



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Dictamen nº: 951/2021

Objeto: Solicitud de dictamen relativa al Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía.

Solicitante: Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.

Ponencia: Moreno Ruiz, María del Mar; Cañizares Laso, Ana; Linares Rojas, María Angustias; Requena López, Tomás. Letrado Mayor.

Presidenta: Gallardo Castillo, María Jesús.

Consejeras y Álvarez Civantos, Begoña; Blanco Argente del Castillo, Eva; Cañizares

Consejeros: Laso, Ana; Carrillo Donaire, Juan Antonio; Dorado Picón, Antonio; Escuredo Rodríguez, Rafael; Gorelli Hernández, Juan; Jareño Rodríguez-Sánchez, José Manuel; López Cantal, Rafael; López Fernández, Soledad; Moreno Ruiz, María del Mar; Pérez Pino, María Dolores; Tárrago Ruiz, Ana.

Secretaria: Linares Rojas, María Angustias.

La solicitud referenciada ha sido dictaminada por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día **13 de diciembre de 2021**, con la asistencia de los citados miembros.

ANTECEDENTES DE HECHO

El 1 de diciembre de 2021 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen relativa al Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía.

La solicitud se formula por la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno y de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 1/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



acuerdo con lo previsto en su artículo 25, párrafo tercero, dado que se ha solicitado con carácter urgente, el plazo para su emisión es de quince días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- El presente anteproyecto de Ley tiene como antecedentes los hitos que señalamos a continuación:

- La formulación por la Comisión de su Comunicación de 3 de marzo de 2010 relativa a la estrategia “Europa 2020” para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Posteriormente, la Comisión elabora su Comunicación de 2 de diciembre de 2015, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, con el objetivo de cerrar un plan de acción de la UE para la economía circular.

- En este contexto, mediante Acuerdo de 12 de julio de 2016, el Consejo de Gobierno aprobó la formulación de la Estrategia Andaluza de Bioeconomía en el que se destacaba como objetivo general el crecimiento y desarrollo sostenible de Andalucía impulsando actuaciones dirigidas al fomento de la producción de recursos y procesos biológicos renovables.

- El 26 de enero de 2017, la Comisión emite Informe dirigido al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación del Plan de acción para la economía circular.

- Finalmente, mediante Acuerdo de 18 de septiembre de 2018, el Consejo de Gobierno, aprueba la Estrategia Andaluza de Bioeconomía Circular.

- Paralelamente, se tramitó hasta su aprobación, la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 2/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



2.- Con fecha 19 de marzo de 2019, el Consejo de Gobierno, dicta acuerdo por el que se aprueba la formulación del “Plan Integral de Residuos de Andalucía. Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030 - PIRec 2030-“.

3.- Con fecha 30 de abril de 2019, el Consejo de Gobierno acuerda instar a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible a iniciar las actuaciones necesarias para la tramitación del Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, con el objetivo de constituirse como la norma básica de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el ámbito de la economía circular.

4.- El 28 de enero de 2020, la Directora General de Calidad Ambiental y Cambio Climático acuerda la apertura del trámite de consulta pública previa, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de lo previsto en el Acuerdo de 27 de diciembre de 2016 del Consejo de Gobierno por el que se adoptan medidas para habilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de la Junta de Andalucía, publica el Anteproyecto de Ley en el Portal Web <https://juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa/detalle/189997.html>. El anteproyecto normativo estuvo publicado desde el día 30 de enero al 12 de marzo de 2020 para la participación pública.

Significar que en el referido plazo, en la dirección electrónica habilitada al efecto (aleca.cpp.cagpds@juntadeandalucia.es), se recibieron diversas aportaciones que fueron valoradas mediante informe de la citada Dirección General de 3 de noviembre de 2020.

5.- Además de esta consulta pública previa, durante el mes de julio de 2020, la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible celebró un taller técnico de participación ciudadana con el objetivo de promover la implicación de todos

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 3/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



los agentes económicos y sociales en la elaboración del Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía. El taller contó con una amplia participación de diferentes entidades de ámbito público y privado, recibándose 659 propuestas y valoraciones específicas con una alta representatividad de los principales sectores y agentes sociales relacionados con la economía circular en Andalucía. Las conclusiones extraídas del taller han sido recogidas en el Informe de 11 de noviembre de 2020 de la Dirección General que tramita el Anteproyecto de Ley.

6.- Con fecha 3 de noviembre de 2020, desde el Servicio de Residuos y Calidad del Suelo, y de conformidad con lo dispuesto en la Instrucción de 25 de noviembre de 2019 de la Viceconsejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, sobre la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones de carácter general, y tras la cumplimentación del trámite de consulta pública previa realizado con fecha de 30 de enero, se remite a la Secretaría General Técnica la documentación prevista en el apartado 2.1 de la citada instrucción, al objeto de solicitar el correspondiente análisis previo en relación al anteproyecto de ley (“aleca”) y continuar con la tramitación de la norma antes mencionada. Como documentación adjunta se acompaña, fechada también de 3 de noviembre de 2020:

- Borrador inicial del Anteproyecto de Ley.
- Documentación acreditativa de consulta pública previa.
- Propuesta de inicio.
- Memoria justificativa.
- Memoria de principios de buena regulación.
- Memoria económica.
- Evaluación de la incidencia en la competencia efectiva, unidad de mercado y las actividades económicas (Anexo I).
- Informe de evaluación de impacto de género.
- Memoria de evaluación del nivel de afección de la norma a menores de edad.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	14/12/2021	PÁGINA 4/93
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- Memoria en la que se indique que el proyecto de disposición no establece restricciones ni a la libertad de establecimiento, ni a la libre prestación de servicios.
- Resolución sobre alcance y extensión del trámite de audiencia a la ciudadanía y de información pública o, en su caso, su innecesariedad.
- Informe de no afección a otras Consejerías.
- Designación de persona encargada de coordinar el expediente.
- Estudios, consultas y otras actuaciones que garanticen el acierto y legalidad de la norma así como informe de valoración de la consulta pública previa e informe de análisis de los resultados del taller de participación.

7.- A la vista de la anterior documentación, con fecha 12 de noviembre de 2020 la Excm. Sra. Consejera acuerda iniciar el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley.

8.- Seguidamente figura en el expediente Acta de 2 de diciembre de 2020 del Secretario del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, para hacer constar que en la sesión 17 de noviembre, la Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible presenta el Anteproyecto de Ley elaborado por su Consejería conforme a lo dispuesto en el artículo 43.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Asimismo el Consejo de Gobierno declara su urgencia y acuerda que se continúe con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como proyecto de Ley solicitando solamente los dictámenes e informes legalmente preceptivos. Todo ello sin perjuicio de que durante la tramitación del procedimiento, podrá concederse audiencia a otros organismos o entidades, así como la posibilidad de recabar otros informes, cuando ello resulte necesario o conveniente.

Asimismo, acuerda consultar en el trámite de audiencia a los siguientes organismos y entidades que tienen relación con la materia y que el órgano que tramita el Anteproyecto de Ley ha considerado interesados: AEVAE Asociación Española para

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 5/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la Valorización de Envases; Agrupación de Fabricantes de Cemento de Andalucía AFCA; Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA); Asociación para el reciclaje de bombillas y fluorescentes AMBILAMP; Asociación Andaluza de desguaces; Asociación Andaluza de Mujeres Empresarias del Sector del Medio Ambiente (ANSEMAC); Asociación de abastecimientos de agua y saneamientos de Andalucía (ASA); Asociación de Empresas del Hormigón y Áridos del Sur; Asociación de Empresas del Sector Medioambiental de Andalucía AESMA; Asociación de Empresas Forestales y Paisajísticas de Andalucía AAEF; Asociación de Empresas Gestoras de Residuos de la Construcción y demolición Andalucía AGRECA; Asociación de Empresas Gestoras de Residuos y Recursos Especiales ASEGRE; Asociación de Gestores de Residuos del Sur AGRESUR; Asociación de Grandes Industrias del Campo de Gibraltar AGI; Asociación de Industrias Químicas, Básicas y Energéticas de Huelva AIQBE; Asociación de Investigación de la Industria Textil AITEX; Asociación Española de Bioempresas; Asociación Española de Neumáticos Reciclados; Asociación Española Operadores Públicos del Agua AEOPAS; Asociación para la defensa de la Naturaleza WWF/ADENA; CC.OO. - Andalucía; Cespa Gestión de Residuos, S.A.U.; Círculo de Empresas Andaluzas de la Construcción, Consultoría y Obra Pública CEACOP; Colegio de Ambientólogos de Andalucía COAMBA; Colegio de Ingenieros Técnicos Obras Públicas de Andalucía Oriental; Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Andalucía; Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Forestales y Graduados en Ingeniería Forestal y Medio Natural -Delegación Andalucía-; Colegio Oficial de Químicos de Andalucía; Colegio Profesional de Biólogos de Andalucía; Confederación Andaluza de Empresarios de Alimentación y Perfumería (CAEA); Confederación de Empresarios de Andalucía CEA; Confederación de Empresas de Economía Social de Andalucía Andalucíaescoop; Confederación Hidrográfica del Guadalquivir; Consejo Andaluz de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación; Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos; Consejo Andaluz de Colegios Profesionales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos; Consejo Andaluz de Colegios Profesionales de Ingenieros Industriales; Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Agrícolas de España; Consejo Superior de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 6/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Investigaciones Científicas - CSIC; Consorcio Almanzora- Levante-Los Vélez para recogida y tratamiento de RSU; Consorcio de RSU Condado, Segura y Las Villas; Consorcio de RSU del Guadiel; Consorcio de RSU Sierra de Cazorla; Consorcio del Sector II de la provincia de Almería para la Gestión de Residuos; Consorcio Medioambiental Estepa-Sierra Sur-El Peñón; Consorcio Provincial de Residuos de Granada; Servicio de Tratamiento de Residuos Municipales de Granada RESUR GRANADA; Consorcio Provincial de Residuos Sólidos Urbanos de Málaga; Consorcio Residuos Sólidos Poniente Almeriense; Cooperativas Agro-alimentarias de Andalucía; Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos de Andalucía COAG; Corporación Tecnológica de Andalucía; Diputación Provincial de Almería; Diputación Provincial de Cádiz; Diputación Provincial de Córdoba; Diputación Provincial de Granada; Diputación Provincial de Huelva; Diputación Provincial de Jaén; Diputación Provincial de Málaga; Diputación Provincial de Sevilla; Ecoembalajes España, S.A.; Ecologistas en Acción - Andalucía; Ecopilas; European Recycling Platform; FCC - Fomento, Construcciones y Contratas; Federación Andaluza de Municipios y Provincias; Federación de consumidores en acción de Andalucía FACUA - ANDALUCÍA; Federación Española de Municipios y provincias; Fundación Ambiental ECO RAAE; Fundación ANDALTEC I+D+I; Fundación ECOASIMELEC; Fundación ECOFIMÁTICA; Fundación ECOLEC; Fundación ECOLUM; Fundación ECOTIC; Fundación TRAGAMÓVIL; GREENPEACE-ESPAÑA; Mancomunidad de los Alcores para la gestión de los residuos sólidos urbanos ECOALCORES; Mancomunidad de Municipios "Río Nacimiento"; Mancomunidad de Municipios de la comarca de Écija; Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental; Mancomunidad de Municipios de la Sierra de Cádiz; Aguas Sierra de Cádiz; Basuras Sierra de Cádiz; Mancomunidad de Municipios de la Sierra Morena de Sevilla; Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar; Agua y Residuos del Campo de Gibraltar, S.A.; Mancomunidad de Residuos Sólidos Urbanos del Andévalo; Mancomunidad del Guadalquivir; Mancomunidad para la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos de Sevilla y su Área Comarcal; Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto demográfico; Plataforma Tecnológica y de

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 7/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Innovación Biomasa para la Bioeconomía; Residuos Urbanos Jaén, S.A.; SIGFITO Agroenvases, SL; SIGRE Medicamento y Medio Ambiente, S.L.; Sistema de Gestión de Aceites Industriales Usados en España; Sistema Integrado de Gestión de Neumáticos Fuera de Uso; Sistema Integrado de Gestión de Productores Independientes; Sociedad Ecológica para el Reciclado de Envases de Vidrio; Tratamiento Neumáticos Usados, S.L. NTU; UGT - ANDALUCÍA; Unión de Agricultores y Ganaderos de Andalucía (COAG-ANDALUCÍA); Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA-ANDALUCÍA); Urbaser Compañía global de Gestión Medioambiental; Valoriza Servicios Medioambientales Universidad de Almería; Universidad de Cádiz; Universidad de Córdoba; Universidad de Granada; Universidad de Huelva; Universidad de Jaén; Universidad de Málaga; Universidad de Sevilla; Universidad Internacional de Andalucía; Universidad Pablo de Olavide.

9.- A continuación, el centro directivo elabora el primer borrador del Anteproyecto de Ley fechado de 17 de noviembre de 2020 y de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dicta Resolución de 1 de diciembre de 2020 (BOJA nº 235, de 4 de diciembre de 2020) por la que somete el proyecto normativo a los trámites de audiencia e información pública a las entidades y órganos mencionados anteriormente para que en el plazo de 15 días hábiles formulen las observaciones pertinentes preferentemente en formato digital y abierto con formulario disponible al efecto en la web <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/cae>, para lo cual el texto estuvo disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/participacion/todos-documentos/detalle/207737.html>.

10.- En cumplimiento de lo anterior, el centro proponente dirige los correspondientes oficios y comunicaciones electrónicas a los órganos y entidades relacionadas anteriormente, de todo lo cual hay constancia en el expediente, así como de los acuses de recibo por los receptores.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	14/12/2021	PÁGINA 8/93
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



11.- Asimismo, se acuerda solicitar informe de los siguientes órganos: A las Secretarías Generales Técnicas del resto de Consejerías; Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía; Cofradías de Pescadores; Consejo Andaluz del Agua; Consejo Andaluz de Medio Ambiente; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; Consejo Andaluz de Concertación Local; Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía; Dirección General de Infancia; Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía; Secretaría General para la Administración Pública; Unidad de Igualdad de Género de la Consejería que tramita el proyecto normativo; Dirección General de Presupuestos; Comisión Consultiva de Contratación Pública.

12.- En cuanto a los informes recabados, consta la recepción de informes de la siguiente procedencia:

- Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (informe 4/2021, aprobado por su pleno de 25 de marzo de 2021).
- Consejo Andaluz del Agua (con fecha 21 de diciembre de 2020 comunica que no está constituido y no existe régimen transitorio de funcionamiento).
- Consejo Andaluz de Medio Ambiente (mediante sesión virtual de 2 de febrero de 2021 se presenta el Anteproyecto de Ley según certificado).
- Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía (de 7 de enero de 2021).
- Dirección General de Infancia (de 12 de enero de 2021).
- Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (de 18 de enero de 2021).
- Secretaría General para la Administración Pública (de 11 de enero de 2021).
- Unidad de Igualdad de Género de la Consejería que tramita el proyecto normativo (de 22 de diciembre de 2020).
- Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (de 10 de febrero de 2021). En relación con la valoración que el Centro Directivo realiza sobre el informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, significar que este órgano, comunica su disconformidad con la citada valoración y considerando la misma lesiva a

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 9/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



competencias locales, conforme a lo prevenido en los *artículos 5.1 y 3.1.b)* de la *Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local*. Asimismo, comunica que se ha recibido petición de más de dos tercios de miembros de este Consejo para solicitar el informe del Consejo Andaluz de Concertación Local previsto en dichos preceptos, por lo que se formaliza la oportuna petición. No obstante, con fecha 13 octubre 2021 y dado el carácter de urgencia de la tramitación del Anteproyecto de referencia, y habiendo transcurrido el plazo de emisión del Consejo Andaluz de Concertación Local, la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático considera imprescindible continuar con la tramitación del Anteproyecto de acuerdo con lo previsto en el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, si bien incorpora al texto del Anteproyecto de Ley la nueva redacción de los artículos, derivada de las sesiones mantenidas por el grupo de trabajo, sin perjuicio de la incorporación al expediente administrativo del informe que, en su caso, emita posteriormente el Consejo Andaluz de Concertación Local, lo que tiene lugar el 15 de julio de 2021, según acta de la sesión.

- Consejo Andaluz de Concertación Local (de 28 de julio de 2021).
- Comisión Consultiva de Contratación Pública (informe 2/2021 de 26 de julio).
- Dirección General de Presupuestos (de 1 de julio de 2021). En relación con este informe, significar que tras el requerimiento de ampliación de información, el Centro Directivo elabora memoria económica modificada así como memoria económica complementaria, (ambas de 17 de junio de 2021, junto con sus anexos sobre gastos de personal y financiación).

13.- A continuación figura en el expediente Certificado de la Directora General de Calidad Ambiental y Cambio Climático de 9 de junio de 2021 relativa al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa derivadas del artículo 13.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, en el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 10/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



14.- El resultado de los trámites de audiencia e información pública es valorado por la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático en sendos informes de 7 de mayo de 2021, a los que acompaña anexo I conteniendo tablas sobre su diferente valoración técnica, tras lo cual el Centro Directivo elabora el segundo borrador -sin fechar- .

15.- Con fecha 9 de mayo de 2021, la citada Dirección General dirige comunicación interior a la Secretaría General Técnica remitiendo la documentación prevista en el apartado 4.4 de la Instrucción de 25 de noviembre de 2019 de la Viceconsejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, sobre la elaboración de Anteproyectos de Ley y Disposiciones Reglamentarias, a los efectos de que se emita informe sobre la disposición proyectada, adjuntado para ello enlace de consigna para su descarga.

16.- El 24 de mayo de 2021, el Servicio de Legislación, Informes y Tribunales de la Secretaría General Técnica, emite informe sobre el Anteproyecto de Ley, en el que se formulan diversas observaciones.

17.- Tras la recepción del preceptivo informe de la Secretaría General Técnica, con fecha 28 de junio de 2021 el Centro Directivo realiza su valoración y seguidamente redacta sendos borradores del Anteproyecto de Ley, sin fechar para su inmediata remisión al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (oficio de 2 de julio de 2021).

18.- El 25 de octubre de 2021, el Gabinete Jurídico emite su informe con referencia SSCC2021/89 (págs. 1760-1791), cuyas observaciones son valoradas por la Dirección General que tramita el proyecto el 4 de noviembre de 2021. A continuación, el Centro Directivo redacta nueva memoria justificativa de misma fecha y nuevo texto adaptado al precitado informe -cuarto borrador- .

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 11/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



19.- Seguidamente, el cuarto borrador es remitido al Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, para su preceptivo informe, cuyo Pleno emite su dictamen 4/2021 el 26 de noviembre de 2021.

20.- Valorado el referido dictamen el 26 de noviembre de 2021 por la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, seguidamente redacta quinto y último borrador del texto fechado de 30 de noviembre de 2021 para su ulterior remisión a este Consejo Consultivo.

21.- Como últimas actuaciones se incorporan al expediente los siguientes documentos:

- Escrito de observaciones al texto del Anteproyecto de Ley formuladas por el Secretariado del Consejo de Gobierno (de 29 de noviembre de 2021).
- Diligencia de Transparencia de 2 de diciembre de 2021 de la Sra. Viceconsejera en la que se deja constancia de que en la tramitación se ha dado cumplimiento de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado 1 del artículo 13 de la Ley 1/2014.

La disposición proyectada ha sido objeto de estudio por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, en su sesión de 29 de noviembre de 2021, donde tras realizar diversas observaciones, se acuerda solicitar dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía, según consta en la certificación de su Secretario de 30 de noviembre de 2021.

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen de este Consejo Consultivo, consta de exposición de motivos, ochenta y siete artículos distribuidos en siete títulos, cinco disposiciones adicionales, ocho disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	14/12/2021	PÁGINA 12/93
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

1. El Anteproyecto de Ley.

A) La Ley cuyo Anteproyecto se somete al dictamen de este Órgano Consultivo tiene por objeto la aprobación del “Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía”, que pretende constituirse como la norma básica de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el ámbito de la economía circular.

Antes de examinar los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma involucrados en la regulación contenida en el Anteproyecto sometido a consulta y constatar si éstos dan respaldo legítimo a la futura Ley del que aquél es su primer paso significativo, es aconsejable exponer sucintamente el contenido del Anteproyecto que permita una primera impresión en orden a la comprensión siquiera somera del modo en que el texto aborda el significado del concepto de “economía circular”, que es la rúbrica misma de éste, a la vez que en un camino inverso que lleva a la circularidad, valga la expresión, permita también hacerse una idea somera de qué sea ese nuevo concepto de nuestro lenguaje social, económico y político e incipientemente, o mejor dicho, normativo (Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha, Anteproyecto de Ley de Economía Circular de la Comunidad Autónoma de Madrid).

A este respecto, según la propia exposición de motivos, la Ley de Economía Circular persigue un desarrollo sostenible, que haga compatible el crecimiento económico con una utilización adecuada de los recursos naturales existentes con la pretensión de crear un marco normativo adecuado para el desarrollo de la economía circular en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, estableciendo las bases fundamentales que aborden, de manera transversal, la transición hacia un nuevo

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 13/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



sistema de protección ambiental, más eficiente en el uso de los recursos, en el cual el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y en el que se reduzca al mínimo la generación de residuos.

Así, el título I (“DISPOSICIONES GENERALES”) al tratar de delimitar el “objeto” de la futura Ley pone de relieve la necesidad de alcanzar un “nuevo modelo de protección ambiental basado en una economía circular”, revelando así que es la protección del medio ambiente lo que lleva al “conjunto de condicionamientos” que incorpora el texto que aspira a lo normativo y en que toda disposición normativa se convierte, significativamente al servicio del Estado Social; una protección del medio ambiente a través de la minimización de residuos que se pretende conseguir con el uso eficiente de los recursos y la prolongación de la vida útil de los productos. Y en este orden de cosas, el conjunto de definiciones del artículo 3 arroja piezas conceptuales con las que familiarizarse en la nueva regulación.

El título II (“GOBERNANZA”) crea la Oficina Andaluza de Economía Circular como unidad administrativa para el desarrollo de funciones de asesoramiento, dinamización, coordinación y gestión de las acciones previstas en la Ley y configura como instrumento de “gobernanza” la “Estrategia Andaluza para la Economía Circular” (art. 8), contemplando además los “instrumentos de planificación de ámbito local” (arts. 9 y 10) y medidas concretas en la contratación pública, que se define así como ecológica (art. 11), singularizando la contratación pública de productos clave (art. 12).

El despliegue hacia el sector productivo se profundiza en el título III: aborda la implantación de la economía circular en la Comunidad Autónoma, configurando el análisis de ciclo de vida (se crea el Registro público andaluz de análisis de ciclo de vida) como una herramienta para lograr la circularidad en la producción y el consumo, y caracterizando los proyectos de actividades de valorización material como inversiones empresariales de interés estratégico (arts. 13 a 22).

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	14/12/2021	PÁGINA 14/93
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



El aspecto relativo a la gestión de residuos, ya en la escatología de la circularidad, figura en el título IV y el título V vuelve a la circularidad sin marginar “las últimas cosas”: cadenas de valor de productos clave, cadenas de valor de electrónica, tecnologías de la información y la comunicación, baterías y vehículos; plásticos y envases; textiles; alimentos, nutrientes y bioproductos; agua; construcción y edificios, incluyendo la obra pública.

El título VI regula el aspecto de la “formación, investigación, desarrollo e innovación”, con la pretensión de crear una concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas que actúen en el campo de la economía circular de Andalucía.

El título VII (arts. 71 a 87) finalmente se refiere a la indispensable “disciplina” que forma parte de todo lo jurídico que se precie como tal, por aquello tan claro al sentido común de que no existe obligación si no se puede hacer cumplir.

El texto en su parte final y entre los habituales contenidos normativos propios de la misma, modifica la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental y el Anexo IX del Reglamento de Residuos de Andalucía, aprobado por el Decreto 73/2012, de 22 de marzo.

B) Así pues, de lo expuesto se desprende la idea de que con la denominación de economía circular se hace alusión a un nuevo modelo de producción y consumo en el que el valor de los productos, materiales y recursos se mantengan en la economía durante el mayor tiempo posible, en la que se reduzcan al mínimo la generación de residuos y se aprovechen con el mayor alcance posible los que no se pueden evitar. Esas son las palabras que figuran al inicio del “El primer Plan de acción para una transición efectiva hacia la economía circular” de la “Estrategia Española de Economía Circular”. Se trata de superar el actual sistema económico (“economía lineal”) basado en la pauta “usar-consumir-tirar”. La finalidad es poner freno a “la elevada presión

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 15/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



sobre el medio ambiente” que tal tipo de economía genera. Aunque en esa aproximación conceptual figura lo económico y luego la protección ambiental, es claro que ésta constituye la preocupación explícita que justifica el nuevo planteamiento económico.

Precisamente esa es la preocupación que figura en primer lugar en la escena del “Circular Economy Action Plan. For a cleaner and more competitive Europe”, Plan adoptado por la Comisión Europea, cuando la iluminadora primera afirmación contenida en el Plan pone de relieve que “there is only one planet Earth, yet by 2050, the World will be consuming as if there were three”.

Como se puede comprobar, se pretende conciliar economía y medio ambiente, pero es claro que es la protección de este lo que ha llevado a replantearse el modo económico lineal predominante. Expresado por tanto de otra forma, el concepto de economía circular implica un conjunto de políticas y medidas que pretende en última instancia proteger el medio ambiente, sin que ello suponga un impacto económico negativo mediante el fomento y promoción de nuevas posibilidades de mercado aprovechando los diferentes elementos y las diversas fases que integrarían aquélla.

No cabe duda de que se trata de un objetivo de largo alcance, más aún cuando todavía no puede considerarse que existe un sistema propiamente dicho de economía circular dada la dificultad para abordar de forma precisa y normativa una temática que concierne a la actuación de numerosos agentes y que implica el juego de principios diversos en función del sujeto actuante.

En este sentido puede decirse que el Anteproyecto de Ley sometido a dictamen es ambicioso. Cosa distinta será la virtualidad última de la Ley que eventualmente apruebe el Parlamento, pues como sucede en general con las normas, pero más aún con aquellas cuyo cumplimiento requiere la voluntad y colaboración (no siempre fácil ni posible) de sujetos de diferente naturaleza, van a ser esa voluntad y colaboración las

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 16/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



que en gran medida fragüen el éxito de la disposición cuyo texto se examina en esta fase.

2. El fundamento competencial.

Una vez introducida la temática abordada en el texto sometido a consulta, que muestra que es la protección del medio ambiente la razón de ser del mismo, pues resulta obvio que toda la intervención que la misma lleva consigo o pueda implicar carece de sentido sin tal *leitmotiv*, es obvio, que es la competencia relativa al medio ambiente la implicada en el texto, competencia sobre la que este Consejo ha tenido oportunidad de pronunciarse numerosas veces y no es necesario repetir lo que se ha declarado de forma constante.

a) No obstante, es necesario señalar que el título competencial que permite fundar el texto remitido se consigna en el artículo 57.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, conforme al cual:

“Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en relación con el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos; el establecimiento y regulación de medidas de sostenibilidad e investigación ambientales; la regulación de los recursos naturales; la regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes; la regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo; la regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma, así como de los efectuados a las aguas superficiales y subterráneas que no transcurren por otra Comunidad Autónoma; la regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación del suelo y del subsuelo; la regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Andalucía; la regulación del régimen de autorizaciones y seguimiento de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 17/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



emisión de gases de efecto invernadero; el establecimiento y la regulación de medidas de fiscalidad ecológica; y la prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, así como el correspondiente régimen sancionador". El precepto finalmente atribuye a la Comunidad Autónoma "*competencias para el establecimiento de normas adicionales de protección*", lo que constituye el complemento de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1. 23ª de la Constitución Española.

La competencia autonómica debe pues interpretarse de conformidad con el citado artículo 149.1.23ª de la Constitución Española, que, como es sabido, atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la "*legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección*". Esto constituye ya un lugar común en la consideración de la distribución competencial en esta materia, que no por ello conviene recordar; no en vano el texto intenta adecuarse a la normativa básica vigente y, en su caso, sus mandatos podrían ser removidos por futura normativa básica. De los últimos dictámenes de este Consejo sobre la materia deben recordarse los dictámenes 553/2017 y 335/2021, que daban por reproducido lo expuesto en el dictamen 545/2013 de este Consejo Consultivo sobre la delimitación entre la competencia estatal y autonómica en la materia, que venía a su vez a resumir la doctrina sentada por este Órgano en una larga serie de dictámenes y la evolución de la jurisprudencia constitucional.

Cabe recordar a este respecto que los rasgos característicos de la competencia estatal, sistematizados inicialmente en la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5.c), aparecen condensados en la STC 141/2014, de septiembre, FJ 5. E) conforme a la cual "la característica de esta competencia estatal reside en que su carácter transversal y polifacético determina precisamente la afectación a los más variados sectores del ordenamiento (STC 64/1982) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3)". Pero esta transversalidad, declara esta Sentencia, transcribiendo también

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 18/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



lo ya afirmado en la STC 102/1995, “no puede justificar su *vis expansiva*, ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino solo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora”. Continúa la Sentencia sumariando que: “por ello, en la delimitación competencial de este título con otros colindantes o conexos, hay que atender fundamentalmente a un criterio teleológico, de tal forma que solo las normas estatales cuyo objetivo directo e inmediato sea la protección del medio ambiente pueden afectar legítimamente a las competencias autonómicas conexas. En definitiva, ‘la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23ª), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener’ (STC 69/2013, FJ 1). Y ‘por el contrario (...) resultará vulneradora del orden competencial cuando la normativa estatal comporte, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental (...) no puede ignorarse, y debe ser reiterado una vez más, que para que la afectación transversal de las competencias sectoriales implicadas favorezca el ejercicio de todas ellas son convenientes mecanismos de cooperación y coordinación de las Administraciones competentes (STC 194/2004, FF. JJ. 8 y 9)’ (STC 69/2013, FJ 1)”.

Si se ha fijado como título competencial que legitima el texto el previsto en el artículo 57.3 del Estatuto de Autonomía, no puede marginarse la regulación contenida en el título VII de dicho texto estatutario, que precisamente lleva por rúbrica “Medio ambiente”. Es significativo el contenido del mismo pues concierne derechamente al del propio Anteproyecto y es que tras proclamar que “los poderes públicos orientarán sus políticas a la protección del medio ambiente” (art. 195), justamente se despliega un conjunto de preceptos que atañen de modo directo a la regulación que se proyecta.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 19/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Así, y en lo que aquí interesa destacar: el artículo 196 (“Uso sostenible de los recursos naturales”) señala que “los poderes públicos promoverán el desarrollo sostenible, el uso racional de los recursos naturales garantizando su capacidad de renovación” y que “la Comunidad Autónoma promocionará la educación ambiental en el conjunto de la población”; el artículo 197 (“Producción y desarrollo sostenible”) dispone que “en el marco de sus competencias, los poderes públicos de Andalucía orientaran sus políticas (...) al fomento de una tecnología eficiente y limpia” proclamando que “todos los sectores económicos vinculados al desarrollo sostenible cumplen un papel relevante en la defensa del medio ambiente” (apartado 1), así como que los poderes públicos de Andalucía “impulsarán las políticas y dispondrán los instrumentos adecuados para hacer compatible la actividad económica con la óptima calidad ambiental, velando porque los sectores productivos protejan de forma efectiva el medio ambiente” (apartado 2), y “protegerán el ciclo integral del agua, y promoverán su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general”; el artículo 198 relativo a una materia tan cara al texto sometido a consulta, como es la de los residuos, dispone que “corresponde a la Junta de Andalucía la planificación, supervisión y control de la gestión de los residuos urbanos e industriales” y que “se adoptarán los medios necesarios tanto para asegurar el cumplimiento de las normas como de las medidas para la reducción, reciclaje y reutilización de los residuos”; el artículo 201.2 que contempla el “control de la calidad del agua” como fin de las políticas para mejorar la calidad de vida ante la contaminación; el artículo 202 que alude al “desarrollo sostenible” como objetivo de estrategias integrales en el mundo rural; el artículo 204 (“Utilización racional de los recursos energéticos”) conforme al cual “los poderes públicos de Andalucía pondrán en marcha estrategias dirigidas a evitar el cambio climático” y “para ello potenciarán las energías renovables y limpias, y llevarán a cabo políticas que favorezcan la utilización sostenible de los recursos energéticos, la suficiencia energética y el ahorro”; y el artículo 206 relativo a los incentivos y medidas fiscales para la consecución de los objetivos de ese título VII.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	14/12/2021	PÁGINA 20/93
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



b) Por otro lado, el título de la Ley evoca la competencia en materia económica (“economía circular”), pero realmente lo económico no es el objeto de la regulación, pues su afectación es solo consecuencia de una disciplina que tiene por la protección del medio ambiente su razón de ser, como sucedería por lo demás con la regulación de cualquier otra materia, piénsese por ejemplo en la ordenación urbanística. En todo caso debe recordarse que la competencia estatal ex artículo 149.1.13ª de la Constitución (“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”), claramente transversal y que responde a la “necesaria coherencia de política económica” y “exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores” (STC 186/1988, FJ 2), debe ser interpretada restrictivamente (en palabras de la STC 141/2014, citada. FJ 5.C), de modo que “no toda medida, por el mero hecho de tener incidencia económica, puede incardinarse en este título, siendo necesario que tenga ‘una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico’ (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5, entre otras muchas)” (STC 141/2014).

c) Así pues, se está ante la protección del medio ambiente, y la transversalidad referida que caracteriza la competencia estatal no es sino consecuencia de la propia transversalidad fáctica de la materia medioambiental, como el contenido de la propia Ley pone de relieve, pues prescindiendo del inevitable juego por fiduciario de la materia contemplada en el artículo 47.1.1ª del Estatuto (“*el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos*”) o el 47.3 (“expropiación forzosa”), que nada tienen que ver con la transversalidad (todas las materias lo serían entonces), figuran afectadas la contratación pública, respecto de la que la Comunidad Autónoma tiene según el artículo 47.2.3ª del Estatuto la competencia compartida (“los contratos y concesiones

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 21/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



administrativas”), las aguas (art. 50 del Estatuto), “formación, investigación e innovación” (arts. 52 y 54 del Estatuto), edificación, urbanismo, obras públicas (art. 56 del Estatuto), salud (art. 55 del Estatuto), fomento (art. 45 del Estatuto), estadística (art. 76.2 del Estatuto), o la competencia en materia fiscal y tributaria (arts. 175 y 180 del Estatuto), aunque la fiscalidad ecológica figura ya mencionada en el artículo 57.3 y en el artículo 206.2, por citar algunas.

d) Por otro lado, el anteproyecto hace protagonista en una gran parte de sus diversas escenas (de casi todas) no solo a la Administración autonómica, sino a la Administración local, lo que hace imprescindible aludir al artículo 60 del Estatuto de Autonomía conforme al cual: por un lado “corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1.18.^a de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye: a) Las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales. b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III. c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos” (apartado 1); por otro lado, “corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en todo lo no establecido en el apartado 1” (apartado 2); y finalmente “en el marco de la regulación general del Estado, le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias sobre haciendas locales y tutela financiera de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía de éstos, y dentro de las bases que dicte el Estado de acuerdo con el artículo 149.1.18.^a de la Constitución”.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 22/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Sobre la autonomía local basta con remitirse a lo considerado en el dictamen 827/2009, de 10 de diciembre, sobre el Anteproyecto de Ley origen de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

3. La normativa a considerar y otros instrumentos.

a) En otro orden de consideraciones debe tenerse en cuenta en el ámbito de la Unión Europea, y en un plano no normativo, la Comunicación, de 2 de diciembre de 2015, de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”, que considera que la transición a una economía más circular brinda la oportunidad de transformar nuestra economía y de generar nuevas ventajas competitivas y sostenibles y el ya citado “Circular Economy Action Plan. For a cleaner and more competitive Europe”.

Desde el punto de vista normativo, debe destacarse la Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE, relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos; la Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos; la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos; la Directiva (UE) 2018/852, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases; y la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medioambiente.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 23/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



b) A nivel estatal está “El primer Plan de acción para una transición efectiva hacia la economía circular” de la “Estrategia Española de Economía Circular”, ya citado, y a nivel normativo no existe ninguna disposición relativa a la economía circular y la que más concierne a la aquí proyectada es la Ley 22/2011 de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, básica en los términos de su disposición final primera. Al respecto también debe citarse el Proyecto de Ley de residuos y suelos contaminados, que el Anteproyecto ha tenido en cuenta siquiera parcialmente, aun cuando no lo declare expresamente.

c) A nivel andaluz y en un plano no normativo destaca la “Estrategia Andaluza de Bioeconomía Circular”, aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno el 18 de septiembre de 2018, y en el normativo la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía y la Ley 7/2007.

II

En cuanto atañe a la tramitación seguida por la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible para la elaboración de este Anteproyecto de Ley, el examen del expediente permite anticipar que se han aplicado las prescripciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como las contenidas en otras disposiciones legales y reglamentarias que inciden sobre la tramitación.

En efecto, a la luz de los antecedentes fácticos que nos ofrece el expediente, puede afirmarse que el procedimiento se ha ajustado en su tramitación a los requisitos exigibles.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 24/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En este sentido, consta que con fecha 28 de enero de 2020, la Directora General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, resuelve someter a consulta pública previa el Anteproyecto de Ley, en aplicación de lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el Acuerdo de 27 de diciembre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para habilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de la Junta de Andalucía. El Anteproyecto de Ley estuvo expuesto el Portal Web de la Junta de Andalucía <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa/detalle/189997.html>, del 30 de enero al 12 de marzo de 2020 ambos inclusive. Habiéndose habilitado al efecto la dirección electrónica alecca.cpp.cagpds@juntadeandalucia.es, se recibieron diferentes aportaciones que fueron valoradas por el órgano directivo en su informe de 3 de noviembre de 2020.

Durante el mes de julio de 2020, la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible celebró un taller técnico de participación ciudadana con el objetivo de promover la implicación de todos los agentes económicos y sociales en la elaboración del Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía. El taller ha contado con una amplia participación de diferentes entidades de ámbito público y privado, recibiendo más de seiscientos cincuenta propuestas y valoraciones específicas, lo que ha evidenciado una alta representatividad de los principales sectores y agentes sociales relacionados con la economía circular en Andalucía.

Asimismo, consta que el procedimiento se inicia por acuerdo de 12 de noviembre de 2020 de la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible. Dicha resolución se acompaña del borrador del Anteproyecto de Ley, memoria justificativa y económica, de conformidad con lo establecido en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006, y a tenor de lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera. En cuanto a esta memoria, a la que

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 25/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



se adjuntan sendos anexos sobre gastos de personal y financiación, se concluye que el Anteproyecto de Ley supone un compromiso de gasto futuro que tendrá actuaciones diversas como la elaboración de una estrategia para el impulso de la economía circular que define medidas para el cumplimiento de los objetivos expuestos en el Anteproyecto de Ley, que precisa de financiación, la planificación en materia de desperdicio alimentario y las acciones que se desprenderán de ella y de mecanismos de promoción de las actividades relacionadas con la economía circular, incentivando la realización de actividades de economía circular consideradas prioritarias por la norma. Además de estas obligaciones concretas, de la norma se desprenden algunas prácticas a realizar por parte de las Administraciones Públicas que, pudiéndose incorporar dentro de acciones o partidas presupuestarias ya contempladas, deberían tenerse en consideración al suponer una modificación estructural de los gastos en los aspectos que encierran. Entre estas podemos encontrar las campañas de sensibilización y concienciación y las prácticas de información y participación pública.

Significar que en la sesión del Consejo de Gobierno de 17 de noviembre de 2020, la citada Consejera presentó el Anteproyecto de Ley elaborado por su Consejería a propuesta de la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático acordando continuar su tramitación con el carácter de urgente.

De igual modo, la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático incorpora al expediente el “test de evaluación de la competencia”, Anexos I y II, en relación con el proyecto normativo en trámite (de 10 y 11 de noviembre de 2020 respectivamente) documentos elaborados de conformidad con lo previsto en el artículo 8.3.a) de los Estatutos de la Agencia de la Competencia de Andalucía, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre. En este caso, la norma sí distorsiona y restringe la competencia efectiva según señala el órgano directivo proponente, regulando el acceso de actividades económicas. Concretamente, en el Anexo II, se indican como efectos específicos sobre la competencia efectiva los siguientes: Otorgar derechos exclusivos o preferentes para la explotación de algunos recursos, la producción de un

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 26/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



determinado bien o la prestación de algún servicio en el mercado; Limitar la posibilidad de algunas empresas para prestar un servicio; Ofrecer un bien o participar en una actividad comercial; Limitar la oferta de las diferentes empresas; Conceder a determinados operadores del mercado un trato ventajoso con respecto a otros competidores actuales o potenciales, etc.

Si bien no se ha emitido informe separado de valoración de cargas administrativas, de conformidad con lo establecido en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006, se realiza su análisis en la memoria justificativa.

También consta que, con objeto de dar cumplimiento a la precitada Instrucción de 25 de noviembre de 2021 de la Viceconsejería actuante, se ha emitido memoria sobre libertad de establecimiento y libre prestación de servicios de conformidad con lo establecido en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, concluyéndose que en este caso la disposición proyectada no establece restricciones.

Se ha incorporado al expediente el informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite (de 3 de noviembre de 2020), cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 45.1.a) de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 93/2004, de 9 de marzo, que regula su elaboración. De acuerdo con lo informado, el contenido del Anteproyecto de Ley se encuentra en consonancia con lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y con el artículo 10 de la Ley 12/2007, concluyendo que la materia objeto de regulación del Anteproyecto no afecta a la igualdad por razón de género, habiéndose redactado conforme a un uso del lenguaje inclusivo, contribuyendo así al fomento de la igualdad entre mujeres y hombres y a la eliminación del lenguaje sexista.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 27/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En relación con dicho informe se ha elaborado informe de observaciones de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante (de 22 de diciembre de 2020), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.3 del Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía.

Asimismo, se emitió el informe sobre el enfoque de derechos de la infancia (3 de noviembre de 2020), de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula, con la aspiración de que contribuya de forma positiva sobre los derechos de los niños y las niñas que tienen reconocidos por la Constitución, la Convención de los Derechos del Niño y demás acuerdos internacionales ratificados por España.

Consta que se ha emitido memoria justificativa del cumplimiento de los principios de buena regulación (de 3 de noviembre de 2020), de conformidad con lo previsto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, ya citada.

Además, la Dirección General de Infancia ha elaborado memoria justificativa sobre el análisis del impacto en la familia de la disposición en trámite (de 12 de enero de 2021), en cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, añadida por el apartado tres de la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Consta, asimismo, que el Consejo de Gobierno en sesión de 11 de noviembre de 2020, acuerda, a propuesta de la Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, continuar con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley, concretándose las consultas, dictámenes e informes a

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 28/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



solicitar, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 43.3 de la Ley 6/2006. Asimismo acuerda su carácter de urgencia.

La documentación remitida acredita la emisión de informes con la siguiente procedencia: Secretaría General Técnica de la Consejería (24 de mayo de 2021), requerido por el artículo 43.4 de la Ley 6/2006; Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea (1 de julio de 2021), exigido en el Decreto 162/2006; Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (informe SSCC2021/89 de 25 de octubre de 2021), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 45.2 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Secretaría General para la Administración Pública (11 de enero de 2021), emitido de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (10 de febrero de 2021), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, y en los artículos 2 y 3 del Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; Consejo Andaluz de Concertación Local (de 28 de julio de 2021), conforme lo previsto en los artículos 5.1 y 3.1.b) de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local; Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (de 18 de enero de 2021) en los términos de la Ley 12/2007 y del Decreto 17/2012, de 7 de febrero, de conformidad con el punto 4.2 de la Instrucción de 25 de noviembre de 2019; Comisión Consultiva de Contratación Pública (de 26 de julio de 2021) según lo previsto en el Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa, y de conformidad con lo previsto en el punto 4.2.2º de la Instrucción de 25 de noviembre citada; Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía (de 7 de enero de 2021) según lo

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 29/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



previsto en el artículo 39 de la Ley 13/2013, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, y de conformidad con lo previsto en el artículo 43.1.4 de la Ley 6/2006; Consejo Andaluz de Medio Ambiente (de 2 de febrero de 2021) en virtud del artículo 2 del Decreto 51/1995, de 7 de marzo, por el que se crea el Consejo Andaluz de Medio ambiente, y de conformidad con lo previsto en el artículo 43.1.4 de la Ley 6/2006 y con el punto 4.2.2º de la citada Instrucción de 25 de noviembre de 2019; y Agencia de Defensa de la Competencia (de 25 de marzo de 2021) regulado en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

Asimismo, y de conformidad con lo previsto en el citado artículo 43.1.4 de la Ley 6/2006 y con el punto 4.2.2º de la precitada Instrucción, emiten informe: Secretaría General Técnica de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación (de 29 de enero de 2021); Secretaría General Técnica de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (de 14 de enero de 2021); Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Deporte (de 3 de febrero de 2021); Secretaría General de Industria y Minas (sin fechar); Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local (de 21 de enero de 2021);

Por su parte, el Pleno del Consejo Económico y Social emitió su dictamen nº 4/2021, de 26 de noviembre de 2021, conforme a lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 16 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

De igual modo, se ha cumplimentado el trámite de audiencia a los interesados, de acuerdo con las previsiones del artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006. En efecto, según resulta del procedimiento tramitado, constan algunas observaciones y sugerencias formuladas por los distintos organismos y entidades a los que se les ha dado trámite de audiencia. Asimismo el texto, mediante Resolución de 26 de agosto de 2020, se

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 30/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



sometió a información pública por un plazo de quince días, apareciendo publicado en el BOJA núm. 235, de 4 de diciembre de 2020.

El Secretariado del Consejo de Gobierno ha formulado observaciones sobre el texto proyectado en su informe de 29 de noviembre de 2021, antes de que éste fuera remitido a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.

Hay que destacar que los informes emitidos y las observaciones y sugerencias realizadas por las Consejerías, Centros Directivos y Organismos llamados a intervenir en el procedimiento han sido objeto de valoración, quedando reflejo en el expediente de su aceptación o rechazo.

Mediante sendas diligencias de 9 de junio de 2021 y de 2 de diciembre de 2021, sucesivamente y a lo largo de la tramitación del Anteproyecto de Ley se hace constar que, en cumplimiento de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado 1 del artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, la documentación obrante en el expediente se encuentra publicada en la Sección de Transparencia del Portal de la Junta de Andalucía.

Finalmente, la disposición proyectada se ha sometido, antes de su remisión a este Órgano Consultivo, al conocimiento de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras. Esta Comisión, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril, examinó el referido Anteproyecto de Ley en la sesión celebrada el día 29 de noviembre de 2021, realizando diversas observaciones y acordando solicitar el preceptivo dictamen de este Órgano Consultivo.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 31/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



III

Realizadas las consideraciones que preceden y examinado el texto sometido a dictamen, este Consejo considera que el mismo se ajusta al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de lo cual se formulan las siguientes observaciones:

1.- Sobre el contenido programático de algunas partes del texto.

Si bien no puede afirmarse que el texto sea solo y esencialmente programático, sino más bien normativamente incompleto, sí es cierto que contiene algunas disposiciones que simplifícadamente podrían denominarse programáticas, algo que ya pone de relieve el informe del Gabinete Jurídico. Las expresiones “fomentarán”, “promoverán”, “desarrollarán”, “realizarán” sin elementos (temporales o de otro orden) que permitan constatar normativamente el cumplimiento de tales actuaciones, son una clara muestra de ello. En este sentido se pueden considerar de contenido intensamente programático, entre otros, y sin perjuicio de las observaciones que se formularán sobre concretos preceptos, los artículos 13, 15 a 18, el capítulo IV del título III, el capítulo I, II (salvo los arts. 38.1 y 40.2) y IV del título V, los artículos 42, 49, 54 (salvo el apartado 6), 59, 60, 62, 63, 64, y gran parte del título VI.

Es verdad que la implantación de un nuevo espíritu y la consiguiente consecución de un modo de proceder distinto en un sector de la realidad, en este caso fundamentalmente el económico con el fin de proteger más eficazmente el medio ambiente, exige o hace conveniente en ocasiones no solo de la enumeración de principios que inspiren aquél y sirvan como suerte de propedéutica al servicio del mismo, sino también prever, definir y orientar acciones y prácticas públicas capaces de generar el contexto necesario para el desenvolvimiento del nuevo modelo.

Pero tal necesidad o conveniencia, en cierta medida inevitable, debe conciliarse con lo normativo, pues una norma es por definición y en feliz expresión que ha pasado

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 32/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



al acervo jurídico general, un “mandato jurídico con eficacia social organizadora” y la abundancia de lo programático puede ser un obstáculo para la misma al diluir en ello el sentido normativo del texto.

Por todo ello ha de recordarse, como se hiciera en el dictamen 285/2017 y se ha repetido en diversas ocasiones (por citar los más recientes, dictámenes 126, 240, 275/2018 y 552/2020) que *“la abundancia de principios, objetivos y enunciados programáticos, sin fuerza vinculante, desnaturaliza el papel ordenador de las leyes y merma la consideración de los ciudadanos sobre la eficacia real de las disposiciones de superior rango”,* de modo que *“las leyes han de responder a su verdadera naturaleza, recuperando el espacio de regulación que les corresponde, lo que exige dotarlas del contenido regulativo preciso, con la eficacia ordenadora que asegure el cumplimiento de su objeto y los derechos y obligaciones de los interesados, sin perjuicio del desarrollo reglamentario que, en su caso, sea necesario, siempre supeditado a la norma de superior rango”.*

Como se dijera en esos dictámenes, no se trata, obviamente, de que el texto haya de estar ayuno de ese tipo de disposiciones pues, como es sabido, la cláusula del Estado social que incorporan la Constitución y el Estatuto de Autonomía y configuran nuestro Estado, ha llevado a la habitual inserción de aquellas en muchos de nuestros textos legales como un medio de alcanzar objetivos propios de aquel cuando no era posible hacerlo mediante la disciplina normativa imperativa o para completar la insuficiencia de esta. Pero eso es una cosa y otra que tal uso se haga con desmesura y cuando es posible afirmar con certeza que tales disposiciones no van a ser útiles para lograr esos objetivos.

En definitiva, y aunque no pueda sostenerse que estemos ante un texto completamente programático, sería conveniente un esfuerzo por simplificar el contenido de tal carácter que presentan algunos preceptos.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	14/12/2021	PÁGINA 33/93
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Cosa distinta, como se ha apuntado, es el “carácter incompleto” de la regulación, no en el sentido de que sea precisa la compleción o desarrollo reglamentarios, algo habitual, sino en el hecho de que son significativamente escasos los preceptos que puedan considerarse directamente aplicables sin más o expresado mejor en términos técnicos, preceptos que disciplinen la realidad por sí solos, aunque probablemente ello se deba al carácter integral de la regulación que se pretende y a la en parte consiguiente dificultad para ofrecer de forma sistemática un texto legal que sea operativo en gran parte con su entrada en vigor.

2.- Observación general de redacción. Sería conveniente una última y profunda revisión del texto, que contiene numerosas erratas e incorrecciones, dicho sea en términos genéricos. Así, a título de ejemplo, podría decirse lo siguiente:

a) La primera vez que se cite un texto normativo, ya sea en la Exposición de Motivos o en el texto articulado (pero en cada una de esas partes por separado) debe hacerse de forma completa (número, fecha y denominación) y las demás veces solo es necesario citar la disposición por su número y, si se quiere, fecha, pero no por su denominación. Así sucede, verbigracia: con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que debe citarse completa en el último párrafo del expositivo III y solo mantenerse completa en el artículo 6, pero no en el artículo 25.6 ni en la disposición final primera; con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que debe citarse completa en el artículo 72; con la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, que citada por primera vez en el artículo 9.1, aunque incorrectamente (es de “*autonomía local de Andalucía*” y no de “*Autonomía Local de Andalucía*”) se vuelve a citar completa en el artículo 72.1 aunque aquí sí de forma correcta; o con la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, que se cita de forma completa en el mismo precepto (art. 49, apartados 4 y 5).

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 34/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Por otro lado, la palabra “ley” referida a una Ley concreta debe emplearse con mayúscula, lo que no siempre se hace (véanse por ejemplo los párrafos décimo sexto y décimo séptimo del expositivo III, arts. 8, 11.1, 48.2 y 82). Asimismo, debe utilizarse “Entidades locales” o “Entidades Locales” y no “entidades locales” [párrafo segundo del expositivo II, párrafo duodécimo del expositivo III, arts. 7.3.g), 8.1, 9.1, 25.2, 25.4, 25.5, 25.6, 43.1, 49.4, 50.1, 52.3, 65.2, 71.3, disposición transitoria segunda, disposición transitoria cuarta] y de hecho en el artículo 72.1 se utiliza la expresión “Entidades Locales”.

b) El texto debería evitar las discordancias de número, como en las “definiciones” del artículo 3, letras d), f), k), n), ñ y o), y de género como en el caso del artículo 6 pues “el uso” no puede ser “obligatoria” sino “obligatorio”, y en el uso de mayúsculas y minúsculas como en el artículo 15.1. En el artículo 40.2.a) debería emplearse “los mismos” y no “los mismo”.

Debería homogeneizarse cuando fuese posible el inicio de la descripción del tipo de las infracciones, eliminando el infinitivo (“el incumplimiento” en vez de “incumplir” o “la alteración” en vez de “alterar”) así como el de las sanciones [si no se utiliza un determinante artículo para el inicio no debería hacerse en ningún caso -“La prohibición definitiva” - art. 77.2.a).7º] y viceversa (art. 79).

Asimismo habría que revisar el texto en cuanto a la utilización de los signos de puntuación y así: debería colocarse una coma después de “requisitos” en el artículo 14.3, tras “bioproductos” en el artículo 46, “alimentación” (art. 49.1), “animal” (art. 49.2), “sostenible” (art. 51), “usuarios” (art. 52.3), “aguas” e “hidráulicas” (art. 54.3), “regeneradas” (art. 58.2 y 58.3), “verdes” (art. 61), “innovación” (art. 66.1), y “derecho” [art. 81.1.a)]; debería suprimirse la coma existente tras “vida” (art. 13.2), “Andalucía” (art. 46), y “residuos” (art. 52.1); y añadir un punto al final de la tipificación de la infracción muy grave prevista en la letra i) del artículo 74.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 35/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Uno de los participios pasivos que más se utiliza en el texto es el de “establecido” en esa forma singular o plural, de hecho se emplea cuarenta y cuatro veces. Ciertamente en un texto normativo es inevitable el empleo de verbos que tienen que ver con la formulación de proposiciones normativas y así, por ejemplo, “previsto” y “previstos” se utilizan treinta y una veces. Pero lo que debe evitarse es su utilización repetitiva en una misma frase o inciso, en casi todas las ocasiones de forma absolutamente innecesaria y redundante cuando, bien existen otras palabras que se corresponden con mayor precisión con lo que se quiere decir, bien puede sustituirse sin afectación normativa alguna. Se aconseja por ello que en esa necesaria tarea de revisar el texto, se evite el redundante y abusivo “establecido”, “establecidos”.

c) Deben realizarse una serie de correcciones:

- Debe añadirse “la” antes de “Comisión Europea” en el párrafo primero del expositivo; en el párrafo décimo séptimo del expositivo III debería expresarse “En la disposición transitoria séptima se establece la entrada en vigor” y no “se establecen” y en ese mismo párrafo en vez de “cláusulas medioambientales establecidas” podría decirse mejor “cláusulas medioambientales previstas” y lo mismo puede decirse de ese párrafo respecto de “establecida en el artículo 8” que podría sustituirse con fortuna por “prevista en el artículo 8”.

- Deben eliminarse las expresiones “productores de productos” (capítulo II del título IV, por ejemplo) y “productor del producto” (art. 38.1, por ejemplo) por innecesarias y cargantes y en algún caso por incorrecta (como en el caso del art. 25.5), y sustituirlas por “productores” y “productor”, respectivamente.

- En la definición g) del artículo 3 debería aludirse a “riesgos derivados de su uso o aplicación” o “riesgos en su uso o aplicación”, pues el uso o aplicación no es un riesgo. En el principio e) del artículo 4 debería decirse “con el objeto de mejorar la gestión (...)” en vez de “teniendo por objeto la mejora en la gestión (...)”. En el principio

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 36/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



g) de ese mismo precepto podría utilizarse la expresión “(...)”, mediante la aplicación de los principios de proporcionalidad (...)” en vez de “Todo ello aplicando los principios generales de proporcionalidad (...)”.

- En el artículo 11.3.d) debería expresarse “se admitirá la acreditación” y no “se admitirá acreditación” En la letra f) del artículo 11.3 debería suprimirse por innecesaria la expresión “a través de la contratación pública ecológica”.

- En el capítulo I del título III debe homogeneizarse la forma en que se utiliza el concepto “análisis de ciclo de vida” que a veces (apartados 1 y 2 del art. 13) aparece como “análisis del ciclo de vida”. En el artículo 15.1 debería eliminarse la expresión “En aplicación de los preceptos de esta Ley” por innecesario y en el apartado 2 de ese precepto “En la aplicación del presente artículo” por la misma razón. La letra d) del artículo 16, debería expresar en concordancia con las demás “acciones”: “Emplear de forma preferente en los edificios e instituciones públicas el sistema de pago por uso en lugar de adquisición de maquinaria y equipos”.

- En el apartado 1 del artículo 25 “Ampliada” debería ir con minúscula y en su apartado 6 debería suprimirse “por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía”, pues ya se indica justo antes, solo que deberían emplearse mayúsculas y sin que sea necesario volver a citar el Decreto; y debería utilizarse “se remitirá” en vez de “se reportará”. En el artículo 26.3 debería expresarse “a tal efecto” y no “con tal efecto”. En el artículo 27 debería aludirse a “promoción de la implantación” y no “promoción a la implantación”. En el artículo 28 debería emplearse “para” en lugar de “encaminado”. En el artículo 32.3 debería decirse “realizará” y no “realizarán” y en el 33.2 “el fomento de la recogida” y no “el fomento a la recogida”.

- En el artículo 38 debe aludirse al “artículo 72 del Reglamento de Residuos de Andalucía”, pues el Decreto 73/2012 solo tiene un artículo único. En el artículo 40.1 debe decirse “con el objeto” y no “con al objeto”. En el artículo 41.1 debe eliminarse

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 37/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“y/o” y sustituirse por “o” (como en el art. 57.5), ya que como este Consejo Consultivo viene señalando la combinación de ambas conjunciones separadas por el signo gráfico (“barra oblicua”) es incorrecta y no está admitido por la Real Academia Española, aunque resulte cada vez más frecuente en textos administrativos y jurídicos, por lo que se desaconseja su uso salvo que resulte imprescindible para evitar ambigüedades en contextos muy técnicos (así se indica en el Diccionario panhispánico de dudas, 2005). En el artículo 45.1.b) debería utilizarse la expresión “incorporados al mercado” en vez de “incorporados en el mercado”. En el artículo 48.2 debe suprimirse la expresión final “para la reducción de los mismos”. En el artículo 48.3 podría mejor utilizarse “dispuesto en los programas estatal y autonómico” que “establecido” pues justo antes se utiliza “establecidos”. El capítulo I del título VII debe rubricarse “Disposiciones generales” y no “Disposiciones Generales”. En el artículo 54.2 debería añadirse la preposición “de” tras “redes”. En el apartado 4 de ese mismo artículo debería suprimirse “bien,”. En el artículo 55, inciso primero, debería suprimirse “real” por innecesario. En el artículo 56.2.b) debería añadirse la copulativa “y” tras la coma. En el artículo 58.2 debe suprimirse la expresión “al menos” por innecesaria y perturbadora para el sentido normativo del precepto. En el artículo 60 debería expresarse en su primer inciso “en relación con” y no “en relación a”. En el artículo 61 debería añadirse el determinante artículo “las” a “zonas verdes”.

- En la letra d) del artículo 66.2 debería aludirse a “en los procesos productivos” en vez de “de los procesos productivos”. En el artículo 68.1 debería reemplazarse “encaminadas a” por “para”. En el artículo 70.2 debería suprimirse “en esta materia” por innecesario. En la disposición adicional segunda al modificar el apartado 1 del artículo 38 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integral de la Calidad Ambiental, debe decirse “solicitud” y no “so-licitud” y, por cierto, lo que se modifica es, como se acaba de indicar, el apartado 1 del artículo 38 y no el “primer párrafo” como erróneamente se indica. En la disposición transitoria primera, apartado 1, debe decirse “se conceda una autorización” y no “se lleve a cabo una autorización” pues las autorizaciones no se llevan a cabo. Y en la disposición transitoria séptima debe aludirse a la “disposición

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 38/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



final primera” sin mayúscula (si la palabra “artículo” se escribe con minúscula no hay razón para que los preceptos de la parte final se escriban con mayúscula).

3.- Exposición de Motivos. Dada la relación pormenorizada de disposiciones normativas de la Unión Europea contenida en el párrafo primero del expositivo I, debería añadirse la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medioambiente, que ciertamente se cita en el párrafo octavo del expositivo III, pero también se cita en este la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 y figura en la relación de ese párrafo primero que, al fin y al cabo recoge la normativa europea a considerar. Por cierto que, una vez citada en el mencionado párrafo primero del expositivo I de la Exposición de Motivos la Directiva última citada, no es necesario reproducir su denominación íntegra en el párrafo octavo del expositivo III, aludido, de acuerdo con la regla expuesta en la observación anterior.

En el expositivo II debe hacerse referencia necesaria al título VII del Estatuto de Autonomía de Andalucía, como resulta de lo expuesto en el fundamento jurídico I de este dictamen.

Por otro lado, en gran medida los párrafos del expositivo III (fundamentalmente a partir del párrafo duodécimo hasta el décimo octavo), se limitan a describir de forma sumaria el contenido de la Ley, lo que no es propio de una Exposición de Motivos, que debe expresar los principios en que se inspira, los fines a perseguir y los objetivos a alcanzar (entre otros, dictámenes 312 y 422/2003, 131/2005 y 888/2014, 492/2016 y 489/2021). Por tanto debería simplificarse el referido expositivo en los párrafos indicados.

Asimismo, deben corregirse expresiones técnicamente incorrectas o gramaticalmente improcedentes, como sucede con “rango de Ley” en el párrafo cuarto

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 39/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



del expositivo II, que debe sustituirse por “rango de ley”, con la denominación del Decreto 622/2019, que es de “administración electrónica (...)” y no de “Administración electrónica (...)” (último párrafo del expositivo III) y con la expresión “Digital Innovation Hub” del párrafo décimo tercero del expositivo III, que debe sustituirse por “Centro de Innovación Digital” o por la denominación en español que se considere adecuada, de acuerdo con la observación que se realizará al artículo 70.

Finalmente, en el párrafo cuarto del expositivo III debe suprimirse la expresión “región” y sustituirse por “Comunidad Autónoma”. Andalucía es geográficamente un región, pero política y administrativamente una Comunidad Autónoma.

4.- Artículo 1. Este precepto dispone lo siguiente:

“1. El objeto de la presente Ley es la transición hacia un nuevo modelo de protección ambiental basado en una economía circular, en el que se fomente el uso eficiente de los recursos, se alargue la vida útil de los productos y se minimice la generación de residuos.

2. La presente Ley, conforme a los principios de la economía circular, ha de contribuir al crecimiento económico sostenible y a la generación de empleo, a la preservación de nuestros espacios y recursos naturales, considerando al tejido empresarial, a los agentes del conocimiento y a la ciudadanía como elementos clave para esta transición mediante la correcta gestión de residuos y un consumo responsable”.

En cuanto al apartado 1, es claro que el objeto de la Ley no puede ser la “transición hacia un nuevo modelo de protección ambiental”. Eso es más bien el objetivo o finalidad de la misma, pero no su objeto, que no puede ser otro que el establecimiento de una serie de normas con el fin de lograr la referida transición. En el mejor de los casos podría ser “la regulación de la transición”, pero en realidad no es

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 40/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



sino el establecimiento y regulación de una serie de medidas en orden a tal consecución.

En el apartado 2 la expresión “conforme a los principios de la economía circular” es innecesaria. Los preceptos de una Ley deben redactarse de forma clara y sencilla evitando expresiones que no añaden nada al sentido normativo de las disposiciones y que abigarran innecesariamente el texto. Pero es que, además, el mismo contiene un juicio de valor previo al dar por hecho algo que solo el devenir aplicativo y el desarrollo del texto podrán revelar.

El precepto podría queda redactado de forma similar a la siguiente:

“1. El objeto de la presente Ley es la regulación de una serie de medidas con el fin de lograr la transición hacia un nuevo modelo de protección ambiental basado en una economía circular, en el que se fomente el uso eficiente de los recursos, se alargue la vida útil de los productos y se minimice la generación de residuos.

2. La presente Ley persigue contribuir al crecimiento económico sostenible y a la generación de empleo, a la preservación de nuestros espacios y recursos naturales, considerando al tejido empresarial, a los agentes del conocimiento y a la ciudadanía como elementos clave para esta transición mediante la correcta gestión de residuos y un consumo responsable”.

5.- Artículo 2. Este precepto, referido al ámbito de aplicación de la Ley, dispone lo siguiente:

“Las disposiciones de la presente Ley son de aplicación a aquellos sectores y actividades públicos y privados, así como, a todas las fases del ciclo de vida de un producto o servicio que se produzcan, gestionen o presten en el ámbito territorial de Andalucía, que incidan en la consecución de los objetivos marcados en esta Ley”.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 41/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



El último inciso lleva a preguntarse cuándo los sectores, actividades, o las fases del ciclo de vida de un producto o servicio “incide en la consecución de los objetivos marcados en esta Ley”. Y no solo es que la respuesta *a priori* es difícilmente probable, sino que es la propia regulación contenida en la Ley la que determinará tal incidencia de modo que el inciso, contrariamente a la finalidad que seguramente persigue, no proporciona certeza, sino que puede generar confusión o dudas sobre el alcance de las disposiciones de la Ley. Por ello, es aconsejable la supresión del mismo.

6.- Artículo 3. En la definición h) semánticamente extraño al concepto de definición, teniendo en cuenta la que se hace en el inciso primero de la “etiqueta ecológica de la UE”, el inciso segundo: “estos sistemas de etiquetado muestran el correcto desempeño ambiental de un determinado producto o servicio y proporcionan a los consumidores información exacta, no engañosa y con base científica sobre su impacto medioambiental”.

Por ello debería suprimirse.

7.- Artículo 11. El apartado 2 de este precepto establece lo siguiente:

“Se incluirán los criterios y objetivos mínimos obligatorios de contratación pública ecológica en la legislación sectorial que, en cualquier caso, velará por la inclusión de los principios dispuestos en el artículo 9.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Los plazos para su implantación se determinarán reglamentariamente de acuerdo con el Derecho de la Unión Europea y con la normativa básica estatal”.

Tal y como está redactado, el apartado contiene una suerte de mandato a la “legislación sectorial”, pero desde el punto de vista del sistema de fuentes y si la expresión “legislación” solo comprende o incluye a disposiciones normativas con rango de ley, el mismo carece de virtualidad, pues tal legislación puede, sin riesgo de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 42/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



invalidez alguna, hacer caso omiso del precepto. Más aún cuando “los plazos para su implementación se determinarán reglamentariamente”. Claro está que ese vocablo también puede considerarse comprensivo de las disposiciones reglamentarias, pero en la medida en que puede contemplar a aquéllas, no se considera acertado. Debe aludirse mejor a “la normativa sectorial”.

Por otro lado, el apartado 1 del artículo 9 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, establece una serie de principios, pero es el apartado 2 del mismo el que concreta las esferas de aplicación y entre ellas “la documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos” (letra c). Por tanto, debe aludirse al artículo 9.2.c) de la Ley referida (que por cierto debe citarse de forma completa pues es la primera y única vez que se cita en el texto) o en general al artículo 9 sin más, pero no al artículo 9.1.

Por otro lado la redacción del contenido de la letra d) del artículo 11.3 es confusa, pues dispone:

“El cálculo de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de la organización por parte del licitador esté acreditado tanto en el marco del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE), mediante la inscripción en el Registro del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones, como en cualquiera de los esquemas similares de cálculo y reducción de la huella de carbono válidos de una Administración pública. A tal efecto, se admitirá acreditación oficial de al menos uno de los dos años naturales anteriores al de la fecha de la presentación de la oferta”.

Literalmente parece exigirse que el cálculo se acredite por el Registro del SACE como, además, en cualquier otro esquema similar de cálculo y reducción de la huella de carbono de una Administración pública. Si es que no es eso lo que se pretende, la redacción debe ser igual o similar a la que sigue:

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 43/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“El cálculo de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) esté acreditado en el marco del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE) mediante la inscripción en el Registro del SACE, o en cualquiera de los esquemas similares de cálculo y reducción de la huella de carbono de una Administración pública. A tal efecto, se admitirá acreditación oficial de al menos uno de los dos años naturales anteriores al de la fecha de la presentación de la oferta”.

8.- Artículo 12. El precepto presenta en su inciso inicial la siguiente redacción:

“Aquellos órganos de contratación de las entidades del sector público en la adquisición de productos clave, suministros y servicios asociados a los mismos, promoverán la transición hacia la circularidad a través de la contratación pública ecológica, que tendrá en cuenta el uso eficiente de recursos naturales, la minimización de producción de residuos y el uso de materiales reciclados y reutilizados, dentro de los procesos de contratación mediante la inclusión, entre otras, de las siguientes cláusulas medioambientales en las distintas fases del proceso de contratación pública, conforme se establezca reglamentariamente (...)”.

No solo es que la redacción es mejorable, sino que no se sabe cuáles son “aquellos”, salvo si se refiere a los órganos de contratación en el supuesto contemplado, en cuyo caso es innecesaria la expresión. Por todo ello podría mejorarse de forma similar a la siguiente:

“Los órganos de contratación de las entidades del sector público promoverán la transición hacia la circularidad en la adquisición de productos clave, suministros y servicios asociados a los mismos, en la que se tendrá en cuenta el uso eficiente de recursos naturales, la minimización de producción de residuos y el uso de materiales reciclados y reutilizados, mediante la inclusión, en las distintas fases del proceso de contratación pública, entre otras, de las siguientes cláusulas medioambientales, conforme se establezca reglamentariamente (...)”.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 44/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



9.- Artículo 14, apartados 2 y 5. El primero de esos apartados dispone lo siguiente:

“Por parte de la Consejería competente en materia de medioambiente se desarrollarán la organización, el funcionamiento, la estructura, los procedimientos administrativos y los requisitos concretos para la inscripción en el citado Registro para cada una de las modalidades que se definan, de acuerdo con lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y demás normativa aplicable”.

“Por parte de” insinúa la existencia de otras “partes”. Técnicamente sería más correcto expresar:

“La Consejería competente en materia de medioambiente regulará la organización, el funcionamiento, la estructura, los procedimientos administrativos y los requisitos concretos para la inscripción en el citado Registro para cada una de las modalidades que se definan, de acuerdo con lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y demás normativa aplicable”.

El apartado 5 dispone:

“De acuerdo con el artículo 17 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, se podrá incluir en la norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones, como posible criterio objetivo de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación y/o cuantificación, el estar inscrito en el Registro Público Andaluz de análisis de ciclo de vida”.

“Podrá” y “posible criterio” es redundante, y una vez establecido ese “criterio” en la norma reguladora de las bases de la concesión de subvenciones ya no es “posible criterio”, sino un criterio cierto. Por ello debería eliminarse “posible”.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 45/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



10.- Artículo 18. El apartado 1 tiene el siguiente tenor literal:

“Las empresas dedicadas a la fabricación de productos, más allá de las exigencias establecidas a nivel normativo, podrán voluntariamente disponer de un sistema propio o asociado que les permita ofrecer alternativas y servicios para la reparación de los mismos”.

“Más allá” no es una expresión adecuada en el sistema del precepto. Con mejor fortuna podría redactarse el apartado de la siguiente o similar manera:

“Las empresas dedicadas a la fabricación de productos podrán voluntariamente disponer de un sistema propio o asociado que les permita ofrecer alternativas y servicios para la reparación de los mismos, sin perjuicio del cumplimiento de las exigencias impuestas normativamente”.

El apartado 2 dispone:

“Podrán prolongar la vida útil del producto, mediante la puesta a disposición del público de piezas de repuesto o mediante la publicación de las características técnicas de las piezas para posibles reproducciones de cara a la sustitución y repuesto de las mismas, sin perjuicio de los derechos de propiedad intelectual e industrial protegidos legalmente”.

En este precepto falta el sujeto. El apartado debe querer decir lo siguiente:

“Las empresas dedicadas a la fabricación de productos podrán prolongar la vida útil del producto, mediante la puesta a disposición del público de piezas de repuesto o mediante la publicación de las características técnicas de las piezas para posibles reproducciones de cara a la sustitución y repuesto de las mismas, sin perjuicio de los derechos de propiedad intelectual e industrial protegidos legalmente”.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 46/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



El apartado 4 del precepto establece:

“Mediante convenios de colaboración o acuerdos voluntarios con asociaciones de fabricantes y distribuidores de maquinaria y equipos, se formulará la puesta a disposición de las personas consumidoras de información relativa al porcentaje de reparabilidad y alargamiento de la vida útil”.

Se desconoce qué significa *“formular la puesta a disposición”*. Si es que se refiere simplemente a *“poner a disposición”*, debería simplificarse la redacción. Además los acuerdos han de ser necesariamente voluntarios, pues en otro caso no son tales. Por otro lado el precepto debe querer referirse a las *“personas consumidoras”* de productos y no a las *“personas consumidoras de información”*. Y, finalmente, quizás la palabra *“prolongación”* sería más adecuada que *“alargamiento”*. Así, el apartado podría quedar redactado de forma igual o similar a la siguiente:

“Mediante convenios de colaboración o acuerdos con asociaciones de fabricantes y distribuidores de maquinaria y equipos, éstas pondrán a disposición de las personas consumidoras la información relativa al porcentaje de reparabilidad y prolongación de la vida útil de los productos”.

11.- Artículo 24.2. Este artículo dispone lo siguiente:

“En materia de prevención, reutilización, preparación para la reutilización y reciclaje a partir de 2030, todos los residuos aptos para el reciclado u otro tipo de valorización, en particular los residuos municipales, no serán admitidos en vertederos, con excepción de los residuos para los cuales el depósito en un vertedero, esté justificado por un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos globales de la generación y gestión de dichos residuos, proporcionando este depósito el mejor resultado medioambiental”.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 47/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Si el precepto se refiere a todos los residuos sean municipales o no, la expresión “en particular los residuos municipales” puede debilitar el mandato del precepto para todos los demás residuos sin que se encuentre justificación en ello. De ahí que el precepto debe redactarse de manera igual o similar a la siguiente:

“En materia de prevención, reutilización, preparación para la reutilización y reciclaje a partir de 2030, todos los residuos aptos para el reciclado u otro tipo de valorización, sean o no municipales, no serán admitidos en vertederos, con excepción de los residuos para los cuales el depósito en ellos esté justificado al proporcionar el mejor resultado medioambiental atendiendo a un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos globales de la generación y gestión de dichos residuos”.

12.- Artículo 25.3. El precepto dispone que:

“En lo que respecta a la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales, conforme a los criterios que se establezcan en la normativa europea y estatal de aplicación:

- a) Para 2025, se aumentará hasta un mínimo del 55 % en peso.*
- b) Para 2030, se aumentará hasta un mínimo del 60 % en peso.*
- c) Para 2035, se aumentará hasta un mínimo del 65 % en peso”.*

El precepto podría simplificarse del siguiente modo:

“La preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales, conforme a los criterios que se establezcan en la normativa europea y estatal de aplicación, se aumentará: a) para 2025 hasta un mínimo del 55 % en peso; b) para 2030 hasta un mínimo del 60 % en peso; y c) para 2035 hasta un mínimo del 65 % en peso”.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 48/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



13.- Artículo 26.2. Este precepto dispone lo siguiente:

“Los productores de productos que constituyan sistemas voluntarios de responsabilidad ampliada del productor, estarán sometidos al régimen de autorización cuando sean colectivos, o al régimen de comunicación previa en el caso de ser sistemas individuales, debiendo cumplir con los requisitos mínimos para los sistemas de responsabilidad ampliada del productor del producto obligatorios establecidos en el título IV de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, y en el título IV del Reglamento de Residuos de Andalucía, aprobado por el Decreto 73/2012, de 22 de marzo”.

Además de la expresión “productores de productos”, ya censurada en la observación 2, que debería eliminarse, el precepto podría simplificarse pues, como tantas veces se ha declarado, una redacción clara y sencilla hace los mandatos más comprensibles para sus aplicadores y especialmente para sus destinatarios. El precepto podría redactarse como sigue o en términos similares:

“Los productores que constituyan sistemas voluntarios de responsabilidad ampliada del productor, estarán sometidos al régimen de autorización cuando sean colectivos o al régimen de comunicación previa cuando sean individuales, debiendo cumplir con los requisitos mínimos para los sistemas de responsabilidad ampliada del productor establecidos en el título IV de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, y en el título IV del Reglamento de Residuos de Andalucía”.

14.- Artículo 29. Este precepto contempla los “subproductos” y dispone:

“1. Para que una sustancia u objeto resultante de un proceso de producción, cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto, sea considerada como subproducto, se cumplirá lo previsto en el artículo 4 de la Ley 22/2011, de 28 de julio.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 49/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



2. *No obstante lo anterior, cuando se trate de casos específicos de competencia autonómica, una sustancia u objeto de un proceso productivo concreto desarrollado en la Comunidad Autónoma de Andalucía, podrá ser considerada como subproducto mediante el procedimiento administrativo que se establezca reglamentariamente, conforme a lo previsto en la normativa básica estatal.*

3. *Se habilita a la Consejería competente en materia de residuos para el desarrollo reglamentario del procedimiento administrativo para la evaluación del subproducto en los casos específicos de competencia autonómica”.*

En primer lugar, la redacción del precepto debe mejorarse. En particular su apartado 1, pues da la impresión de que “alguien” ha de cumplir algo, cuando realmente lo que se quiere decir es que para que una sustancia u objeto se considere subproducto, han de darse una serie de condiciones algunas propias de la sustancia u objeto, recogidas en el artículo 4 a que se refiere el precepto. En efecto, el artículo 4 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, establece lo siguiente:

“1. Una sustancia u objeto, resultante de un proceso de producción, cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto, puede ser considerada como subproducto y no como residuo definido en el artículo 3, apartado a), cuando se cumplan las siguientes condiciones:

a) Que se tenga la seguridad de que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente,

b) que la sustancia u objeto se pueda utilizar directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial habitual,

c) que la sustancia u objeto se produzca como parte integrante de un proceso de producción, y

d) que el uso ulterior cumpla todos los requisitos pertinentes relativos a los productos así como a la protección de la salud humana y del medio ambiente, sin que produzca impactos generales adversos para la salud humana o el medio ambiente.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 50/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



2. La Comisión de coordinación en materia de residuos evaluará la consideración de estas sustancias u objetos como subproductos, teniendo en cuenta lo establecido en su caso al respecto para el ámbito de la Unión Europea, y propondrá su aprobación al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino que dictará la orden ministerial correspondiente”.

Por tanto, el apartado en cuestión debe redactarse de forma semejante a la que sigue:

“Una sustancia u objeto resultante de un proceso de producción, cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto, podrá ser considerada como subproducto cuando concurren las exigencias previstas en el artículo 4 de la Ley 22/2011, de 28 de julio”.

Por otra parte, los apartados 2 y 3 del precepto comentado recogen un supuesto no contemplado en la normativa básica estatal. El artículo 4, transcrito, es básico (disposición final primera, apartado 1, de la Ley 22/2011) y nada establece sobre la posibilidad autonómica de considerar una sustancia u objeto como subproducto. No obstante, debe tenerse en cuenta que la competencia básica lo es, como la propia disposición final referida recoge y establece el artículo 149.1.23ª de la Constitución, “sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”.

Claro está que podría decirse que no se trata de una norma “adicional” de protección, sino más bien “sustitutiva”. Pero la clave radica en el último inciso del apartado 2: “conforme a lo previsto en la normativa básica estatal”. Eso significa que si nada se prevé en la misma, el precepto podría carecer de virtualidad en estos dos apartados, pero si se prevé tal posibilidad cobraría tal virtualidad y al respecto es importante tener en cuenta que el artículo 4 del Proyecto de Ley de residuos y suelos contaminados, presentado en el Congreso de los Diputados el 20 de mayo de 2021,

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 51/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



calificado el 25 de mayo y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, el 28 de mayo de 2021 (actualmente en la Comisión de Transición Ecológica y Reto Demográfico para informe), dispone en su apartado 3 que “la evaluación y aprobación [de una sustancia u objeto como subproducto], si procede, será llevada a cabo bien por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, bien por las autoridades competentes de las comunidades autónomas mediante autorización, de conformidad con los siguientes apartados”, y en el apartado 4, párrafo primero, que “las autoridades competentes de las comunidades autónomas evaluarán y autorizarán como subproductos, si procede, las sustancias u objetos que tengan origen en una instalación productora ubicada en su territorio siempre que se destinen a una actividad o proceso industrial concreto en el territorio de la propia comunidad autónoma o, cuando se destine a una actividad o proceso en el territorio de otra comunidad autónoma, previo informe favorable de la misma. Estas autorizaciones tendrán validez, únicamente, para el uso autorizado del subproducto en la actividad o proceso industrial de destino. La comunidad autónoma que haya otorgado la autorización informará a la Comisión de coordinación en materia de residuos y podrá solicitar, si lo estima oportuno, la declaración como subproducto a nivel estatal. Una vez autorizadas las declaraciones de subproductos se inscribirán en el Registro de Subproductos del Sistema electrónico de Información de Residuos previsto en el artículo 66, siguiendo el procedimiento determinado reglamentariamente”.

Por tanto, ninguna observación se formula respecto de los dos apartados comentados, debiendo modificarse la redacción del apartado 1 en los términos considerados.

15.- Artículo 30.1. Este artículo establece lo siguiente:

“En ausencia de orden del Ministerio con competencia en materia de residuos, que establezca los criterios específicos que deban cumplir determinados tipos de residuos para que puedan dejar de ser considerados como tales, a las que se refiere el

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 52/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



artículo 5 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, el órgano autonómico competente, en virtud de lo previsto en la normativa básica estatal y previa verificación del cumplimiento de las condiciones del citado artículo, podrá incluir en la autorización concedida conforme al artículo 27 de la citada Ley, que un residuo valorizado en una instalación de gestión de residuos ubicada en su territorio, deja de ser residuo para que sea usado en una actividad o proceso industrial".

El artículo 5 de la Ley 22/2011 a que alude el precepto dispone en el primer inciso de su apartado 1 lo siguiente:

"Por orden del Ministro de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino se podrán establecer los criterios específicos que determinados tipos de residuos, que hayan sido sometidos a una operación de valorización, incluido el reciclado, deberán cumplir para que puedan dejar de ser considerados como tales, a los efectos de lo dispuesto en esta Ley y siempre que se cumplan" las condiciones que relaciona a continuación.

Pues bien, el citado artículo 30.1 podría redactarse de forma más clara, menos abigarrada y de paso corregirse algunas erratas ("la" en lugar de "las"), de manera similar a la siguiente:

"El órgano autonómico competente podrá, en virtud de lo previsto en la normativa básica estatal y previa verificación del cumplimiento de las condiciones del citado artículo, indicar en la autorización concedida conforme al artículo 27 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, que un residuo valorizado en una instalación de gestión de residuos ubicada en su territorio, deja de ser residuo para que sea usado en una actividad o proceso industrial, en el caso de que no se hubiera adoptado la orden ministerial prevista en el artículo 5 de la referida Ley".

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 53/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



16.- Artículo 40.2. Este precepto dispone lo siguiente:

“De forma obligatoria, salvo que se establezca lo contrario de forma justificada en las autorizaciones correspondientes, en los centros autorizados para el tratamiento de los vehículos al final de su vida útil se realizarán las operaciones de descontaminación del vehículo al final de su vida útil y otras operaciones de tratamiento, de acuerdo con el anexo IV del Real Decreto 265/2021, de 13 de abril, sobre los vehículos al final de su vida útil y por el que se modifica el Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, conforme al artículo 7.3.b) del citado Real Decreto, para el que se tendrá en cuenta:

a) Siempre que no sea posible la reutilización en la misma instalación, en sus equipos o mediante las operaciones de preparación para la reutilización de componentes que se comercializarán como partes o piezas de segunda mano, se deberá separar y entregar a gestor autorizado todos los materiales y componentes procedentes de las operaciones de tratamiento para su correcta gestión, priorizando, vidrios y gases refrigerantes cuya adecuada extracción, debe contar, además, con personal cualificado según el Real Decreto 115/2017, de 17 de febrero por el que se regula la comercialización y manipulación de gases fluorados y equipos basado en los mismos, así como la certificación de los profesionales que los utilizan y por el que se establecen los requisitos técnicos para las instalaciones que desarrollen actividades que emitan gases fluorados.

b) Fomentar la preparación para la reutilización y el reciclado, y en dicho orden, frente a cualquier forma de valorización, de determinados materiales, en especial, la efectiva retirada de gases refrigerantes, del vidrio y de los grandes componentes de plásticos”.

El precepto presenta varios déficits de redacción. Así, la expresión “*para el que se tendrá en cuenta*”, parece referirse al artículo 7.3.b) del Real Decreto 265/2021, cuando un examen del mismo revela que más bien se trataría del artículo 7 en su conjunto. Ciertamente también puede querer aludirse al Real Decreto citado o a su

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 54/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



anexo IV, pero precisamente para evitar confusión, debería utilizarse la expresión “*para lo que se tendrá en cuenta*”. En la letra a) la redacción es algo confusa (“*o mediante las operaciones de preparación...*”) y algo abigarrada y aunque pudiera estar justificada por el mandato proyectado, el caso es que llega a generar dudas sobre el alcance preciso de tal mandato. Por ello quizás podría redactarse en términos similares a los siguientes, si es que se pretende prescribir lo que resulta de los mismos:

“Siempre que no sea posible la reutilización en la misma instalación o en sus equipos, o la realización en la misma instalación de las operaciones de preparación para la reutilización de componentes que se comercializarán como partes o piezas de segunda mano, se deberán separar y entregar a gestor autorizado todos los materiales y componentes procedentes de las operaciones de tratamiento para su correcta gestión, priorizando vidrios y gases refrigerantes. La extracción de los gases refrigerantes se realizará por personal cualificado según el Real Decreto 115/2017, de 17 de febrero, por el que se regula la comercialización y manipulación de gases fluorados y equipos basados en los mismos, así como la certificación de los profesionales que los utilizan y por el que se establecen los requisitos técnicos para las instalaciones que desarrollen actividades que emitan gases fluorados”.

Por otra parte, en la letra b) debería suprimirse la copulativa “y” en “y en dicho orden”.

17.- Artículo 41.1. Este precepto dispone lo siguiente:

“Las Administraciones autonómica y local, en el ámbito de sus competencias, y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal en materia de envases, adoptarán las medidas necesarias a través de los planes y programas de gestión de residuos y la promoción de la colaboración de los diferentes agentes implicados mediante convenio marco y/o acuerdos que corresponda para el tratamiento adecuado de envases que garantice su reciclado y el cumplimiento de los objetivos expuestos a

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 55/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



continuación, referidos al territorio de Andalucía, en función de los objetivos y criterios de la Unión Europea y de la normativa básica estatal:

a) Antes del 31 de diciembre de 2025, se reciclará un mínimo del 65% en peso de todos los residuos de envases, respecto a lo introducido en el mercado.

b) Antes del 31 de diciembre de 2025, los objetivos mínimos en peso de reciclado, respecto a lo introducido en el mercado, de los materiales específicos que se indican seguidamente, contenidos en los residuos de envases:

- 1º. 50% de plástico. 2º. 25% de madera.*
- 3º. 70% de metales ferrosos. 4º. 50% de aluminio.*
- 5º. 70% de vidrio.*
- 6º. 75% de papel y cartón.*

c) Antes del 31 de diciembre de 2030, se reciclará un mínimo del 70% en peso de todos los residuos de envases, respecto a lo introducido en el mercado.

d) Antes del 31 de diciembre de 2030, los objetivos mínimos en peso de reciclado, respecto a lo introducido en el mercado, de los materiales específicos que se indican seguidamente, contenidos en los residuos de envases:

- 1º. 55% de plástico. 2º. 30% de madera.*
- 3º. 80% de metales ferrosos. 4º. 60% de aluminio.*
- 5º. 75% de vidrio.*
- 6º. 85% de papel y cartón”.*

Para empezar, el párrafo primero presenta una redacción algo farragosa, que podría mejorarse, ordenando su contenido, y simplificarse, eliminando expresiones innecesarias, como “referidos al territorio de Andalucía” pues a ningún otro territorio se puede referir la Ley (art. 7 del Estatuto de Autonomía).

En segundo lugar, aunque no se especifique en el mismo explícitamente, al aludirse de forma genérica al Derecho de la Unión Europea a través de la expresión “en función de los objetivos y criterios de la Unión Europea”, la Exposición de Motivos revela que en el capítulo III del título V, inaugurado por el precepto en cuestión, se

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 56/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“asumen”, en primer lugar, “los objetivos de reducción fijados por la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases”. Pues bien, si eso es así el artículo 41 debe ajustarse con más precisión al sentido normativo de la misma. Ciertamente una Directiva fija una serie de objetivos a alcanzar y obviamente se consiguen adelantando la consecución de los mismos. Incluso aunque la normativa básica estatal fijase tales objetivos en los términos de la Directiva referida, la normativa autonómica cumpliría los mismos respetando el plazo máximo fijado. Pero no parece que sea esa la voluntad autonómica, como la Exposición de Motivos viene a mostrar.

En efecto, el artículo 6.1 de la Directiva 94/62/CE en la redacción dada por el artículo 1, apartado 5).a) de la Directiva (UE) 2018/852, que añade las letras f) a i) a ese precepto establece:

“f) a más tardar el 31 de diciembre de 2025, se reciclará un mínimo del 65 % en peso de todos los residuos de envases;

“g) a más tardar el 31 de diciembre de 2025, se alcanzarán los siguientes objetivos mínimos en peso de reciclado de los materiales específicos que se indican seguidamente contenidos en los residuos de envases:

- i) el 50 % de plástico;
- ii) el 25 % de madera;
- iii) el 70 % de metales ferrosos;
- iv) el 50 % de aluminio;
- v) el 70 % de vidrio;
- vi) el 75 % de papel y cartón;

“h) a más tardar el 31 de diciembre de 2030, se reciclará un mínimo del 70 % en peso de todos los residuos de envases;

“i) a más tardar el 31 de diciembre de 2030, se alcanzarán los siguientes objetivos mínimos en peso de reciclado de los materiales específicos que se indican seguidamente contenidos en los residuos de envases:

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 57/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- i) el 55 % de plástico;
- ii) el 30 % de madera;
- iii) el 80 % de metales ferrosos;
- iv) el 60 % de aluminio;
- v) el 75 % de vidrio;
- vi) el 85 % de papel y cartón”.

Pues bien, “a más tardar” (que por cierto es la expresión utilizada en el Proyecto de Ley estatal referido que el texto parece haber tenido en cuenta, arts. 6 y 29 y disposición adicional quinta, verbigracia) no es lo mismo que “antes de”. Que sea significativo o no un día es irrelevante a estos efectos. Lo relevante es que las redacciones no coinciden en este extremo. Además, la redacción es más correcta en el caso de la Directiva, pues gramaticalmente la lectura integral del párrafo primero y el contenido de las letras b) y d) carece de continuidad, sin que por otro lado se entienda el que los ordinales 1º y 2º, por un lado, y 3º y 4º en el contenido de esas letras se sitúen en la misma línea. Además, no está claro que la expresión “respecto a lo introducido en el mercado” relativa al peso de reciclado, no deba ser precisamente por ello “respecto al introducido en el mercado”, lo que en principio parece más adecuado.

Por todo ello, este Consejo considera que la redacción debe ser la siguiente o similar a la misma:

“Las Administraciones autonómica y local, en el ámbito de sus competencias, en función de los objetivos y criterios de la Unión Europea y de la normativa básica estatal, y sin perjuicio de lo dispuesto en ésta, adoptarán, a través de los planes y programas de gestión de residuos y la promoción de la colaboración de los diferentes agentes implicados mediante convenio marco o los acuerdos que correspondan, las medidas necesarias para el tratamiento adecuado de envases que garantice su reciclado y el cumplimiento de los objetivos expuestos a continuación:

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 58/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



a) A más tardar el 31 de diciembre de 2025, se reciclará un mínimo del 65 % en peso de todos los residuos de envases, respecto al introducido en el mercado.

b) A más tardar el 31 de diciembre de 2025, se alcanzarán los siguientes objetivos mínimos en peso de reciclado, respecto al introducido en el mercado, de los materiales específicos que se indican seguidamente contenidos en los residuos de envases:

- 1º. El 50 % de plástico.
- 2º. El 25 % de madera.
- 3º. El 70 % de metales ferrosos.
- 4º. El 50 % de aluminio.
- 5º. El 70 % de vidrio.
- 6º. El 75 % de papel y cartón.

c) A más tardar el 31 de diciembre de 2030, se reciclará un mínimo del 70 % en peso de todos los residuos de envases, respecto al introducido en el mercado.

d) A más tardar el 31 de diciembre de 2030, se alcanzarán los siguientes objetivos mínimos en peso de reciclado, respecto al introducido en el mercado, de los materiales específicos que se indican seguidamente contenidos en los residuos de envases:

- 1º. El 55 % de plástico.
- 2º. El 30 % de madera.
- 3º. El 80 % de metales ferrosos.
- 4º. El 60 % de aluminio.
- 5º. El 75 % de vidrio.
- 6º. El 85 % de papel y cartón”.

18.- Artículo 41.2. Este precepto dispone lo siguiente:

“Las Administraciones autonómica y local, en el ámbito de sus competencias, adoptarán las medidas necesarias para garantizar una recogida por separado, para su reciclado, de los productos plásticos de un solo uso referidos en el Anexo F de la

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 59/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medioambiente:

a) Antes de 2025, de una cantidad de residuos de los productos de plástico de un solo uso equivalente al 77 % en peso de estos que hayan sido introducidos en el mercado.

b) Antes de 2029, la cantidad de residuos de los productos de plástico de un solo uso referidos en el punto anterior, deberá alcanzar el equivalente al 90 % en peso”.

En primer lugar, no se comprende la razón de la diferente redacción de los apartados a) y b), y la redacción de este último no tiene continuidad gramatical con el párrafo primero del precepto. Además, la redacción no es normativamente idéntica a la contemplada en el artículo 9 de la Directiva (UE), y en este caso la diferencia no es de un día sino de un año, por lo que se pueden dar por reproducidas las consideraciones expuestas en la observación anterior. En efecto, el citado artículo 9 dispone, en lo que aquí interesa destacar, que:

“1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar una recogida por separado, para su reciclado:

a) a más tardar en 2025, de una cantidad de residuos de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte F del anexo equivalente al 77 % en peso de tales productos de plástico de un solo uso introducidos en el mercado en un año determinado;

b) a más tardar en 2029, de una cantidad de residuos de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte F del anexo equivalente al 90 % en peso de tales productos de plástico de un solo uso introducidos en el mercado en un año determinado”.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 60/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



El precepto, por ello, debe redactarse de forma similar a la siguiente:

“Las Administraciones autonómica y local, en el ámbito de sus competencias, adoptarán las medidas necesarias para garantizar una recogida por separado, para su reciclado, de los productos plásticos de un solo uso referidos en el Anexo F de la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medioambiente:

a) A más tardar en 2025, de una cantidad de residuos de los productos de plástico de un solo uso equivalente al 77 % en peso de tales productos que hayan sido introducidos en el mercado.

b) A más tardar en 2029, de una cantidad de residuos de los productos de plástico de un solo uso equivalente al 90 % en peso de tales productos que hayan sido introducidos en el mercado”.

19.- Artículo 43. Este artículo establece:

“Las entidades locales, en el ámbito de su competencia, promoverán la participación de entidades de economía social para la gestión de los sistemas de recogida separada de residuos textiles establecidos en el artículo 25.2, con el objeto de establecer un reciclado de alta calidad, mediante cualquiera de las modalidades de prestación de servicio reguladas en el artículo 33 de la Ley 5/2010, de 11 de junio”.

El artículo 25.2 no establece varios “sistemas de recogida separada de residuos”, ni siquiera un solo “sistema”, sino que se limita a establecer la obligación de las Entidades Locales de establecer la recogida separada de una serie de residuos entre los que recoge los textiles (letra c). Por ello, el precepto debe más bien explicitar lo siguiente:

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 61/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“Las Entidades Locales, en el ámbito de su competencia, promoverán la participación de entidades de economía social para la recogida separada de residuos textiles a que se refiere el artículo 25.2.c), con el fin de establecer un reciclado de alta calidad, mediante cualquiera de las modalidades de prestación de servicio reguladas en el artículo 33 de la Ley 5/2010, de 11 de junio”.

20.- Artículo 48.1. Este artículo dispone:

“Se establece como objetivo una reducción del 50% del desperdicio de alimentos per cápita para 2030 en la venta al por menor y a nivel de las personas consumidoras y una reducción de las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha, respecto a 2020, en cumplimiento de las metas para la producción y consumo responsable establecidas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible”.

El precepto es ininteligible, pues, por un lado, no se sabe si la reducción tiene por destinatarios a los consumidores o solo a quienes se dediquen a la venta al por menor, que parece lo lógico, pero en ese caso debería suprimirse la referencia a estos y aludir solo a la venta al por menor, dirigida por definición al consumidor.

Por otro lado, se ignora si la reducción de las pérdidas de alimentos tiene un porcentaje de reducción concreto y si éste es el establecido por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, o es el mismo que se prevé para la venta al por menor. También es dudoso si todo ello o solo la reducción de pérdidas se somete a los Objetivos referidos. Que este Consejo pueda indagar sobre ello no significa que lo deba hacer, porque su misión reside en comprobar si las normas son comprensibles para sus destinatarios y esta no lo es, cualesquiera que hayan sido las alegaciones formuladas en el trámite de información pública.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 62/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Ciertamente, el precepto es un trasunto del artículo 9.1.g) de la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, pero entonces mejor transcribir la misma y hacer referencia a ella.

En definitiva, el precepto debe redactarse de forma que no deje lugar a dudas sobre el alcance de su sentido normativo.

21.- Artículo 49.2. Este precepto establece que:

“Se fomentará la donación de alimentos y otros medios de redistribución para el consumo humano, dando prioridad al consumo humano frente a la alimentación animal y la transformación en productos no alimenticios, conforme a lo establecido en el artículo 9 de la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos”.

El artículo 9 de la Directiva (UE) 2018/851 no existe, pues ésta solo tiene cuatro artículos. Debe hacerse alusión al artículo 9.1.h) de la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, que es la modificada por aquélla y en concreto ese precepto se modifica por el artículo 1 (10) de aquélla. Además, sería aconsejable ofrecer una redacción más clara y precisa pudiéndose redactar el precepto así o en términos similares:

“Conforme a lo establecido en el artículo 9.h) de la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, se fomentará la donación de alimentos y otros medios de redistribución para el consumo humano frente a la alimentación animal y la transformación en productos no alimenticios”.

22.- Artículo 49.4. Este precepto dispone lo siguiente:

“En los términos que prevé el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo,

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 63/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



las entidades locales podrán establecer en las correspondientes ordenanzas sobre la financiación de los servicios de recogida de residuos, bonificaciones en las tasas o en su caso, en las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario que graven la prestación de dichos servicios de recogida, para aquellas empresas de transformación, distribución alimentaria y de restauración que tengan establecidos sistemas de gestión en colaboración con entidades de economía social carentes de ánimo de lucro, según lo dispuesto en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, que reduzcan de forma significativa y verificable el desperdicio de alimentos, siempre que el funcionamiento de dichos sistemas hayan sido previamente verificados por la entidad local'.

Quizás lo que se quiera expresar en el precepto es lo siguiente:

“En los términos que prevé el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, las Entidades Locales podrán establecer en las correspondientes ordenanzas sobre la financiación de los servicios de recogida de residuos, bonificaciones en las tasas o en su caso, en las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario que graven la prestación de dichos servicios de recogida, para aquellas empresas de transformación, distribución alimentaria y de restauración que tengan establecidos, en colaboración con las entidades sin fines lucrativos a que se refiere la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, sistemas de gestión que reduzcan de forma significativa y verificable el desperdicio de alimentos, siempre que el funcionamiento de dichos sistemas hayan sido previamente verificados por las Entidades Locales respectivas”.

Si es ese el sentido normativo del precepto, en la forma expresada o en otra similar debiera redactarse el mismo.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 64/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



23.- Artículo 49.5. El artículo en cuestión dispone:

“Aquellas entidades que cumplan los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, y los indicados en los artículos 2 y 3 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, para ser reconocidas como entidades de economía social carentes de ánimo de lucro y tengan en sus estatutos como fines y actividades sociales, los asistenciales o benéficos, tendrán la consideración de personas consumidoras finales, tal y como estos se definen en la propia Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, respecto a los donantes de alimentos, pero mantendrán las obligaciones como operadores alimentarios respecto a sus beneficiarios, en los términos que establece la mencionada Ley”.

Debe decirse, sin perjuicio de lo anotado en la observación 2 sobre la innecesaria reiteración de la denominación de disposiciones normativas ya citadas por completo, por un lado, que el artículo 2 de la Ley 49/2002 no se refiere exactamente a requisitos de las entidades sino que señala qué entidades se van a considerar sin fines lucrativos a los efectos de la misma y es el artículo 3 el que establece una serie de requisitos a tal efecto, por otro, que la Ley 17/2011 no utiliza la expresión “consumidores finales” sino solo “consumidores” y, finalmente, que la expresión “entidades de economía social carentes de ánimo de lucro y tengan en sus estatutos como fines y actividades sociales, los asistenciales o benéficos”, carece de sentido una vez que se requiere el cumplimiento de los artículos 2 y 3 de la Ley 49/2002. Por ello y con el fin de simplificar y clarificar la redacción, debe redactarse como sigue o de forma similar:

“Las entidades que cumplan los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, y a las que sean de aplicación los artículos 2 y 3 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, tendrán respecto a

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 65/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



los donantes la consideración de consumidores, de acuerdo con la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, sin perjuicio de sus obligaciones como operadores alimentarios respecto a sus beneficiarios, en los términos que establece la mencionada Ley”.

24.- Artículo 50.1. Este artículo establece lo siguiente:

“Adicionalmente a lo previsto en el artículo 25 en materia de biorresiduos de origen doméstico, en el caso de biorresiduos comerciales e industriales, tanto gestionados por las entidades locales como de forma privada los productores de estos residuos, deberán separarlos en origen sin que se produzca la mezcla con otros residuos para su correcto reciclado, antes del 31 de diciembre de 2023, en los términos previstos en la normativa europea y estatal”.

La redacción del precepto debe ser mejorada tanto por su poco adecuado inicio (“adicionalmente”) como porque hay que deducir los obligados a la separación en origen (se supone que son quienes los gestionan) considerando que quienes los producen son quienes los gestionan en uno de sus casos. Por eso debe tener el siguiente o similar tenor:

“Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 25, en el caso de biorresiduos comerciales e industriales, con independencia de quien los gestione, deberán ser separados en origen sin que se produzca la mezcla con otros residuos para su correcto reciclado, antes del 31 de diciembre de 2023, en los términos previstos en la normativa europea y estatal”.

25.- Artículo 53.1. El artículo en cuestión dispone:

“Las Consejerías competentes en materia de industria, energía, medioambiente, agricultura, ganadería y pesca, promoverán la utilización de recursos biológicos para la

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 66/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



obtención de bioproductos y bioenergía. En esta línea, bioproductos y bioenergía se plantean como alternativa a los productos y energía derivados de los combustibles fósiles, debiendo considerar para su producción tanto el impacto como los efectos sobre el medioambiente en todo el ciclo de vida de los mismos, desde la extracción de los recursos biológicos hasta la obtención de los bioproductos y la bioenergía”.

La expresión “en esta línea” es completamente inapropiada y el enunciado que sigue a continuación de la misma está expresado en términos ajenos a una norma. Si se quiere que tenga sentido normativo el precepto debe tener el siguiente o similar tenor:

“Las Consejerías competentes en materia de industria, energía, medioambiente, agricultura, ganadería y pesca, promoverán la utilización de recursos biológicos para la obtención de bioproductos y bioenergía como alternativa a los productos y energía derivados de los combustibles fósiles, en la que deberá valorarse su impacto sobre el medioambiente en todo su ciclo de vida, desde la extracción hasta la obtención de los bioproductos y la bioenergía.”

26.- Artículo 55. Este precepto que lleva por rúbrica “*planificación de medidas de circularidad en las aguas*”, dispone en sus letras a) y c) lo siguiente:

“Las Administraciones autonómica y local, en el ámbito de sus competencias, elaborarán la planificación necesaria para la real implantación de la economía circular en el agua, que deberá comprender al menos, los siguientes aspectos: a) Análisis de la potencial oferta de agua regenerada, así como la demanda de la misma. (...) c) Definición de las infraestructuras de producción de agua regenerada, que eleven la calidad del efluente de salida hasta hacerlos compatibles con los usos previstos, así como los medios necesarios para su distribución”.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 67/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Además de ser innecesaria la palabra “*real*”, como se apuntó en la observación 2, el contenido de la letra a) podría simplificarse expresando “*Análisis de la oferta potencial de agua regenerada y de su demanda*”, y en el apartado c) literalmente se desconoce qué hay que hacer compatible, dado el número y el género empleados, así como el verbo de “*los medios necesarios para su distribución*”. Si es que el siguiente texto se acomoda al sentido normativo de ese apartado debe adoptarse el mismo u otro similar:

“Definición de las infraestructuras de producción de agua regenerada que eleven la calidad del efluente de salida hasta hacerlo compatible con los usos previstos, y de los medios necesarios para su distribución”.

27.- Artículo 57.1. Este precepto establece:

“Los titulares de derechos de uso privativo de aguas procedentes de masas de agua clasificadas como en mal estado en los correspondientes planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas competencia de la Administración de la de la Junta de Andalucía deberán adoptar las medidas que resulten necesarias para tratar de corregir los efectos negativos que dicho uso genere sobre el estado de las masas de agua y alcanzar los objetivos medioambientales definidos en el artículo 92.bis del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, antes del año 2027, de acuerdo con su disposición adicional undécima”.

De acuerdo con la disposición adicional referida, los objetivos del artículo 92 bis del texto refundido de la Ley de Aguas son exigibles antes del 31 de diciembre de 2015 [con excepción del previsto en el apartado 1.a).a’) del mismo], [apartado 1.a) de la disposición] y su prórroga (establecida en el plan hidrológico de cuenca) no podrá exceder del 31 de diciembre de 2027. Sin embargo, antes del año 2027 significa no exceder el 31 de diciembre de 2026, lo que no se corresponde con tal remisión que, de mantenerse debe modificarse la referencia al 2027 indicando 2028. Si a eso se añade

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 68/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



la existencia de algunas erratas (repetición “de la” antes de “Junta de Andalucía”; el precepto estatal es el 92 bis y no el 92.bis), es por lo que se propone la siguiente redacción:

“Los titulares de derechos de uso privativo de aguas procedentes de masas de agua clasificadas como en mal estado en los correspondientes planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas competencia de la Administración de la Junta de Andalucía, deberán adoptar las medidas que resulten necesarias para tratar de corregir los efectos negativos que dicho uso genere sobre el estado de las masas de agua y alcanzar antes de 2028 los objetivos medioambientales definidos en el artículo 92 bis del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, de acuerdo con su disposición adicional undécima”.

28.- Artículo 57.2. Este artículo establece:

“Con carácter adicional al cumplimiento de la normativa específica en materia de vertidos, cuando estos usos generen vertidos al dominio público hidráulico o el dominio público marítimo-terrestre con volumen anual superior a un hectómetro cúbico, deberán compensar la captación de aguas mediante el tratamiento adecuado de depuración y regeneración para su posterior reutilización de, al menos, la mitad del volumen de aguas residuales producido”.

No se identifica el sujeto de “deberán compensar”. Por ello y con la finalidad añadida de mejorar en otros aspectos de menor importancia la redacción del precepto se ofrece la misma:

“Sin perjuicio del cumplimiento de la normativa específica en materia de vertidos, cuando los usos privativos referidos en el apartado anterior generen vertidos al dominio público hidráulico o el dominio público marítimo-terrestre con un volumen anual superior a un hectómetro cúbico, sus titulares deberán compensar la captación de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 69/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



aguas mediante el tratamiento adecuado de depuración y regeneración para su posterior reutilización de, al menos, la mitad del volumen de aguas residuales producido”.

29.- Artículo 57, apartados 3 y 5. En el primero de esos apartados debería hacerse expresa referencia a *“los titulares de derechos de uso privativo que lleven a cabo los tratamientos (...)”*.

En el segundo, además de suprimir “y/o” de acuerdo con lo expuesto, y en este caso bastaría una “o”, debería sustituirse la “o” entre *“ayudas o inversiones”* por una “e”, como en el apartado 6 se hace.

30.- Artículo 58, apartados 3 y 4. Estos apartados disponen:

“3. A requerimiento de la Consejería competente en materia de aguas, los titulares de autorizaciones de vertido y autorizaciones o concesiones de reutilización de aguas regeneradas deberán remitir por vía telemática la información relativa a los parámetros de calidad establecidos por la legislación y normativa vigente.

4. Se priorizará la recepción de datos en continuo en función de la importancia ambiental del vertido o de la reutilización de aguas regeneradas autorizados”.

Dado que el apartado 4 representa un *continuum* normativo con el apartado anterior, deberían formar parte de un mismo apartado o de una sola proposición, al estilo siguiente, en el que figuraría un apartado -el 3 y se suprimiría el 4- o similar:

“3. A requerimiento de la Consejería competente en materia de aguas, los titulares de autorizaciones de vertido y autorizaciones o concesiones de reutilización de aguas regeneradas deberán remitir por vía telemática la información relativa a los parámetros de calidad establecidos por la legislación y normativa vigente, priorizando

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 70/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



su remisión continua en función de la importancia ambiental del vertido o de la reutilización de aguas regeneradas autorizados”.

31.- Artículo 64.3. El precepto en cuestión tiene el siguiente tenor:

“La Administración de la Junta de Andalucía, de cara a la obtención o alquiler de inmuebles, tendrá en cuenta como criterio de evaluación indicadores de sostenibilidad pertenecientes al marco de evaluación voluntario establecido por la Unión Europea en el para la evaluación de la sostenibilidad del entorno construido.

A su vez, en el caso de los edificios en propiedad de las Administraciones autonómica y local, se les realizará una evaluación bajo estos mismos criterios, planteando objetivos de mejora mediante reformas posteriores o tareas de mantenimiento”.

En un intento por mejorar la redacción del precepto (expresiones “de cara a” son impropias de un texto normativo) a la par que eliminar algunas erratas (“en el” tras “Unión Europea”), podría optarse por la siguiente o similar:

“La Administración de la Junta de Andalucía tendrá en cuenta como criterio de evaluación para la adquisición o el alquiler de inmuebles, indicadores de sostenibilidad pertenecientes al marco de evaluación voluntario establecido por la Unión Europea para la evaluación de la sostenibilidad del entorno construido.

Las Administraciones autonómica y local realizarán una evaluación con estos mismos criterios, de los edificios de los que sean titulares dominicales, planteando objetivos de mejora mediante reformas o tareas de mantenimiento”.

32.- Artículo 66. En la letra c) de su apartado 2, se podría sustituir con acierto “siempre con el máximo respeto a”, algo de difícil escrutinio jurídico, por la más aséptica “sin perjuicio de” y en la **letra e)** debería no reiterarse la palabra “materias” de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 71/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



forma innecesaria y con significado diverso por lo que debería suprimirse la expresión “otras materias como”.

33.- Artículo 67.1. El precepto en cuestión establece:

“Las universidades públicas y privadas de Andalucía, y otros centros de investigación, desarrollarán proyectos de investigación y líneas de colaboración con empresas privadas y otros agentes económicos en materias relacionadas con la presente Ley. Para cumplir con este objetivo, las universidades públicas y privadas de Andalucía apoyarán el desarrollo de capacidades, la formación y la movilidad del personal investigador en este ámbito, participando en programas europeos o fomentando intercambios y acuerdos con otras universidades”.

La redacción del precepto podría simplificarse de forma similar a la que sigue:

“Las universidades públicas y privadas de Andalucía, y otros centros de investigación, desarrollarán proyectos de investigación y líneas de colaboración con empresas privadas y otros agentes económicos en materia de economía circular, para lo que apoyarán el desarrollo de capacidades, la formación y la movilidad del personal investigador en este ámbito, participando en programas europeos o fomentando intercambios y acuerdos con otras universidades”.

34.- Artículo 69.1. Este artículo establece:

“La Administración de la Junta de Andalucía impulsará el desarrollo de proyectos de innovación tecnológica, mejora del conocimiento e investigación en el ámbito de la recuperación de las materias primas fundamentales y la búsqueda de alternativas, así como el emprendimiento, a través de la valoración positiva en los requisitos de concesión de líneas de financiación y subvención actuales de estas actividades”.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 72/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



El precepto presenta una inteligencia difícil. No se sabe si la “valoración positiva en los requisitos” es el medio para el impulso o solo lo es para “el emprendimiento” ni qué se valora positivamente dado el uso de “en” en vez de “de” antes de “los requisitos”. Es probable que simplemente lo que quiera decirse sea lo siguiente:

“La Administración de la Junta de Andalucía impulsará en las líneas de financiación y subvención, el emprendimiento y el desarrollo de proyectos de innovación tecnológica, mejora del conocimiento e investigación en el ámbito de la recuperación de las materias primas fundamentales y la búsqueda de alternativas”.

Si eso es así debe modificarse en tal sentido el precepto, salvo que lo que se pretenda indicar es que la Administración impulsaría del desarrollo de éstos proyectos, puntuando mejor o con mejor valoración los requisitos que en su caso se exigieran para la concesión, por ejemplo de subvenciones.

35.- Artículo 70. Este precepto disciplina:

“La Consejería competente en materia de medioambiente, a través de la Oficina Andaluza de Economía Circular, impulsará la constitución del Digital Innovation Hub de economía circular de Andalucía, un centro de innovación digital que tendrá el objeto de crear una concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas que actúen en el campo de la economía circular, incluyendo a las empresas proveedoras de servicios avanzados (conocimiento, ingeniería), tecnología y de capacitación para el sector, las que favorezcan la comercialización de sus productos o servicios, así como a los productores primarios, y a la industria extractiva y de primera transformación, siendo un instrumento clave de cooperación público₇ privada, cuya constitución se realizará en el marco del cumplimiento de la legislación de defensa de la competencia y, en concreto del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en el que se prohíben las conductas colusorias”.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 73/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Pues bien, el lenguaje jurídico tiene también un papel fundamental en la preservación del español, cuya riqueza semántica permite encontrar equivalentes precisos y conocidos para describir palabras o expresiones acuñadas en inglés o en otras lenguas, tal y como este Consejo ha declarado en otras ocasiones. Por tanto, debe aludirse al Centro de Innovación Digital o la denominación en español que se tenga por conveniente.

El precepto en todo caso podría simplificarse en su redacción:

“La Consejería competente en materia de medioambiente, sin perjuicio de la observancia de la legislación de defensa de la competencia, impulsará a través de la Oficina Andaluza de Economía Circular la constitución del Centro de Innovación Digital de economía circular de Andalucía, con el fin de crear una concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas que actúen en el campo de la economía circular, en las que se incluirá a: las empresas proveedoras de servicios avanzados (conocimiento, ingeniería), de tecnología y de capacitación para el sector, las que favorezcan la comercialización de sus productos o servicios, así como a los productores primarios, y a la industria extractiva y de primera transformación”.

36.- Título VII. Este título se refiere a la *“responsabilidad, vigilancia, inspección, control y régimen sancionador”*.

Antes de formular las observaciones correspondientes a diversos preceptos del título referido, es conveniente traer a colación las consideraciones formuladas en los dictámenes 240 y 275/2018 sobre esta misma materia, reiteradas en el dictamen 552/2020. En efecto, tal y como hicimos en el dictamen 482/2017 (con cita del dictamen 826/2015), conviene recordar que este Consejo Consultivo ha reiterado, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, que el legislador puede y debe realizar un importante esfuerzo en la definición del régimen de infracciones y sanciones, pese a la dificultad que puede comportar en algunos sectores la definición

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 74/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



precisa de las conductas objeto de sanción. En este plano, la sentencia del Tribunal Constitucional 162/2008, de 15 de diciembre, recuerda que «*el artículo 25.1 CE incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege*», que comprende tanto una garantía formal como una garantía material «*de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo*».

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

La garantía material, por su parte, «*aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones*» (STC 242/2005, FJ 2; doctrina que se reitera en numerosas sentencias posteriores entre ellas la STC 150/2015, de 6 de julio, FJ 2).

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 75/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



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

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

Por todo lo expuesto, este Consejo Consultivo viene subrayando en su doctrina que no basta con una genérica previsión legal, sino que se trata de contemplar con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle.

Abundando en lo anterior, recordamos que en el dictamen 126/2018 este Consejo Consultivo señala que, tratándose de la potestad punitiva de la Administración, la exigencia más evidente que deriva del artículo 25 de la Constitución es que la misma esté amparada en una norma con rango de ley; no siendo así se ejercitaría sin la cobertura adecuada, fuera de los límites constitucionales. Como se indica en dicho dictamen, se trata de respetar el denominado «principio de tipicidad», que no es sino un

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 76/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



requerimiento de técnica legislativa cuya traducción implica, por un lado, el deber de que se contemple con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle, y, por otro, la prohibición de “tipos abiertos” o fórmulas analógicas que no garanticen suficientemente la posibilidad del conocimiento de la acción u omisión administrativamente conminada, pudiendo hacer posible una apreciación libre y arbitraria de la infracción y su sanción. Solamente en casos en que los bienes jurídicos protegidos demandan necesariamente la utilización de conceptos de carácter genérico ha admitido el Tribunal Constitucional tipificaciones que por su propia naturaleza conllevan un mayor grado de indeterminación (sentencias 62/1982, de 15 de octubre y 50/1983, de 14 de junio).

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

Del mismo modo, en el dictamen antes citado, recordamos que el Tribunal Supremo ha subrayado en numerosas sentencias que el legislador debe dar cumplimiento a las exigencias constitucionales antes referidas, determinando los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones, precisando de la manera más exacta posible el núcleo de comportamientos considerados ilícitos y el de sus respectivas sanciones. En este orden de ideas, el Tribunal Supremo subraya lo siguiente:

“Es un hecho, que deliberadamente o por simple imprevisión, existen en nuestro ordenamiento numerosos ejemplos de prohibiciones que, por deficiencias técnicas del régimen sancionador u otras causas no han llegado a traducirse en una respuesta de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 77/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



este carácter, y no es dable en tales supuestos suplir a nivel jurisdiccional las insuficiencias normativas en esta materia, tratando a toda costa de sancionar comportamientos prohibidos bajo la discutible imperatividad del binomio prohibición-sanción, pues no siempre la eficacia coercitiva de un mandato incumplido o de una prohibición no respetada determina una infracción sancionable, sustituida bien por una ejecución forzosa o por la inoperancia de lo realizado en contra de la prohibición» (STS de 28 de abril de 1998).

En este sentido, se ha destacado también que el mismo efecto antes referido se produce cuando el criterio con que pretende fijarse la tipificación o su graduación se determina con términos tales como “la trascendencia de los hechos” o “su significación”, no tanto por el contenido más o menos indeterminado del concepto, sino porque deja en manos del órgano decisor la calificación como leve, grave o muy grave del incumplimiento, con unos parámetros referenciales tan amplios y tan proclives a la inseguridad (STS de 10 de junio de 1998), lo que es susceptible de favorecer la proliferación de zonas de incertidumbre que hagan inviable su control judicial efectivo.

En suma, se insiste en que las limitaciones a la potestad sancionadora impuestas por la Constitución constituyen una expresión del principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 9.3 del texto constitucional y salvaguardan los derechos de los ciudadanos frente a eventuales manifestaciones de la potestad punitiva de la Administración cuando la intervención de ésta no se ajusta a las previsiones constitucionales. Y es que, como se desprende de lo expuesto, el régimen sancionador reviste en toda Ley especial trascendencia por su conexión con el artículo 25 de la Constitución y de ahí el especial cuidado que ha de emplearse en la redacción de los preceptos que integran el referido régimen, lo que explica que incluso observaciones de mera redacción relativas al contenido de este título se formulen a continuación y no en el apartado de la observación 2 destinado a las mismas.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 78/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Dicho lo anterior formulamos las siguientes observaciones:

A) Artículo 71, apartados 1 y 2. Los apartados 1 y 2 del precepto en cuestión disponen lo siguiente:

“1. Corresponde a la Consejería competente en materia de medioambiente, las competencias de inspección, vigilancia y control y el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, en los términos establecidos en la presente Ley, a excepción de lo contemplado en el punto 2 del presente artículo, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, todo ello sin perjuicio de las competencias que otros órganos tengan atribuidas por aplicación de la normativa vigente.

2. Corresponde a los órganos de la Administración autonómica competentes en la materia el ejercicio de la vigilancia, control y potestad sancionadora de los requisitos ambientales establecidos por la normativa sobre la fabricación de productos y de las condiciones de puesta en el mercado de productos, obras y servicios a los consumidores finales, en el ámbito de sus competencias, de conformidad con lo establecido en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria de acuerdo con el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

3. Corresponde a las entidades locales, o a los entes públicos en los que las hayan delegado, las competencias de inspección, vigilancia y control, así como el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, en los términos establecidos en la presente Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, todo ello sin perjuicio de las competencias que otros órganos tengan atribuidas por aplicación de la normativa vigente y de lo dispuesto en la Ley 7/2007, de 9 de julio, y la normativa sectorial de residuos, así como en la Ley 5/2010, de 11 de junio.”

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 79/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Debe mejorarse la redacción de tales apartados pues presenta varios déficits. En primer lugar, es en exceso abigarrada y ello siempre dificulta la comprensión de una norma por simple que sea su enunciado, y así, por ejemplo, la referencia a la Ley 39/2015 es innecesaria como el artículo 72 pone de relieve, pues con él, ya se prevé la inevitable aplicación de esa Ley y de la Ley 40/2015. En segundo lugar, algunas expresiones son inexactas como es el caso de “en los términos establecidos en la presente Ley”, que si bien tiene sentido en el apartado 3, relativo a las Entidades Locales, no lo tiene en el apartado 1, en tanto que es el que viene a definir la competencia genérica sancionadora en la aplicación de la Ley. En tercer lugar, una cosa es la titularidad de la competencia y otra el ejercicio de la misma, y mientras el apartado 1 alude a la competencia sin más, el apartado 2 se refiere al ejercicio de la competencia, de modo que es dudoso si a pesar de ello tales apartados atribuyen competencias o, por el contrario el apartado 2 solo el ejercicio, aunque la salvedad que se contiene en el apartado 1 sobre lo dispuesto en el 2 apunta a que más bien se trata de la titularidad de la competencia y no a su ejercicio, en correspondencia también con el apartado 3, relativo a las Entidades Locales. En cuarto lugar, el apartado 1 alude a la inspección y el 2 no, en una preterición que puede ser consciente, pero entonces habría que preguntarse por el sentido de la misma, ya que parece en cierta medida disfuncional a quien corresponda la vigilancia y control no se encargue de la inspección. Y finalmente, el apartado 2 está mal redactado (“Ley... de Industria de acuerdo con el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores...”).

De acuerdo con lo expuesto y si las dudas en cuanto al sentido normativo del precepto han de resolverse en el sentido expuesto, se ofrece como ejemplo de redacción la siguiente:

“1. Corresponde a la Consejería competente en materia de medioambiente, la competencia de inspección, vigilancia y control, y el ejercicio de la potestad sancionadora, en el ámbito de la presente Ley, todo ello sin perjuicio de las

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 80/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



competencias que otros órganos tengan atribuidas por aplicación de la normativa vigente y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2.

2. Corresponde a los órganos de la Administración autonómica competentes en función de la materia, al amparo de Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, y el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, la competencia de inspección, vigilancia y control y el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de los requisitos ambientales establecidos por la normativa sobre la fabricación de productos y de las condiciones de puesta en el mercado de productos, obras y servicios a los consumidores.

3. Corresponde a las Entidades Locales, o a los entes públicos en los que las hayan delegado, la competencia de inspección, vigilancia y control, así como el ejercicio de la potestad sancionadora, en los términos establecidos en la presente Ley y en la Ley 5/2010, de 11 de junio, sin perjuicio de las competencias que otros órganos tengan atribuidas por aplicación de la normativa vigente y de lo dispuesto en la Ley 7/2007, de 9 de julio, y la normativa sectorial de residuos.”

B) Artículo 72.1. Este precepto dispone:

“La potestad sancionadora se ejercerá de acuerdo con los principios establecidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía”.

La redacción literal ofrece la impresión de que la Ley 40/2015 no impera en el caso de las Entidades Locales, lo que evidentemente no es correcto. Por tanto, debe añadirse la expresión “*además*” de modo similar al siguiente:

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 81/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“La potestad sancionadora se ejercerá de acuerdo con los principios establecidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad además con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como en la Ley 5/2010, de 11 de junio”.

C) Artículo 73. El apartado 1 de este precepto establece que *“en el ejercicio de sus funciones, tendrán la consideración de agentes de la autoridad todas aquellas personas que realicen las tareas de vigilancia, inspección y control que tengan la condición de funcionario”*. La expresión *“en el ejercicio de sus funciones”* es innecesaria. El apartado podría simplificarse de modo igual o similar al siguiente: *“Tendrán la consideración de agentes de la autoridad los funcionarios que realicen tareas de vigilancia, inspección y control en la aplicación de la presente Ley”*.

En el párrafo segundo del apartado 2 debería añadirse la copulativa *“y”* tras *“el interesado”*.

En el apartado 3 debería aludirse a *“toda la información que se estime necesaria para su realización”* pues lo que sea necesario o no a veces solo se puede apreciar con posterioridad a las actuaciones inspectoras.

En el apartado 5 debería suprimirse *“en materia relacionada con esta Ley”* pues es una obviedad.

D) Artículo 74. Este precepto tipifica las infracciones muy graves. Junto a algunas erratas (ausencia de punto al final de la infracción tipificada en la letra i) la redacción podría simplificarse evitando en algún caso posibles confusiones (letras b y g). Es conveniente mostrar la redacción actual del precepto y su contraste con la que se propone para su adopción en sus términos o similares. El artículo 74 del texto establece lo siguiente:

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 82/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“A efectos de esta Ley son infracciones muy graves:

a) Alterar el funcionamiento normal del proceso productivo con objeto de falsear los resultados de una inspección en el ámbito de esta Ley.

b) El uso fraudulento de las certificaciones acreditativas en materia de análisis de ciclo de vida y economía circular que en su caso se establezcan conforme a lo previsto en esta Ley, así como el mantenimiento de los mismos superada su caducidad o en caso de que se le haya prohibido su utilización.

c) Falseamiento de los datos aportados a las administraciones o a los usuarios referidos a los productos.

d) La ocultación o la alteración maliciosa de datos aportados a los expedientes administrativos para la obtención de autorizaciones, permisos o licencias en materia de economía circular, en especial los referentes al análisis del ciclo de vida de actividades, productos, obras o servicios.

e) Incumplir la obligación de informar sobre la modificación del carácter, el funcionamiento o la dimensión de las actividades, productos, obras o servicios, siempre que suponga alteraciones significativas en los datos de análisis del ciclo de vida de los mismos.

f) El incumplimiento por parte de las entidades colaboradoras de la Administración en el ejercicio de sus funciones del deber de confidencialidad sobre las informaciones obtenidas, en el ámbito de la presente Ley.

g) Impedir el acceso del inspector a los emplazamientos de la instalación en los supuestos en los que esté facultado por la presente Ley.

h) El ejercicio de una actividad descrita en el capítulo II del título IV, sin la preceptiva autorización o con ella caducada o suspendida, así como el incumplimiento de las obligaciones impuestas en dicha autorización, siempre que se haya producido un daño o deterioro grave para el medioambiente o se haya puesto en peligro grave la salud de las personas.

i) La reincidencia en infracciones graves. Se entenderá que existe reincidencia por comisión en el término de dos años de una nueva infracción grave. El referido plazo

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 83/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



se computará desde el momento en que adquiera firmeza en vía administrativa la resolución sancionadora”

En primer lugar es innecesaria la expresión introductoria “A efectos de esta Ley” pues obviamente no puede ser “a los efectos de otra Ley”. En segundo lugar, en la infracción tipificada en la letra b) la expresión “en su caso” es innecesaria por redundante con el tiempo verbal “establezcan” (relativo a las “certificaciones acreditativas en materia de análisis de ciclo de vida”) y genera dudas de qué casos sí y cuales no. Además si el “mantenimiento” se refiere a las certificaciones existe una discordancia de género con “los mismos”. En la infracción tipificada en la letra c) la expresión final “referidos a los productos” debe trasladarse de ubicación pues parece que se quiere aludir a los datos de los productos y no a los usuarios de los productos. En la infracción tipificada en la letra f) es innecesaria la expresión “en el ejercicio de sus funciones”. En la de la letra g) debe eliminarse la referencia a “los supuestos en los que esté facultado por la presente Ley” pues esta no establece una serie de supuestos al efecto sino la facultad general para acceder a la instalación correspondiente, como resulta del artículo 73.4, de modo que la expresión puede hacer dudar de cuándo está facultada la inspección para el acceso a las instalaciones.

Así pues, y considerando que la expresión habitual (es la predominante) es la de “análisis de ciclo de vida” y no “análisis del ciclo de vida”, el precepto debe redactarse como sigue o en términos similares:

“Son infracciones muy graves:

a) La alteración del funcionamiento normal del proceso productivo con objeto de falsear los resultados de una inspección.

b) El uso fraudulento de las certificaciones acreditativas en materia de análisis de ciclo de vida y economía circular que se establezcan conforme a lo previsto en esta Ley, su uso una vez caducados y su uso si se ha prohibido el mismo.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 84/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



c) *El falseamiento de los datos de los productos, proporcionados a las Administraciones o a los usuarios.*

d) *La ocultación o la alteración maliciosa de datos aportados a los expedientes administrativos para la obtención de autorizaciones, permisos o licencias en materia de economía circular, en especial los referentes al análisis de ciclo de vida de actividades, productos, obras o servicios.*

e) *El incumplimiento de la obligación de informar sobre la modificación del carácter, el funcionamiento o la dimensión de las actividades, productos, obras o servicios, siempre que suponga alteraciones significativas en los datos de análisis de ciclo de vida de los mismos.*

f) *El incumplimiento por parte de las entidades colaboradoras de la Administración, del deber de confidencialidad sobre las informaciones obtenidas en el ámbito de la presente Ley.*

g) *Impedir el acceso a los emplazamientos de la instalación, de quienes ejerzan facultades de inspección.*

h) *El ejercicio de una actividad descrita en el capítulo II del título IV, sin la preceptiva autorización o con ella caducada o suspendida, así como el incumplimiento de las obligaciones impuestas en dicha autorización, siempre que se haya producido un daño o deterioro grave para el medioambiente o se haya puesto en peligro grave la salud de las personas.*

i) *La reincidencia en infracciones graves. Se entenderá que existe reincidencia por comisión en el término de dos años de una nueva infracción grave. El referido plazo se computará desde el momento en que adquiera firmeza en vía administrativa la resolución sancionadora.”*

E) Artículo 75. Este precepto establece lo siguiente:

“A efectos de esta Ley son infracciones graves:

a) *Incumplir la obligación de informar sobre la modificación del carácter, el funcionamiento o la dimensión de las actividades, obras, productos o servicios, siempre*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 85/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



que no suponga alteraciones significativas en los datos de análisis del ciclo de vida de los mismos.

b) *Impedir, retrasar u obstruir gravemente la actividad de inspección y control de los órganos competentes de Administración de la Junta de Andalucía y Administración Local en el ámbito de la presente Ley.*

c) *El incumplimiento de la obligación de proporcionar documentación, así como el incumplimiento de la obligación de custodia y mantenimiento de dicha documentación en el ámbito de la presente Ley, no relacionado con el análisis de ciclo de vida.*

d) *El incumplimiento de lo ordenado mediante apercibimiento a causa de una infracción leve en relación a la presente Ley.*

e) *La reincidencia en infracciones leves. Se entenderá que existe reincidencia por comisión en el término de un año de una nueva infracción leve. El referido plazo se computará desde el momento en que adquiera firmeza en vía administrativa la resolución sancionadora.”*

La infracción leve tipificada en el artículo 76.b) consiste en “el retraso en la obligación de proporcionar documentación, así como el incumplimiento de la obligación de custodia y mantenimiento de dicha documentación”. Tal y como está redactada la infracción grave de la letra c) nada se establece en la Ley para saber cuándo hay retraso o simplemente incumplimiento sin más en la obligación referida. De acuerdo con lo considerado con carácter general acerca de la regulación de la materia sancionadora, deben delimitarse con mayor precisión las infracciones leves y graves cuya conducta básica es idéntica.

Por ello y por razones ya expuestas sobre la simplificación en la redacción con el fin de evitar dudas aplicativas en una materia tan sensible, la redacción debe ser igual o similar a la que sigue:

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 86/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“Son infracciones graves:

a) El incumplimiento de la obligación de informar sobre la modificación del carácter, el funcionamiento o la dimensión de las actividades, obras, productos o servicios, siempre que no suponga alteraciones significativas en los datos de análisis de ciclo de vida de los mismos.

b) Impedir, retrasar u obstruir gravemente la actuación de quienes ejerzan actuaciones de inspección y control, excepto impedir el acceso a los emplazamientos de la instalación conforme al artículo 74, letra g).

c) El incumplimiento de la obligación de proporcionar documentación, que no constituya simplemente un retraso conforme al artículo 76, letra b), así como el incumplimiento de la obligación de custodia y mantenimiento de documentación no relacionada con el análisis de ciclo de vida.

d) El incumplimiento de lo ordenado mediante apercibimiento a causa de una infracción leve.

e) La reincidencia en infracciones leves. Se entenderá que existe reincidencia por comisión en el término de un año de una nueva infracción leve. El referido plazo se computará desde el momento en que adquiera firmeza en vía administrativa la resolución sancionadora.”

F) Artículo 76. Este precepto tipifica las infracciones leves y prescribe lo siguiente:

“A efectos de esta Ley son infracciones leves:

a) Incurrir en demora no justificada en la aportación de documentos solicitados por la Administración en el ejercicio de las funciones de inspección y control en el ámbito de la presente Ley.

b) El retraso en la obligación de proporcionar documentación, así como el incumplimiento de la obligación de custodia y mantenimiento de dicha documentación en el ámbito de la presente Ley.”

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 87/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Por las razones ya referidas, el precepto debe redactarse como sigue o en términos sustancialmente idénticos:

“*Son infracciones leves:*

a) Incurrir en demora no justificada en la aportación de documentos solicitados por la Administración en el ejercicio de las funciones de inspección y control.

b) El retraso, en los términos que reglamentariamente se establezcan, en la obligación de proporcionar documentación, así como el incumplimiento de la obligación de custodia y mantenimiento de documentación relacionada con el análisis de ciclo de vida.”

G) Artículo 77.2.b). El artículo 77.2.b).1º se refiere a las sanciones accesorias y entre las previstas para las infracciones graves se contempla la “*clausura definitiva, total o parcial, de las instalaciones, por un periodo inferior a dos años*”. El enunciado constituye un oxímoron pues es un contrasentido una clausura definitiva por un periodo de tiempo. Por tanto, el precepto debe aludir a la clausura sin más.

H) Artículo 78.4. Este precepto dispone lo siguiente:

“Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda. Así mismo, estas medidas podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción. En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 88/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas”.

Además de alguna referencia innecesaria (arts. 56.5 y 112.1 de la Ley 39/2015), como la relativa a la posibilidad de impugnar la adopción de las medidas provisionales, que además aparece explícitamente prevista al aludir a que tal adopción podrá seralzada de oficio o a instancia de parte, debe simplificarse la redacción del modo que sigue o similar:

“Antes del inicio del procedimiento sancionador, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento podrá adoptar de forma motivada, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas, que deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de inicio del procedimiento, que deberá adoptarse dentro de los quince días siguientes a la adopción de aquéllas. Estas medidas podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción. En todo caso, quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de inicio no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.”

I) Artículo 79. Este precepto se refiere a la graduación de sanciones.

En el apartado 1, inciso inicial, podría eliminarse “a imponer” y en la letra c) “posibles” sin que la economía del precepto se alterase un ápice. Asimismo, el contenido de la letra g) podría redactarse así: “la magnitud de la diferencia entre los datos reales y los facilitados por parte de las personas físicas o jurídicas titulares de instalaciones”. En la letra ñ) debe colocarse una coma tras “personas” y en la p) puede eliminarse “en” antes de “tratados”.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 89/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En el apartado 5 debería eliminarse “administrativos” tras “preceptos”.

J) Artículo 80. Este artículo contempla a los órganos competentes para la imposición de sanciones. En la letra e) del apartado 1 debe fijarse la cuantía de 300.500 euros, pues en otro caso no habría ningún órgano competente para imponer la sanción de 300.501 euros.

K) Artículo 86. La redacción del artículo 86.1 establece: *“Cuando el infractor no proceda al cumplimiento de la sanción, una vez finalizado el procedimiento administrativo, y en alguno de los supuestos previstos en el artículo 103 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, el órgano competente para sancionar podrá acordar la imposición de multas coercitivas, previo requerimiento al infractor. La cuantía de cada una de las multas no superará un tercio de la multa fijada para la infracción cometida.”*

Si ponemos en relación este artículo 86 con el 77 del Anteproyecto de Ley no parece que las sanciones contempladas impliquen la ejecución de un acto por parte del infractor para justificar la imposición de una multa coercitiva. Salvo la última sanción accesoria, que pudiera considerarse como obligación de “no hacer” del administrado, dichas sanciones o son pecuniarias o parecen referirse a actos de la propia Administración.

Conviene tener en cuenta la doctrina de este Consejo sobre la figura de la multa coercitiva recogida en el dictamen 553/2017 o en el dictamen 214/2021 relativo al Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía en las que se analiza las funciones y finalidad general de este tipo de multas.

Por ello, y en coherencia con lo establecido en el segundo apartado del propio artículo 86, entendemos que el artículo debería referirse al cumplimiento “de lo ordenado” más acorde con la naturaleza de las multas coercitivas, y no al “cumplimiento de la sanción”, pues la primera expresión podría recoger incluso el

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 90/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



cumplimiento de pagar la sanción pecuniaria impuesta, si es que el redactor de la norma no quisiera renunciar a esta posibilidad.

37.- Disposición final primera, apartado 2. Esta disposición establece:

“Por Decreto del Consejo de Gobierno se aprobará el desarrollo reglamentario que regule la inclusión de cláusulas medioambientales en las distintas fases del proceso de contratación, previstas en el capítulo III del título II sobre contratación pública ecológica, especialmente en lo relativo a productos clave”.

Si en realidad la disposición es estrictamente innecesaria una vez que el apartado 1 contempla el desarrollo reglamentario de la Ley y los preceptos correspondientes a la contratación pública ecológica ya prevén el específico que aquí se contempla (apartados 2 y 3 del art. 11 y art. 12), más aún lo es la expresión “especialmente en lo relativo a productos clave”.

Por tanto, y sin perjuicio de lo expuesto en la observación 7, si se considera conveniente mantenerla por su especificidad, debería eliminarse el último inciso.

CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

II.- El procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las disposiciones aplicables **(FJ II)**.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	14/12/2021	PÁGINA 91/93
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



III.- Respecto del articulado del Anteproyecto de Ley se formulan las siguientes **observaciones de técnica legislativa, de las que se distinguen (FJ III):**

A) Por las razones que se indican **deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa:**

(1) Exposición de Motivos (Observación III.3). **(2) Artículo 11** (Observación III.7). **(3) Artículo 18** (Observación III.10). **(4) Artículo 24.2** (Observación III.11). **(5) Artículo 41.1** (Observación III.17). **(6) Artículo 41.2** (Observación III.18). **(7) Artículo 43** (Observación III.19). **(8) Artículo 48.1** (Observación III.20). **(9) Artículo 49.2** (Observación III.21). **(10) Artículo 49.5** (Observación III.23). **(11) Artículo 50.1** (Observación III.24). **(12) Artículo 57.1** (Observación III.27). **(13) Artículo 69.1** (Observación III.34). **(14) Artículo 70** (Observación III.35). **(15) Artículo 71, apartados 1 y 2** (Observación III.36.A). **(16) Artículo 72.1** (Observación III.36.B). **(17) Artículo 74** (Observación III.36.D). **(18) Artículo 75** (Observación III.36.E). **(19) Artículo 76** (Observación III.36.F). **(20) Artículo 77.2.b)** (Observación III.36.G). **(21) Artículo 80** (Observación III.36.J). **(22) Artículo 86** (Observación III.36.K).

B) Por las razones expuestas en cada una de ellas, se formulan además, las siguientes **observaciones de técnica legislativa:**

(1) Sobre el contenido programático de algunas partes del texto (Observación III.1). **(2) Observación general de redacción** (Observación III.2). **(3) Artículo 1** (Observación III.4). **(4) Artículo 2** (Observación III.5). **(5) Artículo 3** (Observación III.6). **(6) Artículo 12** (Observación III.8). **(7) Artículo 14, apartados 2 y 5** (Observación III.9). **(8) Artículo 25.3** (Observación III.12). **(9) Artículo 26.2** (Observación III.13). **(10) Artículo 29** (Observación III.14). **(11) Artículo 30.1** (Observación III.15). **(12) Artículo 40.2** (Observación III.16). **(13) Artículo 49.4** (Observación III.22). **(14) Artículo 53.1** (Observación III.25). **(15) Artículo 55** (Observación III.26). **(16) Artículo 57.2** (Observación III.28). **(17) Artículo 57, apartados 3 y 5** (Observación III.29). **(18) Artículo 58, apartados**

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	14/12/2021	PÁGINA 92/93
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

3 y 4 (Observación III.30). **(19) Artículo 64.3** (Observación III.31). **(20) Artículo 66, apartado 2, letras c) y e)** (Observación III.32). **(21) Artículo 67.1** (Observación III.33). **(22) Artículo 73** (Observación III.36.C). **(23) Artículo 78.4** (Observación III.36.H). **(24) Artículo 79** (Observación III.36.I). **(25) Disposición final primera, apartado 2** (Observación III.37).

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

LA PRESIDENTA

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: María A. Linares Rojas

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y
DESARROLLO SOSTENIBLE.- SEVILLA**

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	14/12/2021	PÁGINA 93/93
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	