

Expte n.º:

MEMORIA ECONÓMICA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE ECONOMÍA CIRCULAR

A los efectos previstos en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económica-financiera, se elabora la presente **Memoria Económica del Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía:**

1. INTRODUCCIÓN

La Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, establece en su artículo 35 que los proyectos de disposiciones legales y reglamentarias, las propuestas de planes con contenido económico-financiero, de contratos y de convenios y de cualquier otra actuación de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus Organismos Autónomos que afecte o pudiera afectar a los ingresos y gastos públicos, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y atenerse a las disponibilidades presupuestarias.

Para ello, establece que en los supuestos que se determinen mediante Decreto se elaborará una memoria económica que, además de ser evaluados, ponga de manifiesto de forma detallada cuantos datos resulten precisos para conocer la incidencia económico-financiera de su ejecución. Por ello, el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe de actuaciones con incidencia económico-financiera, establece aquellos supuestos de actuaciones para los que habrá de elaborarse dicha memoria económica y los supuestos o propuestas de actuaciones respecto de las que se deberá informar a la Dirección General de Presupuestos. Igualmente recoge diferentes aspectos relativos a la Memoria económica.

En otra instancia hay que considerar el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que establece que en los expedientes relativos a la elaboración de disposiciones de carácter general deberá figurar, entre otros documentos, una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación.

La Instrucción de 22 de abril de 2009, de la Secretaría General Técnica, sobre la petición de informe a la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía y Hacienda, previsto en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, recoge y describe los supuestos en que procede elaborar memoria económica, el contenido y modelo de memoria, la petición de informe a la Dirección General de Presupuestos, y el contenido de los respectivos anexos que deben presentarse junto a la memoria.

Teniendo en cuenta lo dispuesto anteriormente, el objeto de esta memoria ***es realizar una valoración de la incidencia económico-financiera y la repercusión del Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía en los próximos años.***

2. ANTECEDENTES

La Unión Europea ha ido avanzando progresivamente en la senda de la sostenibilidad a través de la acción conjunta y concertada de los sectores público y privado, fomentando la responsabilidad individual y la participación social. Hace más de una década, en el VI Programa Comunitario en materia de medio ambiente (2001–2010), se puso de manifiesto la necesidad no sólo de mejorar en la



FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS DAVID FERNANDEZ GUERRA	03/11/2020	PÁGINA 1/9
VERIFICACIÓN			

aplicación de las normas ambientales, sino de adoptar un enfoque más global e integral, que promoviese los cambios necesarios en el sistema social y productivo.

En 2015 la Asamblea General de la Naciones Unidas, con el propósito de crear un conjunto de objetivos mundiales relacionados con los desafíos ambientales, políticos y económicos a los que se enfrenta el mundo, aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que, mediante 17 Objetivos y 169 metas buscan erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad de todos, suponiendo a su vez, el antecedente a la normativa que será desarrollada por Europa en los años siguientes dirigida a la consecución de los mismos.

Ese mismo año, a través de la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular” (COM/2015/614 final)», se exponen medidas concretas e ideas básicas para avanzar en una transición económica, social y ambiental que, suponen un impulso significativo hacia la economía circular y que dio lugar a propuestas legislativas en diferentes materias pero con esta filosofía en común.

Así, diferentes propuestas legislativas, introdujeron nuevos objetivos comunes para la Unión Europea en materia de reciclado y reducción del vertido con vistas al 2030, entre estas destacan las adoptadas en mayo de 2018 (Directivas (UE) 2018/849, (UE) 2018/850, (UE)2018/851 y (UE) 2018/852). Junto a éstas, para acelerar la transición hacia un modelo circular y en coherencia con la Estrategia europea sobre el Plástico, la Unión Europea aprobó la Directiva 2019/904, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente y desarrolló un ambicioso marco estratégico que aunaba la Estrategia Europea de Bioeconomía: “Una bioeconomía sostenible para Europa: consolidar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente” (COM/2018/673 final); y la Estrategia Industrial Europea: “Un nuevo modelo de industria para Europa” (COM/2020/102 final), como motor y herramienta óptima en la readaptación del sistema productivo, con grandes oportunidades para la creación de empleo y la mejora en la competitividad de las empresas.

En marzo de 2020, mediante la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva”(COM/2020/98 final)», la Comisión, aborda nuevas bases para la transición, centrando las necesidades de actuación sobre el diseño y la producción, bajo la premisa de garantizar que los recursos utilizados se mantengan en la economía durante el mayor tiempo posible, incidiendo sobre las pautas de consumo para evitar la generación de residuos. Este documento puntualiza que a través del conjunto de medidas presentadas se generarán oportunidades de negocio y trabajo, contribuyendo plenamente a la neutralidad climática y potenciando la investigación, la innovación, la digitalización y el pleno empleo, constituyendo un programa de futuro para alcanzar una Europa sostenible y más competitiva en cooperación estrecha con los agentes económicos, los consumidores, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

El objeto de estos planes de acción era crear una migración plena a un modelo circular, exigiendo un compromiso a largo plazo a todos los niveles e invitando a los Estados miembros a desempeñar plenamente su papel en la acción de la Unión Europea, integrándola y complementándola con la acción nacional. Para ello, y siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea, la



FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	03/11/2020	PÁGINA 2/9
	DAVID FERNANDEZ GUERRA		
VERIFICACIÓN			

implementación de la Economía circular debe hacerse a todos los niveles mediante la trasposición de las determinaciones de dichos Planes y directivas al ordenamiento jurídico nacional y autonómico.

En materia de medioambiente, la Comunidad Autónoma de Andalucía, dispone de numerosas normativas y planes de desarrollo elaborados por la Consejería competente en materia de medio ambiente, así como de normas y planes económicos que deben integrarse hacia este nuevo modelo. Es interesante destacar la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía y el Acuerdo de 18 de septiembre de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia Andaluza de Bioeconomía Circular.

En esta línea, mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 30 de abril de 2019, se aprobó el acuerdo por el que se insta a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, a iniciar las actuaciones necesarias para la tramitación del Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía.

3. MOTIVOS Y JUSTIFICACIÓN

El Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía pretende establecer las bases fundamentales que aborden, de manera transversal, la transición hacia un nuevo modelo económico, social y ambiental en Andalucía, 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. Todo ello, mediante la creación de un marco normativo, en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, destinado al desarrollo de un nuevo modelo de economía.

Para una correcta transición, es necesario facilitar un sistema que permita una gestión racional y sostenible de los recursos incidiendo al máximo sobre su valor y uso, así como en el de los residuos, favoreciendo su reducción, reciclaje, reutilización y valorización, el ahorro energético, y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Es decir, un modelo en el que los productos cierren su ciclo de vida, que revierta el valor intrínseco de los recursos en un nuevo producto y que genere un mayor valor añadido para la economía, mejorando así el bienestar de la población y disminuyendo la incidencia sobre el medioambiente. Para que este cambio sea integral se hace necesaria la participación de las empresas, como eje vertebrador; la sociedad, como motor de cambio; y la administración, como fuerza impulsora y facilitadora. No obstante, en este contexto, la economía circular no solo pretende la incorporación del valor de la producción a la economía, sino la mejora en las condiciones de vida de los ciudadanos, la digitalización, el aumento en la cooperación industrial y la transición completa hacia un modelo sostenible y bajo en emisiones.

Los nuevos modelos de producción y consumo, por tanto, tendrán éxito en la medida que sean asumidos e incorporados en el día a día de la ciudadanía andaluza, de todas las empresas e industrias, y se den facilidades públicas para poder lograr el cambio de modelo y alcanzar los objetivos propuestos. Es decir, se hace necesaria la movilización del sector público, los agentes económicos, los consumidores y la sociedad civil en su conjunto. Se considera, por tanto, justificada la necesidad de la elaboración de un marco legislativo idóneo sobre el que asentar las bases de la transición económica.

El texto busca generar un adecuado marco legislativo para llevar a cabo lo expuesto en el párrafo anterior. A nivel específico se ha considerado importante la eliminación de las trabas burocráticas que pueden surgir en la transición hacia el nuevo modelo económico, la creación de medios



FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	03/11/2020	PÁGINA 3/9
	DAVID FERNANDEZ GUERRA		
VERIFICACIÓN			

administrativos que faciliten los procesos necesarios, la adaptación del sistema de gestión de los residuos, el impulso directo de actividades y de proyectos de economía circular, el diseño de prácticas de sensibilización y de un proceso de información y concienciación ciudadana. Todos ellos se verán reforzados mediante una estrategia que defina todas las medidas necesarias para la completa y correcta consecución de los objetivos propuestos.

4. INCIDENCIA ECONÓMICO-FINANCIERA.

El anteproyecto crea la Oficina Andaluza de Economía Circular, que tendrá naturaleza de unidad administrativa, conforme al artículo 14 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, para el desarrollo de las funciones de asesoramiento, dinamización, coordinación, gestión e impulso del modelo circular en Andalucía. La incidencia económico-financiera de la norma se traduce en el gasto de personal necesario para el desarrollo de las funciones y obligaciones necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en la norma para la Oficina de Economía circular. Éstas se materializarán en la provisión de 18 puestos de trabajo, divididos en:

— **Un jefe de departamento de Economía Circular**

Asumiendo las competencias inherentes a la Oficina en las labores de coordinación, gestión del personal, seguimiento de los trabajos, toma de decisiones e interlocución con el jefe de servicios en materia de residuos.

— **Dos técnicos para el desarrollo de una estrategia sobre economía circular, así como para labores de coordinación, asesoría en la realización y adaptación de la planificación y las normas sectoriales**

En primer lugar, la estrategia expuesta en el artículo 9 del Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía precisa de personal para su elaboración y coordinación, así como para el seguimiento de la implantación de todas las medidas que se extraerán de su realización y su evaluación.

Además, y siendo una función específica de la oficina la labor de asegurar la integración del modelo circular en las políticas sectoriales e instrumentos de planificación que se desarrollen ya que el artículo 11 establece que las administraciones publicas procuraran la integración de los principios y criterios de economía circular en los planes y programas, que deberán cumplir con los principios rectores, los objetivos y las determinaciones que el anteproyecto de ley de Economía Circular establece. Se hace necesaria la consideración de dos técnicos para el desarrollo de éstos instrumentos de planificación que se extraen del anteproyecto, así como para la coordinación y asesoría en la realización y adaptación de otros instrumentos de planificación o normativos.

— **Un técnico para el Registro del análisis de ciclo de vida, la asesoría sobre compra pública ecológica y criterios de circularidad en los pliegos de contratación donde se tenga en cuenta el uso del coste de ciclo de vida.**

Siendo la evaluación de todo el ciclo de vida de los productos y servicios, uno de los puntos clave del nuevo modelo productivo, se hace imprescindible la presencia de una persona que lleve a cabo todas las medidas necesarias para la promoción e impulso de implantación del análisis de ciclo de vida, dentro de los diferentes sectores y las cadenas de valor en Andalucía. Además, también asumirá las funciones para el desarrollo, seguimiento, mantenimiento y control del Registro



FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	03/11/2020	PÁGINA 4/9
	DAVID FERNANDEZ GUERRA		
VERIFICACIÓN			

público andaluz de análisis de ciclo de vida, adscrito a la Consejería competente en materia de medioambiente, y su promoción para su uso en todo el territorio.

Por otro lado, dada la especificidad y cualificación técnica que requiere el personal funcionario encargado de la tramitación y gestión de los expedientes de compra pública, este técnico llevará a cabo las labores de formación y capacitación específica para la implementación de criterios relativos a economía circular en los pliegos de contratación.

- **Dos técnicos dedicados a la implementación efectiva y coordinación de las disposiciones que establece la norma para la Junta de Andalucía, la recogida de datos y el seguimiento de la economía circular en la región, y otro técnico para el asesoramiento y apoyo en la transición económica en las cadenas de valor de los productos clave y los sectores prioritarios para Andalucía.**

Para el éxito y mejora del nuevo modelo de economía circular en Andalucía es necesario, por parte de la administración, el seguimiento de aplicación de los aspectos dispuestos por la Ley de economía circular, para así poder, evaluar el avance de implantación de la misma, el acierto de las medidas establecidas y, a su vez, fomentar una mejora continua del modelo. Junto a esta labor de monitorización del texto normativo, éstos técnicos abordaran aquellas disposiciones que debe llevar a cabo la Junta de Andalucía, según se dispone en el anteproyecto de ley. Entre las que, se puede destacar:

- La elaboración, mantenimiento y coordinación de plataformas.
- La creación de bases y criterios para la estimación del índice de reparabilidad de productos tecnológicos y bienes de equipo.
- La participación en los grupos de trabajo sobre economía circular para promover el intercambio de información y actuaciones en materia de simbiosis industrial.
- El asesoramiento en la constitución del Digital Innovation Hub andaluz de economía circular.
- La gestión y coordinación de la bolsa de subproductos y la plataforma de intercambio de residuos industriales.
- El fomento para la constitución de fondos circulares de conectividad digital.

Por último, el anteproyecto, al igual que los planes de acción de la comisión, considera prioritarias algunas cadenas de valor de productos clave, para las que se determinan indicaciones específicas que permitirán una correcta transición hacia una economía circular. Con este objeto, dentro de las funciones de la oficina circular, se debe impulsar la creación de grupos de trabajo de estos sectores en los que se facilite el intercambio de información, el establecimiento de alianzas y la colaboración con las partes interesadas en las cadenas de valor de productos claves. Que permitan determinar cuáles son los debilidades y amenazas en la expansión de los mercados de productos circulares y las formas de solventarlas.

- **Dos técnicos para la realización de los procedimientos administrativos establecidos sobre subproductos y fin de condición de residuo, así como el impulso en la agilización de los trámites.**

En ausencia de las órdenes previstas en el artículo 5 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, y conforme a lo previsto en la normativa básica estatal, se hace necesario iniciar procedimientos que faciliten la consideración de una sustancia u objeto como subproducto



FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	03/11/2020	PÁGINA 5/9
	DAVID FERNANDEZ GUERRA		
VERIFICACIÓN			

o un residuo valorizado como recurso. Para ello es necesario dotar a la administración de personal para la simplificación de los trámites y la agilización de la consideración de mecanismos que permitan llevar a cabo los procedimientos oportunos para la reducción de los residuos.

La Oficina Andaluza para la Economía Circular realizará un análisis de la situación administrativa y legal de la declaración de subproductos y de fin de condición de residuo, así como de aquellos residuos que pueden ser autorizados como material de entrada para la operación de valorización, los procedimientos y técnicas de tratamiento permitidos y el establecimiento de criterios de calidad para los materiales que dejan de ser residuos tras la operación de valorización, en consonancia con las normas aplicables en materia de productos, incluyendo los valores límite para las sustancias contaminantes cuando sea necesario.

- **Un técnico para el apoyo a las administraciones locales en la implementación de la Ley, así como en la elaboración de la planificación local en materia de economía circular.**

La aplicación del modelo circular en la gestión de los residuos requiere que las entidades locales, en quienes recae la competencia, establezcan nuevas disposiciones y medidas concretas para la consecución de los objetivos establecidos por las directivas europeas de residuos, mediante la transposición de dichas obligaciones a las ordenanzas municipales. Para ello, se hace necesario un asesoramiento en el diseño e implantación de medidas y modelos de gestión de residuos municipales por parte de la administración autonómica, de forma que permita aplicar y establecer medidas que ya han sido probadas, con el objeto de optimizar recursos y experiencias por parte de los diferentes municipios.

- **Un técnico para la coordinación interadministrativa autonómica y supraautonómica, para la implementación de la estrategia nacional, los planes y requisitos comunitarios, y la adecuación con lo establecido por otras autonomías y dentro de la propia autonomía.**

Para la transición completa y efectiva hacia el nuevo modelo de economía circular, es necesario que se consideren, además de las disposiciones europeas y nacionales, todas aquellas disposiciones legales, existentes y en estado de tramitación, que pudiesen afectar al futuro económico, social y ambiental de la comunidad autónoma. Es por ello por lo que se hace necesario un técnico que monitorice la adecuación e implementación de las normas y directivas de rango superior y la coordinación de las disposiciones legales vigentes en las diferentes consejerías e instituciones.

- **Ocho técnicos, uno en cada Delegación Territorial, para labores de asesoramiento, gestión y vigilancia.**

Como ya hemos dicho, para la transición completa y efectiva hacia el nuevo modelo de economía circular, es necesario la participación y coordinación de diferentes instituciones que, dada la idiosincrasia y extensión de la comunidad autónoma andaluza, hacen necesario establecer un técnico para cada provincia que abogue por la consideración de las particularidades de cada territorio en la implantación del nuevo modelo y su estrategia de aplicación.

- **Un jefe de negociado para la realización de actividades de gestión y registro de la Oficina de Economía Circular.**

Al ser una norma base, ésta precisa de un marco legislativo sobre el que construir la nueva realidad económica, ambiental y social de la región, cuyos compromisos futuros precisarán de una



FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	03/11/2020	PÁGINA 6/9
	DAVID FERNANDEZ GUERRA		
VERIFICACIÓN			

concreción posterior, a través de una regulación ulterior a la Ley. Esta regulación, definida en órdenes, reglamentos, decretos, etc., cuantificará desde una óptica más específica los costes y necesidades de financiación de cada una de las obligaciones, cuyo desarrollo quedará establecido en la norma evaluada.

En el presente informe se procede a recoger aquellas medidas que presentaran una afectación futura, dejando la evaluación de la incidencia económico-financiera a las memorias económicas específicas de las disposiciones enunciadas. Aquellas disposiciones que deben tenerse en especial consideración por su futura incidencia económico-financiera son:

1. La elaboración de una estrategia para el impulso de la economía circular que define medidas para el cumplimiento de los objetivos expuestos en el anteproyecto de ley, que precisa de financiación.
2. La planificación en materia de desperdicio alimentario y las acciones que se desprenderán de su ella.
3. La elaboración de mecanismos de promoción de las actividades relacionadas con la economía circular, incentivando la realización de actividades de economía circular consideradas prioritarias por la norma.
4. La creación de un impuesto sobre la eliminación de residuos mediante depósito en vertederos o incineración, que generará unos ingresos que quedarán afectados a la gestión de los residuos y el impulso de la economía circular.

Además de estas obligaciones concretas, de la norma se desprenden algunas prácticas a realizar por parte de las administraciones públicas que, pudiéndose incorporar dentro de acciones o partidas presupuestarias ya contempladas, deberían tenerse en consideración al suponer una modificación estructural de los gastos en los aspectos que encierran. Entre estas podemos encontrar las campañas de sensibilización y concienciación y las prácticas de información y participación pública.

Lo dispuesto en este documento, constata que la aprobación del Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía supone un compromiso de gasto futuro por parte de la Junta de Andalucía.

En Sevilla,

V.B. EL JEFE DEL SERVICIO DE RESIDUOS Y CALIDAD DEL SUELO

Fdo. David Fernández Guerra

LA DIRECTORA GENERAL DE CALIDAD AMBIENTAL Y CAMBIO CLIMÁTICO

Fdo. María López Sanchís



FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	03/11/2020	PÁGINA 7/9
	DAVID FERNANDEZ GUERRA		
VERIFICACIÓN			

5. ANEXO A

5.1 ANEXO I. Gastos de personal

Precepto	Evaluación				Coste
	Altas y Bajas		Número	Retribución media	
	Personal/Plazas	Nivel			
Oficina de Economía Circular:					
DP. ECONOMÍA CIRCULAR Y RESP. AMPLIADA PRODUCTOR	Personal funcionario - A1	25	1	54 989,40 €	54 989,40 €
A.T.- ECONOMÍA CIRCULAR	Personal funcionario - A1	25	16	51 422,81 €	822 764,96 €
NG. GESTIÓN Y REGISTRO ACTIVIDADES	Personal funcionario - C1	18	1	33 886,56 €	33 886,56 €
	TOTAL ALTAS		18		911 640,92 €
	TOTAL BAJAS		-		-
	TOTAL INCREMENTO NETO		18		911 640,92 €

5.4 ANEXO IV. Resumen y financiación

Año	Gastos			Financiación			Total
	Personal	Otros gastos corrientes	Capital	Recursos generados	Créditos Presupuestos Comunidad		
					Con cargo a bajas	Nuevas dotaciones	
2022	911 640,92 €				911 640,92 €		911 640,92 €





FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS DAVID FERNANDEZ GUERRA	03/11/2020	PÁGINA 9/9
VERIFICACIÓN			