuación.

Constan en el expediente hasta cuatro versiones de la MAIN de conformidad con los antecedentes del presente informe. Así, junto con la última versión de 12 de febrero de 2024 elaborada por la actual Directora General de Transición Energética y Economía Circular, figuran otras previas de 21 de marzo, 26 de abril y 25 de mayo de 2023 elaboradas por la Directora General de Economía Circular, cuya versión extendida se ajusta, en términos generales, a lo previsto en el artículo 7 del Decreto 52/2021. Así, expone la oportunidad del Proyecto, identificando los fines y objetivos perseguidos, la oportunidad y legalidad de la norma; la adecuación a los principios de buena regulación; se identifica el título competencial que permite la adopción de la norma; una referencia al impacto económico, al presupuestario, a los impactos sociales, a la detección y medición de las cargas sociales y a otros impactos. A continuación, se describe la tramitación y las consultas realizadas, contestando a las mismas. También se menciona la evaluación ex post de la norma, respecto a la cual, procede citar el artículo 60.1 de la Ley 1/1983, en redacción facilitada por Ley 16/2023, según el cual: *“La Administración de la Comunidad de Madrid, en los términos que se determinen por decreto del Consejo de Gobierno, revisará periódicamente mediante la evaluación ex post su normativa para adaptarla a los principios de buena regulación, comprobar la medida en que las normas han conseguido los objetivos previstos y evitar restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica, en el marco de lo dispuesto en la legislación básica estatal”*.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa, la actualización de la MAIN 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 o en el Dictamen 701/2022, de 15 de noviembre.

Se advierte la siguiente errata en la página 26 de la MAIN. El informe de la Dirección General de Reequilibrio Territorial no es exigido por el artículo 122.3 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (Ley 11/2022, en lo sucesivo), sino por el artículo 122.3 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (Ley 2/2003, en adelante) según redacción dada por el artículo 16.dos de la Ley 11/2022. Extremo que deberá corregirse en la MAIN definitiva.

III- Deberá corregirse, asimismo, como ya anticipábamos, la mención que la MAIN contiene a la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos, de la Comunidad de Madrid, pues si bien en el curso de la tramitación de este procedimiento se encontraba aún vigente, al tiempo de emitirse este Informe se encuentra ya derogada por la reciente Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, ex disposición derogatoria de ésta última.

Esta consideración tiene carácter esencial.

IV.- En otro orden de cosas, de conformidad con 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:

- Informes de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la antes denominada Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de fechas 7 de marzo y 10 de mayo de 2023, 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, uno en relación con el Proyecto de Orden y otro, en relación con el proyecto de Decreto que nos ocupa. (En la actualidad, dicho informe se

prevé en el artículo 25.3 a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local).

- Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), el 25 de abril de 2023, 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 25 de abril de 2023, elaborado por la Dirección General de Igualdad de la entonces 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 -artículo actualmente derogado por Ley 18/2023, de 18 de diciembre, si bien todavía vigente cuando se solicitó la evacuación del informe- 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 -artículo también suprimido mediante Ley 17/2023, de 27 de diciembre, aunque también vigente al tiempo de recabarse este informe-.

- Informe de impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, de fecha 28 de abril de 2023, 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.

- Asimismo, se ha aportado Informe de impacto elaborado el Director General de Atención a Personas con Discapacidad el 27 de abril de 2023, con base en la disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y en la Instrucción 1/2020, de la Consejería de Presidencia, de 3 de enero de 2020, sobre pautas de actuación en materia de coordinación normativa y protocolo diferenciado para

personas con discapacidad en actos y eventos organizados por las consejerías de la Comunidad de Madrid.

- Dado que el Proyecto de Decreto incluye una reglamentación técnica que debe ser comunicada a la Comisión Europea, se ha emitido informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, firmado por su Director General el 5 de mayo de 2023, en aplicación de la Directiva (UE) 2015/1535, del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (Directiva (UE) 2015/1535, en adelante). Dicha directiva considera que los obstáculos comerciales que se derivan de las reglamentaciones técnicas relativas a los productos solo pueden admitirse si son necesarios para satisfacer exigencias imperativas y persiguen un fin de interés general del cual constituyen la garantía esencial. Ello, en aras a garantizar un entorno favorable para la competitividad de las empresas. Así, dicho informe insta a que se envíe el texto reglamentario, en formato word y pdf y un formulario a la citada Dirección General. Se explica en la MAIN que, se incluye en el expediente el certificado de 7 de febrero de 2024 emitido por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Coordinación, en el que se indica que “*transcurrido plazo de “statu quo”* no se han recibido observaciones o exámenes motivados por parte de la Comisión o de los Estados Miembros.

- Informe del Director General de Reequilibrio Territorial el 5 de mayo de 2023, con base en el artículo 122.3 de la Ley 2/2003.

- Informe de la Dirección General de Salud Pública firmado por la Subdirectora General de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental el 10 de mayo de 2023. En él se menciona un informe previo de 23 de marzo de 2023 que no ha sido aportado y que debería incluirse en el expediente, pues incluso se menciona en la MAIN (aunque señalando que el informe inicial es de 16 de marzo de 2023). Este informe ha sido solicitado con base en el artículo 35 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

- Informe del Director General de Descarbonización y Transición Energética de 4 de mayo de 2023, en cuanto el Proyecto de Decreto puede afectar a materias de su competencia, de acuerdo con la anterior distribución competencial.

- Con base en lo dispuesto en sus respectivos estatutos, se ha solicitado informe al Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, el cual fue firmado por la Secretaria de la Demarcación de Madrid el 2 de junio de 2023 y al Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España. Con fecha 28 de junio de 2023, el Secretario General de este último manifiesta que fue remitido al Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid. De acuerdo con la MAIN, también fue enviado dicho informe, que no ha sido facilitado, por lo que debe incorporarse al expediente.

- También figura un certificado del Secretario del Consejo de Medio Ambiente de 4 de abril de 2024, del que se desprende que dicho órgano ha informado favorablemente el Proyecto de Decreto que nos ocupa. Este informe se ha emitido al amparo del artículo 2 del Decreto 103/1996, de 4 de julio, por el que se crea el Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.

Además, el Proyecto de Decreto 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 (artículo 4.3 del Decreto 52/2021).

Obran escritos de las siguientes Consejerías que no formulan alegaciones: de Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades firmado el 3 de mayo de 2023, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 4 de mayo de 2023, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de fecha 11 de mayo de 2023, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social firmado el 11 de mayo de 2023, de la Consejería de Administración Local y Digitalización firmado el 16 de mayo de 2023, de la Consejería de Sanidad firmado el 10 de mayo de 2023, y de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte de fecha 4 de mayo de 2023.

Por el contrario, sí ha formulado alegaciones la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras mediante escrito de 10 de mayo de 2023, en cuanto acompaña las observaciones al Proyecto de Decreto formuladas por el Director General de Carreteras el 9 de mayo de 2023.

Por último, obra en el expediente, el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior exigido por los artículos 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021, firmado el 9 de abril de 2024 por el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico.

IV.- Asimismo, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/20021 establece que:

“1. Durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo. El plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. Anualmente, la Comisión Interdepartamental para la reducción de Cargas Administrativas y de Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, prevista en el artículo 13, revisará dicho Plan pudiendo formular propuesta para que ulteriormente el Consejo de Gobierno proceda a su modificación para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que lo justifiquen.

2. La elaboración del Plan se atribuye a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa de la Comunidad de Madrid, a partir de las propuestas remitidas por cada una de las Consejerías, con objeto de asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. La propuesta formulada se someterá a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, a efectos de su revisión y, con carácter previo a su posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación.

3. En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.

4. Las Consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les correspondan, en coordinación con la Consejería competente en materia de Coordinación Normativa”.

A propósito de este aspecto, señala la MAIN:

“El proyecto de decreto por el que se regulan los requisitos de utilización de áridos reciclados procedentes de operaciones de valorización de residuos de construcción y demolición en la Comunidad de Madrid no se encuentra dentro del Plan Normativo de la Legislatura 2021-2023 de la Comunidad de Madrid, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno el 10 de noviembre de 2021.

No obstante, en el marco de las actuaciones de actualización normativa en materia de residuos y economía circular de la Comunidad de Madrid materializadas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 6 de julio de 2022, por el que se aprueba el proyecto de Ley de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, se ha considerado oportuno y necesario adoptar dicho proyecto de decreto con el fin de generar una mayor seguridad jurídica respecto a la utilización de este tipo de materiales valorizados y fomentar los principios de la economía circular en consonancia con los objetivos marcados a nivel comunitario europeo y contenidos en la legislación básica estatal de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular”.

No obstante lo anterior, se observa que, en el Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para la XIII Legislatura (2023-2027), sí figura una mención al *“Decreto por el que se regulan los requisitos de utilización de áridos reciclados procedentes de operaciones de valorización de residuos de construcción y demolición en la Comunidad de Madrid”*.

Resultará necesario, en consecuencia, que se actualice la MAIN incluyendo una mención al Plan Normativo actualmente vigente.

Como se ha indicado, la MAIN alude a la necesidad de una evaluación ex post de la norma, detallando los aspectos que serán analizados. La Comisión Jurídica Asesora ha puesto de relieve su relevancia en diversos Dictámenes como el 677/2022, de 25 de octubre, el 16/2024, de 18 de enero o el 102/2024, de 29 de febrero, *“ya que*

evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante de futuro”.

Sentado lo anterior, nada más puede objetarse a la tramitación del Proyecto de Decreto, hasta el momento de evacuación del presente Informe.

Cuarta. - Contenido del Proyecto de Decreto.

Se estudiará a continuación el Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su forma, teniendo en cuenta, las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “directrices”) que son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (art. 33 del EA) y tal como ha reconocido la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/21, de 5 de octubre, *“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”.*

Por otro lado, se analizará su contenido sustantivo, si bien se advierte en esta sede de su carácter eminentemente técnico, lo que ciertamente condiciona el alcance de las observaciones que efectuaremos en el presente Informe.

El Proyecto consta de una parte expositiva y una dispositiva formada por nueve artículos con los siguientes títulos: objeto, definiciones, ámbito de aplicación, composición de los áridos reciclados, categorías y granulometría de los áridos reciclados, usos admitidos, requisitos para la utilización de áridos reciclados, prohibiciones de uso e inspección y control. Cuenta con una Disposición Final referente a la entrada en vigor y finaliza con tres anexos.

Advertimos, en este punto, que el análisis de los aspectos puramente técnicos excede, por tal carácter, del que compete a esta Abogacía General, correspondiendo su examen y comprobación a los órganos especializados que intervienen en el procedimiento. Sin perjuicio de ello, y con el ánimo de coadyuvar al órgano consultante

en la confección final del Proyecto remitido, podemos formular las siguientes observaciones:

I. De acuerdo con la Directriz 6, el **título** de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como Proyecto de Decreto. De igual forma su nominación se ajusta a la Directriz 7 al describir de forma clara y concisa su contenido y objeto.

II. La **parte expositiva** del Proyecto carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además, menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Se debe destacar que se mencionan más normas que en la MAIN. Así, por ejemplo, se menciona ex novo el artículo 55 de la Ley 5/2003 -mención que debe suprimirse pues esta Ley ha quedado derogada con la reciente entrada en vigor de la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid- o se hace referencia de forma específica al artículo 26 b) de la Ley 7/2022 (la referencia concreta debe ser al artículo 26.1 b) de la Ley 7/2022).

Al amparo de la Directriz 13 deben describirse los aspectos más relevantes de la tramitación. En este caso, sólo se ha mencionado el cumplimiento de la comunicación a la Comisión Europea exigida por la Directiva (UE) 2015/153, por lo que se sugiere completar el expositivo en lo atinente a este extremo. Interesa señalar, a este respecto, lo que, con relación a los “trámites más relevantes” ha manifestado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen 102/2024, de 29 de febrero, a cuyo tenor: *“De igual modo, la parte expositiva del proyecto contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, si bien, se observa que a la hora de mencionar dichos trámites se hace una enumeración exhaustiva de todos ellos, cuando las mencionadas directrices se refieren a los trámites más relevantes, entre los que se encuentran los de audiencia e información pública y el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid”*.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 2 del Decreto 52/2021: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, y se justifica la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios.

No obstante, en relación con el principio de transparencia, se señala que *“se han cumplido los trámites de participación ciudadana en los trámites de consulta pública y de audiencia e información públicas”*, debiendo advertir que no es correcto referirse al *“trámite de audiencia e información públicas”*. El término *“públicas”*, debe ir en singular cuando se refiere a los trámites de audiencia e información, ya que solo este último tiene tal carácter, y ello pese a que es recogido erróneamente en el artículo 9 del Decreto 52/2021, al referirse a esos dos únicos trámites, como señala la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en Dictamen 258/2023, de 18 de mayo de 2023. En el mismo sentido se expresa el Dictamen 624/2022, de 11 de octubre y el Dictamen 98/2023, de 2 de marzo, siendo lo correcto referirse a que se han realizado *“los trámites de audiencia e información pública”*, extremo que debería corregirse.

Por otro lado, respecto a la mención que se contiene del siguiente tenor: *“siendo una vez aprobado (se sobreentiende el Decreto) objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*, cabe traer a colación lo señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 142/2022 de 15 de marzo, a propósito de un proyecto normativo que se pronunciaba en análogos términos:

“En relación con el principio de transparencia, la parte expositiva indica que, en aplicación de dicho principio, *“una vez aprobada la propuesta, será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia”*.

Esta justificación del principio de transparencia debe eliminarse porque la publicación de las normas en el boletín oficial correspondiente se deriva del principio constitucional de publicidad de las normas, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

La publicidad de la norma es un requisito esencial para su entrada en vigor, como así se establece en el artículo 2 del Código Civil, sin que pueda invocarse como justificante de su publicación, el principio de transparencia” (el subrayado es nuestro).

En la misma línea, el Dictamen 508/2023, de 28 de septiembre, señala:

“No obstante, en relación con esto último, debe observarse que, al referirse al principio de transparencia no es correcto aludir a la publicación oficial del decreto, puesto que ese requisito legal, a cuyo cumplimiento se vincula la entrada en vigor de las normas, resulta expresión del principio de publicidad legal de las mismas y no del de transparencia, según previene, sensu contrario, el punto 5 del precitado artículo 129 de la LPAC: “5. 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; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas”.

Debería, por tanto, reformularse la redacción empleada en lo que atañe al principio de transparencia a fin de acomodarse a los parámetros previamente expuestos, y en coherencia con ello, debería reformularse igualmente la MAIN definitiva.

Concluye con una fórmula promulgatoria que se ha de ajustar a la Directriz 16, incluyendo la doble posibilidad que asiste al órgano que ha de aprobar la norma, con la fórmula “oída/de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora”, tal y como dispone el artículo 22.3 del Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. En este sentido se pronuncia esta Comisión, entre otros, en los recientes Dictámenes 16/2024, de 18 de enero de 2024 y 79/2024, de 15 de febrero de 2024.

III. En cuanto a la **parte dispositiva**, consta de nueve artículos y una Disposición final, a continuación de la cual, se incorporan tres anexos.

En cumplimiento de la Directriz 44, los anexos se deben ubicar a continuación de la fecha y de las firmas correspondientes, las cuales no figuran en el texto remitido. Este aspecto deberá tenerse en cuenta en la redacción final que se le dé al Proyecto.

Los tres primeros artículos se corresponden con disposiciones generales, en cuanto se refieren al objeto, definiciones y al ámbito de aplicación, tal como dispone la Directriz 19.

Los artículos 4 y 5, se dedican, respectivamente, a la “*Composición de los áridos reciclados*” y a las “*Categorías y granulometría de los áridos reciclados*, con sendas remisiones a los Anexos I y II, mientras que el artículo 6 se refiere a los “*usos admitidos*”, que a su vez se relacionan en el Anexo III, al que también remite este precepto.

De este modo, se cumplimenta adecuadamente lo previsto en la Directriz 45, a cuyo tenor: “*En la parte dispositiva de la norma habrá siempre una referencia clara y expresa al anexo o, si son varios, a cada uno de ellos*”.

El artículo 7, relativo a los requisitos para la utilización de los áridos reciclados, contiene una remisión a la normativa estatal en los siguientes términos: “*Los áridos reciclados deberán proceder de instalaciones de gestión y tratamiento de residuos de la construcción y demolición o de plantas móviles debidamente autorizadas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular*”.

A propósito de las remisiones normativas, debe recordarse lo indicado en la Directriz 67, según la cual, cuando la remisión resulte inevitable, ésta no habrá de limitarse a indicar un determinado apartado de un artículo, sino que deberá incluir una mención conceptual que facilite su comprensión; “*es decir, la remisión no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta*”.

En el artículo 8 sobre prohibiciones de uso, se establece que “*no podrán utilizarse áridos reciclados que no cumplan los requisitos técnicos y legales para el uso al que se destinen, cuando así esté previsto en una norma armonizada*”.

Se sugiere clarificar el alcance del inciso “*cuando así esté previsto en una norma armonizada*” a fin de erradicar toda duda interpretativa, dotando con ello al precepto de mayor claridad.

El artículo 9, sobre inspección y control, atribuye al órgano ambiental la posibilidad de “*requerir la información o datos necesarios para asegurar el uso debido de estos materiales y su trazabilidad*” (apartado 1), conteniéndose una mención a la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid en lo que atañe al régimen sancionador (apartado 2).

Debe insistirse, en este punto, como ya hemos anticipado, que al tiempo de emitirse este Informe se encuentra ya en vigor la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid (publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el 24 de abril de 2024, entró en vigor el día siguiente al de su publicación), cuya disposición derogatoria prevé la expresa derogación de la citada Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid.

Es por ello por lo que resultará necesario reformular el apartado 2 del artículo 9, eliminando la mención a este texto derogado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La Disposición Final única, referente a la entrada en vigor, se ajusta a la Directriz 43.

Los anexos se refieren a los “*Componentes principales de los áridos reciclados*”, a las “*Categorías de los áridos reciclados en función del porcentaje en peso de sus componentes principales*” y a las “*Aplicaciones admitidas según la categoría y granulometría de los áridos reciclados*”, por lo que se ajustan al apartado a) de la Directriz 46, según el cual: los anexos podrán contener “*conceptos, reglas, requisitos técnicos, etc., que no puedan expresarse mediante la escritura, como, por ejemplo, planos o gráficos*”.

Siendo de carácter eminentemente técnico, no procede emitir pronunciamiento alguno al respecto.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto sometido a consulta merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de la atención de las consideraciones no esenciales y demás observaciones consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada Jefe del Servicio Jurídico
en la Consejería de Medio Ambiente,
Agricultura e Interior.**

María Elena López de Ayala Casado

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fernando Muñoz Ezquerro

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO. CONSEJERÍA DE MEDIO
AMBIENTE, AGRICULTURA E INTERIOR**