



CONSEJO CONSULTIVO  
DE CASTILLA - LA MANCHA

Núm. 063/21

Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha	
REGISTRO INTERNO	
Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha	
19 FEB 2021	
Anotación N.º	17237

Tengo el honor de remitir a V.E. el dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en el expediente de referencia.

Se ruega que comunique a este Consejo, en virtud de lo establecido en el artículo 6.3 del Reglamento del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, la resolución definitiva que se adopte.

Le comunico asimismo, que una vez recibida la resolución adoptada, o en cualquier caso transcurrido un mes desde la remisión del dictamen solicitado, por parte de este Consejo, si no se recibe advertencia expresa de V.E. en contrario, se procederá a la publicación del citado dictamen en su página web.

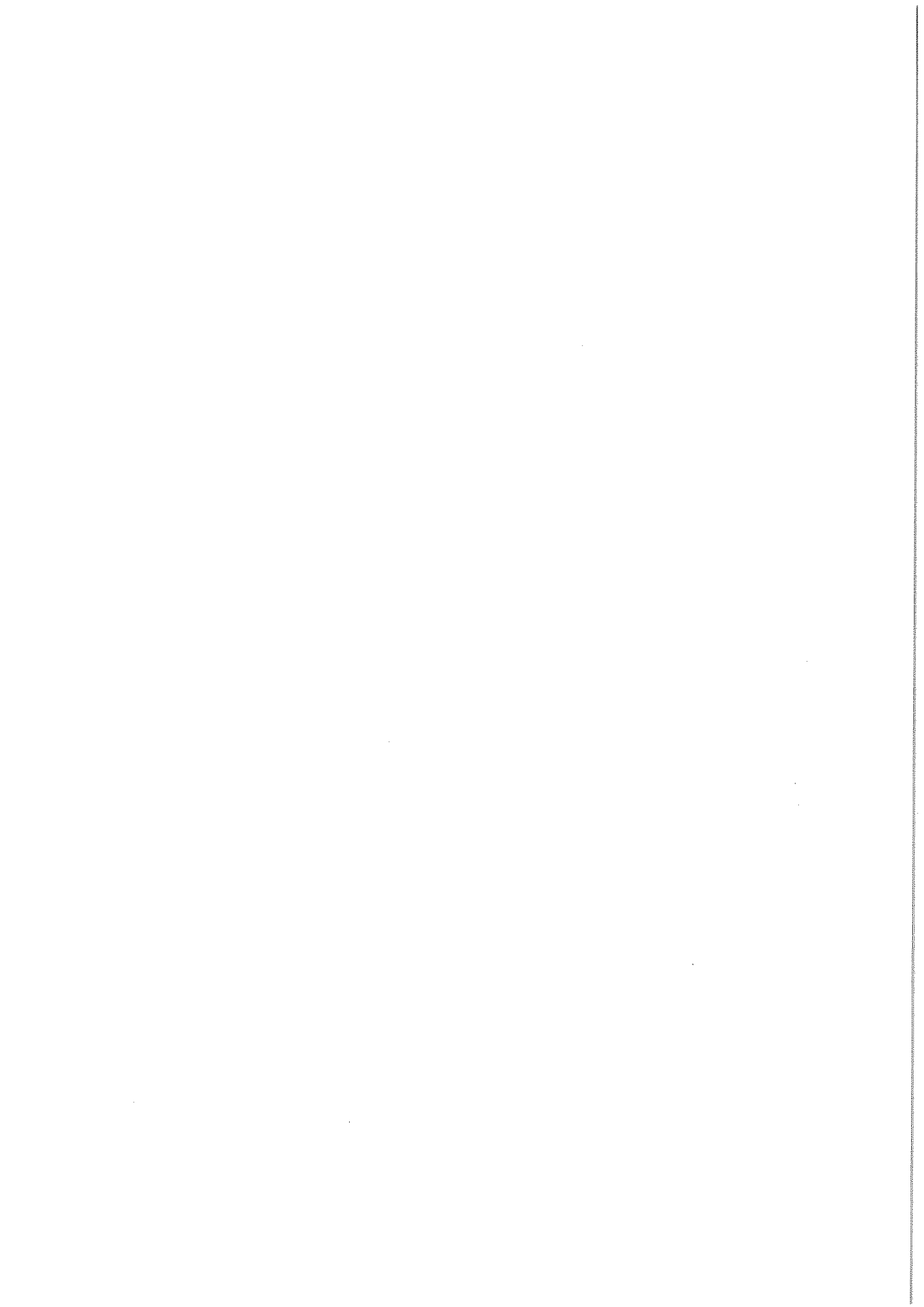
Toledo, 18 de febrero de 2021

LA SECRETARIA GENERAL



Fdo.: Soledad Rodríguez Rivero

EXCMO. SR. CONSEJERO DE DESARROLLO SOSTENIBLE.-





*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

**N.º 63/2021**

Excmo. Sr.:

D. Fernando Andújar Hernández,  
Presidente Acctal.,  
D. Antonio Conde Bajén, Consejero  
D. Sebastián Fuentes Guzmán, Consejero  
D.ª Araceli Muñoz de Pedro, Consejera  
D.ª Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria  
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 18 de febrero de 2021, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 26 de enero de 2021, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente correspondiente al proyecto de Decreto por el que se aprueba la “Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha”.

**Resulta de los ANTECEDENTES**

**Primero. Consulta pública previa.-** Como documentación inicial del expediente se integra el documento de la consulta previa para la elaboración de la Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha, por plazo comprendido entre el 6 y el 26 de febrero de 2020.

En este documento se aluden a los antecedentes de la futura estrategia, los problemas que se pretenden solucionar, la necesidad y oportunidad de su aprobación y las posibles soluciones alternativas. Asimismo, se identifican como objetivos de la futura estrategia la reducción del consumo de materias

primas y de los impactos asociados a su producción, la reducción de la generación de residuos e impactos negativos derivados, la mitigación de las externalidades negativas para el medio ambiente, el clima, la diversidad biológica y la salud humana.

Para completar dicho trámite fue elaborado un informe sobre su resultado, suscrito por la Directora General de Economía Circular el 27 de febrero de 2020, en el que se indica haber recibido cuatro aportaciones que se incluyen en el documento anexo, realizadas por ECOEMBES, CECAM CEOE-CEPYME CLM, el Centro Nacional del Hidrógeno y RELOOPS.

**Segundo. Memoria justificativa del proyecto de Decreto.-** Se incluye seguidamente una memoria sobre la necesidad de elaborar el proyecto de Decreto, suscrita el 28 de febrero de 2020 por la Directora General de Economía Circular, en la que tras reseñar los antecedentes normativos en la materia, se expresaba, como motivos de necesidad y oportunidad de la norma cuya aprobación se plantea, que viene a dar respuesta a lo prevenido en el artículo 6 de la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha, en virtud del cual en un plazo máximo de doce meses desde su entrada en vigor se elaborará la Estrategia de Economía Circular en coordinación con las Administraciones implicadas y las consejerías que ostenten competencias en materia de agua, energía, industria, economía, hacienda, comercio, consumo, educación, suelo y ordenación del territorio.

Se indica a continuación que la iniciativa se adecúa a los principios de buena regulación, se identifica el título competencial que ampara su aprobación, la ausencia de impacto normativo relevante, la inclusión del enfoque de género en los tres ejes de sostenibilidad en los que se basa, el económico, el social y el eje ambiental, y en cuanto al impacto económico y presupuestario se indica que es nulo pues “[...] *no existe ningún cambio en la previsión de costes realizada en el momento de la elaboración de la Estrategia de Economía Circular, que estará condicionada a la disponibilidad presupuestaria en los correspondientes ejercicios anuales de los Presupuestos Generales de Castilla-La Mancha, sin que se incluya la aportación de medios humanos y materiales de la propia administración regional*”.



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

Concluye indicando los dictámenes e informes que resultan preceptivos para aprobación, entre los que se incluye, el de este Consejo Consultivo.

**Tercero. Autorización de la iniciativa reglamentaria.-** A la vista de la mencionada memoria, y del resultado de la consulta pública previa, con fecha 3 de marzo de 2020, el Consejero de Desarrollo Sostenible acordó autorizar el inicio para la elaboración y tramitación del proyecto de Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha.

**Cuarto. Informe ambiental estratégico.-** En fecha 15 de septiembre de 2020, la Directora General de Economía Circular suscribió resolución por la que se emite el informe ambiental estratégico de la Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha, que viene a dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha.

En dicho informe, tras analizarse la tramitación y consultas habidas, las características del plan y los efectos sobre el área afectada, las medidas preventivas para la integración ambiental del plan, y las especificaciones para su seguimiento se concluye indicado que “[...] *la Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha (...) no necesita someterse a una Evaluación Ambiental Estratégica Ordinaria por estimarse que no tiene efectos negativos significativos en el medio ambiente, siempre que se cumplan las medidas ambientales y de seguimiento que propone el promotor y los requisitos ambientales que se desprenden del presente Informe Ambiental Estratégico*”.

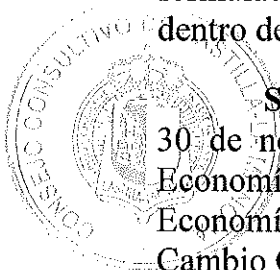
El citado informe fue publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha número 190 de 21 de septiembre de 2020.

**Quinto. Sometimiento del borrador al Consejo Asesor de Medio Ambiente.-** El borrador de la Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha fue sometido a la consideración del Pleno del Consejo Asesor de Medio Ambiente en su sesión celebrada el día 18 de septiembre de 2020, adjuntándose al efecto el certificado emitido por la Secretaria de dicho órgano colegiado, así como el acta de la correspondiente sesión.

**Sexto. Información pública.-** Por resolución de la Directora General de Economía Circular de fecha 15 de septiembre de 2020 se dispuso la apertura de un período de información pública sobre la Estrategia de Economía Circular, por un plazo de 20 días hábiles. Dicha resolución fue publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 192, de 23 de septiembre de 2020.

Se integra a continuación en el expediente remitido el documento denominado “Diagnóstico en materia de economía circular en Castilla-La Mancha”, de septiembre de 2020, así como un borrador de la “Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha 2030”.

Se incorporan seguidamente los distintos escritos de alegaciones formulados por organismos, asociaciones y otras entidades y particulares dentro del citado período de información pública.



**Séptimo. Informe de la Oficina de Cambio Climático.-** Con fecha 30 de noviembre de 2020 el Jefe de Servicio de Implementación de la Economía Circular suscribió informe favorable al borrador de Estrategia de Economía Circular, por considerar que es coherente con la Estrategia de Cambio Climático, Horizontes 2020 y 2030, que sus principios generales son coincidentes también con los principios de esta última, y que permitirá cumplir con “[...] *los objetivos planteados por la Estrategia de Cambio Climático y coadyvarán al cumplimiento del objetivo de reducción para ese horizonte temporal que se comprometa a partir de la aplicación de los criterios establecidos tanto por el Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero [...] con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (US) no 5205/2013, la futura ley española de Cambio Climático y Transición Energética, como por los acuerdos que se alcancen en esta materia entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno de España en materia de reducción de gases de efecto invernadero*”.

**Octavo. Segunda memoria justificativa.-** Se incorpora a continuación en el expediente remitido nueva memoria justificativa del



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

proyecto de Decreto, suscrita por la Directora General de Economía Circular, que incorpora, respecto del contenido de la primera, el trámite de información pública al que fue sometido la iniciativa y los dictámenes e informes emitidos hasta la fecha. Se añade que el informe de la Dirección General de Presupuestos no resultará preceptivo al no detectarse impactos derivados de la elaboración e implementación de la Estrategia de Economía Circular.

**Noveno. Informe de tramitación de la Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha.-** La Directora General de Economía Circular emitió informe en el que se describen los hitos procedimentales habidos en la tramitación de la Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha, incorporándose a continuación el documento de la misma elaborado a resulta de las actuaciones descritas, versión datada a 5 de enero de 2021.

**Décimo. Informe de impacto de género.-** Obra a continuación en el expediente remitido el informe de impacto de género suscrito por la Secretaria General de la Consejería impulsora de la iniciativa y la Jefa de Servicio de Desarrollo Normativo, Transparencia e Igualdad de Género, que incluye el análisis de su pertinencia y previsión de efectos sobre la igualdad, concluyendo que la valoración de impacto de género del proyecto de Decreto es positiva pues “[...] *previsiblemente la aprobación de esta norma puede favorecer la consecución de la igualdad de género en el sector de la economía circular, así como el cumplimiento de los objetivos de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla-La Mancha, a través del desarrollo de medidas concretas*”.

**Undécimo. Informe del Gabinete Jurídico.-** Se incorpora seguidamente en el expediente remitido el informe del Gabinete Jurídico suscrito con fecha 22 de enero de 2021 por un Letrado adscrito a dicho órgano con el visto bueno de la Letrada Coordinadora.

En este informe tras analizar el marco competencial, su tramitación y contenido, concluye informando favorablemente el proyecto de Decreto.

**Duodécimo. Informe de la Secretaría General.-** Concluye la tramitación descrita con la emisión de informe por la Secretaria General de la


Consejería de Desarrollo Sostenible, de fecha 25 de enero de 2021, favorable a la elevación de la propuesta al Consejo de Gobierno, por hallarse conforme con la legislación vigente.

**Decimotercero. Proyecto de Decreto.-** El proyecto de Decreto que se somete al dictamen del Consejo Consultivo, datado el 5 de enero de 2021, consta de una parte expositiva, un artículo, una disposición final y un anexo.

La parte expositiva describe el marco normativo en el que se inserta la norma, así como el objetivo que se pretende con la misma.

El artículo único aprueba la Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha que se incorpora como anexo al Decreto.

La disposición final única determina la entrada en vigor del Decreto a los veinte días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.



El anexo incluye el documento denominado "*Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha 2030*" que se estructura en doce apartados comprensivos de: antecedentes, contexto político, diagnóstico de la economía circular en Castilla-La Mancha, principios generales y objetivos de la estrategia, sectores de aplicación, ejes de actuación, líneas y medidas, planes de acción, evaluación y seguimiento, marco de políticas e instrumentos, cronograma de implementación de la estrategia y anexos.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 26 de enero de 2021.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes





*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

## CONSIDERACIONES

### I

**Carácter del dictamen.-** Se somete al dictamen del Consejo Consultivo el proyecto de Decreto por el que se aprueba la “Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha”, invocando el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que establece que el Consejo Consultivo deberá ser consultado en el supuesto de *“Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

Tanto en la memoria como en la parte expositiva del proyecto se manifiesta que la iniciativa reglamentaria sometida a consideración de este órgano consultivo se dicta en respuesta a la previsión contenida en la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha, en cuyo artículo 6 mandata a la Consejería competente en materia de medio ambiente para que en el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de dicha Ley elabore *“[...] en coordinación con las Administraciones implicadas y las consejerías que ostenten competencias de agua, energía, industria, economía, hacienda, comercio, consumo, educación, suelo y ordenación del territorio, la estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha”*; previendo en el apartado 2 que dicha estrategia, *“[...] deberá ser aprobada por el Consejo de Gobierno mediante Decreto”*.

El Decreto proyectado viene, por tanto, a dar cumplimiento al citado mandato legal, contando de este modo con el carácter de reglamento dictado en ejecución de la ley, por lo que en virtud del artículo 54.4 citado se emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

## II

**Examen del procedimiento tramitado.-** El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (en adelante LPAC) denominado “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, que atiende en los artículos 128 y siguientes a la potestad reglamentaria, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas; si bien su aplicabilidad debe entenderse atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.



En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. En su apartado segundo, el citado precepto establece que el ejercicio de dicha potestad [...] “*requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar*”. Añade, en el apartado tercero, que “*En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite. [] Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos consultivos de la Administración Regional*”.



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

Tras el análisis de las actuaciones realizadas en el curso del procedimiento, que han sido suficientemente descritas en antecedentes, y su contraste con las previsiones contenidas en los aludidos preceptos, se hace preciso incidir en la siguiente observación de particular relevancia por su posible incidencia en la validez del procedimiento tramitado.

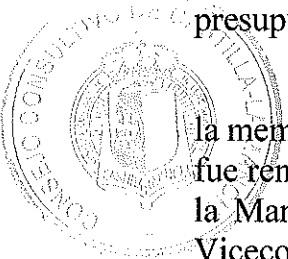
En las dos memorias justificativas integradas en la elaboración del proyecto de Decreto, se incluye un apartado relativo a la “*Memoria de impacto económico y presupuestario*” en el que se concluye indicando que “[...] *con el Proyecto de Decreto por el que se pretende aprobar la Estrategia de Economía Circular, el impacto en esta materia en nulo*”, lo que justifica, como también se expone en otro apartado de la segunda memoria elaborada, que no resulte preceptivo el informe de la Dirección General de Presupuestos.

Ese nulo impacto económico, se fundamenta de forma breve, en que la Estrategia es una estimación de prioridades y objetivos a alcanzar concebidos en un escenario de carácter dinámico, por lo que “[...] *a medida que se vayan ejecutando, se procederá a ajustar las cifras presupuestadas a las necesidades reales determinadas en cada momento*”, y añade que “[...] *no existe ningún cambio en la previsión de costes realizada en el momento de la elaboración de la Estrategia de Economía Circular, que estará condicionada a la disponibilidad presupuestaria en los correspondientes ejercicios anuales de los Presupuestos Generales de Castilla-La Mancha* [...]”.

Si nos atenemos a la dicción literal de la justificación aportada parece dar a entender que sí existe una previsión presupuestaria en cuanto al coste de implantación de la Estrategia, y parece lógico que así sea puesto que el artículo 6.7 de la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, mandata que esta “[...] *deberá establecer mecanismos de planificación y actuaciones definiendo el calendario de acciones previstas y los recursos necesarios procedentes preferentemente de fondos europeos y, adicionalmente, mecanismos de medición y evaluación mediante indicadores que desarrollen un seguimiento anual de las actuaciones que se implementen*”. De forma consecuente con este mandato, en el apartado 9 del documento de la Estrategia se dispone que, entre otras actuaciones, desde el Gobierno Regional se podrán a disposición los instrumentos económicos para el cumplimiento de los objetivos que se

proponen “[...] incluyendo tanto dotaciones presupuestarias para las acciones propias de la Administración Regional como aquellas necesarias para el apoyo al tejido empresarial en el ámbito de la Estrategia a través de créditos, ayudas económicas reembolsables, o subvenciones, entre otras”; y en el apartado 11 del mismo documento referido a la inversión para la implementación de la Estrategia, se señala que esta “[...] derivará tanto de fondos propios regionales como de los diferentes instrumentos de apoyo financiero de que dispone procedentes de la Unión Europea”.

El contenido mismo de la Estrategia al que nos acabamos de referir, es a todas luces indicativo de que la ejecución de las políticas de acción referidas a las diferentes áreas que abarca, desarrolladas en los dos planes de acción (para la fase I del 2021 al 2025, y la II del 2026 al 2030), tendrá una importante repercusión presupuestaria en los próximos años por lo que, a juicio de este Consejo, es de difícil, por no decir imposible, justificación sostener como se señala en la memoria que el impacto económico y presupuestario “es nulo”.



Al hilo de lo anterior quiere el Consejo recordar que ya en el anexo a la memoria justificativa y económica que se integraba en el expediente que le fue remitido sobre el anteproyecto de Ley de Economía Circular de Castilla-La Mancha (dictamen número 75/2019, de 20 de febrero), suscrito por el Viceconsejero de Medio Ambiente con fecha 28 de enero de 2019, se indicaba que “[...] La citada Estrategia es una actuación prevista dentro de la planificación de gestión de la Viceconsejería de Medioambiente. [] Dado que en el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de esta Ley, deberá aprobarse por el Consejo de Gobierno la Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha en la que se deberá establecer mecanismos de planificación y actuaciones definiendo el calendario de acciones previstas y los recursos necesarios, será en la elaboración de la misma en la que resulte preceptivo el informe de la Dirección General competente en materia de presupuestos al poder concretarse los gastos que implica. [...]”.

A la vista de ello estima el Consejo necesario que por la unidad administrativa impulsora de la iniciativa se elabore un informe o memoria en el que se trate adecuadamente las repercusiones económicas y/o presupuestarias que comporta la aprobación de la Estrategia de Economía




*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

Circular que, en su caso, habrá de ser sometida al preceptivo informe de la Dirección General de Presupuestos; sin que a estos efectos puedan considerarse suficientes las argumentaciones expresadas en la memoria justificativa, pues no dan respuesta a la exigencia recogida en el artículo 36.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre; 129.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre; y 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria.

No está de más recordar la doctrina del Tribunal Supremo en torno al importante papel que viene a cumplir la memoria económica en la elaboración de disposiciones de carácter general, y las consecuencias que pueden derivarse bien de su omisión o de su insuficiente contenido. Así en la Sentencia de 16 de diciembre de 2011 (RJ 2012\2836), con cita de otras anteriores, se indica lo siguiente: "[...] *«tanto la memoria económica como la justificativa pueden ser sucintas, como dice el artículo 24.1.f) LGO, pero deben cumplir la finalidad a que responden. La memoria económica, proporcionar al Gobierno una información sobre los costes que las medidas adoptadas puedan suponer a fin de que, contraponiendo estos con las ventajas que aquellas han de representar, evidenciadas en la memoria justificativa, la decisión se adopte con conocimiento de todos los aspectos, tanto negativos como positivos que la aprobación del reglamento ha de significar. [...]»*. [] *Insistió también el Pleno de esa Sala Tercera en su Sentencia dictada en el recurso 51/2005 (RJ 2007,492) sobre que " En cuanto a la memoria económica, es cierto que no cabe exigir una ponderación detallada y exacta de todos los costes que pueda suponer el reglamento, pues se trata de datos cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse aquél, pero al menos es preciso la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse. Esta Sala ha considerado aceptables memorias económicas en las que se afirma que el reglamento en cuestión no tendría incidencia en el gasto público ( sentencias de 20 de abril (RJ 2006,2155) y 22 de noviembre de 2006, 12 de noviembre (RJ 2005,184) y 7 de julio de 2004 (RJ 2004,5599), entre otras) si la parte recurrente no ha acreditado que aquella apreciación era incorrecta ( sentencia de 10 de marzo de 2003 (RJ 2003,3067) ), de donde resultaría la nulidad de la disposición si habiendo afirmado la memoria que el proyecto no tiene incidencia sobre el gasto público el recurrente hubiera*

*probado lo contrario o, como en el caso contemplado por la sentencia de esta Sala de 16 de abril de 2005 , cuando no existe memoria económica”.*

Por todo lo anterior, antes de elevarse el proyecto de Decreto al Consejo de Gobierno para su aprobación, procede que se elabore una memoria económica que cumpla la exigencia legal anteriormente referida, en la que se refleje la previsión de los eventuales gastos que conllevará su aprobación, y procede también que en atención al contenido de esta se recabe la autorización de la Dirección General de Presupuestos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.1 de la Ley 10/2019, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020 (en idénticos términos el artículo 22.1 de la Ley 11/2020, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2021). Esta consideración reviste carácter esencial, debiendo advertirse de las eventuales consecuencias que podrían derivarse del incumplimiento de la exigencia legal aquí expuesta que podrían comprometer incluso la validez de la norma.



Por lo que respecta al examen de la restante tramitación puede afirmarse que se adecúa a las exigencias legales previstas al efecto: elaboración de una consulta pública previa realizada a través del portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, habiéndose aportado al efecto el documento acreditativo de su resultado; autorización del inicio del procedimiento de elaboración de la norma por el titular del departamento impulsor de la iniciativa, conforme a lo exigido en el mencionado artículo 36.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre; y realización del trámite de información pública de forma directa con la publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de la resolución adoptada por la Dirección General competente, poniendo a disposición de cuantos estuvieran interesados, por un plazo de veinte días hábiles, el texto del citado documento mediante un enlace web, de conformidad con lo previsto en el artículo 36.3 del mismo texto legal.

En relación con este último trámite, se echa en falta en el expediente remitido la elaboración de un informe explicativo del tratamiento dado a las numerosas alegaciones y propuestas efectuadas, documento este que,



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

conforme ya ha tenido ocasión de señalar este Consejo a la hora de examinar el procedimiento de elaboración de otras disposiciones de carácter general, reviste especial interés en cuanto hubiera permitido desvelar las razones que han llevado a la Consejería instructora a modificar el texto inicial, y contribuido, por tanto, a que por parte de este órgano consultivo se tengan mayores elementos de juicio a la hora de valorar la justificación última de la regulación propuesta.

En lo que respecta a los informes que han de ser recabados en la tramitación, contemplados en el artículo 36.3 párrafo primero de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, constan los emitidos por los siguientes órganos e instituciones: por el Gabinete Jurídico en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; el informe de impacto por razón de género suscrito por la Secretaria General junto con la Jefa de Desarrollo Normativo de la Consejería proponente, que da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha; y el de la Secretaria General, emitido en virtud de la competencia atribuida por el artículo 5.c) del Decreto 87/2019, de 16 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de la Consejería de Desarrollo Sostenible.

Asimismo y en lo que respecta a la Estrategia de Economía Circular objeto de aprobación con el proyecto de Decreto que se somete a dictamen, se comprueba que se han dado cumplimiento a los requisitos *ad hoc* que para su aprobación se contemplan en el artículo 6 de la ley 7/2019, de 29 de noviembre: ha sido sometida a la consideración del Consejo Asesor de Medio Ambiente; fue objeto de evaluación ambiental estratégica en virtud del correspondiente informe emitido al efecto en los términos previstos en el artículo 6 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, y en el artículo 5 de la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha; y fue informada por la Oficina de Cambio Climático de Castilla-La Mancha.

El expediente consta de un índice documental y se halla numerado y foliado correctamente, lo que ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

### III

**Marco normativo y competencial en el que se inserta la disposición.-** Conforme ya ha sido señalado en la consideración I, el proyecto de Decreto que se somete a dictamen se dicta en ejecución de lo prevenido en el artículo 6 de la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, que encomienda a la Consejería competente en materia de medio ambiente, en coordinación con las Administraciones implicadas y las consejerías que ostenten competencias de agua, energía, industria, economía, hacienda, comercio, consumo, educación, suelo y ordenación del territorio, la elaboración de la Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha. Cabe por ello remitirse, aun parcialmente y circunscrito al ámbito normativo reglamentario que ahora nos ocupa, al marco competencial y normativo plasmado en el dictamen 75/2019, de 20 de febrero, emitido en relación con el citado anteproyecto de Ley.

Por lo que alcanza al título competencial y atendiendo al carácter transversal que presenta el contenido de esta iniciativa, son varios los que habilitan al Gobierno regional para su aprobación. En concreto hemos de referirnos a las competencias que, con carácter exclusivo, ostenta la Comunidad Autónoma en materia de *“fomento del desarrollo económico de la Región, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional y del sector público económico de Castilla-La Mancha”* (artículo 31.1.12ª); así como a las competencias de desarrollo legislativo y ejecución que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, ostenta en materia de *“protección del medio ambiente y de los ecosistemas”* (artículo 32.7), y sobre el *“régimen minero y energético”* (artículo 32.8).

En lo que respecta al marco normativo a nivel estatal, debe aludirse a la Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030, publicado el 2 de junio de 2020, documento que sienta las bases para impulsar

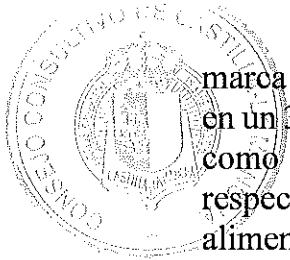




*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

un nuevo modelo de producción y consumo en el que el valor de productos, materiales y recursos se mantengan en la economía durante el mayor tiempo posible, en la que se reduzcan al mínimo la generación de residuos y se aprovechen con el mayor alcance posible los que no se pueden evitar. La Estrategia contribuye así a los esfuerzos de España por lograr una economía sostenible, descarbonizada, eficiente en el uso de los recursos y competitiva.

La Estrategia Española de Economía Circular se alinea de este modo con los objetivos de los dos planes de acción de economía circular de la Unión Europea, “*Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*” de 2015 y “*Un nuevo Plan de Acción de Economía Circular para una Europa más limpia y competitiva*” de 2020, además de con el Pacto Verde Europeo y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.



La Estrategia establece unas orientaciones a modo de decálogo y se marca una serie de objetivos cuantitativos a alcanzar para el año 2030: reducir en un 30% el consumo nacional de materiales en relación con el PIB, tomando como año de referencia el 2010; reducir la generación de residuos un 15% respecto de lo generado en 2010; reducir la generación de residuos de alimentos en toda cadena alimentaria: 50% de reducción per cápita a nivel de hogar y consumo minorista y un 20% en las cadenas de producción y suministro a partir del año 2020; incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10% de los residuos municipales generados; mejorar un 10% la eficiencia en el uso del agua; y reducir la emisión de gases de efecto invernadero por debajo de los 10 millones de toneladas de CO<sup>2</sup> equivalente.

Además, la Estrategia identifica seis sectores prioritarios de actividad en los que incorporar este reto para una España circular: sector de la construcción, agroalimentario, pesquero y forestal, industrial, bienes de consumo, turismo y textil y confección.

En este contexto fue aprobada en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular, con el objetivo y finalidad, según se recoge en su artículo 1, de “[...] *incorporar al ordenamiento jurídico de la región los principios de la economía circular con la finalidad de favorecer un crecimiento económico,*

*la creación de empleo y la generación de condiciones que favorezcan un desarrollo sostenible desacoplado del consumo de recursos no renovables y de la producción de externalidades negativas que permita luchar contra el cambio climático y avanzar hacia una economía hipocarbónica en la región, con la consiguiente mejora del medio ambiente y, por ello, de la vida y el bienestar de las personas”.*

Dicha Ley determina que la Estrategia comprenderá un mínimo de áreas relacionadas con la gestión de los recursos, la producción, el consumo, los residuos y la innovación y deberá establecer los mecanismos de aplicación para conseguir los objetivos que se determinen en la Ley. Para ello contendrá medidas específicas relacionadas con la Administración y el buen gobierno, en especial con el impulso de la compra verde y la contratación pública circular, los recursos naturales (hídricos, suelo y biodiversidad), la investigación, el desarrollo y la innovación y la concienciación, formación y divulgación (educación para la sostenibilidad, consumo responsable y empleo verde) y medidas sectoriales específicas, relacionadas con la sostenibilidad local, la gestión de residuos, el sector agroalimentario y silvícola y el energético, industrial y turístico (artículo 6.6).

De igual manera la Estrategia debe contar con mecanismos de planificación, de medición y evaluación con un calendario de actuaciones previstas y los recursos necesarios para llevarlas a cabo, así como indicadores que desarrollen el seguimiento anual de las mismas y la consecución de objetivos previamente marcados en función de su naturaleza, y relacionados con las diferentes temáticas implicadas (artículo 6.7).

Con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 8 de la citada Ley 7/2019, de 29 de noviembre, mediante Orden 18/2020, de 31 de enero, de la Consejería de Desarrollo Sostenible, se creó y estableció la composición de la Comisión de Coordinación de Economía Circular de Castilla-La Mancha, órgano cuya creación constituyó el punto de partida para el desarrollo y elaboración de la Estrategia de Economía Circular.

El proyecto de Decreto que ahora se dictamina tiene como objeto único la aprobación de la Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha, instrumento que contextualiza el concepto de economía circular en



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

Castilla-La Mancha y que determina las líneas de trabajo a desarrollar para impulsar este modelo económico.

#### IV

**Observaciones al contenido del proyecto.-** Del examen del proyecto de Decreto por el que se aprueba la “Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha”, se desprende que el mismo se adecua al marco jurídico que le es de aplicación. No obstante, como mejora se efectúan las siguientes observaciones.

**Parte expositiva.-** De conformidad con el apartado I.c) 12 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, -de generalizada aplicación por la Administración de la Junta de Comunidades- el contenido de la parte expositiva de la disposición “[...] *cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. [...]*”. Asimismo, conforme al apartado I.c) 13 “*En los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto -ley y de real decreto, deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados [...]*”.

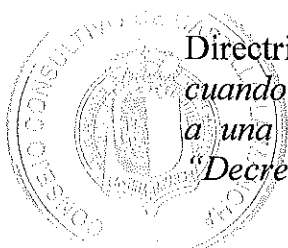
Conforme a tales determinaciones procede efectuar las siguientes observaciones a la parte expositiva del proyecto de Decreto:

- La mayor parte de su contenido constituye más bien una introducción del contexto normativo en el que fue aprobada la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, incorporando incluso un párrafo, el sexto, que expone los objetivos de esta, reproduciendo su artículo 1. Debe proponerse la eliminación si no de todos, de la mayoría de sus párrafos, pues su inclusión es más propia de la parte expositiva de la Ley y no del proyecto reglamentario que ahora se pretende aprobar. En su lugar esta primera parte introductoria debería limitarse a explicitar el objeto y finalidad del proyecto y su antecedente normativo, la citada Ley 7/2019, de 29 de noviembre, con indicación del precepto concreto que viene a desarrollar.

- Debería incluirse una mención a los principales títulos competenciales que dan cobertura a la iniciativa reglamentaria, recogidos en los artículos 31.1. 12ª, 32.7 y 32.8 del Estatuto de Autonomía.

- Se sugiere asimismo incluir un penúltimo apartado donde se aluda a los principales hitos procedimentales realizados durante la tramitación de la Estrategia de Economía Circular.

- Como aspectos puramente gramaticales referidos también a esta parte expositiva debe sugerirse que en el penúltimo párrafo, segunda línea, la forma verbal “*Contemplará*” se sustituya por el presente de indicativo; y en el último párrafo, primera línea la expresión “*Consejera de Desarrollo Sostenible*” ha de sustituir por “*Consejero de Desarrollo Sostenible*”.



**Artículo único.-** Conforme al apartado V.a) 2º de las citadas Directrices de Técnica Normativa, “*No se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición*”. De acuerdo con ello el término “*Decreto*” debería figurar con inicial minúscula.

**Disposición final Única.-** No está justificado el empleo de mayúsculas en el término “*Única*”. Asimismo, de acuerdo con la regla anterior, el término “*Decreto*”, habría de escribirse con inicial minúscula.

**Anexo.-** Ha de sugerirse un repaso general del contenido que integra el documento de la Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha 2030, pues se han detectado diversos errores de carácter gramatical y de redacción en su mayoría, que deberían ser objeto de corrección.

Con carácter general se advierte que a lo largo del texto son numerosas las frases cuyas palabras aparecen sin separación, lo que hace ininteligible la lectura del contenido de la Estrategia. Así, a título de ejemplo puede citarse la página 31, segunda línea; 33, apartado “*Fortalezas*”, última línea; 38, apartado “*Amenazas*”, cuarta línea; 40, apartado “*Fortalezas*”, segunda línea; o 77, cuarta línea del primer párrafo.

Debería, en consecuencia, revisarse el formato tipográfico de todo el texto de la Estrategia.



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

Con carácter particular cabe incidir, entre otros, en los siguientes:

- En la página 24, apartado "*Debilidades*", debería completarse la última línea que queda cortada tras la expresión "*gestión de*".

- En la página 27, apartado "*Fortalezas*", penúltima línea, la alusión a la oficina técnica "*UCLMe mprende*", habría de sustituirse por "*UCLM Emprende*".

- En la página 28, apartado "*Amenazas*", tercera línea, la alusión a la "*Desconexión de la zona de serranía media y Alta por falta de infraestructuras*", debería figurar separadamente, y el término "*Alta*" debería escribirse con inicial minúscula.

- En la página 46, apartado "*Fortalezas*", tercera línea, el término "*on*" ha de sustituirse por "*con*".

- En la página 50, apartado "*Oportunidades*", ha de completarse la última línea que queda cortada en el término "*ecológi-*".

- En la página 51, apartado "*Oportunidades*", penúltima línea, el término "*Potencia*", ha de sustituirse por "*Potenciar*".

- En la página 56, cuarto párrafo, la cita al Real Decreto 110/2015, debería completarse con su fecha de aprobación y título completo; y en la penúltima línea sobra la preposición "*de*" que precede al término "*establecidos*". Idéntica observación cabe hacer en la página 60, al referirse al tercer objetivo.

- En la página 57, tercer párrafo, segunda línea, el determinante "*el*", debe escribirse con inicial mayúscula.

- En la página 81, primera línea, la referencia a la "*Ley 7/2019, de Economía Circular de Castilla-La Mancha*" debería completarse incluyendo su fecha de aprobación.

- En la página 84, primer párrafo, última línea, el término "*recibidad*" ha de sustituirse por "*recibidas*".

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto por el que se aprueba la “Estrategia de Economía Circular de Castilla-la Mancha”, señalándose como esencial la observación formulada en la consideración II referente a la memoria económica.”

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

Toledo, 18 de febrero de 2021

  
LA SECRETARIA GENERAL

EL PRESIDENTE ACCTAL.,

EXCMO. SR. CONSEJERO DE DESARROLLO SOSTENIBLE