



INFORME N 4/2021, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ECONOMÍA CIRCULAR DE ANDALUCÍA

Pleno

Presidente

D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaverál

Vocales

D. Luis Palma Martos, Vocal Primero

D^a M^a Rocío Martínez Torres, Vocal Segunda

Secretario del Consejo

D. José Félix Riscos Gómez

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión virtual de fecha 25 de marzo de 2021, válidamente constituido con la composición precitada y siendo ponente D. Luis Palma Martos, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 23 de diciembre de 2020, tuvo entrada en el Registro de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA) escrito de la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, solicitando la emisión del informe preceptivo regulado en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, Ley 6/2007), en relación con el Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía.

Al referido oficio, se acompañaba enlace en el que poder descargar el Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía (primer borrador), los Anexos I y II sobre la evaluación de la incidencia en la competencia efectiva, unidad de mercado y las actividades económicas, correspondientes a la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, la unidad de mercado y las actividades económicas, así como el resto de documentación que conforma el expediente de tramitación de la norma.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 1/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



2. Con fecha de 3 de marzo de 2021, el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (en adelante, DPCMRE) de la ACREA elevó a este Consejo la propuesta de Informe.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ACREA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del DPCMRE, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2.b) de la Ley 6/2007, según redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual Consejo de la Competencia de Andalucía, en adelante CCA), cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

La presente propuesta normativa tiene por objeto crear un marco adecuado para el desarrollo de la economía circular en la Comunidad Autónoma de Andalucía, estableciendo las bases fundamentales que abordan, de manera transversal, la transición hacia un nuevo modelo 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.

En cuanto a su estructura, el Anteproyecto de Ley se compone de una exposición de motivos y de 88 artículos repartidos en 7 Títulos, 2 Disposiciones adicionales, 5 Disposiciones transitorias y 3 Disposiciones finales, con el siguiente contenido:

- En el **Título I** se encuentran las **disposiciones de carácter general**, definiéndose el objeto del Anteproyecto de Ley, su ámbito de aplicación, las definiciones necesarias para su interpretación, los principios rectores, los objetivos sobre los que se asientan los títulos posteriores y la tramitación electrónica como medio único para los procedimientos y trámites administrativos que se establecen.
- El **Título II**, dedicado a la **gobernanza**, presenta en el Capítulo I la organización administrativa y la planificación en materia de economía circular, creando la Oficina Andaluza de Economía Circular como unidad administrativa para el desarrollo de

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 2/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



funciones de asesoramiento, dinamización, coordinación y gestión de las acciones previstas en el Anteproyecto de Ley, estableciendo la elaboración de una Estrategia Andaluza para la Economía Circular y de instrumentos de planificación de ámbito local por una economía circular, obligatorios, al menos, en lo referido a la gestión de residuos municipales. En el Capítulo II se presentan los aspectos relativos a la contratación pública ecológica, incorporando consideraciones ambientales y circulares en la contratación pública andaluza.

- El **Título III** se estructura en cuatro capítulos dedicados a la **implantación del modelo de economía circular en la región**. En el Capítulo I se prioriza el análisis del ciclo de vida como una herramienta para la adopción del modelo circular en Andalucía, creando el Registro Público Andaluz de Análisis del Ciclo de Vida. El Capítulo II establece mecanismos para lograr un modelo circular de producción y consumo, que permita la aplicación de los principios de sostenibilidad a los productos, promueva la transición hacia la economía de funcionalidad y de servicio, y establezca medidas específicas para reducir la cantidad de residuos generados, a través de la gestión de los bienes no vendidos y el impulso a la reparación. El Capítulo III impulsa el modelo circular a través del desarrollo de mecanismos de promoción, con el objetivo de dar apoyo a actividades consideradas prioritarias. Por último, con el objeto de favorecer las inversiones en materia de economía circular, el Capítulo IV establece los criterios específicos para que los proyectos de actividades de valorización material sean considerados como inversiones empresariales de interés estratégico, en el marco de lo previsto en el Decreto ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el 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 se modifica la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- El **Título IV** bajo el título de **Gestión de los Residuos**, refuerza la aplicación del principio de jerarquía de los residuos y sienta los principios de la economía circular a través de la regulación de ciertos aspectos básicos en materia de residuos. Este título consta de cuatro Capítulos. En el primero de ellos se transponen objetivos concretos y cuantificables de diferentes directivas europeas sobre residuos. En el Capítulo II se define la adaptación de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor hacia aquellos productores que asuman voluntariamente responsabilidades financieras u organizativas, para la gestión en la fase de residuo del ciclo de vida de un producto. El Capítulo III establece la obligación de adoptar las medidas necesarias para simplificar los procedimientos y eliminar las trabas administrativas para la consideración de subproducto y fin de condición de residuo, asegurando la protección de la salud de las personas y el medioambiente, conforme a lo previsto en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Se contempla la necesidad de desarrollo de los procedimientos específicos para el

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 3/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



caso en que una sustancia u objeto de un proceso productivo concreto, desarrollado en la Comunidad Autónoma de Andalucía, pueda ser considerado subproducto, y se especifica el procedimiento para que, en ausencia de órdenes ministeriales, un residuo valorizado en una instalación, ubicada en territorio andaluz, pueda dejar de ser residuo para su uso en una actividad o proceso industrial. Por último, el Capítulo IV, incluye disposiciones relativas al fomento de la recogida de basuras marinas, la concienciación y formación al respecto, y la implementación de incentivos específicos.

- El **Título V**, dividido en 7 Capítulos, se centra en las **cadena de valor de productos clave**, definidas en el «Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva». El Capítulo I, desde una óptica más general, versa sobre la implantación del modelo circular en dichos productos clave, impulsando acciones de concienciación, colaboración, promoción, y desarrollo, especialmente en lo relativo a la innovación, la simbiosis industrial y los mercados secundarios, y fomentando la reparación. El Capítulo II trata sobre las cadenas de valor de electrónica, tecnologías de la información y la comunicación, baterías y vehículos. En este capítulo se establece la mejora de la recogida y gestión de los residuos de los aparatos eléctricos y electrónicos y los vehículos al final de su vida útil, y se fomentan los fondos circulares de conectividad digital, para la reutilización de aparatos electrónicos por la comunidad educativa y las familias. En el Capítulo III, referente a los plásticos y envases, se asumen los objetivos de reducción fijados por la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases y la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente. El Capítulo IV promueve la implantación del modelo circular en el sector textil mediante la aplicación de tecnologías innovadoras, más eficientes y respetuosas, y productos eficientes en el uso de recursos, duraderos, reutilizables y reciclables. El Capítulo V presenta la base legislativa necesaria para acelerar la transición hacia la circularidad en los alimentos, nutrientes y bioproductos, estableciendo, en primer lugar, el objeto y los mecanismos de coordinación necesarios para la implementación de políticas en materia de bioeconomía. Destaca la necesidad de planificación sobre desperdicio alimentario, con el objetivo de disminuir la cantidad de productos de alimentación aptos para el consumo, destinados a residuos. En este Capítulo se pretenden impulsar los acuerdos voluntarios de carácter social en materia de alimentación y la realización de medidas específicas que promuevan el compostaje y el desarrollo de bioindustrias. Entre los recursos más importantes para Andalucía se encuentra, sin duda, el agua, cuya gestión constituye un reto actual y futuro, derivado de los problemas de su disponibilidad y reutilización. Partiendo de la aplicación de los principios de economía circular en la gestión del ciclo integral del agua, el Capítulo VI pretende implantar un modelo circular azul, basado en un aprovechamiento eficiente del agua, en la

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 4/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



aplicación de modelos circulares, el fomento de la gestión sostenible del drenaje pluvial y la utilización de aguas regeneradas, con especial atención a las masas de agua clasificadas en mal estado, así como al uso de lodos de depuradora. En el Capítulo VII, referente a construcción y edificios, se establecen los objetivos generales para el sector, los criterios de planificación, el fomento del empleo de criterios de edificación ecoeficientes con objeto de garantizar la protección del medioambiente, el uso de sistemas de certificación voluntarios para la construcción y el desarrollo de herramientas informáticas por parte de las entidades locales para el control del depósito de la fianza regulada en el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición.

- El **Título VI** regula la **formación, la investigación, el desarrollo y la innovación** sobre economía circular. En este Título se abordan el impulso y la adopción de medidas específicas orientadas al fomento de dichas prácticas dentro de la Comunidad Autónoma, se promueve la investigación universitaria en economía circular y el desarrollo de prácticas y de innovación en el sector privado, se impulsan medidas específicas de desarrollo e investigación en la industria de productos claves, y se crea el Digital Innovation Hub de economía circular de Andalucía con objeto de crear una concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas que actúen en el campo de la economía circular de Andalucía.
- El **Título VII** está dedicado al **régimen sancionador**, coherente con el enfoque de esta Ley y con los principios que la inspiran, en el que se establece el alcance y la cuantía de las responsabilidades por infracciones y las normas comunes al procedimiento sancionador.
- La Disposición adicional primera recoge la colaboración entre las diferentes consejerías para la correcta implementación de los objetivos de la Ley; la Disposición adicional segunda declara de utilidad pública e interés social el establecimiento o ampliación de las instalaciones de residuos.
- En la Disposición transitoria primera se establece la vigencia para las autorizaciones de fin de condición de residuo anteriores a la Ley; la Disposición transitoria segunda regula una demora de dos años para la adaptación de las ordenanzas municipales; la Disposición transitoria tercera dispone un plazo de un año para el establecimiento de los requisitos de los puntos limpios fijos de aparatos eléctricos y electrónicos; la Disposición transitoria cuarta presenta los plazos para los planes locales de economía circular; y por último, en la Disposición transitoria sexta, se fija un año para aprobar las normas técnicas para la determinación de las cuantías de las fianzas de residuos peligrosos.
- En las Disposiciones finales se determina el desarrollo reglamentario y la entrada en vigor de la Ley.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 5/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



IV. MARCO NORMATIVO

A continuación, se enumera la normativa más relevante asociada al Anteproyecto de Ley objeto de Informe.

IV.1. Normativa europea en el ámbito de la economía circular

En primer lugar, conviene citar la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (Directiva Marco de Residuos), en la que se establece el marco legislativo para la manipulación de residuos, definiéndose conceptos clave como residuos, valorización y eliminación y estableciéndose los requisitos esenciales para la gestión de residuos, en particular la obligación de que las entidades o empresas que lleven a cabo operaciones de gestión de residuos tengan una autorización o estén registradas, la obligación de que los Estados miembros tengan planes de gestión de residuos, y otros principios fundamentales, como la obligación de manipular los residuos de manera que no causen un impacto negativo en el medio ambiente y la salud, el fomento de la aplicación de la jerarquía de residuos y, de conformidad con el principio «quien contamina paga», el requisito de que los costes de la eliminación de los residuos recaigan sobre el poseedor de los residuos o el anterior poseedor, o el productor del producto del que proceden los residuos.

Por otro lado, cabe señalar que en diciembre de 2015, la Comisión Europea aprobó un paquete de medidas para contribuir a acelerar la transición de Europa hacia una economía circular, con el objetivo de garantizar un marco normativo adecuado para el desarrollo de la economía circular en el mercado único y transmitir señales claras a los operadores económicos y a la sociedad en general sobre el camino que ha de seguirse respecto de los objetivos de residuos a largo plazo. Este paquete de medidas se plasmaron en un Plan de Acción en forma de Comunicación de la Comisión, COM (2015), que marca la senda de la UE en materia de reciclado y reducción del vertido con vistas al 2030 y en la aprobación de la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, que tiene como objetivo avanzar en la economía circular, armonizar, mejorar la información y trazabilidad de los residuos y reforzar la Gobernanza en este ámbito.

Además, cabe mencionar 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 derivada del Plan de Acción comunitario y de su Estrategia Europea para el Plástico en una economía circular y que deberá estar transpuesta en el ordenamiento jurídico español a más tardar el 3 de julio de 2021.

Por último, es importante señalar que, en marzo de 2020, la Comisión Europea ha adoptado un nuevo Plan de Acción para la Economía Circular, siendo éste uno de los principales

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 6/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



elementos del Pacto Verde Europeo. Sobre la base del trabajo realizado desde 2015, el nuevo Plan de Acción se centra en el diseño y la producción, con el objetivo de asegurar que los recursos utilizados se mantengan en la economía de la UE durante el mayor tiempo posible. El nuevo Plan de Acción tiene por objeto adaptar la economía a un futuro ecológico y reforzar la competitividad, protegiendo al mismo tiempo el medio ambiente y confiriendo nuevos derechos a los consumidores.

IV.II. Normativa estatal en el ámbito de la economía circular

En el ámbito estatal, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, incorporó al ordenamiento jurídico español la Directiva Marco de Residuos, a la vez que revisó la regulación en la materia existente en España del año 1998.

Esta Ley supuso la incorporación de nuevos conceptos acuñados en el ámbito europeo, como son el de “subproducto” y el del “fin de la condición de residuo”. Estos conceptos contribuyen a delimitar el régimen jurídico de los residuos y su aplicación de forma armonizada en todo el territorio nacional. A través de esta Ley, se incorporó también el principio de jerarquía de residuos, principio que debe imperar en la política y en la normativa de residuos, al objeto de avanzar hacia una sociedad del reciclado. Además, estableció un objetivo de prevención de residuos para el año 2020 y adoptó los objetivos europeos establecidos para los residuos domésticos y similares y para los residuos de construcción y demolición. Constituyó asimismo, un marco regulador armonizado para la responsabilidad ampliada del productor y revisó el régimen jurídico aplicable a los suelos contaminados.

Hay que destacar al respecto que, en estos momentos, se encuentra en trámite de elaboración un nuevo Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados, que derogará la actual Ley 22/2011, al objeto de incorporar al ordenamiento jurídico las Directivas Europeas 2018/851 y 2019/904, anteriormente mencionadas, además de subsanar ciertas lagunas detectadas en la aplicación de la referida Ley 22/2011, de 28 de julio y a mejorar ciertos aspectos.

Además, hay que resaltar la aprobación el pasado 2 de junio de 2020 de la Estrategia Española de Economía Circular por parte del Gobierno de España, con el objetivo de reducir la generación de residuos y mejorar la eficiencia en el uso de recursos, sentando las bases para impulsar 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 el que se reduzca al mínimo la generación de residuos y se aprovechen con el mayor alcance posible los que no se puedan evitar, al objeto de lograr una economía sostenible, descarbonizada, eficiente en el uso de los recursos y competitiva.

En relación con la contratación pública ecológica, cabe destacar que el Estado ha aprobado un Plan de Contratación Pública Ecológica 2018-2025, en el que se establecen los elementos que se deben tener en cuenta para su implementación.

Finalmente, conviene señalar en relación con la estructura de los planes autonómicos y la

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 7/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



contribución al cumplimiento de los objetivos para garantizar el cumplimiento de los objetivos nacionales, el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022 (PEMAR), aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros el 6 de noviembre de 2015, en el que se establece que las Comunidades Autónomas deberán cumplir como mínimo esos objetivos con los residuos generados en su territorio, salvo que la normativa sectorial establezca criterios específicos de cumplimiento.

IV.III. Normativa autonómica en el ámbito de la economía circular

En Andalucía, las normas principales en las que se sustenta la política en materia de economía circular son las siguientes:

- La Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, que en su artículo 98.1.b), fija como prioridad la minimización de la producción en origen y el fomento de la reutilización y el reciclado, frente a la eliminación en vertedero.
- Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía.
- Decreto 397/2010, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director Territorial de Residuos no Peligrosos de Andalucía, 2010-2019, que define las medidas de prevención, gestión, seguimiento y control de los residuos no peligrosos en la Comunidad Autónoma y constituye el marco en el que se establecen las bases que deben regir la política en materia de residuos no peligrosos en Andalucía.
- Decreto 7/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía, 2012-2020. Marca los objetivos de reducción, reutilización, reciclado y otras formas de valorización y eliminación, así como las medidas a adoptar para conseguir dichos objetivos, los medios de financiación y el procedimiento de revisión, para los residuos peligrosos.
- Decreto 73/2012, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía.
- Decreto 109/2015, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía.
- Acuerdo de 18 de septiembre de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia Andaluza de Bioeconomía Circular.
- Acuerdo de 19 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del “Plan Integral de Residuos de Andalucía. Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030 (PIRec 2030)”.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 8/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



IV.IV. Normativa en materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado

- Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía;
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC);
- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios);
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley Paraguas);
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley Ómnibus);
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM);
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015);
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015).

V. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO AFECTADO POR EL ANTEPROYECTO DE LEY Y SU INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

La evolución del modelo económico, desde un modelo lineal hacia una economía circular, es un cambio en el paradigma del modelo productivo que tiene por objetivo el dotar a la economía de un crecimiento sostenible a largo plazo, ofreciendo una ventaja competitiva diferencial y una oportunidad estratégica, capaz de impulsar la creación estable de puestos de trabajo.

En este sentido, la Unión Europea (UE) ha establecido una hoja de ruta a través del *Pacto Verde Europeo* para dotar a Europa de una economía sostenible, donde el crecimiento económico se desacopla del uso de los recursos, estimándose al respecto que la economía circular tendrá beneficios netos positivos en términos de crecimiento del PIB y creación de empleo, calculándose que la aplicación de medidas en economía circular en Europa podría aumentar el PIB de la UE en un 0,5% adicional para 2030, creándose alrededor de 700.000 nuevos empleos.

De la misma forma, la *Estrategia Española de Economía Circular* destaca que la transición progresiva y al mismo tiempo irreversible hacia un sistema económico sostenible es un

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 9/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



componente indispensable de la nueva estrategia industrial, señalando que tendría un claro interés comercial para las empresas, dado que las empresas manufactureras de la UE gastan un promedio del 40% en materiales, por lo que los modelos de circuito cerrado pueden aumentar su rentabilidad y protegerlas al mismo tiempo de las fluctuaciones de los precios de los recursos.

Así, en la referida *Estrategia Española de Economía Circular* se señala que, apoyándose en el mercado único y aprovechando el potencial de las tecnologías digitales, la economía circular puede reforzar la base industrial y fomentar la creación de empresas y el emprendimiento entre las pymes. Los modelos innovadores basados en una relación más estrecha con los clientes, en la personalización masiva, la economía participativa y la economía colaborativa, e impulsados por las tecnologías digitales, como el internet de las cosas, los macrodatos, la cadena de bloques y la inteligencia artificial, no solo acelerarán la circularidad, sino también la desmaterialización de la economía, haciendo que Europa dependa menos de las materias primas.

Asimismo, por lo que respecta a los consumidores, la economía circular les ofrecerá productos de alta calidad, funcionales y seguros, eficaces y asequibles que durarán más y estarán diseñados para ser reutilizados, reparados y sometidos a un reciclado de alta calidad. La nueva y completa gama de servicios sostenibles, modelos de «productos como servicios» y soluciones digitales, aportará una mejor calidad de vida y puestos de trabajo innovadores, además de ampliar los conocimientos y las capacidades.

Por otro lado, respecto a la situación de la economía circular en España, se destaca el *Estudio Prospectivo de las Actividades Económicas relacionadas con la Economía Circular* en España del Observatorio de Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), publicado el pasado noviembre de 2020, en el cual se ha realizado una caracterización del mercado y del empleo en relación con la economía circular. Para ello, se ha partido de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE 2009) a nivel de clase, seleccionándose las actividades económicas que EUROSTAT contempla por ser las más relacionadas con el concepto de economía circular y se ha completado con otras tres actividades que se han considerado relevantes en relación con el estudio (actividades de captación, depuración y distribución de agua, recogida y tratamiento de aguas residuales, y actividades de alquiler).

De esta forma, en el referido informe del Observatorio de Ocupaciones del SEPE, se señala que España destaca por la diferencia a la baja en la mayoría de los indicadores que ha establecido la UE, que sirven como marco de seguimiento para medir los progresos hacia la economía circular, de manera que abarcan las diversas dimensiones en todas las etapas del ciclo de vida de los recursos, productos y servicios¹.

¹ Se han establecido diez indicadores agrupados en las siguientes cuatro etapas o aspectos de la economía circular:

1. Producción y consumo;
2. Gestión de residuos;
3. Materias primas secundarias;
4. Competitividad e innovación.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 10/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Así, se señala que respecto a la contratación pública ecológica en 2015, las contrataciones de productos y servicios realizadas con criterios ambientales en la UE (con los datos de diez Estados miembros) representaban el 14% en cantidad y el 25% en volumen económico. En el caso de España, los porcentajes fueron inferiores: el 8% y el 18%, respectivamente.

En generación de residuos, gestión y prevención, España (462 kg/habitante) estaba por debajo de la media de la UE en 2017, con un 55% de los residuos municipales con destino a vertederos, en contraste con el 28% de la UE, siendo un problema importante para España el alto peso del vertido ilegal.

En cuanto a las tasas globales de reciclaje y las de reciclaje para flujos de residuos específicos, también España, en 2016, se diferencia a la baja con la UE, a excepción de los envases de todo tipo y plástico, donde España se sitúa ligeramente por encima de la media europea.

Con relación a las inversiones privadas, empleo y valor añadido bruto, España tiene el quinto valor más alto de la UE, por detrás de Alemania, Reino Unido, Francia e Italia, y ocupa el tercer lugar en inversiones por detrás de Alemania e Italia. En 2016, los ocupados de la UE en las actividades de reciclado, reparación y reutilización de materiales representaban el 1,73% y, en España, el 2,02%.

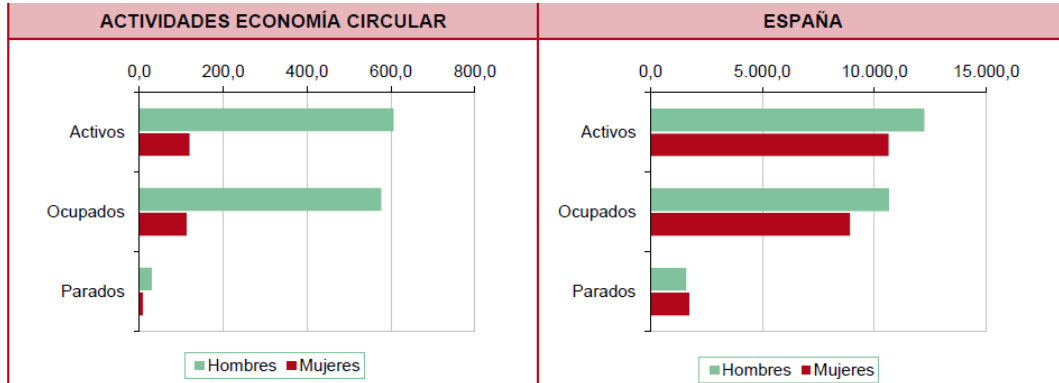
Respecto al empleo en actividades económicas relativas a la economía circular, en el estudio del Observatorio de Ocupaciones del SEPE se destaca que, en 2018, en España había 601.894 afiliados, siendo las provincias de Cádiz, Málaga y Sevilla las provincias con una mayor distribución porcentual del empleo en economía circular en Andalucía.

Además, según la encuesta de población activa, en el cuarto trimestre de 2018, la población activa en España dedicada a la economía circular se situó en 726.000 personas, de las cuales el 94,78% se encontraban ocupadas y el 5,22% paradas, siendo estos valores respecto al total de la población activa de España, del 85,55% de ocupados y del 14,45% de parados. Cabe destacar además, que se aprecia una diferencia importante en la distribución por sexo, con una gran mayoría de hombres, tanto en la cifra de personas ocupadas como paradas (ver gráfico 1).

Ver más información en <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/indicators>

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 11/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Gráfico 1. Encuesta de Población Activa de las Actividades Relacionadas con la Economía Circular y Comparativa con el Mercado de Trabajo Español



Fuente: Elaborado por el Observatorio de las Ocupaciones del SEPE a partir de los datos del INE. Encuesta de Población Activa. IV trimestre de 2018.

Además, la tasa de paro en la economía circular en los últimos años ha descendido desde un 8,47% en el 4º trimestre de 2014, hasta un 5,22% en el mismo trimestre del año 2018. De esta forma, la tasa de paro en economía circular se encuentra significativamente por debajo de la tasa de paro del total de actividades económicas de España, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres, como se aprecia en la tabla 1.

Tabla 1. Tasa de Paro Estimada

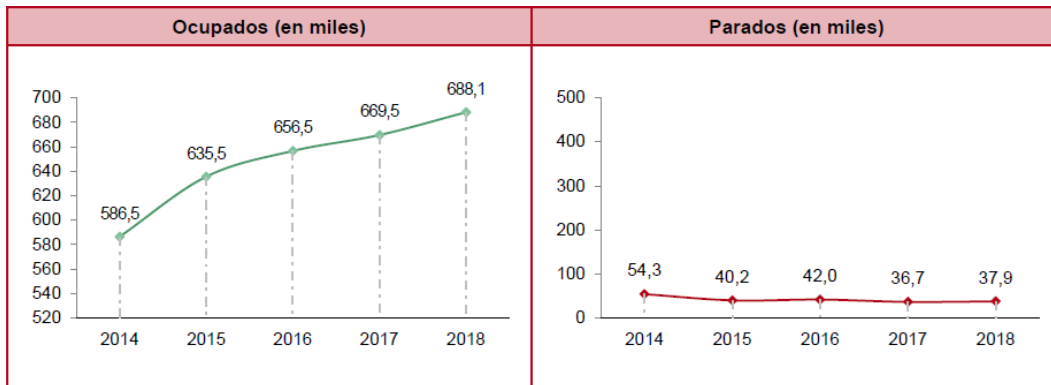
Sexo	AAEE economía circular	Total AAEE
Hombres	4,86	12,87
Mujeres	6,66	16,26
Total	5,22	14,45

Fuente: Elaborado por el Observatorio de las Ocupaciones del SEPE a partir de los datos del INE. Encuesta de Población Activa. IV trimestre de 2018.

Respecto a la evolución de las cifras en los últimos cinco años, en el referido Informe del Observatorio de las Ocupaciones del SEPE se aprecia que en 2018 se contabilizaron 101.600 ocupados más que en 2014 y, a su vez, 16.400 parados menos. En valores relativos supone, en los cinco años analizados, un aumento del 17,32% de las personas ocupadas y un descenso del 30,20% de las paradas, una combinación de variables que se muestra positiva para el sector (ver gráfico 2).

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 12/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Gráfico 2. Evolución de la Población Activa Ocupada y Parada



Fuente: Elaborado por el Observatorio de las Ocupaciones del SEPE a partir de los datos del INE. Encuesta de Población Activa. IV trimestre de 2018.

Respecto al total de empresas y trabajadores de la economía circular en España, según el Informe del SEPE, los datos de afiliación a la seguridad social a 31 de diciembre de 2018 reflejan que existen 64.026 centros de cotización², con un total de 601.894 afiliados, lo que supone un incremento de un 9,78% entre el año 2014 y el 2018, destacándose la siguiente información por grupos de actividades:

Los grupos de actividades que cuentan con mayor número de afiliados son las siguientes:

- 4520 Mantenimiento y reparación de vehículos de motor. Con 212.628 afiliados, acumula el 35,33% de los trabajadores de economía circular.
- 3811 Recogida de residuos no peligrosos. Aquí se encuentran 72.985 afiliados, un 12,13% del total del sector.
- 3312 Reparación de maquinaria. Los afiliados son 45.530, el 7,56% del total de trabajadores de economía circular.

Respecto a las actividades más destacadas por su mayor incremento interanual en términos relativos son las tres siguientes:

- 3812 Recogida de residuos peligrosos. En el año 2018 su crecimiento interanual fue del 21,29%. Aunque comprende solo a 581 afiliados y representa el 0,10% del sector, el incremento en los últimos cinco años ha sido del 104,58%.
- 3317 Reparación y mantenimiento de otro material de transporte. Aumentó en el

² Los centros de cotización se corresponden con las cuentas de cotización a la Seguridad Social en el Régimen General. Los afiliados incluyen tanto los del Régimen General como los del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 13/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



último año un 20,71% hasta alcanzar los 3.660 afiliados, que representan el 0,61% del total del sector a estudio. En los últimos cinco años ha aumentado un 98,27%.

- 7711 Alquiler de automóviles y vehículos de motor ligeros. El aumento que obtuvo en relación al año 2017 fue del 13,80% y llegó a los 19.591 afiliados, un 3,25% del total. También en términos absolutos es una actividad con gran crecimiento pues cuenta con 2.376 afiliados más que el año anterior.
- Por último, desde el año 2014 al 2018, la actividad que ha tenido el incremento más relevante porcentualmente ha sido la 3313 Reparación de equipos electrónicos y ópticos con una variación quinquenal del 104,91%.

Por otro lado, respecto a la distribución geográfica de la afiliación en la economía circular, a continuación se ofrece por provincias el número de empresas (centros de cotización) inscritos en la Seguridad Social, los afiliados y el porcentaje que representa sobre el total nacional, destacando en la Comunidad de Andalucía las provincias de Sevilla, Málaga y Cádiz, según los datos recogidos por el Observatorio de las Ocupaciones del SEPE de la Encuesta de Población Activa (IV trimestre de 2018) (ver tabla 2).

Tabla 2. Distribución Provincial de Empresas (Centros de Cotización), Afiliados y % sobre el Total Nacional

Provincia	Centros	% Sobre Total	Afiliados	% Sobre Total	Provincia	Centros	% Sobre Total	Afiliados	% Sobre Total
Albacete	641	1,00%	5.338	0,89%	Jaén	907	1,42%	7.099	1,18%
Alicante	2.776	4,34%	23.071	3,83%	León	712	1,11%	5.568	0,93%
Almería	1.091	1,70%	7.816	1,30%	Lleida	885	1,38%	7.388	1,23%
Álava	456	0,71%	3.701	0,61%	Lugo	586	0,92%	4.203	0,70%
Asturias	1.270	1,98%	11.423	1,90%	Madrid	7.075	11,05%	83.930	13,94%
Ávila	249	0,39%	1.694	0,28%	Málaga	2.315	3,62%	21.646	3,60%
Badajoz	972	1,52%	7.683	1,28%	Melilla	74	0,12%	762	0,13%
Baleares	2.096	3,27%	18.950	3,15%	Murcia	2.298	3,59%	19.815	3,29%
Barcelona	6.398	9,99%	73.708	12,25%	Navarra	888	1,39%	9.437	1,57%
Bizkaia	1.438	2,25%	15.128	2,51%	Ourense	516	0,81%	3.295	0,55%
Burgos	541	0,84%	4.906	0,82%	Palencia	240	0,37%	2.101	0,35%
Cáceres	561	0,88%	4.361	0,72%	Palmas, Las	1.682	2,63%	16.133	2,68%
Cádiz	1.474	2,30%	15.368	2,55%	Pontevedra	1.483	2,32%	12.885	2,14%

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 14/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



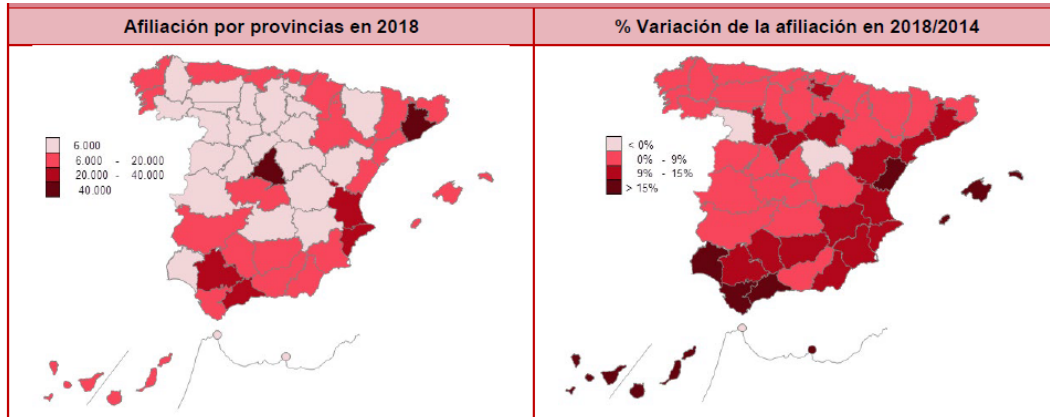
Provincia	Centros	% Sobre Total	Afilados	% Sobre Total	Provincia	Centros	% Sobre Total	Afilados	% Sobre Total
Cantabria	818	1,28%	7.529	1,25%	Rioja, La	471	0,74%	3.981	0,66%
Castellón	1.007	1,57%	8.923	1,48%	Salamanca	450	0,70%	3.728	0,62%
Ceuta	68	0,11%	847	0,14%	Santa Cruz Tenerife	1.691	2,64%	14.272	2,37%
Ciudad Real	742	1,16%	5.676	0,94%	Segovia	229	0,36%	1.662	0,28%
Córdoba	1.094	1,71%	8.988	1,49%	Sevilla	2.613	4,08%	22.877	3,80%
Coruña, A	1.575	2,46%	14.954	2,48%	Soria	150	0,23%	1.345	0,22%
Cuenca	330	0,52%	2.305	0,38%	Tarragona	1.240	1,94%	12.585	2,09%
Gipuzkoa	907	1,42%	8.386	1,39%	Teruel	265	0,41%	1.959	0,33%
Girona	1.285	2,01%	11.295	1,88%	Toledo	1.003	1,57%	8.469	1,41%
Granada	1.193	1,86%	9.720	1,61%	Valencia	3.655	5,71%	32.977	5,48%
Guadalajara	327	0,51%	2.486	0,41%	Valladolid	651	1,02%	5.643	0,94%
Huelva	579	0,90%	5.567	0,92%	Zamora	250	0,39%	1.726	0,29%
Huesca	474	0,74%	3.590	0,60%	Zaragoza	1.345	2,10%	12.995	2,16%

Fuente: Elaborado por la ACREA a partir de datos del Observatorio de las Ocupaciones del SEPE de la Encuesta de Población Activa. IV trimestre de 2018.

A continuación, en el gráfico 3, se puede observar que ha existido un incremento en la afiliación asociada a trabajos relacionados con la economía circular, siendo este incremento notable en casi todas las provincias de Andalucía y destacándose este aumento en las provincias de Huelva, Cádiz y Málaga, donde ha existido un mayor incremento porcentual en la afiliación en trabajos relacionados con la economía circular entre los años 2014 y 2018.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 15/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

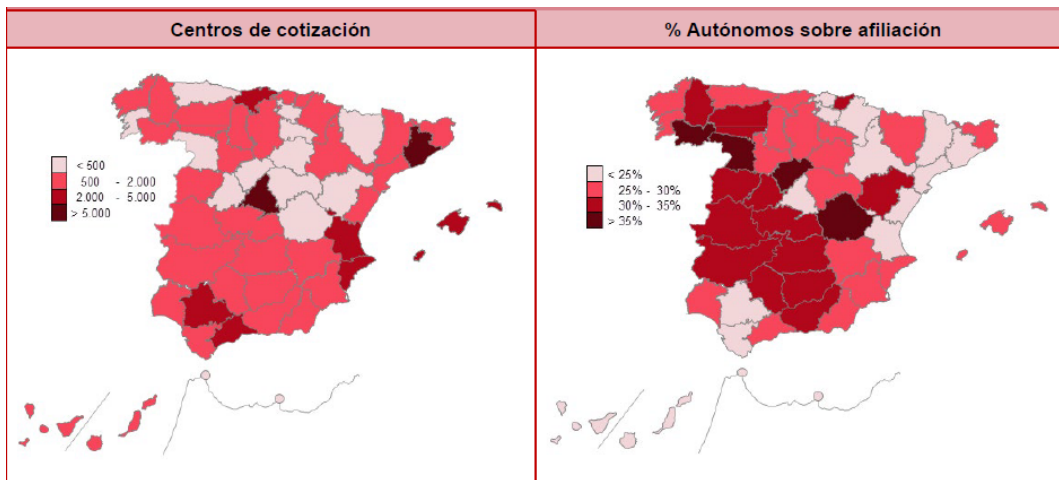
Gráfico 3. Afiliación por Provincias en el 2018 y % de Variación de la Afiliación entre el 2014 y 2018



Fuente: Elaborado por el Observatorio de las Ocupaciones del SEPE a partir de los datos del INE. Encuesta de Población Activa. IV trimestre de 2018.

Seguidamente, se representa gráficamente (ver gráfico 4) la ubicación de los centros de cotización y se compara con la proporción de autónomos sobre los afiliados de cada provincia, destacándose que si bien Sevilla es la provincia de Andalucía con mayor número de empresas en economía circular (centros de cotización), el porcentaje de autónomos es menor en comparación con el resto de las provincias andaluzas.

Gráfico 4. Distribución Provincial de los Centros de Cotización y Porcentaje de Autónomos sobre Afiliación



Fuente: Elaborado por el Observatorio de las Ocupaciones del SEPE a partir de los datos del INE. Encuesta de Población Activa. IV trimestre de 2018.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 16/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Respecto al tamaño de las empresas, según el estudio del SEPE, el porcentaje de empresas de 1 a 5 trabajadores, es del 77,49%, proporción un poco superior al conjunto de centros de este tamaño en el total del mercado de trabajo del país, que es del 75,70%. Las empresas de tamaño entre 6 y 25 trabajadores suponen el 18,35%, muy similar al 18,87% que hay en el total de actividades económicas en España. Con más de 25 trabajadores, encontramos un 4,16% de centros, proporción ligeramente inferior al 5,44% que se alcanza en el total nacional. A pesar de las pequeñas diferencias mencionadas, en conjunto el empresariado de economía circular presenta el esquema de distribución típica por tamaño que caracteriza el mercado laboral español.

En lo relativo a la contratación, según el referido informe del SEPE, en el año 2018, los contratos contabilizados en economía circular alcanzan la cifra de 529.966, un 5,23% más que el año anterior. Esta cifra equivale al 2,38% de todos los contratos celebrados en España.

Cabe destacar además la buena evolución de la contratación a lo largo de los últimos doce años, alcanzándose a partir de 2014 los valores anteriores a la crisis económica de 2008 e incluso se aprecia un incremento del 39,17% si comparamos 2007 con 2018.

Adicionalmente, debemos subrayar que en este estudio prospectivo del SEPE se señala que la tasa de estabilidad en la contratación en la economía circular es superior a la del total de las actividades económicas, pues en el primer caso, el 16,32% de los contratos celebrados en 2018 fueron indefinidos, mientras que en el segundo solo lo fueron el 10,25%. Además, hay actividades que superan ampliamente estos valores como la venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas, cuyo porcentaje de contratos indefinidos sobre el total es del 30,91%, y con más del 20,50% encontramos la reparación de ordenadores, efectos personales y artículos de uso doméstico y la recogida y tratamiento de aguas residuales. Por debajo del 10,00% solo se han detectado dos actividades, la recogida, tratamiento y eliminación de residuos; y valorización y el comercio al por menor de otros artículos en establecimientos especializados. Por lo tanto, se trata de un ámbito donde la estabilidad de la contratación es superior a la mayoría de las actividades económicas.

En cuanto a la distribución geográfica de los contratos a trabajadores pertenecientes a la economía circular, se pueden destacar por su mayor representatividad Andalucía, Madrid, Cataluña y Comunitat Valenciana, con valores que oscilan entre el 10,05% y el 20,26% de la contratación española en este sector. Entre las cuatro aglutinan el 65,08% del total de contratos (ver tabla 3).

Tabla 3. Contratos de Trabajo de las Actividades Relacionadas con la Economía Circular CC.AA.

Comunidades Autónomas	Hombres	Mujeres	Total	% sobre el total
Andalucía	84.207	23.182	107.389	20,26
Aragón	9.856	2.523	12.379	2,34

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 17/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Comunidades Autónomas	Hombres	Mujeres	Total	% sobre el total
Asturias	6.215	1.548	7.763	1,46
Illes Balears	13.236	4.265	17.501	3,30
Canarias	20.472	6.079	26.551	5,01
Cantabria	3.246	812	4.058	0,77
Castilla-La Mancha	13.891	3.112	17.003	3,21
Castilla y León	14.505	4.303	18.808	3,55
Cataluña	68.056	20.528	88.584	16,72
Comunitat Valenciana	40.582	12.706	53.288	10,05
Extremadura	7.052	1.473	8.525	1,61
Galicia	20.638	5.853	26.491	5,00
Comunidad de Madrid	62.384	33.290	95.674	18,05
Región de Murcia	11.610	2.977	14.587	2,75
Navarra	4.912	1.071	5.983	1,13
País vasco	17.981	3.480	21.461	4,05
La Rioja	1.770	309	2.079	0,39
Ceuta	595	43	638	0,12
Melilla	221	56	277	0,05
Zona extranjera	898	29	927	0,17
Total	402.327	127.639	529.966	100,00

Fuente: Elaborado por el Observatorio de las Ocupaciones del SEPE a partir de los datos del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE). Año 2018.

De esta forma, y a la vista de los datos anteriores, podemos concluir que en la etapa anterior a la pandemia de la COVID-19, la economía circular estaba sufriendo un proceso de crecimiento tanto a nivel empresarial como de empleo, caracterizándose este empleo por ser de mayor calidad. Además, este crecimiento sostenido se veía reforzado por las políticas puestas en marcha por la UE, en las que la economía circular tiene un papel fundamental.

Adicionalmente, conviene señalar que de la observación de los indicadores que se han establecido por la UE, que sirven como marco de seguimiento para medir los progresos hacia la economía circular, se concluye que España en su conjunto destaca por la diferencia a la baja en la mayoría de ellos, por lo que todavía existe un amplio margen de mejora y posibilidades de inversión en economía circular.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 18/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Por otro lado, en el contexto actual y en relación con la economía circular, cabe destacar el Plan de Recuperación para Europa, que tiene por objeto ayudar a la recuperación económica y social, tras las graves secuelas que ha dejado y sigue produciendo la pandemia de la COVID-19. De esta forma, el presupuesto a largo plazo de la UE, junto con los fondos *Next Generation EU*, serán el mayor paquete de estímulo jamás financiado a través del presupuesto de la UE, teniendo como objetivos el ayudar a reconstruir la Europa posterior a la COVID-19, que será más ecológica, digital y resiliente, donde el cambio de modelo económico hacia la economía circular, que generará inversiones con impacto notable en la actividad económica y la creación de nuevo empleo, tendrá un papel fundamental.

Por tanto, en el contexto actual de pandemia de la COVID-19 y teniendo en cuenta las ventajas competitivas que ofrece la economía circular, capaz de impulsar la creación estable de puestos de trabajo, se hace más necesario que nunca establecer mecanismos de agilización de plazos y eliminación de trabas administrativas, que permitan aprovechar al máximo las sinergias existentes actualmente en relación con la economía circular, de cara a la recuperación económica y social, la creación de empleo, el establecimiento de un crecimiento económico sostenible a largo plazo y la necesaria transformación del modelo productivo.

VI. ANÁLISIS DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

VI.1. Observaciones generales sobre la mejora de la regulación económica

La política de competencia tiene como principal prioridad a los consumidores, siendo éstos los beneficiarios últimos de la existencia de un entorno económico y empresarial en condiciones de competencia efectiva, ya que, en este caso, las empresas se esfuerzan por ser mejores, más eficientes e innovadoras que sus competidores, reduciendo precios, aumentando la calidad o la variedad, así como incorporando a sus productos y servicios elementos que son valorados por los consumidores, con el objetivo principal de ganar clientes, mejorándose por tanto el bienestar de éstos.

A este respecto, hay que tener en cuenta que una regulación transparente y eficiente de las Administraciones Públicas contribuye a incentivar la actividad económica y favorece el crecimiento de la economía y, en definitiva, la prosperidad de los ciudadanos.

De esta forma, el bienestar de los consumidores no solo se puede medir desde la perspectiva de la reducción del precio o el aumento de la calidad o la variedad, sino también desde la existencia en los productos y servicios de otros elementos diferenciadores que son deseables para los consumidores, como son, por ejemplo, los medioambientales. En este sentido, en el Eurobarómetro especial nº 468 sobre las actitudes de los ciudadanos de la UE hacia el medioambiente de 2017, el 88% de los españoles manifestó su preocupación por

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 19/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



los efectos de los productos plásticos en el medio ambiente, el 93% afirmó estar preocupado por el impacto de los productos químicos³, existiendo un fuerte apoyo por parte de la sociedad española a favor de iniciativas de economía circular y de medidas de protección del medio ambiente.

Así, se hace imprescindible, como elemento necesario para que los aspectos medioambientales sean considerados por parte del consumidor y de esta forma influyan en su hábitos de consumo, transparentar las características medioambientales de los distintos productos y servicios que se ofrecen en el mercado, de manera que el consumidor tenga la información necesaria para poder decidir si las características medioambientales de un producto o servicio forman también parte del conjunto de aspectos que va a tener en cuenta a la hora de tomar su decisión de consumo.

No obstante lo anterior, la búsqueda de objetivos medioambientales, siendo compartida por todos, no puede ser alcanzada mediante una relajación de la política de competencia, que busca mediante la presión competitiva en los mercados, el bienestar y la satisfacción integral del consumidor, en línea por tanto con las políticas de sostenibilidad.

De esta forma, hay que traer a colación en conexión con la relación entre competencia y el medioambiente que la Comisión Europea, el 13 de octubre del 2020, lanzó una consulta pública invitando a expertos en materia de competencia, académicos y grupos de interés a pronunciarse sobre cómo la política de competencia puede contribuir a conseguir los objetivos del Green Deal o Pacto Verde Europeo⁴, siendo las palabras de la vicepresidenta ejecutiva Margrethe Vestager las siguientes: *“para tener éxito, todos en Europa tendrán que desempeñar su papel: todas las personas y todas las autoridades públicas, incluidas las autoridades de competencia”*, entendiéndose por parte de la Comisión Europea que la presión competitiva contribuye y es un poderoso incentivo para utilizar de manera eficiente los escasos recursos del planeta Tierra. No hay que olvidar que el objetivo de las normas de competencia de la UE y, por ende, las nacionales y regionales es promover y proteger la competencia efectiva en los mercados y lograr resultados eficientes en beneficio de los consumidores.

Con esta idea, dicha institución ha realizado un llamamiento a los interesados para que aporten ideas y propuestas sobre cómo la política de competencia puede complementar la regulación de manera efectiva, para luchar contra el cambio climático y proteger el medio ambiente.

En respuesta a esta consulta pública, es reseñable la aportación realizada por la autoridad estatal de competencia, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en su documento *Respuesta a la consulta pública “Competition policy supporting the Green Deal”*, en el que señala, entre otros aspectos, que *“la relación entre las normas de*

³ Comisión Europea, 2017, Eurobarómetro especial n.º 486, «Attitudes of European citizens towards the environment»: https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2156_88_1_468_ENG

⁴ Competition contributing to the European Green Deal. La política de competencia contribuye al Pacto Verde. https://ec.europa.eu/spain/events/20201120-competition-policy-green-deal_es

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 20/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



competencia y la sostenibilidad, no solo desde un punto de vista medioambiental, sino también en sus dimensiones social y económica, es una de las cuestiones más relevantes para la agenda de las autoridades de competencia de los próximos años”.

Igualmente matiza que, aunque la política de competencia no tiene entre sus objetivos primordiales la sostenibilidad, sino la eficiencia y el buen funcionamiento de los mercados en beneficio de los consumidores, no obstante *“el desarrollo sostenible, como objetivo de la UE de acuerdo con el artículo 3.3 del TUE y el carácter transversal de la política medioambiental, determinan la necesidad de que todas las políticas, entre ellas la de la competencia, deban contribuir a la consecución de dichos objetivos. Actualmente la política de competencia ya tiene una incidencia propia en el logro de la sostenibilidad al propiciar la innovación tecnológica y fomentar la competencia entre empresas para ofrecer al consumidor productos y servicios más sostenibles”.*

En definitiva, sostiene la CNMC que *“la sostenibilidad debe ser considerada como un factor diferencial de competitividad que juega a favor de los consumidores y que la política de competencia debe reforzar”* y afirma que *“en general, competencia y sostenibilidad son complementarias”*, aunque *“en ocasiones no es así, por lo que debe alcanzarse un equilibrio socialmente satisfactorio entre ambas. El test de necesidad y proporcionalidad es la mejor forma de determinar dicho punto de equilibrio”*, citándose que *“Si una actuación restringe la competencia, debe hacerlo porque sea necesario para garantizar una razón imperiosa de interés general (principio de necesidad) y de forma menos lesiva posible (principio de proporcionalidad)”*.

Junto a ello, y no menos importante, se plantea que sería necesario un cambio de enfoque por cuanto la política de competencia no debe entenderse como un estorbo para alcanzar los objetivos medioambientales sino que *“la competencia puede ser un motor en sí misma que conduzca también hacia la consecución de las finalidades medioambientales”*.

En esta misma línea, la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO), igualmente y como respuesta a la misma consulta pública planteada, en su Informe *“La ACCO apuesta por la implementación de cambios en la política de competencia que hagan posible la “green competition”*, manifiesta que su aportación principal consiste *“en un cambio de enfoque en el sentido de analizar no solo cómo la disciplina de competencia tiene que evitar ser un estorbo para estos objetivos sino que puede ser un motor en sí misma que conduzca también hacia la consecución de las llamadas finalidades medioambientales”*, y para ello argumenta que se hace necesario *“transparentar el impacto medioambiental asociado a los diferentes productos o servicios”*, siendo este un factor de competencia más entre los operadores económicos como pueden ser los ya conocidos, como el precio o la calidad del producto. Se argumenta que a medida que el consumidor tenga mayor información sobre el producto (etiqueta ecológica, contaminación asociada a su uso, durabilidad, entre otros) mayores serán sus posibilidades de elección, lo cual será un factor de competencia para que las empresas innoven y mejoren el producto en términos medioambientales.

Por otro lado, hay que destacar, además, que las Autoridades de competencia han tenido ocasión de pronunciarse sobre diversas normas relativas al ámbito medioambiental y la

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 21/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



gestión de residuos en el ejercicio de sus funciones consultivas. En este sentido, la CNMC ha informado el proyecto normativo de la actualmente vigente Ley 22/2011 de residuos y suelos⁵, y más recientemente el nuevo Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados que se encuentra actualmente en estado de tramitación y que vendría a derogar la Ley 22/2011 de residuos y suelos⁶. Junto a estos, la CNMC ha informado otras normas específicas sobre el traslado de residuos⁷, pilas y residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE)⁸, neumáticos fuera de uso o vertederos⁹. Además, en el ámbito sancionador, la CNMC ha efectuado actuaciones respecto a sistemas colectivos de gestión, en ámbitos como los neumáticos o los envases¹⁰, residuos industriales (peligros y no peligrosos), residuos sólidos urbanos, papel y cartón.

De igual modo, este Consejo ha emitido Informes sobre diversos proyectos de normas en el ámbito medioambiental, de los que pueden destacarse el Informe del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual Consejo de la Competencia de Andalucía) sobre el Anteproyecto de Ley Andaluza de cambio climático¹¹, así como los Informes sobre los Proyectos de Decreto por los que se aprueban los Reglamentos de la Autorización Ambiental Unificada¹² y de la Autorización Ambiental Integrada¹³.

Dicho lo anterior, y centrándonos en el proyecto normativo que nos ocupa, hay que señalar que el borrador del Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía merece, en términos generales, una valoración positiva, en la medida en que constituye un marco para el desarrollo de la economía circular en Andalucía, estableciéndose mecanismos para lograr un modelo circular de producción y consumo, lo que favorece un crecimiento económico sostenible a largo plazo y la generación de empleo, permitiendo una economía más competitiva e innovadora.

De esta forma, entre los aspectos a destacar del proyecto normativo se valora positivamente la tramitación electrónica de los procedimientos y de las obligaciones de información, así como de la incorporación del sistema electrónico de intercambio de información necesario para garantizar la interoperabilidad entre las distintas Administraciones (artículo 7).

⁵ Informe sobre la Ley 22/2011 de residuos y suelos (IPN 49/10).

⁶ Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados (IPN/CNMC/013/20).

⁷ Véase el Informe sobre el traslado de residuos (IPN/CNMC/94/13) o el Informe sobre el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado (INF/CNMC/30/18).

⁸ Diversos informes en relación con los RAEE, como el Informe sobre el PRD de aparatos eléctricos y electrónicos y sus residuos (IPN/DP/0014/14), el IPN/CNMC/015/19 en relación con la plataforma electrónica de gestión de RAEE y la oficina de asignación de recogidas o el IPN/CNMC/06/15 sobre el PRD que modifica el RD sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos.

⁹ Informe IPN/CNMC/037/19 sobre el PRD por el que se modifica el RD 1619/2005 sobre gestión de neumáticos fuera de uso y el IPN/CNMC/034/19 sobre el PRD por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.

¹⁰ Véanse, por ejemplo, las Resoluciones relativas a los expedientes sancionadores S/0429/12 Residuos, S/0351/11 SIGNUS ECOVALOR, S/0286/10 ANAGRASA/TRAGSEGA, S/0083/08 C.A. Aragón, S/0065/08 ECOVIDRIO, S/0014/07 Gestión de residuos sanitarios, 2800/07 SIGNUS ECOVALOR y Fabricantes de neumáticos, 2741/06 SIGNUS ECOVALOR.

¹¹ Informe sobre el Anteproyecto de Ley Andaluza de cambio climático (N 07/15).

¹² informes sobre los Proyectos de Decreto por los que se aprueba los Reglamentos de la Autorización Ambiental Unificada (N 01/09).

¹³ informes sobre los Proyectos de Decreto por los que se aprueba los Reglamentos de la Autorización Ambiental Integrada (N 09/10).

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 22/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Asimismo, se valoran de forma positiva las medidas dirigidas a la agilización de los trámites y autorizaciones y la reducción de las trabas administrativas en relación con la declaración de subproductos y de fin de condición de residuo (artículo 30), la recuperación de materias primas críticas, especialmente las de aparatos eléctricos y electrónicos para su posterior utilización (artículo 38), así como para el almacenamiento temporal de residuos de construcción y demolición que no sean de competencia municipal, principalmente en el entorno rural, así como la reutilización de tierras limpias y el uso de residuos de construcción y demolición valorizados y tecnosuelos en operaciones de relleno (artículo 67).

Además, resulta positiva la declaración de inversiones empresariales de interés estratégico en economía circular, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para la creación de una unidad aceleradora de proyectos de interés estratégico, de las inversiones realizadas en actividades de valorización material (artículo 22), sin la necesidad de la tramitación del procedimiento de declaración de inversión empresarial de interés estratégico para Andalucía establecido en el referido Decreto-ley, con el consiguiente ahorro en plazos en su tramitación, y obteniéndose los efectos asociados a esta declaración en relación con la tramitación administrativa preferente, reducción de plazos, planeamiento territorial y urbanístico y en medioambiente, con los consiguientes beneficios en la agilización y ahorro de plazos.

Se valoran también positivamente las medidas que aparecen en el texto normativo que tienen por objeto transparentar las características medioambientales de los distintos productos y servicios, como son la consideración en el proceso de contratación pública de que los productos y servicios cuenten con la etiqueta ECOLABEL (artículo 12.3.b)) o que, dentro de las medidas que tienen por objeto el impulso de un modelo económico de reparación (artículo 19), la Administración de la Junta de Andalucía vaya a elaborar una guía para la definición de las bases y criterios para la estimación del índice de reparabilidad de productos tecnológicos y bienes de equipo, con el objetivo de mejorar la información al consumidor y favorecer su implantación por parte del sector industrial andaluz y que, mediante convenios de colaboración o acuerdos voluntarios con asociaciones de fabricantes, se vaya a formular la puesta a disposición de los consumidores de información relativa al porcentaje de reparabilidad y alargamiento de la vida útil.

Asimismo, se considera positivo que se vayan a revisar de forma integral las figuras impositivas en materia de residuos, evitándose de esta forma la dispersión normativa al respecto, quedando todas las regulaciones relativas a la fiscalidad ambiental recogidas en una nueva norma que será objeto de futura aprobación.

Por último, hay que destacar el empleo de la colaboración público-privada (artículo 70), ya que permite mejorar la competitividad y la innovación de las empresas privadas, considerándose una fórmula eficaz para favorecer la recuperación económica, así como para canalizar los Fondos de Recuperación y Resiliencia Next Generation de la UE.

Sin perjuicio de todo lo anterior, se hace necesario realizar la siguiente consideración. Este Anteproyecto de Ley tiene por objeto la salvaguarda de intereses generales, como son la protección de la salud y del medio ambiente, buscando para ello la utilización eficiente y

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 23/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



racional de los recursos naturales y promoviendo los principios de la economía circular. En este sentido, la protección de estos objetivos de interés general puede motivar la introducción de determinadas restricciones a la competencia, siendo necesaria la conciliación entre dicha protección y una regulación favorecedora de la misma. De esta forma, cualquier introducción de una restricción a la competencia, debe quedar justificada atendiendo a la necesidad de la protección de dichos intereses y, si esta estuviera justificada, a la proporcionalidad respecto al efecto que persiguen. Bajo este prisma, se realizan, a continuación, observaciones particulares sobre el texto del proyecto normativo.

VI.2. Observaciones particulares

VI.2.1. Sobre las medidas de agilización y simplificación de trabas

Como se ha mencionado previamente en las observaciones generales, se valora positivamente por este Consejo la incorporación de medidas que tienen como objetivo la agilización de los trámites y autorizaciones y la reducción de las trabas administrativas, en relación con la declaración de subproductos y de fin de condición de residuo (artículo 30), la recuperación de materias primas críticas, especialmente las de aparatos eléctricos y electrónicos para su posterior utilización (artículo 38), así como para el almacenamiento temporal de residuos de construcción y demolición que no sean de competencia municipal, principalmente en el entorno rural, así como la reutilización de tierras limpias y el uso de residuos de construcción y demolición valorizados y tecnosuelos en operaciones de relleno (artículo 67), y también la declaración de inversiones empresariales de interés estratégico en economía circular, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para la creación de una unidad aceleradora de proyectos de interés estratégico, de las inversiones realizadas en actividades de valorización material (artículo 22), con los consiguientes efectos en la agilización y reducción de plazos en la implantación de la inversión.

Sin embargo, se echa en falta una mayor concreción en referencia a cuáles van a ser estas medidas, que tienen por objeto la agilización de los trámites y autorizaciones y la reducción de las trabas administrativas. Así, por ejemplo:

- En el artículo 30 en relación con la declaración de subproductos y de fin de condición de residuo, se hace una simple referencia a que *“La Oficina Andaluza de la Economía Circular realizará un análisis de la situación administrativa y legal de la declaración de subproductos y de fin de condición de residuo, encaminado a la reducción de los trámites administrativos previos a su declaración, garantizando la protección al medioambiente y la salud, (...)”*, sin establecer en qué podría consistir esta reducción de trámites administrativos.
- En el artículo 38, en el que se regula la recuperación de materias primas críticas, especialmente las de aparatos eléctricos y electrónicos para su posterior utilización, simplemente se menciona en su apartado 1 que *“La Consejería competente en materia de medioambiente fomentará actividades destinadas a la recuperación de*

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 24/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



materias primas críticas, especialmente las de aparatos eléctricos y electrónicos para su posterior utilización, a través de la agilización de los trámites y autorizaciones y la reducción de las trabas administrativas, sin concretar cuáles serían estas medidas en relación con la agilización y reducción de trabas administrativas.

- De igual forma, en el artículo 67 en su apartado 3 se establece que *“La Consejería competente en materia de medioambiente llevará a cabo medidas de agilización y eliminación de las trabas administrativas para el almacenamiento temporal de residuos de construcción y demolición que no sean de competencia municipal, principalmente en el entorno rural, así como la reutilización de tierras limpias, y el uso de residuos de construcción y demolición valorizados y techosuelos en operaciones de relleno”*, sin determinar en qué podrían consistir estas medidas de agilización y reducción de trabas administrativas.

Sin perjuicio de que los aspectos anteriormente señalados puedan ser objeto de concreción en un desarrollo reglamentario posterior, se propone que se establezcan en el texto normativo del Anteproyecto de Ley los aspectos principales que van a ser objeto de agilización y simplificación de trabas administrativas.

A este respecto hay que señalar que, aunque las inversiones realizadas en actividades de valorización material se declaran inversiones de interés estratégico, con los consiguientes efectos en agilización y reducción de plazos, se echan de menos más medidas que permitan acortar los plazos para la implantación de empresas en el ámbito de la economía circular en Andalucía.

Debe tenerse en cuenta que los procedimientos excesivamente dilatados en el tiempo para la obtención de una licencia, permiso o autorización tienen efectos perniciosos sobre el desarrollo económico de la sociedad y otorgan ventajas temporales a los operadores ya establecidos frente a los nuevos que quieren operar en el mercado.

De esta forma, para aquellas inversiones en economía circular que están sujetas a Autorización Ambiental Unificada o Integrada, según la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, se traen a colación las observaciones realizadas por este Consejo, en los Informes sobre los Proyectos de Decreto por los que se aprueban los Reglamentos de la Autorización Ambiental Unificada¹⁴ y de la Autorización Ambiental Integrada¹⁵.

En este sentido, se recuerdan las consideraciones que a título exclusivamente indicativo se realizaron en los referidos Informes en relación con los plazos para resolver los expedientes de autorización ambiental contenidos en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

¹⁴ Informe sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Reglamentos de la Autorización Ambiental Unificada (N 01/09).

¹⁵ Informe sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Reglamentos de la Autorización Ambiental Integrada (N 09/10).

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 25/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Por otra parte, se destaca que la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de Andalucía, constituía hasta su derogación por la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, el principal instrumento normativo de protección ambiental en Andalucía. La evaluación de impacto ambiental constituía, entonces, el instrumento de control más riguroso por cuanto era de aplicación a las actividades que pudieran tener mayor incidencia en el medioambiente y que en esencia se corresponden con las que actualmente se encuentran sujetas a autorización ambiental unificada o integrada. El procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental culminaba con una declaración de impacto ambiental que se remitía al órgano con competencia sustantiva.

El alcance de esta declaración, en términos administrativos y ambientales, era comparable a la Autorizaciones Ambientales Unificadas o Integradas por cuanto tenía carácter vinculante para el órgano con competencias sustantivas, debiéndose incorporar sus condicionamientos a la correspondiente autorización, aprobación, licencia o autorización.

Ahora bien, los plazos de emisión de la declaración de impacto ambiental eran sensiblemente inferiores a los que ahora se contemplan en las Autorizaciones Ambientales Unificadas o Integradas. En concreto, en su norma de desarrollo, en el Decreto 292/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, se establecía que dicha declaración debía ser formulada y remitida al órgano sustantivo dentro del plazo de 45 días, o de tres meses, contando desde la recepción del expediente por el órgano medioambiental, dependiendo si el trámite de información pública se hubiese cumplimentado por el órgano sustantivo o por el órgano medio ambiental, plazos muy inferiores a los contemplados actualmente en los procedimientos establecidos para las Autorizaciones Ambientales Unificadas o Integradas.

A este respecto se señala, además, que la Autorización Ambiental Integrada se encuentra regulada a nivel estatal, no así la Autorización Ambiental Unificada, la cual es una autorización de carácter autonómico, en el Texto refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, habiendo sido objeto de modificación recientemente por el Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

De esta forma, en la Disposición final séptima del precitado Real Decreto-Ley 36/2020, se reduce el plazo para el otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada de nueve a seis meses y, en la Disposición final tercera, se establece como plazo de la evaluación de impacto ambiental ordinaria de proyectos, cuatro meses, eliminándose la posibilidad de prórroga de dos meses adicionales que existía previamente; sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección del medio ambiente, así como que los plazos establecidos en la Disposición Final Tercera no tienen carácter básico.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 26/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En este sentido, y advirtiéndose que esta cuestión excede del ámbito de análisis del presente Informe, se recomienda que se estudie por parte del órgano proponente de la norma la concreción de otras medidas de agilización de plazos y simplificación de trabas administrativas, así como la posibilidad de la reducción de plazos en la tramitación, tanto de la Autorización Ambiental Integrada, como de la Autorización Ambiental Unificada, en el ámbito de la implantación de proyectos de inversión en economía circular.

VI.2.2. Respecto a las medidas de fomento o concesión de ayudas

En varios puntos del articulado del Anteproyecto de Ley se hace referencia a medidas de fomento o incentivo para el logro de los diversos objetivos de la Ley, entre otros:

- El artículo 20 sobre mecanismos de promoción de las actividades relacionadas con la economía circular, establece que la Administración de la Junta de Andalucía desarrollará mecanismos de promoción de la economía circular para entidades públicas y privadas con el objetivo de dar apoyo a las actividades relacionadas con la economía circular, teniendo una especial consideración aquellas que impulsen el empleo, la sostenibilidad y la productividad, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos materiales y el aumento de la circularidad en el sistema productivo.
- El artículo 35 sobre incentivos a la recogida de basuras marinas, recoge en su apartado 2, que la Consejería con competencias en materia de pesca, promoverá la concesión de ayudas a la recogida en el mar de residuos, tales como artes de pesca perdidos, plásticos y otros desechos marinos.
- El artículo 46, sobre desarrollo e investigación en la industria textil y ecodiseño, establece en su apartado 2 que los sectores implicados impulsarán el desarrollo e investigación en el diseño, la fabricación y el uso de productos que sean eficientes en el uso de recursos, duraderos, reutilizables y reciclables, y la definición de modos de producción y diseño que incorporen un mayor porcentaje de materiales reciclados, sostenibles y de proximidad, pudiendo la Administración de la Junta de Andalucía establecer a estos efectos incentivos económicos.
- El artículo 53 sobre recuperación de nutrientes, establece que la Consejería competente en materia de agricultura elaborará la planificación en la gestión de nutrientes, con objeto de establecer las estrategias y acciones necesarias para asegurar una aplicación más sostenible de los nutrientes y estimular los mercados de aquellos que sean recuperados.
- El artículo 55 sobre bioindustrias, establece que las Consejerías competentes en materia de industria, medioambiente y agricultura, conocedoras de la importancia de la valorización de los recursos biomásicos derivados de las cadenas de producción como base para el desarrollo de múltiples soluciones tecnológicas innovadoras, promoverán la utilización de recursos biológicos para la obtención de bioproductos y bioenergía. Además, la Consejería competente en materia de medioambiente, junto

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 27/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



con la Consejería competente en materia de industria, bajo el asesoramiento de la Oficina Andaluza de Economía Circular, llevarán a cabo medidas de promoción de las bioindustrias en Andalucía.

- El artículo 56.4 sobre economía circular azul regula que las administraciones públicas promoverán la innovación e investigación en el rediseño y desarrollo de los procesos industriales, de forma que se reduzca el consumo de agua o bien, se incorpore un mayor porcentaje de aguas reutilizadas en las instalaciones y procesos de producción.
- El artículo 57 sobre planificación de medidas de economía circular azul, establece en su letra d) que las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, elaborarán la planificación necesaria para la real implantación del modelo de economía circular azul, que deberá comprender al menos, la Promoción de la reutilización de agua para usos agrícolas, industriales, recreativos y ambientales a través de incentivos para el empleo de agua regenerada.
- El artículo 59 sobre economía circular para la mejora de masas de agua en mal estado, establece en su apartado 5, que las Administraciones Públicas priorizarán las ayudas e inversiones destinadas a la modernización y mejora de regadíos para aquellos cuyas aguas procedan de masas de agua clasificadas en mal estado por la planificación hidrológica y, en su apartado 6, que las Administraciones Públicas priorizarán las ayudas e inversiones destinadas a la reutilización de aguas regeneradas y a la desalación de aguas que pretendan alcanzar los objetivos de la planificación hidrológica.
- El artículo 71.2 sobre el desarrollo e innovación en la industria de productos claves, establece que la Administración de la Junta de Andalucía promoverá el desarrollo e investigación en el rediseño y desarrollo de los procesos industriales, de forma que se reduzca el consumo de agua o se incorpore un mayor porcentaje de aguas regeneradas en las instalaciones y procesos de producción.

En relación con todas estas previsiones, habida cuenta que los concretos instrumentos de fomento se irán materializando conforme se vayan convocando las distintas subvenciones, se recuerda que los órganos concedentes de las ayudas o subvenciones, a la hora de definir esas bases reguladoras que, si bien es cierto que el encaje de los mecanismos de subvención pública se realizaría en el marco de la normativa comunitaria de ayudas de estado (artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), y sin perjuicio de las competencias de la Secretaría General de Acción Exterior de la Junta de Andalucía, sería recomendable que realicen un examen de la compatibilidad de las medidas de fomento que en su día arbitren con las normas comunitarias reguladoras de las ayudas de Estado.

En este sentido, debemos señalar nuevamente que es la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, a través de la Secretaría General de Acción Exterior, la encargada del asesoramiento e información a todos los órganos de la Junta de Andalucía en

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 28/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



materias relacionadas con el Derecho de la Unión Europea y en especial en relación con la tramitación de los expediente de ayudas de Estado.

Igualmente, y de acuerdo con los principios de mejora de la regulación, en el diseño de las concretas medidas de fomento, el Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas de la CNMC¹⁶ constituye una herramienta imprescindible a tener en cuenta por los órganos, considerando el importante marco de ayudas previsto en la norma. Dicho documento ayudaría a analizar el impacto real de las futuras acciones de fomento que pretendan establecerse, además de evaluar los mecanismos y líneas de subvención ya establecidos.

Ha de advertirse, asimismo que, desde la perspectiva de unidad de mercado, esto es, conforme a la LGUM, el régimen de concesión de subvenciones que en su día se determine tendría que articularse por medio de requisitos vinculados al objetivo de la ayuda propuesta en cada convocatoria y, en ningún caso, podrían ser desproporcionados en relación al fin que persiguen, además de estar debidamente justificados y evitar, en todo caso, el establecimiento de requisitos prohibidos por el artículo 18.2 de la LGUM al limitar la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, entre otras, la exigencia para la obtención de ayudas de requisitos basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. En concreto, el artículo 18.2 de la LGUM, enumera una serie de actuaciones o requisitos que se consideran prohibidos por estar basados directa o indirectamente en el lugar de residencia. En particular, se establece que:

“2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:

1.º que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.

2.º que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.

3.º que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio.

4.º que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno residan en dicho territorio o reúnan condiciones que

¹⁶ Pro/CNMC/001/16: documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 29/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



directa o indirectamente discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio.

5.º que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente”.

(...)

f) Para la obtención de ventajas económicas, exigencia de requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para acreditar la equivalencia de las condiciones que reúne el operador establecido en otro lugar del territorio con los requisitos exigidos para la concesión de dichas ventajas económicas.”

Por ello, se sugiere, con carácter general y para garantizar el impacto económico positivo de las medidas de fomento previstas en la norma, que se adopten todas las medidas necesarias para evitar aquellos requisitos que no estén justificados ni sean proporcionados, y especialmente aquellos que puedan generar discriminación por razón de territorio y resulten contrarios a la LGUM.

VI.2.3. Por lo que se refiere a la contratación pública ecológica

En el capítulo II del Título II del Anteproyecto de Ley, se regulan los aspectos asociados a la contratación pública ecológica.

Cabe destacar que, dada la relevancia de la contratación pública, su utilización como política puede ser un instrumento eficaz, admitiéndose por la normativa de contratación pública, la inclusión de distintos aspectos medioambientales en los pliegos de los contratos, que permitirían fomentar la implantación de un modelo de economía circular y, en este sentido, este Consejo valoraría de manera positiva el hecho de que en los procedimientos de contratación se tengan en cuenta aspectos que puedan resultar beneficiosos para el medio ambiente.

Sin embargo, se hace necesario señalar que los aspectos o criterios medioambientales que se incluyan en los pliegos de contratación, deben guardar relación con el objeto del contrato de que se trate, ser objetivos y, en todo caso, respetuosos con los principios informadores de la contratación pública, entre los que figura la salvaguarda de la libre competencia, junto con otros principios directamente relacionados con este, como el de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores¹⁷; y la ponderación que se le atribuya a los criterios, debe ser

¹⁷ El artículo 1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, que regula el Objeto y finalidad, establece que “La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 30/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



proporcional en relación con el resto de criterios de adjudicación del contrato que se establezcan.

En este sentido, hay que evitar que en el diseño de los pliegos de contratación se incorporen requisitos medioambientales que pudieran ofrecer ventajas competitivas para determinados operadores, ya que podrían provocar la expulsión del mercado de la mayoría de los operadores económicos del sector, al no cumplir unas especificaciones concretas que pueden no considerarse los estándares del mercado, aspecto este que puede ser entendido como similar a una ayuda de estado. Así, para minimizar los riesgos asociados al establecimiento de criterios subjetivos en el diseño de los pliegos, parece razonable la utilización de mecanismos de objetivación.

Es pertinente recordar, en relación con esta cuestión, que el artículo 9.1 de la LGUM establece que todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia. En particular, en su apartado 2 c), se prevé que deberán garantizar que la documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos, cumplen los principios previamente citados.

Más específicamente, el artículo 18.2.a) de la LGUM, determina que serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación de servicios y, por ello, se entienden prohibidas aquellas actuaciones, actos o medios de intervención de las Administraciones que contengan o apliquen requisitos discriminatorios, entre otros, para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador, que tuvimos ocasión de analizar en el apartado anterior de este informe.

Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que en el artículo 12.3.a) del Anteproyecto de Ley se establece como consideración medioambiental que, en el proceso de contratación pública, se contemplará: "a) Los productos o servicios a adquirir se encuentren inscritos en el Registro público andaluz de análisis de ciclo de vida regulado en el artículo 15.". De este modo, solo podrían ser susceptibles de contratación pública aquellos productos o servicios que estén inscritos en el Registro andaluz de análisis de ciclo de vida, lo que podría entrar en contradicción con los preceptos antes citados de la LGUM.

Por este motivo, el órgano tramitador de la norma debería revisar el tenor del precepto antes citado, 12.3.a), de manera que la referencia a que se contemplará en los procesos de contratación pública, que productos o servicios se encuentren inscritos en el Registro Público Andaluz de Análisis de Ciclo de Vida, se complete con la posibilidad de la inscripción en un registro con un ámbito territorial distinto al andaluz, que tenga la misma finalidad, o

gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa".

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 31/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



que demuestre la finalidad perseguida por este registro andaluz de otra manera.

Por último, respecto a la contratación pública ecológica, sería deseable que, de cara a una mejor comprensión y seguridad jurídica de la norma, se definiera con claridad qué se entiende por “producto clave” (artículo 13), ya sea mediante una referencia a la norma donde se encuentra definido este concepto o mediante la inclusión de una definición en el artículo 3.

VI.2.4. Sobre el Registro Público Andaluz de Análisis de Ciclo de Vida

El artículo 15 del Anteproyecto de Ley crea el Registro Público Andaluz de Análisis de Ciclo de Vida. En el apartado 1 de dicho precepto se establece que tendrá por objeto la inscripción voluntaria del análisis de ciclo de vida de los productos, obras y/o servicios. Si bien, en su apartado 2 se dejan a un posterior desarrollo reglamentario su estructura, los procedimientos administrativos y los requisitos concretos para la inscripción en el citado Registro de cada una de las modalidades que se definan, que son elementos importantes a los efectos de valorar su adecuación a las exigencias derivadas de la LGUM, en particular a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, recogidos en los artículos 5 y 3, respectivamente.

En este sentido, y pese a que se indique en el apartado 1 de este precepto que se trata de un Registro de inscripción voluntaria, ha de destacarse que el artículo 15.4 del proyecto normativo determina que *“La inscripción en el Registro tendrá una validez por un periodo de tiempo mínimo de cinco años, sujeta a los resultados de verificación de cumplimiento de los requisitos que podrá ser prorrogado según se establezca reglamentariamente”*, por lo que se somete a una vigencia temporal, cuya renovación se subordina a la comprobación del cumplimiento de requisitos, sin que además se concreten cuáles son aquéllos que han de cumplir los operadores económicos.

Por otro lado, se hace notar que en el apartado 6 del precitado artículo 15, se establece que la inscripción en el registro se podrá incluir como un requisito o un criterio de valoración para la concesión de líneas de subvenciones y ayudas, por lo que podría suponer *de facto* que la inscripción en el registro se convierta en obligatoria, ya que en caso contrario las empresas que no estuvieran inscritas en el Registro tendrían una gran desventaja competitiva al no poder acceder en las mismas condiciones a las subvenciones o ayudas que se convoquen.

Cabe recordar al respecto que si dicha inscripción en el Registro Público Andaluz de Análisis de Ciclo de Vida se configurara como un requisito habilitante para poder ejercer o desarrollar la actividad económica se equipararía a un régimen autorizador, por lo que dicha regulación tendría que ser evaluada conforme a los criterios recogidos en el artículo 17.1 de la LGUM.

Además, sobre la disposición del apartado 6 del artículo 15, ha de tenerse en cuenta lo expuesto en apartados anteriores de este Informe, respecto a los requisitos prohibidos establecidos en el artículo 18.2 a).3ª de la LGUM, en el que se considera como una actuación prohibida, por limitar la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, la

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 32/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



exigencia como requisito de que el operador haya estado inscrito en un registro de dicho territorio, en el caso que nos ocupa en el ámbito territorial de Andalucía.

En este sentido, y teniendo en cuenta lo anterior, se propone que la inscripción en el Registro Público Andaluz de Análisis de Ciclo de Vida sea considerado para la concesión de subvenciones como un criterio de valoración, no como un requisito y que, además, se complete el criterio de valoración con la posibilidad de que la inscripción en un registro con un ámbito territorial distinto al andaluz tenga la misma finalidad, o que se demuestre la finalidad perseguida por este registro andaluz de otra manera.

Finalmente, cabe subrayar que la creación de este registro y su funcionamiento no puede comportar la incorporación de cargas administrativas adicionales para los operadores económicos, que no se encuentren amparadas en razones de interés general y que no puedan llevarse a efecto a través de otros mecanismos alternativos que resulten menos restrictivos para los operadores económicos afectados. De este modo, en aras de alcanzar una mayor coherencia, seguridad jurídica y evitar la incorporación de nuevas cargas administrativas, sería recomendable que la inscripción en este registro sea realizada de oficio por parte de la Administración competente en el marco de los procedimientos de comunicación de los productos, obras o servicios realizados en otros inventarios y registros que les sean de aplicación, de acuerdo con la legislación vigente. En este sentido, y sin perjuicio de que la inscripción en este Registro sea voluntaria, pudiera ser más proporcionado y adecuado que se establecieran mecanismos de colaboración interadministrativa que permitan disponer de los datos suficientes a las distintas administraciones públicas e intercambiar la información y acceso a las bases de datos que sean necesarias para que la Administración competente pueda ejercer las funciones de control que tenga asumidas y dar cumplimiento a las mismas. Todo ello, de acuerdo con el principio de simplificación de cargas administrativas contemplado en el artículo 7 de la LGUM.

VI.2.5. Sobre la colaboración público-privada

A lo largo del Anteproyecto de Ley se instrumentaliza la colaboración público-privada con el objeto del desarrollo de la economía circular en Andalucía.

En particular, en el artículo 17 del Anteproyecto de Ley se establece, en su letra b), que la Administración de la Junta de Andalucía promoverá la adopción de soluciones concertadas a través de un proceso de cooperación y participación entre las diferentes partes interesadas, que permitan formas de consumo que favorezcan la convergencia entre el desarrollo territorial y los intereses de las empresas, los hogares, las organizaciones y la administración. Y, en la letra c) de este mismo artículo, se regula que la Administración de la Junta de Andalucía promoverá y favorecerá los mecanismos necesarios para la puesta en marcha de un clúster de movilidad integrada con el objetivo de crear una solución de movilidad sostenible y circular en el territorio.

Asimismo, en el artículo 70.1 del Anteproyecto de Ley se establece que se podrán suscribir

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 33/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



instrumentos de colaboración con empresas, organizaciones empresariales sectoriales o intersectoriales afectadas por la presente norma, encaminadas a definir y desarrollar propuestas y medidas singularizadas tendentes a impulsar el modelo de economía circular. Y añade en su apartado 2 que “La Administración de la Junta de Andalucía coordinará iniciativas para la innovación en economía circular en colaboración con universidades, organismos de investigación y representantes de la industria y pequeñas y medianas empresas, reunidos en las comunidades de conocimiento e innovación”.

A este respecto, cabe señalar que el concepto de “clúster” se refiere a un grupo geográficamente próximo de compañías interconectadas e instituciones asociadas, en un campo particular, vinculadas por características comunes y complementarias, incluyendo empresas de productos finales o servicios, proveedores, instituciones financieras y empresas de industrias conexas¹⁸.

Para las empresas, formar parte de un clúster puede significar poder de coordinación entre ellas, acceso a información relevante para el sector, cruzar conocimiento y oportunidades, posibilidad de trabajar con colaboradores en proyectos que difícilmente podrían llevar a cabo ellas solas y visibilidad nacional e internacional¹⁹.

Como se ha señalado anteriormente en el apartado de observaciones generales de este Informe, la colaboración público-privada puede merecer una valoración positiva en la medida en que puede servir para competir más eficazmente en un determinado mercado.

Sin embargo, es importante subrayar que la colaboración público-privada puede tener también efectos negativos sobre la competencia, dado que no está exenta de riesgos de que se produzcan efectos anticompetitivos por el intercambio de información comercialmente sensible, lo que obliga a las instituciones y a las empresas a extremar las precauciones y a las autoridades de defensa de la competencia, como este Consejo, a vigilar sus actuaciones²⁰.

Cabe señalar, que las Administraciones Públicas deben demostrar neutralidad con las empresas privadas, de tal manera que cualquier empresa pueda optar a la vía de la colaboración público-privada, fomentando la participación de todas las empresas del sector que se trate, pero siempre respetando la libertad individual de las mismas y evitando el intercambio de información sensible o estratégica que origine una unificación del comportamiento de las mismas.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que las empresas participantes en colaboraciones público-privadas, en caso de contratación conjunta de determinados bienes y servicios con sus proveedores o en el caso de comercialización conjunta de bienes o servicios, deben realizarlas de modo compatible con las normas de defensa de la competencia.

¹⁸ Ver: <http://actualidadempresa.com/cluster-definicion-objetivo-beneficios-y-desarrollo/>

¹⁹ Ver: <https://www.spri.eus/es/ris3-euskadi/politica-de-clusters/>

²⁰ Sobre esta cuestión, se aconseja ver el Informe acerca de la Colaboración-Público Privada y su Incidencia en la Competencia de la Autoridad Vasca de la Competencia: https://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/informes/es_informes/INFORME-COLABORACION-PUBLICO-PRIVADA.pdf

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 34/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Del mismo modo, las empresas participantes en proyectos de colaboración público-privada deben garantizar la transmisión de conocimiento al resto de empresas participantes, siendo altamente recomendable que las empresas participantes en proyectos de índole público-privado dispongan de programas de cumplimiento (o de compliance) en relación con las normas de competencia.

Ha de advertirse que la colaboración público-privada, mediante por ejemplo la creación de clústeres u otros procesos de cooperación o instrumentos de colaboración entre empresas competidoras e instituciones públicas, puede ocasionar que las empresas intercambien información comercialmente sensible, que podría facilitar la realización de prácticas anticompetitivas, como por ejemplo, las concertaciones de precios o de otras condiciones comerciales²¹, contrarias a la normativa de defensa de la competencia, en particular al artículo 1 de la LDC.

Es por ello, por lo que se recomienda que en los proyectos de colaboración público-privada en los que participan empresas competidoras entre sí, deben extremarse las precauciones para evitar la posibilidad de intercambios de información sensible determinante de su estrategia comercial. En este sentido, es importante que la información se gestione a través de terceros que sean independientes y, además, que la información comercial intercambiada o difundida entre los operadores sea agregada y censurada para evitar problemas de competencia.

De esta forma, y siguiendo las consideraciones contenidas en el reciente Informe de la Autoridad Vasca de la Competencia en relación con la colaboración-público privada y su incidencia en la libre competencia, aprobado el 29 de diciembre de 2020,²² los gestores de las entidades de colaboración público-privadas deberían tener en cuenta los siguientes puntos, con el fin de evitar riesgos en materia de competencia:

- Definición del mercado relevante: se debe definir claramente el mercado geográfico y de los productos producidos o suministrados y de los servicios prestados por las empresas.
- Cuotas de mercado: debe valorarse la cuota de mercado en cada nivel de la cadena de suministro y en mercados conexos de los miembros actuales y potenciales.
- Exenciones legales: se deben examinar los requisitos de las conductas de *minimis* y de las exenciones por categorías.
- Precauciones a la hora de reunirse: las reuniones deben ceñirse al orden del día y excluir el tratamiento de temas que no tengan relación con la actividad del clúster.
- Probar las eficiencias: si el clúster tiene algún tipo de conflicto con las autoridades de

²¹ Resolución CNC de 2 de marzo de 2011 (Expte. S/0086/08, Peluquería Profesional)

https://www.cnmc.es/sites/default/files/33561_20.pdf

Resolución CNMC de 23 de julio de 2015 (Expte. S/0482/13, Fabricantes de automóviles)

https://www.cnmc.es/sites/default/files/685749_21.pdf

²² Ver Informe acerca de la Colaboración-Público Privada y su Incidencia en la Competencia de la Autoridad Vasca de la Competencia

https://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/informes/es_informes/INFORME-COLABORACION-PUBLICO-PRIVADA.pdf

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 35/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



competencia, deben razonarse y cuantificarse las eficiencias del mismo, probando que la cooperación empresarial redunde, en su caso, en beneficio del consumidor final y en una mejora de la innovación.

- Formación: es altamente aconsejable que los miembros del clúster tengan formación adecuada en materia de competencia.

VI.2.6. Sobre la gestión de bienes no vendidos

En el artículo 18 del Anteproyecto de Ley se regula la gestión de bienes no vendidos, estableciéndose que los sectores productivos de la economía de Andalucía reducirán, en la medida de lo posible, los bienes no vendidos destinados a su eliminación, priorizando otros destinos, especialmente en el caso de los productos clave, sin perjuicio de lo establecido en la normativa aplicable, pudiendo la Consejería competente en materia de residuos establecer prohibiciones concretas en materia de eliminación de bienes no vendidos (apartados 1 y 2 de dicho precepto).

En relación con estas previsiones, y aunque se desconocen los términos concretos en los que se van a materializar estas medidas, resultaría recomendable que la Consejería competente en materia de residuos, a la hora de establecer una determinada prohibición en materia de eliminación de bienes no vendidos, sustente su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y acredite su proporcionalidad al objetivo de interés general invocado, de manera que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica, conforme a lo establecido en el artículo 5 de la LGUM.

VI.2.7. Sobre el fin de la condición de residuos

El artículo 32 del Anteproyecto de Ley regula el fin de la condición de residuos, valorándose positivamente que se 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 deja de ser residuo para que sea usado en una actividad o proceso industrial, con el consiguiente beneficio en la reducción de trámites para los operadores económicos. Si bien, en el apartado 2 de este mismo artículo se pospone el procedimiento previsto a un posterior desarrollo reglamentario.

Por otra parte, se recuerda al órgano proponente de la norma que la exigencia de requisitos para la autorización de residuos constituye un medio de intervención de la actividad económica que, en todo caso, debe analizarse en virtud de los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en los referidos artículos 5 y 17 de la LGUM.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 36/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



VI.2.8. Respecto a la mejora de la recogida y gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos

El artículo 40 del Anteproyecto de Ley establece que la adaptación de los puntos limpios municipales para el cumplimiento de las condiciones establecidas en el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, deberá ser sufragada en su totalidad por estos productores de aparatos eléctricos y electrónicos conforme a lo previsto en la normativa básica estatal en materia de responsabilidad ampliada de productor del producto. A lo que se añade que será en el seno de la Comisión de seguimiento del Convenio marco correspondiente donde se determinarán las cantidades imputables a dicha adaptación.

Mediante esta previsión normativa se les impone a los productores de aparatos eléctricos y electrónicos la asunción de los costes relacionados con la financiación de los puntos limpios municipales, si bien hay que señalar que, en aplicación del principio de que “quien contamina paga”, recogido en la normativa sobre la presente materia, el fabricante de aparatos eléctricos y electrónicos tiene la obligación de asumir la financiación de la gestión de los residuos que proceden de sus aparatos.

Adicionalmente, en el apartado 3 de este precepto, se establece que los productores de aparatos eléctricos y electrónicos de tipo industrial, deben implementar campañas de información y concienciación dirigidas al sector, que serán acordadas en el seno del Convenio marco correspondiente, lo que supone la incorporación de nueva carga económica adicional para el operador económico y un nuevo requisito para el ejercicio de su actividad, que deberá superar el test de necesidad y proporcionalidad establecido en el artículo 5 de la LGUM.

VI.2.9. Sobre la reducción del desperdicio alimentario

En el artículo 50 del Anteproyecto de Ley, se regula la reducción de desperdicio alimentario, indicándose en su apartado 2 que mediante un instrumento general en materia de desperdicio alimentario para la Comunidad Autónoma de Andalucía se establecerán obligaciones para las personas físicas o jurídicas titulares de actividades incluidas en el ámbito de la Ley, que ejerzan sus funciones en el territorio andaluz, para la reducción de los mismos.

Junto a ello, se establecen en el apartado 1 de este mismo artículo objetivos cuantificables para la reducción del 30% del desperdicio de alimentos para 2025 y del 50% para 2030.

Cabe mencionar aquí con carácter previo que este Consejo ya tuvo ocasión de pronunciarse en el Informe N 13/2017 sobre el Anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía, sobre una cuestión similar a la recogida en este precepto, como era la regulación de los excedentes alimentarios, poniendo de manifiesto que le merecía una especial consideración y valoración el hecho de que el centro directivo hubiera abordado esta cuestión, al entender que existen importantes argumentos tanto humanitarios, como también

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 37/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



medioambientales.

Sin perjuicio de considerar que estas actuaciones van en línea con los principios de prevención de residuos y de reducción de residuos alimentarios, se considera procedente resaltar los siguientes aspectos derivados de las mismas que podría tener una incidencia desde el punto de vista de competencia, unidad de mercado y una regulación económica eficiente.

En primer lugar, hay que señalar, que en este precepto se establecen cargas administrativas sobre los operadores económicos, sin especificar claramente en qué van a consistir, sobre quién recaerá el coste de estas cargas y en qué medida, con la consiguiente inseguridad jurídica para cualquier operador económico establecido o que se quiera establecer en la Comunidad Autónoma de Andalucía. De esta manera, en el Anteproyecto de Ley se debería establecer de forma clara y concreta en qué consisten las obligaciones que van a tener que soportar las personas físicas y jurídicas titulares de actividad, sin perjuicio de que sean desarrolladas posteriormente en un instrumento general en materia de desperdicios alimentarios.

En segundo lugar, la inclusión de obligaciones que impliquen mayores costes para operadores económicos que se quieran establecer en Andalucía o que ya se encuentren establecidos, en comparación con el resto de Comunidades Autónomas de España, puede suponer una fragmentación del mercado español, desincentivando la entrada de inversión y dificultando la actividad de las empresas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, reduciendo la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y el empleo, con el importante coste económico que supone en términos de prosperidad, empleo y bienestar de los ciudadanos andaluces.

En este sentido, debe procurarse que las obligaciones que se establezcan a los operadores económicos en relación con la reducción de los desperdicios alimentarios no impliquen unos costes que, en comparación con el resto del territorio español, impliquen una barrera de entrada a nuevas empresas que quieran operar en Andalucía o que, para las que ya se encuentran operando, estos costes hagan que deje de ser viable su negocio. Así, se propone que los objetivos y obligaciones en materia de reducción de residuos alimentarios que se establezcan estén en consonancia con los que se establezcan a nivel estatal.

Por otro lado, en el último apartado 4 del artículo 50, se establece que *“Los establecimientos de hostelería y restauración deberán facilitar a los clientes, que lo soliciten, los alimentos no consumidos en envases compostables según la norma UNE EN 13432:2001, a excepción de los establecimientos que ofrezcan bufet o menús colectivos”*, no concretándose en el proyecto normativo la responsabilidad de los costes relacionados, es decir, si estos recaen sobre el consumidor o sobre el operador económico. Por este motivo, en aras de aportar una mayor seguridad jurídica a los operadores económicos, así como a los propios consumidores, de manera que puedan conocer los costes que van a tener que soportar, se recomienda aclarar en el Anteproyecto de Ley sobre quién recaerá el coste asociado a estos envases.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 38/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



VI.2.10. Por lo que se refiere a la recogida selectiva de biorresiduos

En el artículo 52 del Anteproyecto de Ley se establecen objetivos para el caso de biorresiduos comerciales e industriales, tanto para el caso de que sean gestionados por las entidades locales como de forma privada por los productores de estos residuos, especificándose que se deberán separar en origen sin que se produzca la mezcla con otros residuos para su correcto reciclado, antes del 31 de diciembre de 2023.

Sobre este particular, conviene señalar que si bien el objetivo establecido es cuantificable y claro, no coincide plenamente con el objetivo que se ha establecido en el Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados que se está tramitando por el Estado, en el que se establece en su artículo 25.3 que:

“(…) En el caso de biorresiduos comerciales e industriales, tanto gestionados por las entidades locales como de forma privada, los productores de estos biorresiduos deberán separarlos en origen sin que se produzca la mezcla con otros residuos para su correcto reciclado, conforme al siguiente calendario:

- a) Antes del 31 de diciembre de 2021 si generan más de 50 toneladas/año.*
- b) Antes del 31 de diciembre de 2022 si generan más de 25 toneladas/año.*
- c) Antes de 31 de diciembre de 2023, el resto.*

(…)”

Teniendo en cuenta que la nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados tendrá el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, y sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, con excepción de los artículos que se detallan en la Disposición final primera, y que los objetivos que se establecen en el Anteproyecto de Ley estatal, en relación con la recogida selectiva de biorresiduos, son más restrictivos que los del Anteproyecto de Ley objeto del presente Informe, puede generar una situación de inseguridad jurídica para los operadores económicos, al poder entrañar la duda sobre los objetivos concretos que exactamente tendría que cumplir.

Por ello, se propone que en el caso de los objetivos de gestión de residuos que se establezcan, se haga una referencia a su cumplimiento en función de la normativa estatal donde se establezcan, de forma que se eviten ambigüedades o interpretaciones erróneas que pongan en entredicho el principio de seguridad jurídica y la coherencia de esta norma con el resto del ordenamiento jurídico.

Asimismo, se observa que existen más diferencias entre los objetivos establecidos para la gestión de los distintos tipos de residuos, recogidos en el Anteproyecto de Ley objeto de este Informe y el Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados del Estado. Sin embargo, estas diferencias no han sido susceptibles de análisis en este Informe al afectar solo a las Administraciones Públicas y no a operadores económicos, por lo que no han sido objeto de consideración.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 39/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



VI.2.11. En cuanto a las aguas regeneradas

El artículo 60 del proyecto normativo que nos ocupa se dedica a regular las aguas regeneradas. En dicho precepto se recogen los requisitos que recaen sobre el titular de autorizaciones de vertido y las autorizaciones o concesiones de reutilización de aguas regeneradas, estableciéndose en su apartado 2, que estará obligado a registrar continua y periódicamente, al menos, el volumen y turbidez del agua vertida y del agua regenerada, así como a llevar a cabo los controles de calidad previstos en la normativa de aplicación.

Asimismo, en el apartado 3 de este mismo artículo se establece que los controles deberán realizarse, verificarse y acreditarse por una entidad autorizada independiente, sin concretar ni establecer referencias más precisas sobre qué se entenderá por “entidad autorizada independiente”.

Por otro lado, el apartado 4 del precepto determina que se priorizará la recepción de datos en continuo en función de la importancia ambiental del vertido o de la reutilización de aguas regeneradas autorizados.

Respecto a estas previsiones normativas, es preciso señalar que el procedimiento unificado para la tramitación de las autorizaciones de vertido al dominio público hidráulico y al litoral, está regulado a través del Decreto 109/2015, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía.

El citado Reglamento será de aplicación a los vertidos que se realicen directa o indirectamente al Dominio Público Hidráulico o al Dominio Público Marítimo-Terrestre, cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica en materia de aguas y costas. Asimismo, este Reglamento resulta de aplicación a las aguas depuradas susceptibles de reutilización, según lo establecido en el mismo.

Así, el precitado Reglamento regula que los titulares de vertidos deberán llevar a cabo programas de seguimiento y control de sus vertidos, en las condiciones establecidas en su correspondiente autorización, notificando a la Consejería las condiciones en las que vierte, mediante la presentación de los autocontroles realizados con la periodicidad establecida y la Declaración Anual de Vertido.

Además, la Consejería competente en materia de Aguas tiene encomendadas las competencias en materia de inspección y vigilancia del dominio público marítimo terrestre, ejerciendo las funciones de policía necesarias para la protección de las aguas litorales y del resto del dominio público marítimo terrestre, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11.4 c) de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, así como en el artículo 41 del Decreto 109/2015, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 40/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



De acuerdo con lo anterior, y en virtud de lo establecido en el artículo 49.1 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, anualmente se aprobará y ejecutará por la Consejería competente en materia de vertidos directamente o, en su caso, auxiliada por sus entidades instrumentales, un programa de inspecciones de vertidos al dominio público hidráulico y al dominio público marítimo-terrestre.

Además, hay que señalar que el artículo 43.2 del mencionado Decreto 109/2015, de 17 de marzo, establece que con el fin de cumplir el programa de vigilancia y control de las normas de emisión, aprobado en la correspondiente autorización de vertido, el titular realizará la toma de muestras, su conservación y el análisis de los parámetros especificados en la autorización. Las muestras deberán ser representativas del vertido efectuado y almacenarse en condiciones apropiadas de acuerdo con sus características. Asimismo, la Consejería competente en materia de agua podrá reclamarlas para realizar su análisis.

En los casos establecidos legalmente o cuando la Consejería lo estime necesario, por la importancia o complejidad del vertido, se podrá exigir la instalación de una toma de muestras automática, programable en función del caudal de vertido.

Adicionalmente, este mismo artículo del Decreto 109/2015, de 17 de marzo establece que el control de las normas de emisión previsto en el programa de vigilancia y control se llevará a cabo por una entidad colaboradora, laboratorio acreditado como laboratorio de ensayo según norma UNE-EN ISO/IEC 17025, o la que en un futuro la sustituya, debiendo incluir la acreditación para la toma de muestras, o directamente por la persona titular de la autorización de vertido, siempre que los medios disponibles sean los adecuados y alcancen un nivel de garantía suficiente, lo que será objeto de aprobación, dentro del correspondiente Plan de Vigilancia y Control. En este último caso, la Consejería podrá exigir una supervisión periódica realizada por una entidad colaboradora.

Debido a que los nuevos requisitos establecidos en el artículo 60 del Anteproyecto de Ley pueden suponer una carga económica adicional a los operadores económicos, se hace necesario que se evalúe por el órgano proponente de la norma que el establecimiento de nuevos requisitos sobre el titular de autorizaciones de vertido y de autorizaciones o concesiones de reutilización de aguas son necesarios y proporcionados, no existiendo otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica, tal y como establece el artículo 5 de la LGUM, teniendo en cuenta que ya existen autocontroles y planes de inspección establecidos en la normativa vigente con la misma finalidad. Además, se debe concretar en el proyecto normativo qué se entiende por entidad autorizada independiente al objeto de los controles de calidad.

VI.2.12. Sobre el “Digital Innovation Hub” de economía circular de Andalucía

Según dispone el artículo 72 de proyecto normativo objeto de examen, la Consejería competente en materia de medioambiente, a través de la Oficina Andaluza de Economía Circular, impulsará la constitución del Digital Innovation Hub de economía circular de Andalucía, al objeto de crear una concentración geográfica de empresas e instituciones

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 41/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



interconectadas que actúen en el campo de la economía circular, incluyendo a las empresas proveedoras de servicios avanzados (conocimiento, ingeniería), tecnología y de capacitación para el sector, las que favorezcan la comercialización de sus productos o servicios, así como a los productores primarios, siendo un instrumento clave de cooperación público privada.

Sobre este particular, hay que advertir que la creación del Digital Innovation Hub de economía circular de Andalucía debe realizarse en el marco del cumplimiento de la legislación de defensa de la competencia y, en concreto del artículo 1 de la LDC, en el que se prohíben las conductas colusorias.

De esta forma, como se ha señalado previamente en el apartado relativo a la colaboración público-privada, debe respetarse la libertad individual de las empresas, evitando el intercambio de información sensible o estratégica que origine una unificación del comportamiento de las mismas, así como que permita la fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio, debiéndose intercambiar la información de forma agregada. Todo ello para evitar conductas que pudieran ser restrictivas de la competencia.

En consecuencia, resulta imprescindible que se introduzca en este artículo del Anteproyecto de Ley una referencia explícita acerca de la necesidad de cumplir la normativa de defensa de la competencia.

VI.2.13. En cuanto al régimen sancionador

En el Capítulo I del Título VII del Anteproyecto de Ley se regula el régimen sancionador, estableciéndose multas económicas para las distintas tipologías de infracciones establecidas en los artículos 76, 77 y 78, cuyos importes dependen de la gravedad de la infracción (artículo 79.1) y de su graduación (artículo 80).

Hay que destacar, asimismo, el artículo 79.2 en el que se establece la posibilidad de imposición de medidas provisionales, disponiéndose que:

“2. Asimismo, sin perjuicio de las multas establecidas en este artículo, la comisión de las infracciones podrá llevar aparejada la imposición de todas o algunas de las siguientes medidas provisionales:

a) Infracciones tipificadas como muy graves:

1º. Clausura definitiva, total o parcial, de las instalaciones.

2º. Clausura temporal, total o parcial, de las instalaciones por un periodo no inferior a dos años ni superior a cinco años.

3º. Inhabilitación para el ejercicio de la actividad por un periodo no inferior a un año ni superior a dos.

4º. Precintado temporal o definitivo de obras, instalaciones, maquinaria, aparatos,

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 42/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



equipos, vehículos, materiales y utensilios.

5º. Retirada o decomiso de productos, medios, materiales, herramientas, maquinarias, instrumentos, artes y utensilios.

6º. Cualesquiera medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuación en la producción del riesgo o del daño.

7º. Imposibilidad de obtención durante tres años de préstamos, subvenciones o ayudas públicas en materia de medioambiente.

8º. Publicación, a través de los medios que se consideren oportunos, de las sanciones impuestas, una vez que estas hayan adquirido firmeza en vía administrativa o, en su caso, jurisdiccional, así como los nombres, apellidos o denominación o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones.

9º. La prohibición, temporal o definitiva, del desarrollo de actividades.

10º. Prestación de fianza.

b) Infracciones tipificadas como graves:

1º. Clausura temporal, total o parcial, de las instalaciones por un periodo máximo de dos años.

2º. Inhabilitación para el ejercicio de la actividad por un periodo máximo de un año.

3º. Cualesquiera medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuación en la producción del riesgo o del daño.

4º. Imposibilidad de obtención durante un año de préstamos, subvenciones o ayudas públicas en materia de medioambiente.

5º. Imposibilidad de hacer uso del distintivo de calidad ambiental de la Administración de la Junta de Andalucía por un periodo mínimo de dos años y máximo de cinco años.”

Estas medidas provisionales pueden implicar, tanto para el caso de infracciones graves, como para el caso de infracciones muy graves, restricciones al acceso o al ejercicio de la actividad económica derivadas de su aplicación, ya que pueden imponer la clausura definitiva o temporal, total o parcial, de las instalaciones, la inhabilitación temporal para el ejercicio de la actividad, así como de otras actuaciones que pueden impedir de forma efectiva el acceso o ejercicio de la actividad económica.

Así, la necesidad de adoptar estas medidas provisionales deberá estar debidamente justificada en la salvaguarda de alguna razón de interés general, como pudiera ser en este caso la salud o la protección del medio ambiente, y deberá analizarse, en atención a la proporcionalidad de estas medidas, la relación de causalidad entre las mismas con las razones de interés general alegadas, de manera que no exista otra alternativa que suscite una menor distorsión o restricción a la actividad económica, tal y como establece el artículo 5 de la LGUM.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 43/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



De esta manera, sería conveniente que en el ejercicio de la potestad sancionadora, se ponga un especial interés en la eliminación de barreras u obstáculos innecesarios o desproporcionados para la actividad económica, reforzándose así las condiciones de competencia efectiva en el mercado. A tales efectos, y en relación con las medidas provisionales establecidas, se considera necesario que estas solo se pudieran imponer para el caso de la comisión de infracciones, que pudieran tener consecuencias muy graves en la salud o en el medioambiente.

En este sentido, se entiende desproporcionado por este Consejo, que las infracciones tipificadas como graves en el artículo 77 puedan conllevar la imposición de una medida provisional que logre impedir la continuidad de la actividad económica de un operador. Estas infracciones se relacionan a continuación:

- “a) Incumplir la obligación de informar sobre la modificación del carácter, el funcionamiento o la dimensión de las actividades, productos o servicios, siempre que no suponga alteraciones significativas en los datos de análisis del ciclo de vida de los mismos;*
- b) Impedir, retrasar u obstruir la actividad de inspección y control de los órganos competentes de las Administraciones de la Comunidad Autónoma;*
- c) El incumplimiento de la obligación de proporcionar documentación, así como el incumplimiento de la obligación de custodia y mantenimiento de dicha documentación;*
- d) El incumplimiento de las obligaciones derivadas de los acuerdos voluntarios o convenios de colaboración que los agentes económicos suscriban en materia de economía circular;*
- e) El incumplimiento de lo ordenado mediante apercibimiento a causa de una infracción leve;*
- f) La reincidencia en una infracción leve cuando se haya sido sancionado en los dos años anteriores a la comisión de ésta.”*

En consecuencia, este Consejo recomienda, que el órgano proponente de la norma revise qué infracciones pueden ser objeto de las distintas medidas provisionales establecidas en el artículo 79.2 del Anteproyecto de Ley, de forma que se dé cumplimiento al principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, recogido en el artículo 5 de la LGUM.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta del DPCMRE de la ACREA, este Consejo de la Competencia de Andalucía, emite el siguiente,

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 44/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



DICTAMEN

PRIMERO.- Hay que señalar que el borrador del Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía merece a este Consejo, en términos generales, una valoración positiva, en la medida en que constituye un marco para el desarrollo de la economía circular en Andalucía, estableciéndose mecanismos para lograr un modelo circular de producción y consumo, lo que favorece un crecimiento económico sostenible a largo plazo y la generación de empleo, permitiendo una economía más competitiva e innovadora. Los aspectos a destacar del proyecto normativo son los siguientes:

- Se valora positivamente la tramitación electrónica de los procedimientos y de las obligaciones de información, así como la incorporación del sistema electrónico de intercambio de información necesario para garantizar la interoperabilidad entre las distintas Administraciones (artículo 7).
- Asimismo, se valoran de forma positiva las medidas dirigidas a la agilización de los trámites y autorizaciones y la reducción de las trabas administrativas, en relación con la declaración de subproductos y de fin de condición de residuo (artículo 30), la recuperación de materias primas críticas, especialmente las de aparatos eléctricos y electrónicos para su posterior utilización (artículo 38), así como para el almacenamiento temporal de residuos de construcción y demolición que no sean de competencia municipal, principalmente en el entorno rural; así como la reutilización de tierras limpias, y el uso de residuos de construcción y demolición valorizados y techosuelos en operaciones de relleno (artículo 67).
- Además, resulta positivo la declaración de inversiones empresariales de interés estratégico en economía circular, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para la creación de una unidad aceleradora de proyectos de interés estratégico, de las inversiones realizadas en actividades de valorización material (artículo 22), sin la necesidad de la tramitación del procedimiento de declaración de inversión empresarial de interés estratégico para Andalucía establecido en el referido Decreto-ley, con el consiguiente ahorro en plazos en su tramitación, y obteniéndose los efectos asociados a esta declaración en relación con la tramitación administrativa preferente, reducción de plazos, planeamiento territorial y urbanístico y en medioambiente.
- Se valoran también positivamente las medidas que aparecen en el texto normativo que tienen por objeto transparentar las características medioambientales de los distintos productos y servicios, como son la consideración en el proceso de contratación pública sobre que los productos y servicios cuenten con la etiqueta ECOLABEL (artículo 12.3.b)) o que, dentro de las medidas que tienen por objeto el impulso de un modelo económico de

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 45/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



reparación (artículo 19), la Administración de la Junta de Andalucía vaya a elaborar una guía para la definición de las bases y criterios para la estimación del índice de reparabilidad de productos tecnológicos y bienes de equipo, con el objetivo de mejorar la información al consumidor y favorecer su implantación por parte del sector industrial andaluz y que, mediante convenios de colaboración o acuerdos voluntarios con asociaciones de fabricantes, se vaya a formular la puesta a disposición de los consumidores de información relativa al porcentaje de reparabilidad y alargamiento de la vida útil.

- Asimismo, se considera positivo que se vayan a revisar de forma integral las figuras impositivas en materia de residuos, evitándose de esta forma la dispersión normativa al respecto, quedando todas las regulaciones relativas a la fiscalidad ambiental, recogidas en una nueva norma que será objeto de futura aprobación.
- Por último, hay que destacar el empleo de la colaboración público-privada (artículo 70), ya que permite mejorar la competitividad y la innovación de las empresas privadas, considerándose una fórmula eficaz para favorecer la recuperación económica, así como para canalizar los Fondos de Recuperación y Resiliencia Next Generation de la UE.

SEGUNDO.- En relación con la agilización de los trámites y autorizaciones y la reducción de las trabas administrativas, contenidas en el artículo 30, en relación con la declaración de subproductos y de fin de condición de residuo, en el artículo 38, en el que se regula la recuperación de materias primas críticas, especialmente las de aparatos eléctricos y electrónicos para su posterior utilización, y en relación al artículo 67 apartado 3, que según el órgano proponente de la norma serán objeto de concreción en un desarrollo reglamentario posterior, se propone que se establezcan en el texto normativo del Anteproyecto de Ley, los aspectos principales que van a ser objeto de agilización y simplificación de trabas administrativas.

A este respecto hay que señalar que, aunque las inversiones realizadas en actividades de valorización de materiales se declaran inversiones de interés estratégico, con los consiguientes efectos en agilización y reducción de plazos, se echa de menos más medidas que permitan acortar los plazos para la implantación de empresas en el ámbito de la economía circular en Andalucía. Así, para aquellas inversiones en economía circular que están sujetas a Autorización Ambiental Unificada o Integrada, según la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, se traen a colación las observaciones realizadas por este Consejo, en los Informes sobre los Proyectos de Decreto por los que se aprueban los Reglamentos de la Autorización Ambiental Unificada y de la Autorización Ambiental Integrada.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 46/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En definitiva, se recomienda que se estudie por parte del órgano proponente de la norma la concreción de otras medidas de agilización de plazos y simplificación de trabas administrativas, así como la posibilidad de la reducción de plazos en la tramitación, tanto de la Autorización Ambiental Integrada, como de la Autorización Ambiental Unificada, en el ámbito de la implantación de proyectos de inversión en economía circular.

TERCERO.- Respecto a las medidas de fomento o concesión de ayudas reguladas en los artículos 20, 35.2, 46, 53, 55, 56.4, 57.d), 59 y 71.2 del Anteproyecto de Ley, se recuerda que los distintos órganos concedentes de las ayudas o subvenciones, a la hora de definir esas bases reguladoras, y aunque el encaje de los mecanismos de subvención pública se realizaría en el marco de la normativa comunitaria de ayudas de estado (artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), y sin perjuicio de las competencias de la Secretaría General de Acción Exterior de la Junta de Andalucía, deben realizar un examen de la compatibilidad de las medidas de fomento que en su día arbitren con las normas comunitarias reguladoras de las ayudas de Estado.

Además, deberá tenerse en cuenta la perspectiva de la unidad de mercado conforme a la LGUM, pues el régimen de concesión de subvenciones que en su día se determine debe articularse por medio de requisitos vinculados al objetivo de la ayuda propuesta en cada convocatoria y, en ningún caso, podrían ser desproporcionados en relación al fin que persiguen, además de estar debidamente justificados y evitar, en todo caso, el establecimiento de requisitos prohibidos por el artículo 18.2 de la LGUM al limitar la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, entre otras, la exigencia para la obtención de ayudas de requisitos basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador.

CUARTO.- En lo que se refiere al capítulo II del Título II del Anteproyecto de Ley, donde se regulan los aspectos asociados a la contratación pública ecológica, este Consejo quiere manifestar lo siguiente:

- Hay que evitar que en el diseño de los pliegos de contratación se incorporen requisitos medioambientales que pudieran ofrecer ventajas competitivas para determinados operadores, ya que podría provocar la expulsión del mercado de la mayoría de los operadores económicos del sector al no cumplir unas especificaciones concretas que pueden no considerarse los estándares del mercado, aspecto este que puede ser considerado similar a una ayuda de estado. Así, para minimizar los riesgos asociados al establecimiento de criterios subjetivos en el diseño de los pliegos, parece razonable la utilización de mecanismos de objetivación.

Es pertinente recordar, en relación con esta cuestión, que el artículo 9.1 de la LGUM establece que todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 47/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia. En particular, en su apartado 2 c), se prevé que deberán garantizar que la documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos cumplen los principios previamente citados.

El órgano tramitador de la norma debería revisar el tenor del artículo 12.3.a), de manera que la referencia a que se contemplará en los procesos de contratación pública, que productos o servicios se encuentren inscritos en el Registro Público Andaluz de Análisis de Ciclo de Vida, se complete con la posibilidad de la inscripción en un registro con un ámbito territorial distinto al andaluz, que tenga la misma finalidad, o que demuestre la finalidad perseguida por este registro andaluz de otra manera.

- Para una mejor comprensión y seguridad jurídica de la norma, se recomienda que se defina con claridad qué se entiende por “producto clave” (artículo 13), ya sea mediante una referencia a la norma donde se encuentra definido este concepto o mediante la inclusión de una definición en el artículo 3.

QUINTO.- Con respecto a la creación del Registro Público Andaluz de Análisis de Ciclo de Vida, recogido en el artículo 15 del Anteproyecto de Ley, el apartado 1 de dicho precepto establece que tendrá por objeto la inscripción voluntaria del análisis de ciclo de vida de los productos, obras y/o servicios, si bien, en su apartado 2 se deja a un posterior desarrollo reglamentario su estructura, los procedimientos administrativos y los requisitos concretos, para la inscripción en el citado Registro para cada una de las modalidades que se definan, que son elementos importantes a los efectos de valorar su adecuación a las exigencias derivadas de la LGUM, en particular a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación recogidos, en los artículos 5 y 3, respectivamente.

En este sentido, y pese a que se indique en el apartado 1 de este precepto que se trata de un Registro de inscripción voluntaria, ha de destacarse que el artículo 15.4 del proyecto normativo determina que la inscripción en el Registro tendrá una validez por un periodo de tiempo mínimo de cinco años, sujeta a los resultados de verificación de cumplimiento de los requisitos, que podrá ser prorrogado según se establezca reglamentariamente. Así, el apartado 6 establece que la inscripción en el registro se podrá incluir como un requisito o un criterio de valoración para la concesión de líneas de subvenciones y ayudas.

Este Consejo quiere recordar al respecto que si dicha inscripción en el Registro Público Andaluz de Análisis de Ciclo de Vida se configurara como un requisito habilitante para poder ejercer o desarrollar la actividad económica se equipararía a un régimen autorizador, por lo que dicha regulación tendría que ser evaluada conforme a los criterios recogidos en el artículo 17.1 de la LGUM. Por consiguiente, se recomienda que la inscripción en el Registro

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 48/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Público Andaluz de Análisis de Ciclo de Vida sea voluntaria y sin límite temporal, considerándose su inscripción como un criterio de valoración, no como un requisito, y que además se complete el criterio de valoración con la posibilidad de que la inscripción en un registro con un ámbito territorial distinto al andaluz, tenga la misma finalidad, o que se demuestre la finalidad perseguida por este registro andaluz de otra manera.

SEXTO.- En relación con la colaboración público-privada regulada en los artículos 17 y 70 del proyecto normativo, puede merecer una valoración positiva en la medida en que promueva una competencia más efectiva en determinados mercados. Sin embargo, puede tener también efectos negativos sobre la competencia, dado que existe el riesgo de que se produzcan efectos anticompetitivos por el intercambio de información comercialmente sensible, lo que obliga a las instituciones y a las empresas a extremar las precauciones y a las autoridades de defensa de la competencia a vigilar sus actuaciones.

En este sentido, es importante que la información se gestione a través de terceros que sean independientes y, además, que la información comercial intercambiada o difundida entre los operadores sea agregada y censurada para evitar problemas de competencia.

SÉPTIMO.- Sobre la gestión de bienes no vendidos, establecido en el artículo 18 del Anteproyecto de Ley, resulta recomendable que la Consejería competente en materia de residuos, a la hora de establecer una determinada prohibición en materia de eliminación de bienes no vendidos, sustente su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y acredite su proporcionalidad al objetivo de interés general invocado, de manera que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica, conforme a lo establecido en el artículo 5 de la LGUM.

OCTAVO.- En cuanto al fin de la condición de residuos, recogido en el artículo 32 del proyecto normativo, en el sentido de que un residuo valorizado en una instalación de gestión de residuos, deja de ser residuo para que sea usado en una actividad o proceso industrial, con el consiguiente beneficio en la reducción de trámites para los operadores económicos, se recomienda que se detalle el procedimiento y por consiguiente, se modifique el apartado 2 de este mismo artículo, pues dicho apartado establece que se pospone el procedimiento previsto a un posterior desarrollo reglamentario. Este Consejo quiere recordar al órgano proponente de la norma que la exigencia de requisitos para la autorización de residuos constituye un medio de intervención a la actividad económica que, en todo caso, debe analizarse en virtud de los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en los referidos artículos 5 y 17 de la LGUM.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 49/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



NOVENO.- La mejora de la recogida y gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos está regulada en el artículo 40 del Anteproyecto de Ley, y en él se impone a los productores de aparatos eléctricos y electrónicos la asunción de los costes relacionados con la financiación de los puntos limpios municipales.

Adicionalmente, en el apartado 3 de este precepto, se establece que los productores de aparatos eléctricos y electrónicos de tipo industrial, deben implementar campañas de información y concienciación dirigidas al sector, que serán acordadas en el seno del Convenio marco correspondiente.

Lo anterior, supone la incorporación de nuevas cargas económicas adicionales para el operador económico y un nuevo requisito para el ejercicio de su actividad, que deberá superar el test de necesidad y proporcionalidad establecido en el artículo 5 de la LGUM.

DÉCIMO.- La reducción del desperdicio alimentario está regulada en el artículo 50 del proyecto normativo, en el que recoge que se establecerán obligaciones para las personas físicas o jurídicas titulares de actividades incluidas en el ámbito de la Ley, que ejerzan sus funciones en el territorio andaluz, para la reducción del mismo, y establece en el apartado 1 de este mismo artículo objetivos cuantificables para la reducción, del 30% del desperdicio de alimentos para 2025 y del 50% para 2030. Al respecto, este Consejo quiere manifestar que se deben establecer de forma clara y concreta en qué consisten las obligaciones que van a tener que soportar las personas físicas y jurídicas titulares de actividad, sin perjuicio de que sean desarrolladas posteriormente en un instrumento general en materia de desperdicios alimentarios; además, deberían estar en consonancia con los que se establezcan a nivel estatal.

Por último, el apartado 4 establece que los establecimientos de hostelería y restauración deberán facilitar a los clientes que lo soliciten, los alimentos no consumidos en envases compostables, según la norma UNE EN 13432:2001, a excepción de los establecimientos que ofrezcan bufet o menús colectivos. Por este motivo, en aras de aportar una mayor seguridad jurídica a los operadores económicos, así como a los propios consumidores, se recomienda aclarar en el Anteproyecto de Ley sobre quién recaerá el coste asociado a estos envases.

DÉCIMO PRIMERO.- En el artículo 52 del Anteproyecto de Ley se establecen objetivos para el caso de biorresiduos comerciales e industriales, tanto para el caso de que sean gestionados por las entidades locales como de forma privada por los productores de estos residuos, especificándose que se deberán separar en origen sin que se produzca la mezcla con otros residuos para su correcto reciclado, antes del 31 de diciembre de 2023.

Conviene señalar que si bien el objetivo establecido es cuantificable y claro, no coincide plenamente con el objetivo que se ha establecido en el Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados que se está tramitando por el Estado, concretamente en lo

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 50/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



establecido en su artículo 25.3. Por consiguiente, se recomienda que se haga una referencia a la normativa estatal donde se establezca, de forma que se eviten ambigüedades o interpretaciones erróneas que pongan en entredicho el principio de seguridad jurídica y la coherencia de esta norma con el resto del ordenamiento jurídico.

DÉCIMO SEGUNDO.- En relación con las aguas regeneradas, el artículo 60 del proyecto normativo recoge los requisitos que se aplican al titular de autorizaciones de vertido y las autorizaciones o concesiones de reutilización de aguas regeneradas, estableciéndose en su apartado 2, que estará obligado a registrar continua y periódicamente, al menos, el volumen y turbidez del agua vertida y del agua regenerada, así como a llevar a cabo los controles de calidad previstos en la normativa de aplicación. Dichos controles deberán realizarse, verificarse y acreditarse por una entidad autorizada independiente.

En este sentido, debido a que los nuevos requisitos establecidos en el artículo 60 del Anteproyecto de Ley, pueden suponer una carga económica adicional a los operadores económicos, se hace necesario que se evalúe por el órgano proponente de la norma que el establecimiento de nuevos requisitos al titular de autorizaciones de vertido y de autorizaciones o concesiones de reutilización de aguas son necesarios y proporcionados, no existiendo otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica, tal y como establece el artículo 5 de la LGUM, teniendo en cuenta que ya existen autocontroles y planes de inspección establecidos en la normativa vigente con la misma finalidad. Además, se debe concretar en el proyecto normativo qué se entiende por entidad autorizada independiente al objeto de los controles de calidad.

DÉCIMO TERCERO.- Respecto a la constitución del Digital Innovation Hub de economía circular de Andalucía, cuyo objeto será crear una concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas que actúen en el campo de la economía circular, erigiéndose en un instrumento clave de cooperación público privada, hay que advertir que la creación debe realizarse en el marco del cumplimiento de la legislación de defensa de la competencia y, en concreto del artículo 1 de la LDC, en el que se prohíben las conductas colusorias, siendo imprescindible que se introduzca en el Anteproyecto de Ley una referencia explícita al respecto.

DÉCIMO CUARTO.- Por último, en cuanto al régimen sancionador regulado en el Capítulo I del Título VII del Anteproyecto de Ley, que establece multas económicas para las distintas tipologías de infracciones reguladas en los artículos 76, 77 y 78, cuyos importes dependen de la gravedad de la infracción (artículo 79.1) y de su graduación (artículo 80), hay que destacar, que el artículo 79.2 establece la posibilidad de imposición de medidas provisionales. Estas medidas provisionales pueden implicar, tanto para el caso de infracciones graves, como para el caso de infracciones muy graves, restricciones al acceso o al ejercicio de la actividad económica derivadas de su aplicación, ya que pueden imponer

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 51/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



la clausura definitiva o temporal, total o parcial, de las instalaciones, la inhabilitación temporal para el ejercicio de la actividad, así como de otras actuaciones que pueden impedir de forma efectiva el acceso o ejercicio de la actividad económica.

Así, la necesidad de adoptar estas medidas provisionales deberá estar debidamente justificada en la salvaguarda de alguna razón de interés general, como pudiera ser en este caso la salud o la protección del medio ambiente, y deberá analizarse, en atención a la proporcionalidad de estas medidas, la relación de causalidad entre las mismas con las razones de interés general alegadas, de manera que no exista otra alternativa que suscite una menor distorsión o restricción a la actividad económica, tal y como establece el artículo 5 de la LGUM.

De esta manera, se recomienda que en el ejercicio de la potestad sancionadora, se ponga un especial interés en la eliminación de barreras u obstáculos innecesarios o desproporcionados para la actividad económica, reforzándose así las condiciones de competencia efectiva en el mercado. A tales efectos, y en relación con las medidas provisionales establecidas, se considera necesario que éstas solo se pudieran imponer para el caso de la comisión de infracciones que pudieran tener consecuencias muy graves en la salud o en el medioambiente.

DÉCIMO QUINTO.- Este Consejo recuerda que es necesario que los centros directivos y las Consejerías de los que dependen respeten en sus actuaciones cotidianas los principios del Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, que exige la óptica pro competitiva, de buena regulación y de reducción de trabas, tanto para la normativa existente, como de nueva creación. Haciéndose más necesario -si cabe- en estos tiempos de pandemia, que se reduzcan al mínimo las barreras administrativas de entrada al mercado y se simplifiquen los procedimientos y autorizaciones administrativas ex ante, reduciéndose a los estrictamente necesarios, justificados y de interés público, sin perjuicio del control ex post que tiene toda Administración.

José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaverál
PRESIDENTE

Luis Palma Martos
VOCAL PRIMERO

M^a del Rocío Martínez Torres
VOCAL SEGUNDA

José Félix Riscos Gómez
SECRETARIO

P.A. (Artículo 13.2 Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía)

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	25/03/2021	PÁGINA 52/52
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	