

Expte. n.º

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE ECONOMÍA CIRCULAR DE ANDALUCÍA.

A los efectos previstos en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como en la Instrucción de noviembre de 2019 de la Viceconsejería de Agricultura, Ganadería y Pesca y Desarrollo Sostenible, sobre la elaboración de anteproyectos de Ley y disposiciones de carácter general, se emite la presente **memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad del Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía.**

1. Justificación de la necesidad de impulsar la tramitación del anteproyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

Como consecuencia de la crisis sanitaria del COVID-19, se dicta el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social, habida cuenta de la incidencia que la expansión del virus ha provocado en la paralización de la actividad social y económica. De conformidad con lo anterior, la Junta de Andalucía ha aprobado medidas urgentes destinadas a paliar el fuerte impacto social y económico que estas circunstancias van a provocar. Las previsiones de crecimiento auguran una lenta recuperación de la economía andaluza.

Ante esta situación de recesión, el Gobierno de Andalucía tiene el firme propósito de contribuir a la recuperación económica a través de la Ley de Economía circular de Andalucía que pretende establecer un nuevo modelo económico que desarrolle modelos de consumo más respetuosos con el medioambiente. A través de este nuevo marco normativo se potencia el desarrollo de la actividad económica, suprimiendo cargas innecesarias a empresas y particulares, y agilizando los trámites para la gestión de subproductos y fin de condición de residuos, así como el establecimiento de acuerdos de colaboración, que permitan un uso eficaz de los recursos y una disminución de los residuos de la comunidad autónoma, lo que repercutirá en la mejora de la calidad de vida de los andaluces, la sostenibilidad del territorio, el progreso de la actividad económica y el empleo, factores que coadyuvan en la consecución del bienestar general de la ciudadanía y del entorno en el que se relacionan.

Así, la gestión de la situación de la crisis económica ocasionada por la crisis sanitaria del COVID-19, junto con la urgente necesidad de tramitar de forma inmediata esta nueva ley para el impulso de la actividad económica y del empleo en Andalucía, hace que se considere necesario tramitar mediante el procedimiento de urgencia el anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía.

Esta tramitación se regula en el artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, reduciendo a la mitad los plazos del procedimiento ordinario.

La tramitación del anteproyecto de ley por el procedimiento de urgencia conlleva una necesaria reducción de los plazos administrativos durante la tramitación del anteproyecto hasta su aprobación, como proyecto de ley, por el Consejo de Gobierno, sin que necesariamente deba producirse una merma en los procesos de participación y concertación.



FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	03/11/2020	PÁGINA 1/8
	DAVID FERNANDEZ GUERRA		
VERIFICACIÓN			

La participación ciudadana quedará ampliamente garantizada mediante el preceptivo trámite de información pública, que se publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, así como en el portal de transparencia, a fin de que los agentes implicados y los particulares puedan alegar cuantas consideraciones estimen oportunas, lo que será completado con las acciones de difusión, participación y concertación señaladas en la memoria de participación ciudadana.

Así mismo, la participación de los municipios queda garantizada a través del informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, órgano de representación conforme al artículo 57.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.

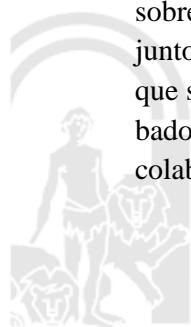
Por todo lo anterior, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, concurren razones de interés público para tramitar con urgencia esta ley: la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y activación de la economía andaluza.

2. Antecedentes

La Constitución Española en su artículo 148.1. 9.^a reconoce que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de gestión de la protección del medioambiente. De acuerdo con ello, el artículo 197.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía exige que los poderes públicos orienten sus políticas y dispongan los instrumentos adecuados para hacer compatible la actividad económica con la óptima calidad ambiental, velando porque los sectores productivos protejan de forma efectiva el medio ambiente. Promoviendo el uso sostenible, eficiente y responsable de los recursos naturales de acuerdo con el interés general. Por otra parte, el artículo 149.1. 23.^a de la Constitución determina la competencia de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección del medioambiente. En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esta previsión constitucional tiene su reflejo en el artículo 57.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Asimismo, el artículo 58 otorga a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias compartidas sobre la actividad económica.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía establece en su título VII, mediante artículos sucesivos, que corresponde a la Junta de Andalucía la protección del medio ambiente, la conservación de la biodiversidad, así como de la riqueza y variedad paisajística de Andalucía, para el disfrute de todos los andaluces y andaluzas y su legado a las generaciones venideras. Para ello, los poderes públicos promoverán el desarrollo sostenible mediante el uso racional de los recursos naturales, garantizando su capacidad de renovación, y la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera y dispondrá los instrumentos adecuados para hacer compatible la actividad económica con la óptima calidad ambiental, mediante el desarrollo tecnológico y biotecnológico, así como la educación, la investigación y el empleo de recursos autóctonos orientados a procurar la mayor autonomía en materia agroalimentaria.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se gestaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012. El propósito era crear un conjunto de objetivos mundiales relacionados con los desafíos ambientales, políticos y económicos a los que se enfrenta nuestro mundo. Que fueron refrendado en 2015, mediante el Acuerdo de París aprobado en la Conferencia sobre el Cambio Climático (COP21) en la que se estableció una alianza de colaboración entre todos los países y partes interesadas, a través de la Agenda 2030 para el Desarrollo



FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	03/11/2020	PÁGINA 2/8
	DAVID FERNANDEZ GUERRA		
VERIFICACIÓN			

Sostenible, siendo esta un plan para la aplicación e implantación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) antes de 2030.

Bajo este marco, en Europa, se establece en el año 2015, por parte de la comisión europea, 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”», que se centra en medidas a escala europea para hacer realidad la economía circular, exigiendo, a su vez, 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. Siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea, la 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.

Esto, unido a la aparición de nuevos objetivos y medidas de actuación surgidos como consecuencia de la aprobación del paquete de medidas de la Unión Europea para la economía circular en 2015, y su posterior actualización 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”», junto a las propuestas realizadas mediante la «Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030», hacen necesaria la formulación de disposiciones para la transformación de la economía e industria andaluza hacia este nuevo modelo de producción y consumo.

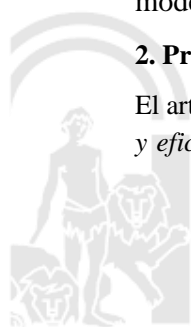
Así, mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 30 de abril de 2019, se aprobó el acuerdo por el que se insta a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, a iniciar las actuaciones necesarias para la tramitación del Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía.

El Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía trata de ser el marco estratégico que permita a la Comunidad Autónoma de Andalucía cumplir con los objetivos de obligado cumplimiento en materia de economía circular marcados por la normativa europea y estatal. Así como abordar, transversalmente y con alcance estructural, muchos de los cambios que son necesarios para incentivar y acelerar el desarrollo de una economía más competitiva, más innovadora, capaz tanto de renovar los sectores productivos tradicionales como de abrirse decididamente a las nuevas actividades demandantes de empleos estables y de calidad, haciendo frente a los problemas sociosanitarios y económicos actuales que muestran una relación estrecha con la protección del medioambiente.

Actualmente la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de medioambiente, dispone de numerosas normativas y planes de desarrollo elaborados por la Consejería competente en materia de medio ambiente en el ejercicio de las competencias que le atribuye tanto la normativa básica estatal como la autonómica, así como de normas y planes económicos que deben integrarse hacia este nuevo modelo.

2. Principios de necesidad y eficacia

El artículo 129.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece que: *“En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una*



FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS DAVID FERNANDEZ GUERRA	03/11/2020	PÁGINA 3/8
VERIFICACIÓN			

identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución”.

En cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia, este anteproyecto de Ley se justifica por razones de interés general, dado que recogerá las futuras directrices para la transición hacia un futuro modelo económico, social y ambiental, que implicará una transformación ordenada hacia una economía sostenible, baja en carbono y resiliente al clima, teniendo como objetivos:

- Favorecer el desarrollo económico sostenible en Andalucía, mediante la implantación del modelo de economía circular en torno al cual se desarrolle un nuevo tejido empresarial, que diseñe, desarrolle y aplique soluciones innovadoras en los procesos productivos en general y en la gestión de los residuos en particular, lo que supondrá generación de empleo sostenible y generación de nuevas oportunidades de mercado.
- Preservar el medioambiente andaluz, optimizando el uso de los recursos naturales, minimizando la producción de residuos y favoreciendo la transición hacia un modelo económico tendente a la neutralidad climática.
- Aumentar la resiliencia y competitividad de la economía andaluza estableciendo modelos productivos complementarios y con capacidad de respuesta ante circunstancias globales y cambios climáticos.
- Contribuir a optimizar los ciclos productivos y la simbiosis industrial, facilitando el aprovechamiento de todos los flujos de sus ciclos de producción y consumo, de manera que estos puedan ser re introducidos en el mismo u otros.
- Fomentar la investigación, el desarrollo y la innovación a lo largo del ciclo de vida de los productos, desde el ecodiseño hasta la gestión de los residuos para la generación de soluciones innovadoras que permitan disminuir el uso de recursos naturales y materias primas, alargar la durabilidad de los productos y servicios y minimizar la generación de residuos, así como contribuir a mitigar los efectos del cambio climático mediante la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.
- Promover la información, la participación y la concienciación ciudadana mediante el fomento de una cultura basada en la corresponsabilidad ambiental, en el comportamiento diario de las personas consumidoras, las empresas y las administraciones.
- Incorporar al ordenamiento jurídico andaluz los objetivos de producción y gestión de residuos establecidos en la normativa comunitaria.
- Contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, así como al Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y competitiva.

Esta norma se encuadra en el deber inherente a los poderes públicos dispuesto en el Título VII del Estatuto de Autonomía para Andalucía, enunciado con anterioridad. Según este Título, los poderes públicos promoverán el desarrollo sostenible mediante el uso racional de los recursos naturales, garantizando su capacidad de renovación, y la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera, y dispondrá los instrumentos adecuados para hacer compatible la actividad económica con la óptima calidad ambiental, mediante el desarrollo tecnológico y biotecnológico, así como la educación, la investigación y el empleo de recursos autóctonos orientados a procurar la mayor autonomía en materia agroalimentaria.

La Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, y en concreto, la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, tiene atribuidas, entre otras, las competencias de ejecución de las



FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	03/11/2020	PÁGINA 4/8
	DAVID FERNANDEZ GUERRA		
VERIFICACIÓN			

políticas para la transición hacia un nuevo modelo energético y económico, sin perjuicio de las competencias de otros órganos de la Administración de la Junta de Andalucía y del carácter transversal de estas políticas, en virtud del artículo 15 del Decreto 103/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.

Así, 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.

Se trata de ser el marco estratégico que permita a la Comunidad Autónoma de Andalucía reforzar y acelerar la transición de Andalucía hacia una economía circular que nos permita cumplir con los objetivos de obligado cumplimiento marcados por la normativa europea y estatal ambiental, así como la consecución de los Objetivos marcados por la agenda 2030.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, reformado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, dispone en su artículo 57.1 que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.^a de la Constitución, en materia de prevención ambiental. Por tanto, el anteproyecto de ley es el instrumento adecuado para garantizar la consecución de los fines citados.

3. Principio de proporcionalidad.

El artículo 129.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, determina que: *“En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios”*.

Todas las medidas e instrumentos propuestos han sido examinados junto a las alternativas existentes para la consecución del mismo resultado, considerando la proporcionalidad de cada una de ellas, siendo así la regulación del documento evaluado proporcional a la finalidad que persigue, sin que establezca cargas u obligaciones innecesarias a sus destinatarios,

4. Principio de seguridad jurídica.

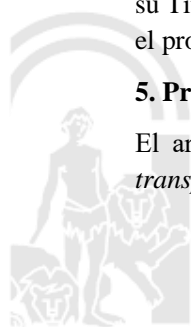
El artículo 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, determina que: *“A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”*

En la elaboración del Anteproyecto de Ley se ha tenido en cuenta el resto de ordenamiento jurídico, realizando la norma conforme a los objetivos nacionales y comunitarios, y siendo coherente con toda la legislación autonómica. Por ello, además de cumplir con lo establecido en el Estatuto de Autonomía, el anteproyecto pretende facilitar una correcta adecuación de la normativa supraautonómica, además de un entorno jurídico fácilmente interpretable por las personas y empresas.

Asimismo, a Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, recoge en su Título VI el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, y en concreto en el artículo 43 el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley.

5. Principio de transparencia.

El artículo 129.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, determina que: *“En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la*



FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	03/11/2020	PÁGINA 5/8
	DAVID FERNANDEZ GUERRA		
VERIFICACIÓN			

normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas”.

En este sentido, el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, referido a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, establece que con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma.

En virtud de lo dispuesto en el citado artículo y en cumplimiento del Acuerdo de 27 de diciembre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que adoptan medidas para habilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración normativa a través del portal de la Junta de Andalucía, se procedió al trámite de consulta pública previa para la elaboración del proyecto de Ley a través del portal de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, con fecha 30 de enero de 2020, y habilitando hasta el día 12 de marzo de 2020 para la remisión de aportaciones a través del correo aleca.cpp.cagpds@juntadeandalucia.es. Asimismo, una vez iniciado el procedimiento, se realizará el trámite de audiencia pública a Ministerios, Diputaciones Provinciales, Corporaciones Locales, otras Administraciones y Entidades Públicas y agentes económicos y sociales.

A su vez, y más allá de lo previsto en los cauces de participación establecidos reglamentariamente, para el texto evaluado se ha realizado un taller técnico de participación ciudadana, que buscó, además de acercar el anteproyecto a los agentes económicos y sociales, enriquecer la iniciativa legislativa con la incorporación de los diferentes puntos de vista de los principales sectores de la realidad económica y social de andaluza.

6. Principio de eficiencia.

Finalmente, el artículo 129.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, determina que: *“En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos”.*

Este proyecto de ley no establece ninguna carga administrativa derivada de su aplicación. Uno de los pilares básicos en la transición hacia un modelo económico circular ha sido la eliminación de todas aquellas cargas administrativas que pudiesen lastrar la correcta adaptación del sistema, procurando agilizar todos los trámites administrativos actuales.

Por lo expuesto, se considera que la elaboración del anteproyecto de Ley Andaluza de Economía Circular, cumple con los principios de buena regulación en virtud de lo dispuesto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

7. Tabla de vigencia

El Anteproyecto de Ley afecta a las siguientes disposiciones:

- Deroga el Impuesto sobre depósito de residuos peligrosos, regulado en el Capítulo I, Título II de la Ley 18/2003, de Medidas Fiscales y Administrativas y en el 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, por la creación de un nuevo impuesto que recoge el mismo hecho imponible.



FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	03/11/2020	PÁGINA 6/8
	DAVID FERNANDEZ GUERRA		
VERIFICACIÓN			

8. Referencia a las actuaciones previas y valoración de altas en el Registro de Procedimientos Administrativos

En relación con el alta en el Registro de Procedimientos Administrativos, se crea a través de la norma, presentando la necesidad futura de alta:

- El Registro de Análisis del Ciclo de Vida, adscrito a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, que tendrá por objeto la inscripción voluntaria del análisis de ciclo de vida de los productos, servicios y organizaciones, con un carácter público, sin perjuicio de lo establecido en la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal o de la salvaguarda del secreto industrial. No obstante, la estructura, los procedimientos administrativos y los requisitos concretos, para la inscripción se desarrollarán posteriormente mediante Orden de dicha Consejería.

9. Decisión motivada sobre el trámite de audiencia e información pública

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45.1. c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el anteproyecto será sometido a los siguientes trámites:

- Trámite de información pública: al resultar conveniente que el texto se someta a la mayor difusión posible, al objeto de que la ciudadanía conozca la norma y su incidencia y pueda realizar las observaciones y aportaciones que estime de interés. Este trámite se llevará a cabo mediante Resolución de esta Dirección General, que se publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, a fin de que sea posible examinar el expediente durante un período no inferior a quince días hábiles
- Trámite de audiencia a la ciudadanía: al afectar a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, se le dará audiencia durante un plazo no inferior a quince días hábiles a través de aquellas organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. Este trámite se llevará a cabo mediante Resolución de esta Dirección General, que se publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

10. Aplicaciones informáticas

El Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía no requiere la creación expresa o el desarrollo de una aplicación informática para su efectiva implantación.

11. Valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía

Durante la redacción del anteproyecto, se ha buscado eliminar cualquier carga administrativa innecesaria que pudiese repercutir directa o indirectamente sobre la ciudadanía, procurando agilizar cualquier trámite que derivase de su aplicación. Por ende y en virtud de la adecuación al principio de eficiencia, se puede concluir que no habrá cargas administrativas para el conjunto de la ciudadanía y de las empresas andaluzas.

En Sevilla,

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



FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	03/11/2020	PÁGINA 7/8
	DAVID FERNANDEZ GUERRA		
VERIFICACIÓN			

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 8/8
	DAVID FERNANDEZ GUERRA		
VERIFICACIÓN			