

EXPTE Nº 1118/2019

INFORME DE VALORACIÓN DEL SEGUNDO REQUERIMIENTO REMITIDO POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN INTEGRAL DE RESIDUOS DE ANDALUCÍA. HACIA UNA ECONOMÍA CIRCULAR EN EL HORIZONTE 2030

1. OBJETO Y ANTECEDENTES

En relación con el procedimiento de elaboración del Decreto por el que se aprueba el Plan Integral de Residuos de Andalucía. Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030 y en cumplimiento del punto 4.4 de la Instrucción de la Viceconsejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, sobre la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones de carácter general, de 25 de noviembre de 2019, por parte de la Secretaría General Técnica se ha remitido con fecha 16/03/2021 el oficio de *Asunto: REQUERIMIENTO 2º- Decreto por el que se aprueba el Plan Integral de Residuos de Andalucía. Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030 (PIREC 2030)*, remitido por parte de la Dirección General de Presupuestos, de forma adicional a lo anteriormente informado.

En dicho requerimiento se aborda, podríamos resumir, la necesidad de justificación de las fuentes de financiación de las medidas planteadas y presupuestadas en el mismo, y su anualización.

De forma genérica, y antes de pasar a abordar el contenido concreto del requerimiento, cabe indicarse que el contenido económico del plan se ha elaborado considerando los siguientes criterios:

1. Diagnóstico de la situación del propio plan, y trabajos derivados del DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA Y LA APLICACIÓN DE LAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN EN MATERIA DE GESTIÓN DE RESIDUOS, encomendado a la TRAGASTEC como medio propio de la Administración, que incluye diagnóstico de la situación, pronóstico de generación futura y propuesta de actuaciones, en plantas de tratamiento de residuos municipales.

2. Documento de la Comisión Europea “Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States”¹ En dicho documento se estiman los costes asociados a las medidas necesarias para dar cumplimiento al marco regulatorio europeo modificado a consecuencia del Plan de Acción de economía circular de 2015. En concreto, para el Estado español, las inversiones hasta el año 2035 en materia de residuos municipales ascienden a 2.459 millones de euros. Un reparto proporcional por población muestra que las necesidades para Andalucía rondarían los 500 millones de euros, en materia de residuos municipales hasta 2035.

¹<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4d5f8355-bcad-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-103952543>



FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	18/03/2021	PÁGINA 1/5
	DAVID FERNANDEZ GUERRA		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



3. Se han contemplado unos recursos financieros propios (autofinanciada) de orden de magnitud similar a la de los últimos ejercicios (en torno a 1,7 millones de euros en materia de residuos) sin que en modo alguno se comprometa la capacidad financiera de la Junta de Andalucía.

Los restantes recursos se considera que provienen de fondos europeos en su totalidad, dado que en la actualidad no existen impuestos de carácter finalista, ni otras fuentes de ingresos, que pudieran financiar las medidas contempladas en el plan. No obstante, cabe señalarse que el Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados, actualmente en tramitación, contempla la creación de un impuesto a la eliminación de residuos, con carácter finalista. Este órgano directivo no ha considerado prudente contemplar esta posible fuente de financiación en la situación actual.

4. El actual marco de fondos europeos se encuentra en las fases finales de ejecución, habiéndose ejecutado en gran medida, y en cuyo diseño no se pudieron contemplar algunos de los nuevos objetivos establecidos por las modificaciones normativas, por lo que algunas las medidas del PIRec2030 no son siquiera elegibles. Por dicho motivo, el importe correspondiente a las anualidades 2021 a 2023 es relativamente escaso respecto al montante total del plan, produciéndose un notable incremento en la previsiones con la entrada en vigor efectiva del nuevo marco, estimada en 2024.

5. Nos encontramos en fases muy tempranas de definición de los instrumentos de desarrollo del nuevo marco de los fondos europeos para el periodo 2021/2027. No obstante, las Líneas Estratégicas de Actuación propuestas en materia de residuos por parte de este órgano directivo ascienden a un total de 501,6 millones de euros en materia de Economía Circular, estando totalmente alineadas con las medidas propuestas en el Plan que nos ocupa.

6. Los fondos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia a lo largo de su periodo de ejecución se encuentran en fase definición. No obstante, según el borrador de bases reguladoras correspondientes a la distribución territorial de créditos relativos al Plan de apoyo a la implementación de la normativa de residuos, Programa de Economía Circular y Plan de Impulso al medio ambiente-PIMA Residuos, actualmente pendiente de aprobación, plantea un primer desembolso de 421 millones de euros para el conjunto del Estado, proponiendo una asignación a Andalucía de casi el 20%, por lo que estarían disponibles en breve plazo unos 80 millones de euros. Este importe, previsiblemente, podría incrementarse en otros 250 millones de euros, según la información trasladada en la última Conferencia Sectorial, correspondiendo otros 50 millones a nuestra Comunidad. Sin embargo, dada la incertidumbre actual, y no encontrándose oficialmente aprobadas dichas bases, no se ha considerado prudente plantear oficialmente en la memoria económica estos importes.

En definitiva, la previsión presupuestaria del plan se encuentra totalmente justificado, anualizado y estimado a nivel de medidas concretas. Sin embargo, la incertidumbre actual en materia financiera, no ha permitido más que justificar fehacientemente el periodo correspondiente hasta la finalización del actual Programa Operativo FEDER (2023).

Las anteriores circunstancias podrían hacer pensar en la conveniencia de demorar la aprobación del presente plan hasta que se aclaren las condiciones de contorno, y permita un análisis económico-financiero con mayor grado de certidumbre. Sin embargo, hay que recordar que **la adaptación de los planes autonómicos de residuos a las disposiciones comunitarias recogidas en la modificación de la Directiva**

FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS DAVID FERNANDEZ GUERRA	18/03/2021	PÁGINA 2/5
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



marco de residuos, constituye la condición habilitante para el acceso a la financiación comunitaria en el ámbito de los residuos en el periodo de programación 2021-2027. De hecho, se ha remitido recordatorio por la DG ENV de la Comisión Europea sobre la necesidad de adaptar y comunicar los planes a la mayor brevedad posible, dado que el plazo fijado por la Directiva comunitaria finalizó el pasado 5 de julio de 2020. La actual crisis sanitaria, las modificaciones llevadas a cabo en el procedimiento de tramitación, o incluso la no disponibilidad siquiera de una ley básica estatal que transponga en el plazo previsto (5 de julio de 2020) la Directiva Marco de Residuos de 2018, son algunas de las circunstancias que han conllevado dilaciones en la tramitación del presente plan, por lo que la suma de posibles nuevos retrasos pueden suponer una situación de riesgo cierto para el acceso a los fondos del nuevo marco.

Es decir, se daría la paradoja de que para obtener el visto bueno por parte del órgano competente en materia presupuestaria y poder aprobar esta planificación, se exija un nivel de certidumbre financiera que no podría alcanzarse, por no disponer precisamente de la citada planificación.

2. RESPUESTA A 2º REQUERIMIENTO DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS.

A continuación se evalúan los aspectos indicados en este segundo requerimiento, con indicación de las modificaciones correspondientes en la documentación de tramitación. No obstante, para facilitar este análisis, modificamos el orden de los comentarios llevados a cabo.

a) PUNTO 2.

El requerimiento incluye una propuesta relativa a la actual incertidumbre financiera, con el cual estamos absolutamente conformes, y de hecho entendemos que sirve como argumento para el análisis de los puntos 1 y 3 que posteriormente abordaremos. En concreto, se indica:

“Así mismo, en este mismo epígrafe destinado a la materia económica-financiera del plan, y según se recoge en el citado oficio de criterios, se valorará especialmente desde este centro directivo la inclusión del párrafo con el siguiente tenor:

“Es necesario subrayar que el contenido de carácter económico-financiero de este plan (o estrategia) es una mera previsión. Máxime en un momento como el actual, en el que encontramos un escenario fiscal y económico asociado a la emergencia sanitaria, que presenta un alto grado de incertidumbre que no permite determinar, con un grado de verosimilitud razonable, los recursos presupuestarios disponibles a medio plazo. Esto es así por varios motivos: la evolución incierta de las variables macroeconómicas como consecuencia de las sucesivas oleadas provocadas por la pandemia, la indeterminación de la asignación de fondos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia a lo largo de su periodo de ejecución, la todavía escasa definición de los instrumentos de desarrollo del nuevo marco de los fondos europeos para el periodo 2021/2027, la falta de información sobre los objetivos relativos a las reglas fiscales para los ejercicios próximos y la falta de determinación del impacto de otras magnitudes fiscales vinculadas al funcionamiento mismo del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas. Todo ello aconseja adoptar un criterio de prudencia sobre las evoluciones futuras de los gastos presupuestarios. No obstante, en todo caso, serán las sucesivas leyes del presupuesto las que establezcan los recursos efectivamente disponibles en cada momento durante el periodo de vigencia del plan.”

FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	18/03/2021	PÁGINA 3/5
	DAVID FERNANDEZ GUERRA		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Entendemos totalmente justificada la inclusión de este párrafo en el texto del propio plan, en el apartado 13, al objeto de poner de manifiesto las especialísimas circunstancias que se dan en estos momentos, finalizando un marco financiero, encontrándose en diseño el nuevo marco, y con un Mecanismo de recuperación, transformación y resiliencia en fase de diseño, e incertidumbres de todo tipo en materia económica.

b) PUNTO 1.

En este punto, el 2º requerimiento remitido por parte de la DG de Presupuestos establece:

1. En el Texto del Plan, en el Epígrafe 13 “Presupuesto y Marco financiero”, se ha estimado la financiación presupuestaria del PAAC en el periodo hasta 2030, en un total de 447,6 millones de euros. Respecto de esta información suministrada en el Texto del Plan, deberá figurar una previsión económica por cada uno de los ejercicios que abarque, diferenciando entre las distintas fuentes de financiación (recursos autofinanciados, financiados con fondos europeos y financiados con ingresos finalistas), asimismo deberán indicarse las hipótesis utilizadas para realizar las proyecciones plurianuales de gasto. En este mismo sentido se deberá adaptar el contenido de la memoria económica.

Aunque entendemos que cualquier previsión más allá del año 2023, como se indicaba, conlleva tal nivel de incertidumbre que parece francamente innecesario llevar a cabo un ejercicio de estimación de tal magnitud, al objeto de dar respuesta al requerimiento en la medida de lo posible, se remite adjunto al presente informe una nueva MEMORIA ECONÓMICA del plan.

No obstante, en dicha memoria, no es posible completar algunas tablas, dado que precisan la explicitación de Concepto Presupuestario/Medida: Proyecto. Este es el caso de la Tabla 5, Gastos de capital (apartado 4.3. Anexo 3) y la Tabla 8. Desagregación del presupuesto por medidas de actuación (apartado 5.1).

c) PUNTO 3.

En el requerimiento se solicita, finalmente:

“Por tanto, se deberá remitir un nuevo Epígrafe 13 “Presupuesto y Marco financiero”, y la memoria económica adaptada a los criterios del citado oficio.”

Entendemos que resulta innecesario y extraordinariamente contraproducente, en este escenario de incertidumbre, la inclusión de estas previsiones de financiación anualizadas en el texto del propio Plan. Consideramos que es fundamental evitar confundir a la ciudadanía, agentes económicos y sociales, y otras Administraciones.

No obstante, se amplía el contenido del apartado 13 “Presupuesto y Marco financiero” con las indicaciones genéricas sobre los criterios de estimación de las fuentes financieras citados anteriormente, haciendo referencia expresa a la concreción que, llegado el momento de revisión intermedia contemplada en el propio plan, pudiera llevarse a cabo, así como aquellas que pudieran acordarse en el seno de la comisión de seguimiento correspondiente.

FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	18/03/2021	PÁGINA 4/5
VERIFICACIÓN	DAVID FERNANDEZ GUERRA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



3. CONCLUSIONES

A la vista del oficio remitido por parte de la Dirección General de Presupuestos, con fecha 12/03/2021, y Asunto: REQUERIMIENTO 2º- Decreto por el que se aprueba el Plan Integral de Residuos de Andalucía. Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030 (PIREC 2030), esta Dirección General procede a corregir en los términos indicados en el presente informe, los documentos:

- PLAN INTEGRAL DE RESIDUOS DE ANDALUCÍA HACIA UNA ECONOMÍA CIRCULAR EN EL HORIZONTE 2030. TERCER BORRADOR. MARZO 2021.

- MEMORIA ECONÓMICA. PLAN INTEGRAL DE RESIDUOS DE ANDALUCÍA HACIA UNA ECONOMÍA CIRCULAR EN EL HORIZONTE 2030.

Consideramos que las razones y argumentos recogidos en el presente informe sirven para poner de manifiesto el esfuerzo realizado por parte de este órgano directivo para dar cumplimiento al requerimiento remitido, y justificar la imposibilidad de acceder a algunas de las consideraciones incluidas en el mismo, continuándose con los trámites correspondientes, al objeto de disponer una planificación en materia de residuos actualizada conforme a las exigencias comunitarias, y poder cumplir con la condición habilitante para el acceso a los fondos europeos del próximo marco, que sin duda constituirán una herramienta fundamental no sólo para la mejora de la gestión de los residuos en Andalucía y la transición hacia un modelo económico circular, sino también para la necesaria revolución verde en el marco de la recuperación económica de la actual crisis, que desde la Junta de Andalucía se promueve como uno de los ejes de sus políticas públicas.

En Sevilla, fecha de la firma digital

JEFE DEL GABINETE DE PLANIFICACIÓN

Fdo.: David Fernández Guerra

LA DIRECTORA GENERAL DE CALIDAD AMBIENTAL Y CAMBIO CLIMÁTICO

Fdo.: María López Sanchís

FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	18/03/2021	PÁGINA 5/5
VERIFICACIÓN	DAVID FERNANDEZ GUERRA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	