



## **INFORME SOBRE APROBACIÓN DEL BORRADOR DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS DE CASTILLA-LA MANCHA 2030.**

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico consulta de la Secretaría General de la Consejería de Desarrollo Sostenible relativa al asunto de referencia. En virtud de lo dispuesto en el artículo 10.1 c) 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, se emite el presente informe que tiene carácter preceptivo y no vinculante.

Se solicita desde esa Consejería de Desarrollo Sostenible la emisión del presente informe de naturaleza preceptiva, atendiendo a que se debe elevar ese Proyecto de Decreto al Consejo de Gobierno para su aprobación ya que, tal como se recoge en el informe de análisis de impacto normativo, de fecha 8 de febrero de 2024, el anterior Plan Integrado de Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto 78/2016, de 20 de diciembre de 2016 (DOCM nº 251 29 de diciembre de 2016), tenía vigencia hasta el año 2022 y debería ser revisado cada seis años, en aplicación de los arts. 14 y 15 de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Esa es la causa justificada de la necesidad y procedencia de la aprobación de un nuevo Plan de prevención y gestión de residuos de ámbito autonómico que recoja los cambios normativos en materia medioambiental a nivel europeo y nacional.

También queda suficientemente motivada la necesidad de la aprobación del nuevo Decreto, que contiene en su Anexo I el citado Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha 2030, en el actualizado análisis de la situación en materia de prevención y gestión de residuos, que tiene como punto de partida los objetivos establecidos en la Ley 7/2022, de 8 de abril, y en





otras normas en materia de residuos, entre las que se incluyen aquellas que regulan todos los residuos generados y gestionados en Castilla La Mancha que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la Ley 7/2022, de 8 de abril, con horizonte temporal hasta 2030.

Para la elaboración de este informe se han tenido en cuenta los siguientes documentos remitidos por la Secretaría General de la Consejería de Desarrollo Sostenible:

- Petición de informe del Gabinete Jurídico desde la Secretaría General de Desarrollo Sostenible, de 16 de febrero de 2024.

- Memoria justificativa de 8 de abril de 2022, sobre objetivos, conveniencia e incidencia del Decreto, así como de evaluación económica.

- Resolución del Consejero de Desarrollo Sostenible, de fecha 13 de abril de 2022, por la que se autoriza el inicio del procedimiento de elaboración del Decreto.

- Proceso previo de participación pública previsto en el art. 133.1 de la Ley 39/2015, que incluye la publicación del informe final, de fecha 14 de febrero de 2023, en el DOCM de 23 de febrero.

- Resolución de la Dirección General de Economía Circular, de fecha 20 de julio de 2023, por la que se acordaba el inicio de nuevo procedimiento participativo respecto al proyecto de Decreto, publicado el trámite de información pública en el DOCM de 28 de julio de 2023.

- Anuncio de 20/07/2023, de la Dirección General de Economía Circular, por el que se inicia el período de información pública del estudio ambiental estratégico y versión inicial del plan denominado: Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha 2023/2030 (DOCM de 28 de julio de 2023)





- Consultas realizadas al Consejo Asesor de Medio Ambiente, a la Comisión Regional del Cambio climático y a la Comisión de Coordinación y Colaboración de Economía Circular.

- Evaluación Ambiental Estratégica, de fecha 5 de diciembre de 2023.

- Informe del Consejo de Diálogo Social, de fecha 11 de septiembre de 2023.

- Informe de impacto demográfico, de 22 de septiembre de 2023.

- Informe de Consejo Regional de Municipios, de fecha 21 de diciembre de 2023.

- Informe de Impacto de Género, de fecha 15 de enero de 2024.

- Informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos, y medición de cargas administrativas, de 8 de febrero de 2024.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Desarrollo Sostenible, de fecha 16 de febrero de 2016.

- Borrador del texto definitivo del Decreto por el que se aprueba el Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha 2030, que incluye el Anexo I que integra el contenido íntegro de ese Plan para ese periodo temporal.

Para la emisión del presente informe se parten de los siguientes

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Antes de la aprobación del texto de la norma la Consejería de Desarrollo Sostenible, en ejercicio de sus funciones atribuidas en el actual Decreto 112/2023, autorizó el inicio del procedimiento de elaboración, acordando también el proceso previo de participación pública previsto en el art.





133.1 de la Ley 39/2015, que incluye la publicación del informe final, de fecha 14 de febrero de 2023, en el DOCM de 23 de febrero.

**SEGUNDO.-** En el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto se ha respectado el principio de publicidad y participación, habiéndose oído a todos los órganos interesados, así como aquellos cuya intervención es preceptiva.

**TERCERO.-** El Proyecto de Decreto, así como el Estudio de Evaluación Estratégica del Plan, ha sido sometido al preceptivo trámite de información pública. En este sentido existe constancia en el expediente de la publicidad concedida y del resultado de la misma, en el que se han valorado las aportaciones realizadas por particulares, colectivos afectados e interesados y del resto de Administraciones públicas que fueron consultadas, con análisis de las aportaciones que han sido acogidas en el texto final del Plan Regional de Prevención y Gestión de Residuos.

**CUARTO.-** En fecha 16 de febrero de 2024 el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Desarrollo Sostenible ha emitido informe en sentido favorable a la aprobación la norma, con el contenido que ya se ha analizado en la parte primera de este informe.

A la vista de los anteriores documentos, procede emitir informe que se fundamenta en los siguientes

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** En el presente informe, de naturaleza preceptiva y no vinculante, se analiza el proyecto de Decreto que se pretende presentar por la Consejería solicitante ante el Consejo de Gobierno, con especial incidencia en relación al procedimiento tramitado en su elaboración, ya que sobre el texto del Plan de Prevención y Gestión de Gestión de Residuos 2030, que formará parte del Anexo I del futuro Decreto, poco se puede aportar por ser de contenido eminentemente técnico y programático, en los términos que ha valorado el





Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería, de fecha 16 de febrero de 2024.

En el trámite de información pública, tanto de la disposición normativa, como la realizada en el trámite procedimental por el órgano ambiental para llegar a la Declaración Ambiental Estratégica del Plan Regional constan las alegaciones formuladas en esos trámites y las contestaciones sobre esas alegaciones. Con la acreditación del cumplimiento de estos trámites procedimentales se entiende cumplida la obligación del respeto de los derechos reconocidos en el artículo 16 y siguientes de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regula el acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Ley que en su artículo 17 establece la obligación de las Administraciones Públicas de adoptar las medidas necesarias para asegurar que se observen las garantías en materia de participación establecidas en el art. 16, en relación con la elaboración, modificación y revisión de los planes y programas que versen sobre determinadas materias, entre las que se citan expresamente los “residuos”.

El cumplimiento de estos trámites procedimentales también ha servido para respetar el precepto contenido en el art. 129.5 de la Ley 39/2015, en el que se establece que *“En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas”*.

La documentación remitida para realizar este informe ha hecho posible valorar el grado de cumplimiento de los preceptos legales antes citados así





como el nivel de participación pública en la elaboración del borrador del Decreto, y las aportaciones de los ciudadanos, de las organizaciones y entidades sociales relacionadas con la protección y defensa del medio ambiente y con la gestión de residuos, y también de las Administraciones públicas consultadas.

**SEGUNDO.-** El ejercicio de la potestad reglamentaria se regula, con carácter de norma básica, en la nueva Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Esa Ley contiene en su Título VI la regulación sobre los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, que son también de aplicación a las Comunidades Autónomas (art. 2). En el ámbito de esta Comunidad Autónoma esta potestad reglamentaria se regula en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que la atribuye al Consejo de Gobierno en el ámbito propio de sus competencias. Ese precepto, en su apartado segundo, 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. En su apartado tercero se regula la necesidad de recabar los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios que 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.

Del examen de la documentación aportada a este Gabinete Jurídico se puede concluir que la iniciativa reglamentaria, adoptada por la Consejería de Desarrollo Sostenible, ha sido sometida al preceptivo informe del Consejo





Regional de Municipios, en los términos previstos en el art. 77 de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, en concordancia con la regulación contenida en Ley 7/2022, de 8 de abril, y conforme a la Legislación de Régimen Local. Órgano colegiado que ha emitido un pronunciamiento favorable.

También existe constancia documental del preceptivo pronunciamiento del Consejo Asesor de Medio Ambiente, en los términos previstos en el Decreto 30/2005, de 22 de marzo, en el que se regula la intervención de este órgano asesor en sus atribuidas funciones de consulta y participación para *“Informar los anteproyectos de Ley y otras disposiciones generales en materia de medio ambiente que hayan de proponerse para su aprobación al Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha”*, así como la de *“Emitir informe y efectuar propuestas relativas a los planes y programas regionales que tengan incidencia en el medio ambiente, la calidad de vida, y la sostenibilidad”*.

**TERCERO.-** Se realiza en la Memoria justificativa del futuro Decreto, así como en el informe de impacto normativo, el razonamiento y fundamentación de la necesidad de esa norma reglamentaria dentro del ordenamiento jurídico autonómico, atendiendo a que el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto 78/2016, de 20/12/2016, tenía vigencia hasta el año 2022.

**CUARTO.-** El marco normativo y competencial está debidamente justificado en las Memorias (económica y de objetivos y medios necesarios) obrantes en el expediente y queda también reflejado en la exposición de motivos del borrador definitivo del Decreto, en virtud de las normas Comunitarias y legislación básica Estatal en materia de gestión de residuos, entre la que se debe destacar la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular, así como la Directiva Marco de Residuos 2008/98 CEE, 19 de noviembre de 2008, modificada por la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de fecha 30 de





mayo de 2018, así como por la Directiva 2018/852, de 30 de mayo, que modifica la directiva 94/62/CE de envases y residuos de envases y la Directiva (UE) 2019/904 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

Sin ánimo de exhaustividad, debido al contenido eminentemente técnico y programático de su Anexo I, se debe valorar que el Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha 2030 que se pretende aprobar cumple con los requisitos legamente exigidos en cuanto presenta un análisis de la situación de partida existente en relación a la gestión de los residuos generados o que vayan a ser tratados en Castilla-La Mancha, incluyendo unas medidas encaminadas a mejorar la prevención y gestión de residuos, así como su preparación para la reutilización, el reciclado, la valorización y la eliminación de los residuos de forma respetuosa con el medio ambiente, y también el Plan evalúa en qué medida se pretende, por medio de la planificación integral, la consecución de los objetivos establecidos en la normativa Comunitaria y Estatal que se cita en la exposición de motivos del proyecto de Decreto, con especial referencia a la Directiva Marco de Residuos, modificada por la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de fecha 30 de mayo de 2018.

Se contiene en el borrador del Decreto expresa motivación sobre la habilitación competencial del Gobierno de Castilla-La Mancha para dictar esta norma reglamentaria, contenida en el art. 32.7 de su Estatuto de Autonomía, en desarrollo de la legislación básica estatal. Habilitación competencial que también está expresamente motivada en el proyecto de Decreto en las facultades otorgadas a las Comunidades Autónomas en el art. 12.4 de la Ley básica estatal 7/2022 de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular.

**QUINTO.-** El Borrador del texto normativo contiene una Disposición Final Única en la que se regula la fecha de su entrada en vigor, que es el día





siguiente de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, que excepciona el criterio de la “*vacatio legis*” de veinte días regulado con carácter de generalidad en el Código Civil. La citada Disposición no encuentra suficiente justificación para establecer esa excepción, a pesar de que los preceptos del futuro Decreto están dotados de escaso contenido normativo en cuanto que únicamente regulan la aprobación del citado Plan Regional, su entrada en vigor y la derogación de otros Planes anteriores en el tiempo.

**SEXTO.-** En relación a la preceptiva intervención del Consejo Consultivo el art. 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, dispone que el Consejo Consultivo deberá ser consultado en los “*proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones*”.

Conforme ha señalado el Consejo Consultivo en su dictámenes 41/1999, de 11 de mayo, 45/1998, de 12 de mayo, y 87/1998, de 10 de noviembre, entre otros, los reglamentos autonómicos dictados en desarrollo de la legislación básica estatal no son homologables a los denominados reglamentos ejecutivos, por cuanto, en el primer caso, la norma autonómica se mueve en unos márgenes más amplios que permiten introducir al Gobierno autonómico su propia opción política, acomodada a sus peculiaridades características, tal y como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 1993 (RJ Aranzadi 342), por lo que tales instrumentos normativos, más que desarrollar las normas básicas cumplen la función de “complementar el Ordenamiento jurídico a cuya formación concurren los dos tipos de entes territoriales con poder normativo”. Ahora bien, aun siendo cierto que son dos funciones de distinta naturaleza, cuando el complemento de la legislación básica estatal se realiza por reglamento, expresa la misma Sentencia que, atendiendo a la finalidad que cumple el dictamen del órgano consultivo, entendido éste más que como un mero control de legalidad, como un requisito garantizador en el procedimiento de elaboración de los reglamentos, es lo cierto que dichas





normas reglamentarias autonómicas incorporan "... un cierto grado de aplicación o concreción a su ámbito territorial de la legislación básica estatal sobre la materia y trasladan o deben trasladar a éste las determinaciones básicas que vienen obligados a respetar". Concluye por ello la citada Sentencia del TS afirmando la preceptividad de la consulta, en tanto que el examen del ajuste del reglamento a la Constitución y a la Ley básica estatal "... se halla en el mismo plano de preservar el imperio de la Ley que cuando el dictamen se produce en la relación entre Ley y Reglamento ejecutivo o de desarrollo de la misma".

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto también debe valorarse que también es defendible el criterio contrario a la preceptividad de la consulta, atendiendo a que el texto normativo del futuro Decreto contiene únicamente un artículo de carácter normativo en el que se dispone la aprobación del nuevo Plan del Prevención y Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha 2030, cuyo texto se contiene en el Anexo I de esa norma, y que ese Plan Regional, en los términos que se ha pronunciado el Consejo Consultivo, entre otros, en su Dictamen n.º 41/1999, de 11 de mayo (expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprobó el Plan de Residuos Urbanos de Castilla-La Mancha) "... por su propia naturaleza, presenta características especiales en relación con su inserción en el ordenamiento jurídico, pues si bien, el Decreto que se somete a dictamen, lo declara de obligado cumplimiento .... la mayor parte de su contenido es meramente descriptivo de las situaciones de hecho, o del marco jurídico en que se inserta, fija objetivos a alcanzar a través de instrumentos no imperativos, y las previsiones económicas que ellas imponen o, como mucho, contiene mandatos sólo dirigidos a las Administraciones Públicas, especialmente a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. No tiene la estructura de una norma, sino de un documento técnico que dirige la gestión de las Administraciones Públicas a fin de lograr los objetivos que el propio documento, reproduciendo los recogidos legalmente, establece,





*señalando los instrumentos posibles para ello y, en ocasiones, las alternativas a los mismos, por lo que sin negar su carácter imperativo sólo muy ocasionalmente podría afirmarse que incluya verdaderas reglas jurídicas...”*

**SÉPTIMO.-** El Plan fue objeto de Estudio ambiental estategido que se ha sometido a la preceptiva Evaluación Ambiental Estratégica con el resultado favorable contenido en la Declaración Ambiental Estratégica, emitida en fecha 5 de diciembre de 2023 por la Dirección General de Calidad Ambiental.

La evaluación ambiental de Planes y Programas se encuentra regulada en la Ley básica Estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, que ha dejado sin efectos a la anterior Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de efectos de determinados planes y programas (Ley que incorporaba a nuestro derecho interno la Directiva 2001/42/CE del Parlamento y del Consejo de 27 de junio de 2001). La regulación en Castilla-La Mancha se encuentra en la ya citada Ley 2/2022, de Evaluación Ambiental. Ley esta última que, en su artículo 5 establece el ámbito objetivo de la evaluación ambiental estratégica ordinaria de los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben en Castilla-La Mancha por la Administración regional o local, y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno.

Es por ello que se entiende debidamente cumplimentado el preceptivo trámite de evaluación ambiental estratégica en el Decreto objeto de aprobación, sin perjuicio de que en el texto de ese Decreto, formando parte de un Anexo del mismo, se deba incluir el texto completo de la Declaración favorable de impacto ambiental. Todo ello sin perjuicio de que los futuros proyectos que se pretendan aprobar en desarrollo y ejecución del Plan Regional deban ser sometidos a nueva Evaluación Ambiental, si se encuentran incluidos en los Anexos de las citadas Leyes 21/2013 y 2/2022.





**OCTAVO.-** La Ley 11/2023, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2024 (DOCM nº 248/2023, de 29 de diciembre) establece en su Art. 22.1 que “Todo proyecto de disposición de carácter general, así como los planes, programas, convenios y acuerdos en los que participen los sujetos contemplados en el artículo 1, apartados b), c) y d), que impliquen gastos o minoración de ingresos en ejercicios presupuestarios futuros, requerirán con carácter previo el informe favorable de la dirección general competente en materia de presupuestos, independientemente de que dichos gastos hayan sido debidamente anotados en el sistema de información económico-financiera TAREA”.

Por todo ello se emiten las siguientes

## CONCLUSIONES

Por todo lo anterior, y considerando las apreciaciones realizadas, en particular la necesidad de cumplimentar el preceptivo informe de la Dirección General de Hacienda previsto en el art. 21.1 de la Ley 11/2023, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2024, se emite informe **FAVORABLE** a la conformidad a Derecho del citado proyecto de Decreto.

El texto íntegro del Decreto aprobado por el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha, incluido su Anexo que contiene el texto del Plan y la Declaración ambiental estratégica, en los mismos términos que se hizo con la publicación del anterior Decreto 78/2016, de 20/12/2016, debería ser publicado en el DOCM, aplicando así el criterio fijado por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Castilla-La Mancha en su Sentencia nº 131/2019, 12 de abril (Rec. nº 354/2017, de la Secc. 1ª), en la que dentro en





**Castilla-La Mancha**

Gabinete Jurídico  
**Vicepresidencia**  
Plaza del Cardenal Silíceo, s/n - 45071 Toledo

fundamentación jurídica se recogía la de la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de fecha 28 de enero de 2019.

Es todo cuanto este Gabinete tiene el honor de informar, no obstante, Vd. decidirá.

**EL LETRADO**

**LA DIRECTORA DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS**

Antonino Castillo Fernández

M<sup>a</sup> Belén López Donaire



Documento Verificable en [www.jcm.es](http://www.jcm.es) mediante  
Código Seguro de Verificación (CSV): C3F5C6C94D65553069F566