

INFORME SSCC2021/89, ANTEPROYECTO DE LEY DE ECONOMÍA CIRCULAR DE ANDALUCÍA

Asunto: Disposiciones de carácter general: Ley; Medio Ambiente; Economía Circular.

Remitido por la Ilma. Sra. Viceconsejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, el Anteproyecto de Ley referenciado para su informe, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 5 de julio de 2021 se remitió petición de informe sobre el Anteproyecto de Ley arriba referenciado, indicándose enlace consigna para descargar el expediente.

La versión sometida a consideración, es la que se nos remite con esta petición de informe en la fecha antes señalada -documentos núm. 351-365 del expediente-.

SEGUNDO.- No obstante lo anterior, con fecha 10 de septiembre de 2021, se remite nueva versión del Anteproyecto de Ley, que sustituye a la remitida el pasado de 5 de julio, a la vista de las consideraciones realizadas en el Informe de la Comisión Consultiva de Contratación Pública, de fecha 30 de julio de 2021.

A esta segunda petición de informe se acompaña asimismo, nueva documentación para incorporar al expediente ya remitido, indicándose enlace consigna para su descarga.

TERCERO.- Con fecha 14 de octubre de 2021, se recibe oficio de la Ilma. Viceconsejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, señalando que al objeto de la emisión del correspondiente informe, se remite nueva documentación para incorporar al expediente del Anteproyecto de Ley de Economía Circular, complementaria a la ya remitida el pasado 5 de julio y 19 de septiembre, indicándose enlace consigna para su descarga.

La documentación complementaria remitida integra dos documentos, a saber:

1.- Informe de la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, sobre sometimiento del Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía (ALECA), al Consejo Andaluz de Concertación Local, de fecha 13 de octubre de 2021.

2.- Diligencia de Convalidación del señalado centro directivo, del Informe de Valoración de las observaciones emitidas sobre el Anteproyecto de Ley del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, de fecha 11 de octubre de 2021.



Firmado por: IDIGORAS MOLINA BEATRIZ		25/10/2021 09:49	PÁGINA 1 / 32
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Objeto.

El Anteproyecto de ley tiene por objeto, siguiendo lo establecido en su artículo 1, 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.

La finalidad pretendida con este Anteproyecto, es crear un marco normativo adecuado para el desarrollo de la economía circular en el ámbito de las competencias que la Comunidad Autónoma andaluza tiene atribuidas, destinado a establecer las bases fundamentales que aborden de manera transversal, la transición hacia un nuevo modelo socioeconómico y productivo más eficiente en el uso de los recursos para la protección del medio ambiente y la sostenibilidad, 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.

La norma se presenta como una modificación estructural del modelo económico, social y ambiental, que persigue un uso racional y sostenible de los recursos naturales, salvaguardando el derecho de las generaciones presentes y futuras a la utilización de los mismos, ya que se postula como una norma base para la creación de un nuevo marco económico, social y ambiental y, por ende, como base legislativa de la realidad futura de la Comunidad Autónoma, para la que define un modelo de desarrollo sostenible en consonancia con su entorno.

Como posteriormente expondremos, aunque se pueden rastrear algunos antecedentes en los que se maneja el concepto y los propios términos de "economía circular", cabe entender que su consagración oficial se produce con la **Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 2 de diciembre de 2015**, titulada "**Cerrar el círculo: un Plan de Acción de la UE para la economía circular**"¹.

¹ Comunicación de la Comisión, de 2 de diciembre de 2015, titulada "Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular": Ese plan de acción quiere iniciar una "transición a una economía más circular, en la cual el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y en la que se reduzca al mínimo la generación de residuos". La UE acomete con dicho plan de acción el camino de "transformar nuestra economía" con el objetivo de alcanzar una "economía sostenible, hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos y competitiva".



Firmado por: IDIGORAS MOLINA BEATRIZ		25/10/2021 09:49	PÁGINA 2 / 32
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



SEGUNDA.- Marco competencial.

Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se propone el dictado del Anteproyecto proyecto, se encontrarían, de manera principal, en el **artículo 57.3 EAA**, en lo que se refiere a la **competencia compartida** sobre la materia relacionada con la **protección del medio ambiente y la sostenibilidad** en cuanto a la submaterias que en él se enuncian, a saber:

Artículo 57. 3 EAA. *“ 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 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 . Asimismo, tiene competencias para el establecimiento de normas adicionales de protección.”*

Tal como señala el precepto estatutario, se trata de una **competencia compartida con el Estado en materia de protección de medio ambiente y sostenibilidad**, por lo que dicho precepto estatutario debe interpretarse de conformidad con el **artículo 149.1. 23.ª de la Constitución Española**, que 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”**.

Por otro lado, no puede obviarse, que de acuerdo con el **artículo 42.2. 2º EAA**, las **competencias compartidas**, comprenden la **potestad legislativa**, la **potestad reglamentaria** y la **función ejecutiva**, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias.

En cuanto a la delimitación competencial en esta materia de medio ambiente, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se hace de cita obligada la **STC núm. 34/2012 de 15 marzo. RTC 2012\34**, que en lo que hace al concreto título competencial invocado- **art. 57. 3 EAA**-, señala:

“4. (...)En cuanto a la competencia compartida enunciada en el artículo 57.3 EAA que comprende, de conformidad con el art. 42.2.2 EAA, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado), es asimismo obligado recordar que, conforme a nuestra doctrina, «la atribución estatutaria de competencias... compartidas con el Estado según el criterio bases/desarrollo... no impedirá que las bases estatales configuren con plena libertad las distintas materias y submaterias de un mismo sector material, de suerte que cuando así sea la exclusividad respecto de tales materias y submaterias



Firmado por: IDIGORAS MOLINA BEATRIZ	25/10/2021 09:49	PÁGINA 3 / 32
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



eventualmente proclamada por el Estatuto lo será impropia, sin cercenar ni menoscabar la proyección de la competencia exclusiva estatal sobre las bases de dichas materias o submaterias. En fin, es obvio que la atribución [estatutaria] de competencias de ejecución tampoco puede impedir el completo despliegue de las competencias normativas, legislativas y reglamentarias, del Estado» (STC 31/2010, F. 64)."

A mayor abundamiento, damos por reproducido lo expuesto en el **dictamen 545/2013 del Consejo Consultivo de Andalucía**, sobre la delimitación entre la competencia estatal y autonómica en la materia, que resume la doctrina sentada por dicho órgano en una larga serie de dictámenes y la evolución de la jurisprudencia constitucional (entre otras, STC 6/2016, de 21 de enero).

Retomando el hilo argumental, señalar que el Anteproyecto de ley responde de manera específica a una serie de mandatos recogidos en el **Título VII** del Estatuto de Autonomía, dedicado en exclusiva **al medio ambiente**, entre los que cabe destacar, el deber de los poderes públicos de promover el desarrollo sostenible, el uso racional de los recursos naturales garantizando su capacidad de renovación, y la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera, así como de promocionar la educación ambiental en el conjunto de la población (**art. 196**), fomentar una tecnología eficiente y limpia, así como, impulsar las políticas y disponer de 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 (**art. 197.1 y 2**). Especialmente, la materia de economía circular, se encuentra íntimamente ligada con las medidas para la reducción, reciclaje y reutilización de los residuos (**art. 198**) y vida de la población mediante la reducción de las distintas formas de contaminación (**art. 201**) o al de velar por el uso eficiente del suelo y sistemas integrales de transporte (**art. 203**).

Siguiendo con el estudio de los diferentes títulos competenciales en los que se ampara la Comunidad Autónoma, el **carácter transversal del medio ambiente**, unido a la propia **transversalidad** de la materia objeto de regulación en el Anteproyecto - economía circular-, lleva a señalar que determinados aspectos de la regulación están amparados, **de manera complementaria, en otros títulos competenciales previstos en el EAA**.

Sobre el carácter transversal del medio ambiente, ha tenido ocasión de pronunciarse en reiteradas ocasiones el Consejo Consultivo de Andalucía, así podemos citar, entre otros, el **Informe 553/2017**, de 5 de octubre y, más recientemente, **Informe 335/2021**, de 20 de mayo, que señalan " *que de este modo se aprecia, una vez más, que el medio ambiente es una materia de «carácter complejo y multidisciplinario» que afecta a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 5); una materia transversal, compleja y polifacética (en el sentido expuesto en las SSTC 102/1995, FJ 3).*"

Por otro lado, la Exposición de Motivos señala con acierto la transversalidad de la regulación contenida en el Anteproyecto, al señalar, reproducimos en sus términos literales " *la Ley de Economía Circular de Andalucía, partiendo de las pautas anteriormente señaladas, pretende 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 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.*" Sobre el carácter transversal de la norma, véase el **Informe de evaluación del nivel de afectación del anteproyecto de ley de economía circular de Andalucía a otras Consejerías de la Junta de Andalucía**, que emite la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, en fecha 3 de noviembre de 2020.



Firmado por: IDIGORAS MOLINA BEATRIZ		25/10/2021 09:49	PÁGINA 4 / 32
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



De acuerdo con la complejidad y transversalidad del contenido del Anteproyecto, debemos traer a colación otros títulos competenciales tanto generales como sectoriales

En este sentido, cabría aludir a la **competencia exclusiva** de la Comunidad Autónoma en materia de **autoorganización y procedimental**, disponiendo en el **artículo 47 EAA**, apartado primero que es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma *“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”*. Así, en cuanto a la creación de órganos se crean la Oficina de Economía Circular (título II) y el Registro Público Andaluz de Análisis de Ciclo de Vida (título III) .

Dada la definición de las áreas estratégicas en materia de sostenibilidad ambiental y residuos, las determinaciones del Anteproyecto de ley se hallan vinculadas también con otros títulos competenciales previstos en el Estatuto de Autonomía, como los relativos a la agricultura, ganadería, acuicultura y pesca (**artículo 48**); energía y minas (**artículo 49**); agua (**artículo 50**); investigación, desarrollo e innovación tecnológica (**artículo 54**); la ordenación y la ejecución de las medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos(**artículo 55**); las previsiones que inciden sobre vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas, están relacionadas con lo previsto en el **artículo 56**; otras normas aluden a la promoción del empleo (**artículo 63**); y al transporte y movilidad (**artículo 65**).

La promoción de la educación para la sostenibilidad e integración de la economía circular se relaciona con las competencias previstas en los **artículos 52 y 53**, respectivamente, del citado Estatuto; así como otras actuaciones en materia de familias y asuntos sociales (**art. 61**), tales como la regulación sobre los fondos circulares de conectividad digital y la donación de excedentes alimentarios.

La consideración de la **contratación pública ecológica** (título II capítulo II) de productos y servicios en la contratación pública, se fundamenta en la competencia sobre contratos y concesiones administrativas (**art. 47.2.3ª**). Las medidas de estímulo de determinadas conductas o actividades se relacionan con la competencia en materia de fomento prevista en el **artículo 45.1**. y las relativas a la elaboración de estadísticas para fines de la Comunidad y de alcance supraautonómico se contemplan en el **artículo 76 EAA**.

En el marco del **art. 47.1.3º** e regulan las potestades de control, inspección y sanción en los ámbitos materiales de competencia de la Comunidad Autónoma (Título VII) y conforme al **art. 47.3** en materia de expropiación forzosa, la competencia ejecutiva para determinar los supuestos, las causas y las condiciones en que las Administraciones andaluzas pueden ejercer la potestad expropiatoria (disposición adicional segunda). Por otro lado, el presente Anteproyecto de Ley pretende favorecer el desarrollo económico sostenible en Andalucía, mediante la implantación del modelo de economía circular en torno al cual se desarrolle un nuevo tejido empresarial, que diseñe, desarrolle y aplique soluciones innovadoras en los procesos productivos en general y en la gestión de los residuos en particular, lo que supondrá generación de empleo sostenible y generación de nuevas oportunidades de mercado. Lo expuesto guarda estrecha relación con el ejercicio de las competencias asumidas sobre la actividad económica -**artículo 58**-; se regulan medidas y actuaciones relacionadas con las nuevas tecnologías relacionadas con la sociedad de la información y del conocimiento y la promoción de la competencia en los mercados respecto de las actividades económicas que se realizan principalmente en Andalucía; el fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía, el sector público económico de la Comunidad Autónoma, en cuanto no está contemplado por otras normas de este Estatuto, la industria salvo las competencias del Estado, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación





económica general; Defensa de los derechos de los consumidores, información y educación en el consumo y la aplicación de reclamaciones, todo ello en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.ª y 13.ª de la Constitución. También corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía el desarrollo y la gestión de la planificación general de la actividad económica, que incluye, en todo caso, el desarrollo de los planes estatales.

Igualmente, habría de aludirse a la **competencia autonómica** en materia de **régimen local**, a saber

“Artículo 60. Régimen local

1. *Corresponde a la Comunidad Autónoma la **competencia exclusiva en materia de régimen local** que, respetando el artículo 149.1.18ª 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.*

d) *La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos.*

e) *El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.*

f) *La regulación del régimen electoral de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, con la excepción de los constitucionalmente garantizados.*

2. *Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la **competencia compartida** en todo lo no establecido en el apartado 1.*

3. *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 149.1.18ª de la Constitución.”*



Firmado por: IDIGORAS MOLINA BEATRIZ		25/10/2021 09:49	PÁGINA 6 / 32
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Sobre el **principio de autonomía local, constitucionalmente garantizado**, podría traerse aquí a colación un pronunciamiento reciente del Tribunal Constitucional de las facultades que ostentan las Comunidades Autónomas, a la hora de delimitar las competencias de las Entidades Locales en materias atribuidas a la competencia de aquellas. En tal sentido, siguiendo la **STC 86/2019, de 20 de junio**:

"a) Como este Tribunal ya ha tenido ocasión de señalar, "en ámbitos de competencia autonómica, corresponde a las comunidades autónomas especificar las atribuciones de los entes locales ajustándose a esos criterios y ponderando en todo caso el alcance o intensidad de los intereses locales y supralocales implicados [SSTC 61/1997, de 20 de marzo (RTC 1997, 61) , FJ 25 b); 40/1998, de 19 de febrero (RTC 1998, 40) , FJ 39; 159/2001, de 5 de julio (RTC 2001, 159) , FJ 12, y 51/2004, de 13 de abril (RTC 2004, 51) , FJ 9]. Ello implica que, en relación con los asuntos de competencia autonómica que atañen a los entes locales, la comunidad autónoma puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero debe asegurar en todo caso el "derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración" (STC 32/1981 (RTC 1981, 32) , FJ 4). Se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local "en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias" (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, 19 de octubre (RTC 1989, 170) , FJ 9, y 51/2004, FJ 9, entre muchas; en el mismo sentido, últimamente, SSTC 95/2014, de 12 de junio (RTC 2014, 95) , FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo (RTC 2015, 57) , FJ 6, y 92/2015, de 14 de mayo (RTC 2015, 92) , FJ 4)" [STC 154/2015, de 9 de julio (RTC 2015, 154) , FJ 6.A)]. En el presente caso, la Comunidad Autónoma de Canarias puede, al amparo de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, decidir cómo graduar la participación de los entes locales —cabildos insulares y municipios— en los distintos ámbitos del urbanismo (planeamiento, gestión y disciplina urbanística; STC 159/2001, de 5 de julio (RTC 2001, 159) , FJ 4), y cómo asegurar la tutela de los intereses supramunicipales, en este caso, por la administración autonómica."

Por tanto, consideramos que la Comunidad Autónoma ostenta competencia suficiente para el dictado del presente proyecto.

TERCERA. Marco normativo.

En lo que respecta al marco normativo en el que vendría a insertarse el presente Anteproyecto, debemos indicar que no existen en el ámbito estatal, una ley específica en materia de economía circular.

Sobre esta materia, hemos de indicar que son pocas las iniciativas legislativas existentes, tanto a nivel comunitario, como a nivel nacional. Como ya hemos señalado, a nivel comunitario, la **Comisión Europea en su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 2 de diciembre de 2015, titulada Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular**, justifica un ambicioso paquete de medidas sobre la economía circular para ayudar a las empresas y los consumidores europeos en la transición a una economía más circular, al considerar que una transición de este tipo brinda la oportunidad de transformar nuestra economía y de generar nuevas ventajas competitivas y sostenibles. Añadir, que como parte del Pacto Verde Europeo y de la Estrategia Industrial de la UE, existe un **Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva**

Las últimas directivas comunitarias también abogan por los principios de economía circular, como la Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican



Firmado por: IDIGORAS MOLINA BEATRIZ		25/10/2021 09:49	PÁGINA 7 / 32
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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; y la Directiva (UE) 2018/852, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases.

Como hemos señalado, no existe hasta la fecha una norma estatal que con carácter integral asumiera los postulados de la economía circular, puesto que las iniciativas normativas han estado centradas en políticas ambientales de la fase final del ciclo económico, como la Ley 22/2011 de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que contiene regulación relativa a la gestión de los residuos. Sobre esta cuestión se señala, en la Exposición de Motivos que *“con el contenido de esta ley, además de respetar además de respetar el Derecho Internacional, Comunitario y Estatal, incorpora al marco normativo andaluz preceptos novedosos de ámbito comunitario no traspuestos aún por la legislación estatal. Así, la Comunidad Autónoma tiene un papel pionero en tratar, con carácter integral y de forma proactiva, los requerimientos de la economía circular”*

No obstante, sí debe reseñarse y así debería recogerse en la Exposición de Motivos, que en el ámbito nacional se encuentra aprobada la **Estrategia Española de Economía Circular, “España Circular 2030”**, publicada el 2 de junio de 2020, que marca los objetivos para esta década que permitirán reducir en un 30% el consumo nacional de materiales y recortar un 15% la generación de residuos respecto a 2010, sentando las bases para impulsar un nuevo modelo de producción y consumo.

Por su parte en el ámbito autonómico, también debería citarse como antecedente en la materia- debería recogerse en la Exposición de Motivos-, la **Estrategia Andaluza de Bioeconomía Circular, aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno el 18 de septiembre de 2018.**

Expuesto lo anterior, de manera sectorial en lo que hace a la normativa estatal, debe mencionarse la **Ley 22/2011, de 28 de julio, Residuos y Suelos Contaminados**, con la advertencia de que actualmente se encuentra en tramitación parlamentaria el **Proyecto de Ley estatal de Residuos y Suelos Contaminados**, por lo que para el caso de que dicho Proyecto de ley se aprobase antes del Anteproyecto, el texto de éste último deberá revisarse y, en su caso, adaptarse a la citada Ley básica que, como se sabe, tiene carácter de legislación básica

También habríamos de hacer referencia aquí a la **Ley 7/1985, de 2 de agosto, de Bases de Régimen Local**. En este sentido, dicha Ley aborda, por ejemplo, la cuestión relativa a las competencias de los Municipios, en el **artículo 25**

Debe igualmente citarse, la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas** (en adelante, LPACAP) y a la **Ley 40/2015, de 1 de octubre, sobre Régimen Jurídico del Sector Público** (en adelante, LRJSP), con previsiones en materia de convenios (artículos 47 y ss.), potestad sancionadora de la Administraciones Públicas (artículos 25 y ss.), etc. con incidencia en diferentes cuestiones que son objeto de regulación, a su vez, en el Anteproyecto de Ley que nos ocupa.



Firmado por: IDIGORAS MOLINA BEATRIZ		25/10/2021 09:49	PÁGINA 8 / 32
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



A la vista del contenido del Capítulo III, del Título II, Contratación Pública Ecológica, debe mencionarse la **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público**.

En el ámbito autonómico cabría aludir a lo dispuesto en la **Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía**, en materia de competencias de los municipios e igualmente a la **Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía**, así como, a **Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía**. Esta última disposición legal, debe tenerse especialmente en cuenta, a efectos de evitar posibles solapamientos en ámbitos competenciales que pueden resultar coincidentes .

Finalmente, por resultar afectada o modificada por el Anteproyecto de Ley que nos ocupa, cabría aludir la **Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía- véase Disposición Adicional Tercera del Anteproyecto-**, así como, el **Reglamento de Residuos de Andalucía, aprobado por el Decreto 73/2012, de 22 de marzo- véase Disposición Adicional 5ª-**

CUARTA.- Tramitación procedimental del Anteproyecto de ley.

Desde el punto de vista procedimental, la iniciativa legislativa se encuentra regulada en el artículo 43 de la **Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía**. Junto a ello debe considerarse el Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Tales disposiciones aparecerían cumplimentadas en lo fundamental en el presente caso, sin perjuicio de lo que indicaremos a continuación.

4.1.- Conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 133 LPACAP, *“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma”*. Consta en el expediente **Informe valoración de aportaciones recibidas durante la consulta pública**, de fecha 3 de noviembre de 2020, en que se documenta la realización de dicho trámite, así como, su resultado aludiéndose a las alegaciones recibidas durante el período concedido al efecto (del 30 de enero de 2020 al 12 de marzo de 2020). No obstante, recordar que dicho precepto habría resultado afectado por la **STC 55/18 de 24 de mayo, [FJ 7.b)]** que lo habría declarado contrario al orden constitucional de competencias y, en consecuencia, no aplicable a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8).

4.2.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 129.1 LPACAP, *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el*





preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios". Debería desarrollarse dicha adecuación en la Parte Expositiva, al resultar demasiado lacónica.

Recientemente el Consejo Consultivo en su Dictamen n.º 407/2020, de 21 de julio de 2020, ha destacado que:

"No se trata de realizar un análisis extenso o exhaustivo desde el punto de vista antes indicado, pues la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación debería realizarse de manera breve y sencilla, centrándose en los aspectos verdaderamente novedosos y especialmente en los que pudieran suscitar duda desde la óptica del cumplimiento de los referidos principios. En este caso se afirma de manera apodictica el cumplimiento de los principios de buena regulación y se incorpora alguna mención que, en principio, podría parecer ajena al contenido del Proyecto de Decreto, como la que se refiere a la inexistencia de "alternativa regulatoria menos restrictiva de derechos o que imponga menos obligaciones a las personas destinatarias".

No obstante, en cualquier caso no cabría formular objeción alguna en tal sentido, en la medida en que el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, habría sido declarado como no aplicable, en cuanto afecta a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, en la citada **STC de 24 de mayo de 2018**.

4.3. -Sobre el **trámite de audiencia**, siguiendo lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 22 de octubre, al que se remite el artículo 43.5, consideramos especialmente relevante que se motive debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos se han considerado afectados por el anteproyecto, se haya conferido precisamente a través de cada una de las entidades y asociaciones reconocidas por la Ley que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

Consta de la documentación remitida -resolución de la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, de fecha 11 de noviembre de 2020-, que se ha cumplimentado el **trámite de audiencia**, a las Administraciones públicas, organismos, entidades, organizaciones y agentes económicos y sociales cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición, relacionados en el citado Acuerdo.

A su vez, mediante **Resolución de 1 de diciembre de 2020**, del señalado centro directivo, se somete a los **trámites de audiencia e información pública** el Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (núm. 235, de 4 de diciembre), conforme al artículo 43.5 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

No constaría en el expediente remitido a estos Servicios Centrales del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, la documentación concerniente a las eventuales alegaciones que hubieran podido efectuarse por las entidades o asociaciones, sí consta Informe valoración del trámite de audiencia e Información Pública a la ciudadanía, de 7 de mayo de 2021. Respecto a la documentación relativa a eventuales alegaciones, recordaremos la necesidad de que figure incorporada al expediente que nos ocupa.



Firmado por: IDIGORAS MOLINA BEATRIZ		25/10/2021 09:49	PÁGINA 10 / 32
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



4.4.-No figuraría incorporado al expediente de elaboración del Anteproyecto de ley que nos ocupa el **Certificado del acta de la sesión del Consejo de Gobierno, de 17 de noviembre de 2020**, por el que se **acuerda declarar la urgencia del expediente**, conforme al artículo 27.4 y 43.7 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de Andalucía. Lo que habría de subsanarse.

Sobre este extremo, señalar que el **artículo 43.7 de la Ley de Gobierno de Andalucía** señala que *“ cuando el Consejo de Gobierno declare la urgencia en la tramitación de un anteproyecto de ley , solo tendrá carácter preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía , en lo que se refiere a los informes de órganos colegiados consultivos de la Comunidad Autónoma “*

Como hemos señalado, desconocemos el contenido del Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se declara la urgencia en la tramitación de este Anteproyecto de ley, si bien, se señala en el **Informe de la Secretaría General Técnica , de 24 de mayo de 2021**, que en dicho acuerdo, **no obstante, declararse la urgencia, se decide solicitar Informe al Consejo Económico y Social de Andalucía**, por lo que debería, en consecuencia, cumplirse también con este trámite procedimental, con carácter previo, a la solicitud de informe al Consejo Consultivo de Andalucía.

4.5 .-Conforme a lo dispuesto en el **Artículo 2 .1 del Decreto 263/2011, de 2 de agosto**, por el que se aprueba el **Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales**: *“A los efectos de lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, se deberá solicitar el informe preceptivo del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales en el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales que se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía siempre que las mismas pudieran afectar al ejercicio de las competencias propias de la administración local establecidas en los artículos 9 y 15 de la LAULA o en la legislación sectorial”.*

Al amparo de dicha disposición, se solicita con fecha 7 de enero de 2021, informe al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (en adelante, CAGL), que se emite con fecha 10 de febrero de 2021, mediante el documento **“ Acta de Informe del CAGL sobre el Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía”**

Por su parte, de acuerdo con el Artículo 5 del Reglamento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, la Dirección General de Calidad Ambiental, emite **Informe Valoración de las observaciones emitidas por el CAGL, en fecha 31 de mayo de 2021**. Este documento, debe ponerse en relación con el aportado el pasado 14 de octubre de 2021, consistente en una Diligencia de Convalidación, que expide el centro directivo, al constatar que en el señalado Informe de valoración de fecha 31 de mayo de 2021, se había omitido por error la firma por el órgano competente. En la mencionada diligencia se procede a convalidar en su totalidad el texto del Informe de valoración, procediéndose a su firma.

Con fecha **17 de junio de 2021**, se solicita al **Consejo Andaluz de Concertación Local** (en adelante, CACL), por parte del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, la emisión de informe en relación al de Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía, de conformidad con los **artículos 5.1 y 3.1.b) de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local**. De acuerdo con el **artículo 5.2 de la Ley 5/2014**, el informe del CACL debe emitirse en el plazo de un mes a partir de la solicitud.

Hasta la fecha, **no nos consta se haya emitido el informe por el CACL**. Sobre este extremo, se emite por el centro directivo **Informe sobre sometimiento del Anteproyecto Ley de Economía Circular , al Consejo**





Andaluz de Concertación Local, de fecha 13 de octubre de 2021 y que según lo señalado en los antecedentes, se remite a los Servicios Centrales del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, el 14 de octubre de 2021.

En el señalado Informe, se señala

“En la sesión de la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local celebrada el día 15 de julio de 2021 en el punto del orden del día “Emisión de informe, a propuesta del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales sobre el Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía” el Presidente de la Comisión emplazó al centro directivo proponente de la norma y a la representación de los gobiernos locales a reunirse en un grupo de trabajo, reunión que tuvo lugar el día 21 de julio de 2021, reuniéndose nuevamente el día 23 de julio de 2021 (anexo I).

Con carácter previo a las reuniones del Grupo de Trabajo, por parte de la DGCACC se facilitó el texto de los artículos sometidos a informe del CAEL en su última versión. Como resultado del trabajo de dicho grupo, se concluye en una nueva redacción de los mismos. El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales traslada vía mail el 28 de julio de 2021 a la Secretaría del CAEL el documento de compendio de acuerdos (anexo II), indicando lo siguiente: “considerando que desde la parte local (FAMP) se condiciona su validez plena al cotejo del borrador íntegro actual de Anteproyecto, que sigue sin disponerse del mismo, con el informado en su momento por el CAEL, como se ha requerido desde el inicio de este procedimiento ante el CAEL.”

Entendiendo esta DGCACC que la documentación ha sido facilitada en tiempo y forma, siguiendo el procedimiento normativamente establecido, se traslada con fecha 30 de julio de 2021 la conformidad con el texto remitido por parte del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, solicitando, no obstante, que se eleven los acuerdos para aprobación a la Comisión Permanente, al objeto de poder continuar con el procedimiento.

Con fecha 1 de octubre se celebra nueva reunión de la Comisión Permanente de CAEL, en cuyo orden del día se encontraba la aprobación de los acuerdos del grupo de trabajo. No habiéndose producido la aprobación en la reunión de la Comisión Permanente, se concluye la elevación a Pleno. La DGCACC, en cualquier caso, explicita la asunción de la nueva redacción de los artículos derivada de las sesiones mantenidas en los grupos de trabajo y su incorporación al texto del anteproyecto.(...)”

En este punto, debe aclararse, que la **versión sometida a Informe de esta Gabinete Jurídico incorpora una nueva redacción de los artículos, que sometidos a informe del CAEL, parece ser que quedaron consensuados** en los señalados grupos de trabajo y de los que, también parece ser, tuvo conocimiento la Comisión Permanente en la última sesión celebrada, en fecha 1 de octubre de 2021. Señalar, que el señalado informe, acompaña documentación adjunta relativa a dichos extremos.

Ante esta situación, en el Informe de la Dirección General, de 13 de octubre de 2021, se concluye

“Dado el carácter de urgencia de la tramitación del anteproyecto de referencia, y habiendo transcurrido con creces el plazo de emisión del informe previsto en el artículo 5.1 de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local, esta Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático considera imprescindible continuar con la tramitación del anteproyecto de acuerdo



Firmado por: IDIGORAS MOLINA BEATRIZ		25/10/2021 09:49	PÁGINA 12 / 32
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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.

No obstante, se incorpora al texto TERCER BORRADOR_v3 del citado Anteproyecto 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 del Consejo Andaluz de Concertación Local, a los efectos oportunos."

Tal como se indica, en el señalado Informe del centro directivo, de fecha 13 de octubre de 2021, el artículo 80. 3 y 4, permite que en el caso de que no se emita un informe en el plazo señalado-siempre que éste no fuera preceptivo-, se puedan proseguir las actuaciones .

4.5.-Respecto al dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los "anteproyectos de leyes". A tenor de ello, consideramos que procedería el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo.

QUINTA.- Se habría dejado constancia en el expediente de que el anteproyecto de ley así como las memorias e informes que conforman el expediente, fueron publicados cuando, tras su preceptiva elevación por la Consejería competente al Consejo de Gobierno, fue conocido por éste, según así dispone el artículo 13.1.b) de la 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Se recuerda que, cuando se solicitara el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y, en su caso, el del Consejo Económico y Social de Andalucía, debería publicarse también el anteproyecto, dándose cumplimiento así a la exigencia para ello del artículo 7.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, sin perjuicio de que posteriormente, tras la aprobación del proyecto por el Consejo de Gobierno, éste se publique como preceptúa el artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Por último, también debería constar que se habrían publicado las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de este texto normativo con ocasión de la publicidad del mismo, en cumplimiento así del artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

SEXTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el anteproyecto consta de ochenta y nueve artículos, distribuidos en siete títulos, cinco disposiciones adicionales, siete disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

SÉPTIMA.- Entrando a analizar el borrador remitido, se formulan las siguientes observaciones:

7.1.- Con carácter previo y como consideración de carácter general referido al Anteproyecto remitido, debemos señalar su **contenido esencialmente programático**. Afirmación que realizamos, sin perjuicio de que al analizar el texto del Anteproyecto, destaquemos algún precepto, especialmente programático.. Ciertamente, el texto del Anteproyecto acusa principios, objetivos y enunciados programáticos, sin fuerza vinculante, en ocasiones reiterativos, echando en falta obligaciones y medidas concretas que sean fácilmente identificables por los destinatarios de este Anteproyecto de ley





Según Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía n.º 285/2017, de 16 de mayo de 2016:

“Ante todo, sin perjuicio de las observaciones particulares que puedan realizarse en relación con determinados artículos, hay que hacer notar que una parte importante de la disposición examinada presenta un contenido programático. En diferentes dictámenes de este Consejo Consultivo venimos subrayando 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, especialmente cuando reiteran principios rectores u objetivos que se encuentran claramente proclamados en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en otras normas integrantes del bloque de la constitucionalidad.

Por las razones que se vienen expresando en la doctrina del Consejo Consultivo, subrayamos 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.

En este orden de ideas, el Consejo Consultivo considera que el Anteproyecto de Ley sometido a dictamen admite una mejora en este aspecto, evitando contenidos meramente programáticos que están explícitos o implícitos en el Estatuto de Autonomía o en otros textos vigentes. En esta dirección se evitarían enunciados que en ocasiones resultan etéreos y en ocasiones reiterativos, con lo que se lograría reducir la extensión del Anteproyecto de Ley, centrando su contenido en todo aquello que los destinatarios de la norma puedan identificar como medidas concretas y eficaces de fomento con un contenido prescriptivo claro y determinación de los órganos administrativos o entidades a los que se encomienda la responsabilidad de su cumplimiento”.

7.2. Exposición de Motivos.

7.2.1. Con carácter previo señalar, que debería hacerse un esfuerzo de síntesis del contenido de la Exposición de Motivos que consideramos excesivamente extenso. La doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía ha expuesto que el preámbulo cumple mejor su cometido cuando parte de las ideas de simplicidad y sencillez que se cumple en el expositivo propuesto, de forma que la parte expositiva de la disposición responda a su esencia, con un somero relato de antecedentes, necesidades a las que responde, objetivos perseguidos, sin el grado de detalle que resulta más propio de una memoria justificativa.

7.2.2 Debería incorporarse en su parte inicial, en particular, cuando aborda el contexto normativo en el que se inserta el Anteproyecto, las últimas directivas comunitarias que abogan por los principios de economía circular, como 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; y la Directiva (UE) 2018/852, del Parlamento Europeo y del Consejo,



Firmado por: IDIGORAS MOLINA BEATRIZ		25/10/2021 09:49	PÁGINA 14 / 32
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE , relativa a los envases y residuos de envases.

También debería citarse, para contextualizar este Anteproyecto, que en el ámbito nacional se encuentra aprobada la Estrategia Española de Economía Circular, "España Circular 2030", publicada el 2 de junio de 2020, que marca los objetivos para esta década que permitirán reducir en un 30% el consumo nacional de materiales y recortar un 15% la generación de residuos respecto a 2010, sentando las bases para impulsar un nuevo modelo de producción y consumo.

Por su parte en el ámbito autonómico, también mencionar, la Estrategia Andaluza de Bioeconomía Circular, aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno el 18 de septiembre de 2018.

7.2.3. Debería suprimirse el párrafo inmediato anterior, al apartado III de la Exposición de motivos, que señala *"Este carácter transversal también se ha de reflejar en la necesidad de abordar la creación de la correspondiente figura tributaria de carácter autonómico cuya finalidad sea la de fomentar la prevención, la preparación para la reutilización, los procesos de reciclado y valorización, así como desincentivar la eliminación en vertedero y la incineración de los residuos, regulación que se hará efectiva mediante su incorporación a la norma que con carácter general se apruebe en materia de Fiscalidad Ambiental que racionalice el conjunto de tributos medioambientales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con objeto de satisfacer de manera global y coordinada las necesidades de política ambiental, revisando de manera integral tributos ya existentes en materia de residuos, así como la creación de otros que graven nuevas materias imposables. De este modo, se evita la dispersión que provoca la creación de nuevos impuestos en materia medioambiental en diferentes normas sectoriales."*

Como hemos adelantado, sería aconsejable eliminar este párrafo, ya que se refiere a una regulación en materia tributaria que ni se aborda en el Anteproyecto de Ley, ni todavía tiene reflejo en el ordenamiento jurídico tributario.

7.3.-Artículo 1. Objeto.

Se señala en este artículo que *"el objeto de la presente Ley es la transición hacia un nuevo modelo de protección ambiental basado en una economía circular(...)"* . Sobre esta afirmación, hemos de indicar que el objeto de la presente Ley va más allá de la transición a un nuevo modelo de protección ambiental, ya que lo que se persigue es la transición a un nuevo modelo económico, eso sí, basado en los principios o postulados de la economía circular.

Afirmación que realizamos, a la vista de lo que debe entenderse por "economía circular", según las distintas iniciativas desarrolladas a nivel mundial y nacional, entre las que cabe destacar, a nivel comunitario, la señalad **Comunicación de Comisión Europea** al Parlamento Europeo , al Consejo , al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, **de 2 de diciembre de 2015** , titulada **Cerrar el círculo : un Plan de Acción de la UE para la economía circular** . A nivel autonómico, mencionar Ley 16/2017, de 1 de agosto, catalana de cambio climático ²- es la primera norma que incluye el concepto de economía circular en el ordenamiento jurídico español- y 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. Finalmente, señalar que el artículo 3, letra i) del propio Anteproyecto de ley contiene una definición de "economía circular", que si bien no es coincidente con la que recoge la Ley andaluza de cambio climático, ambas parten de la premisa de encontrarnos ante un nuevo sistema





económico que , en definitiva, persiguen **cambiar el modelo de una economía tradicional o lineal**, basada en *consumir-producir-usar-tirar*, **por un modelo de crecimiento más sostenible, la economía circular**, que aspira a realizar un uso más eficiente de los recursos, minimizando los que se consumen, y reincorporando al proceso productivo los recursos que contienen los residuos

Es por ello, que debería darse otra redacción a este artículo, estableciendo en un apartado primero el objeto de la ley, señalando que *“el objeto de la presente ley es la transición hacia un nuevo modelo económico basado en los principios o postulados de la economía circular”* . Por otro lado, sería recomendable incluir en un apartado segundo lo que debe entenderse por economía circular incorporando lo señalado en la parte final de este artículo, en consonancia con la definición de economía circular que se contiene en el propio Anteproyecto de Ley.

7.4. Artículo 2. Ámbito de aplicación. Debería acotarse mejor, ya que la expresión *“serán de aplicación a aquellos sectores y actividades públicos y privados (...) que incidan en la consecución de los objetivos marcados en esta ley”*, es en exceso amplio e indeterminado.

7.5. Artículo 3. Definiciones.

7.5.1. Letra a) Análisis del ciclo de vida (ACV). Se aconseja acometer esta definición de acuerdo con la de “ciclo de vida” que contempla el artículo 2, apartado 20º, de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE , a saber

20) « Ciclo de vida »: todas las fases consecutivas o interrelacionadas , incluidos la investigación y el desarrollo que hayan de llevarse a cabo , la producción , la comercialización y sus condiciones , el transporte , la utilización y el mantenimiento , a lo largo de la existencia de un producto , una obra o la prestación de un servicio , desde la adquisición de materias primas o la generación de recursos hasta la eliminación , el desmantelamiento y el fin de un servicio o de una utilización “

7.5.2. Letra c). Bioeconomía circular. Señalar que esta definición resulta ser la misma, que en el ámbito de la **Estrategia Andaluza de Bioeconomía Circular**, se reserva para la “bioeconomía” en el apartado 5, subapartado 5.1- , esto es, *“modelo económico basado en la producción y uso de recursos biomásicos renovables y su transformación sostenible y eficiente en bioproductos, bioenergía y servicios para la sociedad”*.

Es por ello, que el adjetivo “circular” referido a la bioeconomía, debe añadir en la definición algún elemento diferenciador.

² Artículo 4.d) de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático de Cataluña ,

Economía circular : economía que promueve la eficiencia en el uso de los recursos para alcanzar un alto nivel de sostenibilidad, mediante el ecodiseño, la prevención y minimización de la generación de residuos, la reutilización, la reparación, la remanufacturación y el reciclaje de los materiales y productos, frente a la utilización de materias primas vírgenes.



Firmado por: IDIGORAS MOLINA BEATRIZ		25/10/2021 09:49	PÁGINA 16 / 32
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



7.5.3. **Letra i). Economía Circular.** La definición difiere de la recogida en el Anexo de 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.

7.5.4. **Letra m). Materias primas fundamentales.** Se hace una remisión a la lista que al respecto tenga actualizada la Unión Europea en el año 2020. Referente a ello, podría citarse la **Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad", COM (2020), de fecha 3 de septiembre de 2020**, ya que esta Comunicación recoge en su apartado 1, lista de materias primas fundamentales para la UE en 2020. Añadir que se trata, de la cuarta lista ya que la Comisión revisa la lista de materias primas fundamentales para la UE cada tres años, publicando la primera lista en 2011 y la actualizó en 2014 , 2017 y ahora con la comunicación indicada en el año 2020

7.5.5 **Letra ñ). Recursos biomásicos o biomasa.** Se observa, que se sigue la definición del artículo 2, apartado 24) de la **Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables**, que define la « biomasa » como *“ la fracción biodegradable de los productos , residuos y desechos de origen biológico procedentes de actividades agrarias , incluidas las sustancias de origen vegetal y de origen animal , de la silvicultura y de las industrias conexas , incluidas la pesca y la acuicultura , así como la fracción biodegradable de los residuos , incluidos los residuos industriales y municipales de origen biológico” .*

Debería recogerse literalmente esta definición, ya que la contenida en el Anteproyecto difiere, si bien, no de manera sustancial, de la arriba transcrita.

7.5.6 **Letra g) Simbiosis industrial.** Las expresiones incluidas en su parte final *“una característica fundamental de la economía circular (...)”* y *“ también puede reducir las emisiones y el uso de energía y crear nuevos flujos de ingresos”*, no son propias de una definición. Por lo que aconsejamos acometer otra redacción.

7.6. Artículo 4. Principios rectores.

7.6.1. Se observa que muchos de los principios incorporados en esta disposición, son principios genéricos de toda actuación administrativa (*principio de información , transparencia y participación pública; principio de igualdad entre hombres y mujeres; principio de coherencia, entre otros*), debiendo circunscribirse a enunciar únicamente los principios rectores de este Anteproyecto de ley, lo que debe hacerse con concisión y con relación a la materia de la economía circular.

7.6.2. Al hilo de lo anterior, huelga incluir en este artículo, lo señalado en el apartado 2, o en su caso, establecer dicha remisión en su parte final, a saber

“En el ámbito de aplicación de esta Ley las diferentes Administraciones Públicas competentes actuarán y se relacionarán conforme a los principios de las relaciones interadministrativas establecidas en el artículo 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.”



Firmado por: IDIGORAS MOLINA BEATRIZ		25/10/2021 09:49	PÁGINA 17 / 32
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



7.7. Artículo 6. Tramitación Electrónica.

Se señala en este artículo que *“tanto las personas físicas como las personas jurídicas, estarán obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con la Administración autonómica respecto a los procedimientos administrativos y obligaciones de información previstas en esta Ley, así como en la normativa vigente en materia de residuos y suelos contaminados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, siendo obligatoria, en su caso, el uso de aquellas aplicaciones que sean establecidas por la Dirección General competente en materia de residuos, para cada procedimiento o trámite administrativo.”*

Relativa a esta disposición, dos observaciones:

7.7.1. Respecto al pronunciamiento de que *“tanto las personas físicas como las personas jurídicas, estarán obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con la Administración autonómica respecto a los procedimientos administrativos y obligaciones de información previstas en esta Ley”*, hemos de indicar que encuentra su acomodo legal en el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas³(en adelante, LPACAP), en relación con el artículo 39 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, sobre Administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía⁴

No obstante lo anterior, en lo que hace a la obligatoriedad para las personas físicas- excepción fecha del supuesto del 14.2 c) LPACAP-, por razones de seguridad jurídica, debería valorarse la necesidad de motivar y acreditar en el expediente que las personas afectadas tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivo .

7.7.2. Consideramos contrario al principio de seguridad jurídica, que se establezca en esta disposición la obligatoriedad de relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos *“respecto a los procedimientos administrativos y las obligaciones de información previstos en la normativa vigente en materia de residuos y suelos contaminados”*, ya que con ello se está modificando la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión de la Calidad Ambiental de Andalucía (en adelante, GICA). El contenido de la modificación de Ley 7/2007, de 9 de julio, que imponga la obligación de relacionarse por medios electrónicos debería plasmarse en una disposición final que prevea la modificación de la Ley GICA.

³ Art. 14. 1. LPACAP. *“Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no , salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas (...)”*

3. Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica técnica , dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios .

⁴ Art. 39 Decreto 622/2019 *“ El deber de relacionarse por medios electrónicos no podrá imponerse a través de actos administrativos generales de convocatoria , debiendo encontrarse previsto en disposiciones normativas de rango legal o bien reglamentario cuando , en este último caso , quede acreditado que las personas afectadas tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios por razón de su capacidad económica o técnica , dedicación profesional u otros motivos” .*





7.8. Artículo 7.- Oficina de Economía Circular

7.8.1. Dado que se le atribuyen funciones cuyo ejercicio podría significar actuaciones con efectos frente a terceros, como podrían ser la de asesoramiento a los órganos de la Administración local y autonómica, desarrollar la política autonómica de economía circular y la función de seguimiento, mantenimiento y control del Registro Público Andaluz de ciclo de vida, su naturaleza podría ser más bien la de órgano, de acuerdo con el artículo 13.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, en lugar de la de unidad administrativa⁵.

7.8.2. Las funciones que se señalan en su **apartado primero**, deberían incluirse en el apartado tercero, que es el que recoge el elenco de funciones de la Oficina.

7.8.3. Relativa a la función que contempla su **apartado f)** “*contribuir a la consolidación de inversiones futuras de economía circular para Andalucía, impulsando la agilización de trámites de los proyectos de interés estratégico en esta materia*”, plantea el problema del posible solapamiento con las funciones que desarrolla la **Unidad Aceleradora de Proyectos de Interés Estratégico en Andalucía** que se crea en el **artículo 8 del Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre**, de Fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía, para la creación de una unidad aceleradora de proyectos de interés estratégico y por el que modifica la Ley 1/1994, de 11-01-1994 (LAN 1994\20), de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la Ley 7/2002, de 17-12-2002 (LAN 2002\588), de Ordenación Urbanística de Andalucía

7.9. Artículo 8. Estrategia Andaluza para la Economía Circular. Se prevé en el apartado primero de este artículo, que “*la Consejería competente en materia de medioambiente elaborará la Estrategia en colaboración con el resto de Consejerías implicadas en los sectores afectados*”, sobre esta cuestión, varias observaciones:

- De un lado, entendemos debería incorporarse al resto de Administraciones implicadas, en particular, a la Administración Local. Este llamamiento, se hace en la Disposición Adicional Primera del Anteproyecto.

- De otro lado, en la medida que se conoce cuáles son los sectores afectados por esta ley, debería señalarse las Consejerías con competencias en dichos concretos sectores, esto es, “Consejerías con competencias en energía, industria, economía, hacienda, etc..”

- Debería señalarse el plazo, en el que debería estar aprobada dicha Estrategia.

⁵ Artículo 13. Órganos administrativos

1. Bajo la superior dirección del Consejo de Gobierno, las Consejerías y las agencias administrativas se componen de órganos y unidades administrativas.

2. Tendrán la consideración de órganos las unidades administrativas a las que se atribuyan funciones que tengan efectos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo.





- Finalmente, la elaboración de esta estrategia, debe tener en cuenta, que ya existe en nuestro ámbito autonómico, La **Estrategia Andaluza de Bioeconomía Circular**, aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno el 18 de septiembre de 2018.

7.10. Artículo 9. Instrumentos de planificación de ámbito local por una economía circular.

7.10.1. El título podría cambiarse por el de “planes locales de economía circular”

7.10.2. Se aconseja sustituir la expresión “*las entidades locales de Andalucía, en el ejercicio de sus competencias*” por “*las entidades locales de Andalucía, en el ejercicio de las competencias propias que les atribuye el artículo 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía*”.

7.10.3. En el apartado 2, la cita a la normativa autonómica y estatal en materia de residuos debe invertirse y citar, en primer término, a la normativa estatal, dado el carácter básico de esta normativa.

7.10.4. Al hilo de lo anterior, en su apartado 4, la expresión a “*nivel autonómico, estatal o europeo*” debe decir “*a nivel europeo, estatal o autonómico*”

7.10.5. En su apartado 6, se señala “*Para la elaboración, así como para el correcto desarrollo, de los planes locales, la Administración de la Junta de Andalucía acordará la dotación de recursos económicos en el marco de lo establecido en el artículo 25 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.*”

El mandato del señalado artículo 25 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, en relación con el artículo 25. 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, se circunscribe exclusivamente para la planificación municipal en economía circular, si bien, debería valorarse la aplicabilidad de dicho mandato para el caso de que en otras materias del Anteproyecto, se les esté atribuyendo a los municipios nuevos servicios o funciones que entrañen nuevos gastos.

7.10.6. Finalmente, debería valorarse la relación o integración de estos planes con los planes municipales contra el cambio climático, previstos en el artículo 15 de la Ley 8/2018, de Medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.

7.10.7. Se aprecia contradicción entre lo establecido en los **apartados 5 y 7**, ya que el primero señala que “*los planes locales de economía circular se aprobarán según lo dispuesto para las ordenanzas en la normativa de régimen local*” y el apartado 7, para su revisión se remite a la “*normativa vigente en materia de residuos*”. A su vez, en el apartado 7, no se entiende la diferencia entre “*evaluar, como mínimo cada seis años*” y “*revisar*”

7.11. Artículo 10. Integración de la circularidad en los instrumentos de planificación.

7.11.1. Aparte de su carácter programático, se trata de un pronunciamiento ya incluido en otras disposiciones del Anteproyecto de ley.

7.11.2. En su apartado 1, reiterar lo ya manifestado “*ut supra*”, relativa a que la expresión a “*nivel autonómico, estatal o europeo*” debe decir “*a nivel europeo, estatal o autonómico*” .



Firmado por: IDIGORAS MOLINA BEATRIZ		25/10/2021 09:49	PÁGINA 20 / 32
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



7.12. Capítulo III. Contratación Pública Ecológica

7.12.1. Como consideración previa, relativa a la Contratación Pública Ecológica, señalar Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en línea con las Directivas del Parlamento y del Consejo que transpone (2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014) declara perseguir como objetivo una contratación pública más eficiente, de calidad y medioambientalmente sostenible introduciendo para ello importantes novedades relacionadas con la incorporación de cláusulas medioambientales a lo largo de todo el proceso de contratación poniendo ya de relieve su importancia desde el artículo 1.

De acuerdo con lo anterior, se prevé la incorporación de las señaladas cláusulas medioambientales tanto en la definición del objeto del contrato -arts. 35.1.c) y 99.1-, en las prescripciones técnicas -arts. 124 y 16.4 y 5.a-, en las distintas fases de licitación ya sea como criterio de adjudicación -art. 145.2.1ª y 3.h- o como criterio de solvencia técnica de contratos de obras y servicios -arts. 88.1.d y 90.1.f)-, o en la fase de ejecución, ya sea como condición especial de ejecución -art. 202- o controlando el cumplimiento de las obligaciones legales medioambientales -art.201-.

Destacar, el art. 31 Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, que si bien, no reviste carácter básico- su mandato se dirige a La Administración General del Estado y al conjunto de organismos y entidades del sector público estatal-, contempla una serie de medidas relacionadas con la contratación pública, destacando entre las mismas la inclusión en los pliegos de contratación de criterios de adjudicación vinculados con la lucha contra el cambio climático y de prescripciones técnicas particulares que establezcan la necesaria reducción de emisiones y de la huella de carbono.

Dentro de la normativa autonómica sectorial, debe traerse a colación los artículos 30 y 53 de 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. El artículo 30 rubricado "Contratación Pública verde" y El artículo 53 se titula "Huella de carbono de productos, servicios y suministros en la contratación pública".

Es en este contexto normativo, donde debemos analizar los dos artículos que integran en el Anteproyecto de Ley, la " contratación pública ecológica" y en este punto, nos remitimos, para su debido cumplimiento, a la observación realizada por la Comisión Consultiva de Contratación, en su Informe 2/2021, de 26 de julio, al Anteproyecto de Ley, acerca de que el análisis de dichos preceptos evidencia que contiene una regulación al menos parcialmente coincidente con la que aborda el Anteproyecto de ley de Economía Circular, por lo que sería recomendable, en aras de una mayor seguridad jurídica, que si la vocación del legislador fuera la derogación total de esos preceptos, se recogiera expresamente la pérdida de vigencia de los citados artículos en la Disposición final primera, que se limita a contener una cláusula de derogación tácita "de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente Ley".

7.12.2 . Artículo 11. Medidas de circularidad en la contratación pública ecológica.

- El apartado 2, adolece de una importante indeterminación, en la medida que remite a la legislación sectorial la determinación de los criterios y objetivos mínimos obligatorios de la contratación pública ecológica, remitiendo de nuevo a una norma reglamentaria la determinación de los plazos para su implantación. Este precepto, entra en contradicción con lo que parece es la voluntad del legislador de establecer en este





anteproyecto las señaladas cláusulas medioambientales, siendo, finalmente el órgano de contratación el que según el objeto del contrato incluya o no las mencionadas cláusulas.

Es por ello, que se aconseja una nueva redacción de este apartado.

- Relativo al **apartado 3**, se señalan las posibles "cláusulas medioambientales", que deberían contemplarse en la contratación, sobre este extremo, nos remitimos a la consideración realizada en el señalado Informe de la Comisión Consultiva de contratación, de que esta previsión es ambigua pues, como se ha indicado arriba, la legislación contractual prevé la incorporación de "cláusulas medioambientales" tanto en la definición del objeto del contrato, en las prescripciones técnicas o en las distintas fases de la licitación ya sea como criterios de solvencia o como criterios de adjudicación, y por último en la fase de ejecución como condición especial de ejecución.

Por ello, sería deseable que cada una de las letras del apartado tercero que analizamos, expresase a qué fase del proceso de contratación aplica la previsión contenida en cada una de ellas.

- Siguiendo con el estudio del apartado 3, en su letra a), la referencia a cualquier otro registro distinto al Registro andaluz de análisis de ciclo de vida, resulta ambiguo y de difícil acreditación.

- En la letra b), debería precisarse si conceptualmente "Etiqueta Ecológica Europea" es lo mismo que la Ecoetiqueta, que se define en el artículo 3 del anteproyecto.

- Letra d), debería concretarse si el Registro de huella de carbono del SACE, es el "Registro de la huella de carbono de productos y servicios", que crea el artículo 52 de la Ley 8/2018

7.12.3 Artículo 12. Contratación pública de productos clave"

- Con carácter previo señalar, que algunas de las cláusulas medioambientales que se recogen expresamente para la contratación de estos productos claves, ya se enuncian en el artículo 11 para toda contratación, sin ánimo exhaustivo el recogido en la letra e) es una repetición del artículo 11.3 g)

- Reiterar, respecto a la mención genérica que el artículo 12 hace a las cláusulas medioambientales, lo ya indicado relativo a la necesidad de que se concrete si son criterios de adjudicación, de solvencia técnica, prescripciones, condición de ejecución, etc.

7.13. Artículo 13. Implantación del análisis de ciclo de vida de productos, obras y servicios.

7.13.1. Con carácter previo, indicar que se trata de un artículo eminentemente programático, que poco aclara relativo a esta cuestión.

7.13.2. Al hilo de lo anterior, el apartado 2, adolece de una notable indeterminación, al remitirse respecto a la metodología para el cálculo del análisis del ciclo de vida, a los estándares aceptados internacionalmente. Debería aprovecharse este anteproyecto, para establecer un concreto método.



Firmado por: IDIGORAS MOLINA BEATRIZ		25/10/2021 09:49	PÁGINA 22 / 32
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



7.14. Artículo 14. Registro Público andaluz de análisis de ciclo de vida.

7.14.1. Debería valorarse la relación o posible solapamiento con el antes señalado Registro de la huella de carbono de productos y servicios

7.14.2. El apartado 1, señala que se adscribe a la Consejería competente en materia de medio ambiente, relativa a esta cuestión debería añadirse que de acuerdo con lo señalado en el artículo 7.3 e) el seguimiento, mantenimiento y control del Registro compete a la Oficina Andaluza de Economía Circular.

7.14.3. También relativo a su apartado 1, no se determina el ámbito subjetivo, esto es, qué entidades o personas públicas y/o privadas pueden solicitar la inscripción. Esta indeterminación, debe corregirse.

7.14.4. El apartado 2, adolece también de una importante indeterminación, remitiendo a un futuro desarrollo por parte de la Consejería competente, de las posibles modalidades de inscripción, requisitos y procedimientos. Sobre este extremo, debería determinarse en el Anteproyecto un mínimo régimen jurídico de este Registro.

7.14.5. El apartado 3, señala el ámbito objetivo del Registro, pero insistimos nada se dice del ámbito subjetivo.

7.14.6. El apartado 6, es susceptible de mejor redacción, aconsejando la siguiente *“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”*.

7.15. Capítulo II. Circularidad en producción y consumo.

Con carácter previo señalar, que este capítulo, integrado por los artículos 15 a 18, tienen un elevado carácter programático, sin que se descienda a recoger concretos mandatos.

En particular, relativo al artículo 15, que aparece bajo el título de *“aplicación de los principios de sostenibilidad a productos”*, hemos de indicar, que nada nuevo aporta, ya que la mayoría de los criterios que enuncia están ya dichos en artículos anteriores

7.16. Capítulo IV. Inversiones empresariales de interés estratégico. Debería añadirse al título *“en economía circular”*.

7.17. Artículo 21.

7.17.1 Debe incluirse completa la denominación del Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, esto es, *“de fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía, para la creación de una unidad aceleradora de proyectos de interés estratégico y por el que modifica la Ley 1/1994, de 11-01-1994, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la Ley 7/2002, de 17-12-2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía”*



Firmado por: IDIGORAS MOLINA BEATRIZ	25/10/2021 09:49	PÁGINA 23 / 32
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



7.17.2 El contenido de este artículo, plantea la duda de si con lo señalado en su apartado 1, las inversiones realizadas en actividades de valorización material recogidas en el artículo 22 del Anteproyecto, son por declaración de esta ley inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía, con el solo cumplimiento del requisito señalado en su apartado 2- *creación de un mínimo de 25 puestos de trabajos a tiempo completo en la ejecución de la inversión, así como ofrecer una inversión de, al menos, 10 millones de euros*- o si, por el contrario, deberían cumplir con todo lo señalado en el artículo 3.2 del Decreto-Ley 4/2019.

En cualquier caso, dado el carácter excepcional de esta declaración, debe quedar justificado debidamente en el expediente "su especial relevancia para el desarrollo económico, social y territorial, y que sean medioambientalmente sostenibles"- art. 2 Decreto-Ley 4/2019-.

7.18. Artículo 22. Se remite respecto a las **actividades de valoración material**, al Anexo II de la Ley 22/2011, de 28 de julio, estatal de residuos y suelos contaminados, debiendo nuevamente señalarse que actualmente se encuentra en tramitación parlamentaria el Proyecto de Ley de residuos y suelos contaminados, que una vez se apruebe, derogará la Ley 22/2011. Es por ello, que para el probable caso de que la ley estatal se aprobase antes que la Ley de Economía Circular, debe revisarse el texto del anteproyecto para su acomodo a la nueva normativa estatal de residuos, que como se sabe tiene carácter básico.

7.19. Artículo 23. El mandato contenido en esta disposición, referido a la dotación a la Oficina Andaluza de Economía Circular de medios humanos, técnicos y económicos, debería incorporarse en el artículo 7, referido a dicha Oficina.

7.20. Título IV. Gestión de Residuos. Reiterar lo ya señalado referente a la actual tramitación del nuevo proyecto de ley estatal de residuos y suelos contaminados, a lo que debe añadirse, que la regulación de esta Título IV, debe tener en cuenta el actual **Plan Integral de Residuos de Andalucía 2030**.

7.21. Artículo 26. Gestión Circular de los residuos municipales.

7.21.1. En su apartado 2, letra e), advertir de la contradicción existente relativa a la cita de disposiciones reglamentarias, para luego referirse a las mismas como disposiciones legales.

7.21.2 . En su apartado 3, debería indicarse la herramienta o método en virtud del cual se medirán dichos porcentajes. Esta misma consideración, la realizamos para el artículo 42.

7.21.3 Debe **eliminarse la cita que en su apartado 6, se hace al artículo 42 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos**, ya que esta disposición legal se encuentra derogada por la Disposición Derogatoria única, apartado 2 de la LAPC. Advertir, que sus disposiciones se encuentran integradas tanto en la Ley 39/15 como en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, debiendo añadirse, que el desarrollo reglamentario de esta materia se aborda recientemente mediante la aprobación del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos

7.22. Artículo 29. Medidas de agilización administrativa. Este artículo atribuye a la Oficina Andaluza de Economía Circular, una función que no aparece relacionada como propia de esta Oficina en el artículo 7.3 del Anteproyecto.



Firmado por: IDIGORAS MOLINA BEATRIZ		25/10/2021 09:49	PÁGINA 24 / 32
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



7.23. Artículo 30. 3. Relativo a la habilitación a la Consejería competente en materia de residuos para el desarrollo reglamentario, nos remitimos a las observaciones realizadas en el Informe de la Secretaría General Técnica, acerca de la reserva estatutaria del ejercicio de la potestad reglamentaria. Esta misma consideración, la realizamos respecto a la habilitación que el artículo 31.2 realiza nuevamente al titular de la Consejería.

7.24. Art. 31. Fin de condición de residuos.

7.24.1. El **apartado 1**, es susceptible de mejor redacción. En este sentido, debe responder con mayor rigor a lo señalado en el artículo 5 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos Contaminados “ *En ausencia de orden del Ministerio competente en materia de residuos a que se refiere el artículo 5 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, que establezca los criterios específicos que deban cumplir determinados tipos de residuos para que puedan dejar de ser considerados como tales, el órgano autonómico competente (...)*”

7.24.2. Al hilo de lo anterior, referido a este mismo apartado 1, debe señalarse que la posibilidad de que el órgano autonómico competente pueda incluir en la autorización concedida conforme al artículo 27 de la Ley 22/2011, 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, es una posibilidad que se contempla como novedad en el proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados- véase artículo .5.3-, por lo que para el caso de que este proyecto de ley no se aprobase con anterioridad al presente Anteproyecto, por razones de seguridad jurídica debería eliminarse esta previsión.

Esta misma consideración, hemos de realizar respecto al resto de apartados de esta disposición, ya que son un fiel reflejo del señalado artículo 5 del proyecto de ley estatal.

7.24.3. En el **apartado 4**, debe eliminarse la expresión “quedando a disposición del público a través del Registro de producción y gestión de residuos” y sustituirse por “*se inscribirá en el registro de producción y gestión de residuos*”. El carácter público de este Registro, se declara en el artículo 39.1 de la Ley 22/2011 .

7.25. Título V, Capítulo II “ Aparatos electrónicos, eléctricos, baterías y vehículos”, debería revisarse este capítulo, a la vista de las modificaciones recientemente introducidas en esta materia, por el **Real Decreto 27/2021, de 19 de enero**, por el que se modifica el Real Decreto 106/2008, de 1-2-2008 (RCL 2008\360), sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos, y el Real Decreto 110/2015, de 20-2-2015 (RCL 2015\238), sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

Esta recomendación ya se puso de manifiesto en el Informe de la SGT, de 25 de mayo de 2021, si bien, en el Informe de valoración de la Dirección General, de 28 de junio de 2021, al informe preceptivo de la SGT, no se manifiesta nada sobre este extremo.

7.26. Artículo 39, adolece de una notable indeterminación al remitirse sin más a la normativa básica aplicable, entendemos, no obstante, que al referirse a la responsabilidad ampliada del productor del producto debe ser la normativa básica de residuos, si bien, debería concretarse para cumplir con el deseable principio de seguridad jurídica. Por otro lado, respecto al párrafo final de esta disposición “*En el seno de la comisión de seguimiento del convenio marco correspondiente se determinarán las cantidades imputables a dicha adaptación*”, resulta de poco rigor jurídico- no se determina a qué convenio marco se refiere- y, desde una perspectiva de técnica legislativa, resulta inapropiado como contenido propio de una ley .





Esta misma consideración, la realizamos al resto de apartados, en los que se sigue haciendo alusión a un presunto acuerdo marco.

7.27. Artículo 40.2. Debería suprimirse el concepto jurídico de “donación” y sustituirse por el más amplio de “entrega gratuita” que permite instrumentarlo a través de distintas figuras jurídicas, no solo la donación.

7.28 Artículo 43. Objetivos de reducción de plásticos y envases.

Relativo a este artículo, nos remitimos a lo señalado por la SGT, en su Informe de 24 de mayo de 2021, por coincidir con lo allí manifestado, al señalar, reproducimos en sus términos literales

“ Observamos que la normativa de la Comunidad Autónoma deberá ajustarse a lo que resulte del Derecho de la Unión Europea, respetando los compromisos internacionales adquiridos por ésta, y la normativa básica del Estado, cuyo Proyecto de Ley de residuos y suelos contaminados se encuentra en tramitación parlamentaria. Efectivamente, la Comisión Europea ha identificado en su Plan de Acción en materia de economía circular los plásticos como una de las áreas prioritarias de intervención, que se ha materializado en la “Estrategia Europea para el Plástico en una Economía Circular” y con la aprobación 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 medio ambiente, denominada comúnmente la Directiva sobre plásticos de un solo uso.

En este sentido, el apartado 1 del artículo habrá de dejar bien claro que estos objetivos de reducción de plásticos y envases para Andalucía se fijarán como mínimo “en función de los objetivos de la Unión Europea y de la normativa básica estatal”.

En el Informe de valoración del centro directivo a las observaciones de la SGT, no lo considera necesario, no obstante, debería valorarse incluir dicha aclaración para dotar de mayor garantía y seguridad jurídica al precepto.

7.29. Artículo 44. El artículo 33 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, que se cita, regula las distintas modalidades de prestación en régimen de servicio público- directa o indirecta-, por lo que a priori la mención de este artículo referida a la calidad del reciclado no tiene acogida.

Es por ello, que debería acometerse una nueva redacción de este artículo citando las disposiciones de la Ley 5/2010, que se refieran a la calidad de los servicios – 27.9; 29.1.a); 30.3 d)-

7.30. Artículo 48. Coordinación en materia de bioeconomía circular. Debería revisarse su contenido a la vista de lo señalado en la Estrategia Andaluza de Bioeconomía Circular, aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno el 18 de septiembre de 2018.

7.31. Artículo 50. 5. El contenido, de este apartado no guardaría relación con el objeto de la ley, por lo que aconsejamos se elimine.

7.32. Artículo 51. Recogida selectiva de biorresiduos. Reiterar la advertencia señalada por la SGT en su Informe de 24 de mayo de 2021, que respecto al apartado 1 señala que el Anteproyecto de Ley básica, que en



Firmado por: IDIGORAS MOLINA BEATRIZ		25/10/2021 09:49	PÁGINA 26 / 32
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



materia de biorresiduos domésticos , tiene previsto distintos objetivos de recogida separada para las entidades locales con población de derecho superior a cinco mil habitantes y para el resto: antes del 31 de diciembre de 2021 y antes del 31 de diciembre de 2023. Además se entenderá también como recogida separada de biorresiduos la separación y reciclado en origen mediante compostaje doméstico o comunitario.

7.33. Artículo 55. Economía circular en las aguas. Debemos acusar, su contenido altamente programático.

7.34. Artículo 71. Digital Innovation Hub de economía circular de Andalucía. Debería determinarse la naturaleza de este centro de innovación digital.

7.35. Título VII . “ Vigilancia, Inspección, Control y Régimen Sancionador”

7.36.1. El Título VII del Anteproyecto se rubrica “*Vigilancia, Inspección, Control y Régimen Sancionador*”, integrado por tres capítulos, relativo a el primero a “*disposiciones generales*”, el segundo al “*régimen sancionador*” y el tercero a la “*responsabilidad por infracciones y normas especiales del procedimiento sancionador*”. Es por ello, que el Título debería aparecer bajo la denominación de “*Responsabilidad , vigilancia , inspección , control y régimen sancionador*”

7.36.2. Capítulo I, relativo a disposiciones generales- **artículos 72 a75-** , debería revisarse íntegramente el contenido dispositivo de este capítulo, ya que resulta demasiado extenso, aconsejando quede reducido, de un lado, a la determinación de la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora y de otro, a las atribuciones y competencias de vigilancia, inspección y control. En este sentido, el contenido del artículo 72 podría separarse en dos artículo .

7.36.3. Entrando en el estudio del **artículo 72**, insistir que debería limitarse a señalar el órgano competente para el ejercicio de la potestad sancionadora, que en el caso de la Administración autonómica se atribuye a la Consejería competente en materia de medioambiente, debiendo añadirse que la remisiones que en su parte final hace a normativa sectorial estatal y autonómica atentan contra el principio de seguridad jurídica, ya que el marco competencial adolece de una importante indeterminación. Finalmente, en lo que hace al procedimiento sancionador, debería incorporarse en otro artículo esta aspecto formal, señalando que debe someterse al procedimiento establecido en el Título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y de acuerdo con los principios que para el ejercicio de la potestad sancionadora establece la ley 40/2015, de 1 de octubre

7.36.4. El **artículo 73**, es una reiteración de lo señalado en el artículo 72, relativo a la potestad sancionadora pero referido a las condiciones ambientales de puesta en el mercado de productos , obras y servicios. Esta disposición, agrava si cabe más el confuso régimen de atribución de competencias de la potestad sancionadora a las Administraciones implicadas.

7.36.5. Hemos de indicar que el resto de disposiciones de este capítulo, no añaden nada nuevo, ya que se remiten a la normativa sectorial estatal y autonómica que entienden de aplicación, adoleciendo de una importante indeterminación .

En particular, el **artículo 74** es una reiteración del artículo 130 de la Ley 7/2007, de 7 de julio, de Gestión de la Calidad Ambiental de Andalucía, que queda, en consecuencia, limitada a las inspecciones ambientales.





El artículo 75, pese a calificarse de normas generales, se remite íntegramente al régimen sancionador del Título VIII de la Ley 7/2007, de 9 de julio y del Título VII de la Ley 22/2011, de 28 de julio, lo que no hace sino desvirtuar el propio régimen sancionador que se pretende instaurar en el Anteproyecto .

7.36.6 Relativo al artículo 74, se atribuye la “condición de autoridad, de manera indiferenciada , todas aquellas personas que realicen las tareas de vigilancia, inspección y control que tengan una relación estatutaria con la Administración de la Junta de Andalucía u otras Administraciones.” La condición de autoridad solo puede atribuirse al personal funcionario. Sobre este extremo, traer a colación lo señalado por este Gabinete Jurídico, en el Informe SSCC2021/92, de 28 de septiembre de 2021,

“ Esta norma vulnera lo dispuesto en el artículo 9.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, conforme al cual “en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”.

“ Se recuerda, por último, que de conformidad con lo dispuesto en el art. 69.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, “En el caso de que se trate de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales que deban corresponder exclusivamente a personal funcionario de acuerdo con la legislación aplicable en materia de función pública, podrá llevarlas a cabo, bajo la dirección funcional de la agencia pública empresarial, el personal funcionario perteneciente a la Consejería o la agencia administrativa a la que esté adscrita. A tal fin, se configurarán en la relación de puestos de trabajo correspondiente las unidades administrativas precisas, que dependerán funcionalmente de la agencia pública empresarial (...)”

7.36.7. Capítulo I. Régimen Sancionador.

Como consideración previa, señalar siguiendo la doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía, el esfuerzo que está obligado a realizar el legislador para salvaguardar los principios rectores del Derecho sancionador, a saber, Dictamen 553/2017, de 5 de octubre:

“Ante todo, conviene recordar la doctrina de este Consejo Consultivo en la materia (como se hace en el dictamen 482/2017 con cita del 826/2015), en la que se subraya, 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 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



Firmado por: IDIGORAS MOLINA BEATRIZ		25/10/2021 09:49	PÁGINA 28 / 32
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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

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

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

En esta línea, 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.»

Expuesto lo anterior, seguidamente se realizan diversas observaciones particulares sobre el Capítulo II del Título VII del Anteproyecto de Ley.

7.36.8. Con carácter general, relativo al régimen de infracciones establecido en los artículos 76 a 78- infracciones muy graves, graves y leves, respectivamente-, hemos de señalar que, en aras a aplicar con el debido rigor las exigencias derivadas del principio de tipicidad, **deberían especificarse las obligaciones impuestas en la Ley y cuyo incumplimiento estaría tipificado como infracción**. En este sentido, los incumplimientos que integran las distintas infracciones, son en exceso genéricos y no referidos exclusivamente al ámbito de la economía circular. Así, sin ánimo exhaustivo, citar todas las infracciones relativas a la actividad de inspección y





control; infracciones referidas a los procesos de producción o productos; ocultación/falseamiento de documentación; incumplimiento del deber de confidencialidad, entre otras, siendo aconsejable que estas infracciones se refieran a obligaciones concretas que se recogen en el Anteproyecto de Ley. Véase, el régimen sancionador de la Ley 8/2018

7.36.9. Relativo al **artículo 76**, señalar que se recogen infracciones muy graves relativas al análisis del ciclo de vida de productos, obras y servicios, letra b) y letra d), debiendo indicarse según lo señalado "ut supra", que el Anteproyecto de Ley no ha procedido a la implantación efectiva de dicha herramienta, véanse los artículos 13 y 14 del Anteproyecto de ley.

Esta misma consideración, la realizamos respecto al **artículo 77, letra a)**.

7.36.10. Respecto al **artículo 78**, señalar que las infracciones recogidas en las **letras a) y c)**, son prácticamente idénticas.

Por otro lado, la infracción de la **letra b)** "*comisión de alguna de las infracciones indicadas en el artículo 77, según los criterios establecidos en el artículo 88, cuando por su escasa cuantía o entidad no merezcan la calificación de grave*", adolece de una notable indeterminación, a lo que debe añadirse, que el artículo 88 se refiere a la graduación de las sanciones.

7.36.11. Relativo al **apartado 2**, del **artículo 79, sanciones accesorias**, las recogidas en las letras b) y g) son idénticas, con la única diferencia del plazo temporal. Sería deseable, incorporar una única sanción accesoria, modulando el período temporal tal como se hace en la letra i). Esta misma consideración, realizamos respecto a las sanciones accesorias recogidas en las letras d) y h).

En otro orden de cosas, advertir que analizado el conjunto de sanciones accesorias, las mismas nos parecen dada su gravedad, que no responden al deseable principio de proporcionalidad que preside la materia – artículo 29 LRJSP-

7.36.12. **Artículo 80**, relativo a las **medidas provisionales**, advertir que este artículo debe redactarse conforme a la naturaleza de estas medidas orientadas a asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer y accesoria de aquélla, de acuerdo con el artículo 56 LPACAP. En este sentido, resulta no ser conforme a derecho la expresión "*sin perjuicio de las multas establecidas en este artículo, la comisión de las infracciones podrá llevar aparejada la imposición de las siguientes medidas provisionales*", por cuanto una vez que hay resolución sancionadora- en nuestro caso multa- decaen, las medidas provisionales, de hecho, así se recoge expresamente en los apartados 4 y 5 de este artículo. Se confunden los conceptos de sanciones accesorias y medidas provisionales. Debe acometerse otra redacción de acuerdo con el señalado artículo 56 LPAC.

Al hilo de lo señalado, la naturaleza provisional de estas medidas impiden que se establezcan medidas prolongadas excesivamente en el tiempo, nos referimos a la recogida en la **letra a)**, **apartado 1º**, que prevé la clausura temporal por período no inferior a dos años ni superior a cinco, lo que es inviable jurídicamente a la vista de los pazos que el legislador establece para la resolución del procedimiento sancionador. Esta misma consideración, la realizamos respecto a la **letra b)**, **apartado 1º**

Finalmente, la medida provisional señalada en la letra a) apartado 3º y letra b), apartado 2º, adolecen de una importante indeterminación.



Firmado por: IDIGORAS MOLINA BEATRIZ		25/10/2021 09:49	PÁGINA 30 / 32
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



7.36.13. **Artículo 82**, la determinación de los **órganos competentes** en el ámbito de la Administración autonómica, es sumamente confusa, ya que se refiere indistintamente, según la cuantía de la sanción, al órgano competente en materia de medio ambiente, al órgano competente en materia de residuos y finalmente, al órgano directivo competente por razón de la materia, este último criterio competencial habida cuenta la transversalidad de la economía circular dificulta excesivamente la deseable determinación del órgano competente en materia sancionadora, resultando contrario al principio de legalidad recogido en el artículo 25. 2 LRJSP

7.36.14. **Artículo 84.-** Aparece bajo la denominación de *“plazo de caducidad del procedimiento sancionador”*, si bien, su regulación va más allá de establecer el plazo de caducidad del procedimiento sancionador. Es por ello, que este artículo debería limitarse a recoger este extremo e integrar en otro artículo independiente la obligada remisión tanto a la LPACAP como a la LRJSP que, como se sabe, revisten el carácter de normativa básica.

Respecto, a esto último recuérdese que esta previsión se recoge igualmente en el artículo 72 del Anteproyecto y ya señalamos la oportunidad de incluir la remisión a tales normas en un artículo independiente

Finalmente, debe reseñarse que debe distinguirse entre los principios de la potestad sancionadora, que se regulan en el Capítulo III, del Título Preliminar de la LRJSP – artículos 25 a 31-, y el procedimiento sancionador, que actualmente se regula dentro de procedimiento administrativo común – Título IV- , con las especialidades recogidas en el mismo.

7.36.15. **Disposición Adicional Primera.** El deber de colaboración entre Administraciones que se recoge en esta disposición, es un deber, que a lo largo del articulado del Anteproyecto se ha venido proclamando, por lo que consideramos reiterativo recoger nuevamente este deber de colaboración y debería valorarse su supresión.

7.37. **Disposición Adicional Segunda.** Se señala en la misma que *“de acuerdo con la Ley 22/2011, de 28 de julio, se declara de utilidad pública e interés social, a efectos de la legislación de expropiación forzosa, el establecimiento o ampliación de instalaciones de almacenamiento, valorización y eliminación de residuos”*, téngase en cuenta que de conformidad con el artículo 15 LEF, la necesidad de ocupación requiere un reconocimiento concreto por parte de la Administración Pública en los términos que en dicho precepto se expresan.

OCTAVO.- En cuanto a las cuestiones de técnica normativa, se aprecian las siguientes:

8.1. Relativo al INDICE del Anteproyecto, por cuestiones de orden sistemático, el Título III, que aparece al final de la primera página, debería desplazarse a la página segunda. A su vez, el artículo 38, que aparece en el encabezamiento de la página 3, debería incorporarse en la página segunda, cerrando el Capítulo I, del Título V .

8.2. En la Exposición de Motivos, la cita al Plan de Acción de la UE para la Economía circular, debería ser completa, esto es, Comunicación de Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 2 de diciembre de 2015, titulada Cerrar el círculo: un Plan de Acción de la UE para la Economía Circular .





8.3. En el artículo 2, la expresión “ *privados, así como todas las fases*” debe decir “ *privados, así como, a todas las fases*”.

8.4. En el artículo 4.1. b) , en la expresión “ de los ciclos de vida de, productos, obras y servicios” debe eliminarse la “ coma” después de la preposición “ de”

8.5. Relativo al artículo 26, apartado 2, por cuestiones de orden sistemático, la letra a) , que aparece al final de la página 23, debería desplazarse a la página 24.

8.6. Artículo 27, se cita a la Ley 22/2011, de 28 de julio, si bien, posteriormente en el artículo 30 y en anteriores disposiciones, la mención a esta Ley se hace completa, esto es, Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. A este respecto, debe recordarse que la primer cita a disposiciones legales tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, debe ser completa, pudiendo, posteriormente, limitarse a la numeración y fecha de la disposición legal, si bien, esto debe especificarse.

8.7. El Título V, que aparece al final de la página 27, debería desplazarse a la página 28.

8.8. Disposición Adicional Quinta. De igual manera a cómo se hace en la disposición adicional tercera, por razones de seguridad jurídica debería incluirse completo el texto del Anexo IX del Reglamento de Residuos de Andalucía.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

A la fecha de la firma electrónica

La Letrada de la Junta de Andalucía.

Beatriz Idígoras Molina



Firmado por: IDIGORAS MOLINA BEATRIZ		25/10/2021 09:49	PÁGINA 32 / 32
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	