

MEMORIA JUSTIFICATIVA Y ECONÓMICA PARA LA APROBACIÓN DE LA LEY DE ECONOMÍA CIRCULAR DE CASTILLA-LA MANCHA

ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO

En la medida en que nuestras basuras aumentan progresivamente –el Banco Mundial acaba de apuntar que la generación de residuos crecerá un 70% en los próximos años–, se incrementa exponencialmente su contribución al deterioro del medio ambiente, en menoscabo de nuestra salud y nuestra calidad de vida, al tiempo que sus emisiones de gases de efecto invernadero acentúan el impacto climático. El patrón actual de crecimiento económico se ha revelado insostenible, y eso hace necesario sustituirlo por un modelo de desarrollo basado en el uso óptimo de recursos, materias y productos, reduciendo al mínimo la generación de residuos.

La transición de una economía lineal a una economía circular viene dada por el hecho de que, según las previsiones de Naciones Unidas, la población mundial crecerá hasta los 9.100 millones de personas en 2050, y con esta cifra harían falta casi 3 planetas Tierra para proporcionar los recursos naturales que nuestros ritmos de consumo actuales demandarían.

Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Países Bajos o Portugal han diseñado ya sus planes de acción de economía circular, transponiendo el marco comunitario a sus características económicas y sociales, y a sus capacidades productivas y energéticas, adaptándolas a sus límites naturales.

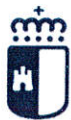
La elaboración y propuesta de esta Ley es un compromiso de gobierno necesario, no solo para completar determinados vacíos competenciales que no tenían soporte legal en nuestro ordenamiento jurídico, sino para regular aquellos los sectores afectados por la economía circular que permita reintroducir en el sistema productivo los recursos que en la actualidad son desechados. Esta iniciativa sería pionera en el estado

español siendo la primera comunidad que aborda su regulación con rango de ley.

Esta Ley no tiene antecedentes ni existen soluciones alternativas legales a esta propuesta, ya que la regulación global de la economía circular debe abordarse mediante ley y desarrollarse mediante un Plan Estratégico de Economía Circular que contemple el propio texto legal.

Por lo tanto esta propuesta es absolutamente novedosa y trata de llevar a nuestro ordenamiento jurídico los principios de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 2 de diciembre de 2015, titulado *Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*. En esta Comunicación la Comisión Europea justificaba un ambicioso paquete de nuevas medidas sobre la economía circular para ayudar a las empresas y los consumidores europeos en la transición a una economía sostenible, hipocarbónica, eficiente y competitiva, donde se utilicen y valoricen los productos, materiales y recursos de modo más sostenible y se mantengan en el ciclo productivo el mayor tiempo posible, reduciendo al mínimo la generación de los residuos y haciendo un uso más eficiente de los recursos. Es esta falta de regulación en esta materia tan nueva la que justifica plenamente la presentación del proyecto de Ley de Economía Circular de Castilla-La Mancha para tratar de ordenar y regular este vacío legal.

La presente ley busca la adaptación y modernización del sistema productivo de la economía castellanomanchega a las directrices de la lucha contra el cambio climático y el uso eficiente de los recursos, ejes vertebradores de todas las políticas públicas y de los nuevos sectores económicos. Además, pretende fomentar el impulso a la competitividad y a la protección de las empresas contra la escasez de recursos, la creación de nuevas oportunidades empresariales basadas en la innovación, el ahorro, la eficiencia energética y el uso de energías renovables, favoreciendo la creación de puestos de trabajo, y facilitar por tanto la integración y cohesión social, en el marco de los compromisos mundiales de la UE establecidos en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas. Además, esta ley permitirá dar impulso a sectores económicos y creará las condiciones para fomentar la aparición de nuevos nichos de negocio asociados a otros ya existentes en línea con el concepto de Economía Circular, ya que el agotamiento de los recursos, la lucha contra el cambio climático y la economía hipocarbónica serán vectores que definirán las economías modernas venideras. A nivel ambiental, el impacto se traducirá en una reducción del consumo de materias primas y de la generación de residuos, mitigando las externalidades negativas para el medio ambiente, el clima, la diversidad biológica y la salud humana.



El objetivo principal es conseguir el máximo valor y uso de todos los recursos, productos y residuos, fomentando la gestión racional y sostenible de los mismos, promoviendo su reducción, reciclaje, reutilización y valorización, el ahorro energético y reduciendo las emisiones de gases contaminantes y de efecto invernadero. Para ello, es imprescindible abarcar la totalidad del ciclo de vida del producto, desde la producción hasta el consumo, pasando por la gestión de residuos y el mercado de materias primas secundarias. También es un factor clave el comportamiento de las personas consumidoras, por las implicaciones que tienen las decisiones diarias, fomentando un consumo consciente y responsable. Además, incumbe también a la Administración a través de los mecanismos de gestión e intervención sobre los diversos ámbitos de sus competencias y por el papel ejemplarizante que ejerce.

Hasta ahora no ha habido una legislación estatal que con carácter integral asumiera los postulados de la economía circular, ya que las iniciativas han estado centradas en políticas ambientales de la fase final del ciclo económico, como la Ley 22/2011 de Residuos y Suelos Contaminados. En 2013 se adoptó el Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020 y, en noviembre de 2015, el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022 (PEMAR), que sucede al Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015 (PNIR). El PEMAR aplica el principio de jerarquía contemplado en la normativa comunitaria de residuos consistente por este orden en la prevención en la generación de residuos, preparación para la reutilización, el reciclado y otras formas de valorización siendo la eliminación, la última opción a considerar en la gestión de residuos. A nivel nacional también se abren nuevas perspectivas para los bioprocesos con la Estrategia Española de Bioeconomía Horizonte 2030. Actualmente se está tramitando a nivel estatal el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética y como instrumento de planificación regional la futura Estrategia Marco de Desarrollo Energético horizonte 2030. Finalmente, el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente anunció que está trabajando en la elaboración de la Estrategia Española de Economía Circular, *España Circular 2030*, donde se programarán una serie de actuaciones y medidas como la realización de un Plan de contratación pública ecológica, la revisión del Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) y su implementación junto con el Programa de Prevención de Residuos, la revisión de la Ley de residuos y suelos contaminados, la revisión de la normativa de envases y residuos de envases, la de los aceites usados y el de fertilizantes, entre otras.

A nivel regional, está vigente la Ley 1/2007, de 15 de febrero de fomento de las Energías Renovables e Incentivación del Ahorro y Eficiencia Energética en Castilla-La Mancha y el Decreto 78/2016, de

20/12/2016, por el que se aprueba el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha, con el objeto de conseguir los máximos niveles de protección ambiental, una economía baja en carbono y un desarrollo sostenible. Actualmente se ha aprobado la Estrategia sobre biomasa forestal de Castilla-La Mancha asumiendo e incorporando las medidas expresadas a lo largo de la Estrategia Regional de Cambio Climático y también una Estrategia de gestión de biorresiduos que definirá la política del gobierno de Castilla-La Mancha para cumplir los objetivos y obligaciones establecidos a nivel europeo, nacional y autonómico.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas cuentan con capacidad normativa propia sobre protección del medio ambiente, que se traduce tanto en la posibilidad de desarrollar legislación básica como en la facultad de establecer normas adicionales de protección ambiental, de acuerdo con el régimen de competencias recogido en el artículo 149.1.23º de la Constitución Española. Por ello, y en virtud del artículo 32.1.7º del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por la Ley 10/1982, de 10 de agosto, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha es competente en el desarrollo legislativo y la ejecución en la protección del medio ambiente y de los ecosistemas, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca.

El Decreto 84/2015, de 14/07/2015, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural confiere a dicha Consejería las competencias sobre protección del medio ambiente, de los ecosistemas y de la biodiversidad, así como de la prevención de los riesgos ambientales derivados de las actividades humanas; El citado decreto establece en el artículo 9 la estructura orgánica y las competencias de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, determinando que la Viceconsejería de Medio Ambiente es la responsable del estudio y elaboración de los proyectos normativos en el ámbito de sus competencias.

FINALIDAD, OBJETIVOS Y PRINCIPIOS

La justificación de esta Ley es incorporar al ordenamiento jurídico de la región los principios de la Economía Circular en distintos sectores, en armonía con las nuevas medidas de la Unión Europea. Se busca mejorar la vida de las personas en la región mediante el impulso de la competitividad y el crecimiento económico, la creación de empleo y la

generación de condiciones que favorezcan un desarrollo sostenible desacoplado del consumo de recursos no renovables y de la producción de externalidades negativas. Además, debe servir para la lucha contra el cambio climático y promover un paso hacia la economía hipocarbónica.

En el proyecto de ley se entiende como Economía Circular al modelo económico que se incluye en el marco del desarrollo sostenible y que optimiza el uso de los recursos naturales, cierra los ciclos de agua, energía y materia, minimiza los impactos ambientales, y fomenta la eficacia al conseguir que los productos y recursos mantengan su utilidad y valor el mayor tiempo posible. Por tanto, se trata de cambiar los mecanismos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, reduciendo el consumo de materias primas, energía y recursos, y a su vez evitando emisiones y pérdidas materiales.

Esta propuesta de Ley persigue los siguientes objetivos:

1. Promover un desarrollo económico sostenible en Castilla-La Mancha capaz de generar empleo de calidad, y propiciar las condiciones para un nuevo modelo económico en Castilla-La Mancha basado en los postulados de la Economía Circular.
2. Fomentar la transición hacia una economía hipocarbónica vinculada con el desarrollo sostenible, contribuyendo a la lucha contra el cambio climático y la transición energética, mediante la reducción del consumo de recursos y materias primas.
3. Reducir la generación de residuos y su carga contaminante, fomentando la prevención en origen, tratando de desmaterializar la economía y desvinculando el crecimiento económico del consumo de recursos.
4. Promover la valorización de los residuos como fuente de materias primas secundarias y desincentivar la generación de residuos que no puedan ser valorizables o integrados en el ciclo productivo.
5. Reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos en la cadena de producción y consumo promoviendo prácticas eficientes y de consumo responsable.
6. Favorecer la convergencia hacia el “mínimo vertido”, disminuyendo progresivamente la cantidad de residuos que se generan y se dirigen a mecanismos de eliminación o vertido.
7. Minimizar los riesgos para la salud humana y el medio ambiente por medio de una gestión eficiente y sostenible de los recursos.
8. Favorecer el cálculo de los servicios ecosistémicos que se ven envueltos en cada proceso productivo evitando la degradación o pérdida de los mismos.

9. Fomentar la investigación, el desarrollo y la innovación en los ámbitos de la economía circular, sobre todo en aquellos sectores prioritarios de la economía castellanomanchega.
10. Promover la información, la participación y la concienciación, fomentando una cultura de corresponsabilidad ambiental en el comportamiento diario de las personas consumidoras y de las administraciones.
11. Mejorar la calidad, transparencia y la accesibilidad de la información de las personas.
12. Aumentar la durabilidad de los productos, haciendo que su uso se mantenga durante el mayor tiempo posible, mediante la reutilización de residuos o ciertas partes de los mismos, la reparación, dando una segunda vida a los productos deteriorados y la refabricación, cuando no sea posible utilizar el producto en su uso original.
13. Fomentar la valorización de los residuos, mediante el reciclaje, aprovechando los materiales que se encuentran en los mismos o aprovechando energéticamente los que no se puedan reciclar, cumpliendo la jerarquía en la gestión de residuos.
14. Optimizar el modo de organización industrial mediante una gestión eficaz de los stocks y de los flujos de materiales, energía y servicios.
15. Incentivar el cálculo de la huella de carbono, la huella hídrica y la huella ecológica en las todas las actividades económicas.

Por otra parte, la Economía Circular se basa en los siguientes principios:

- 1.- Optimizar el uso de los recursos mediante la prevención en el uso de materia y energía, desde la eco-concepción y considerando los impactos ambientales a lo largo del ciclo de vida de un producto, de un bien o de un servicio.
- 2.- Preservar y mejorar el estado de los recursos naturales, mediante la desmaterialización de la economía y valorando la máxima eficiencia global en la toma de decisiones.
- 3.- Fomentar la eficacia en el sistema social y económico revelando las externalidades que se generan en el conjunto de actuaciones humanas.

En definitiva, la nueva Ley pretende incluir los principios de la economía circular en el sistema productivo de la región, y trata de dar soluciones a los siguientes problemas:

- Gestión eficiente de los recursos naturales (agua, suelo, servicios ecosistémicos y diversidad biológica, energía, etc.).
- Proceso de producción (diseño del producto, información, etc.).
- Consumo (economía colaborativa y consumo responsable)
- Gestión de residuos (mercado de materias primas secundarias, plásticos, residuos de alimentos, residuos de construcción y demolición, biomasa, bioproductos y biomateriales).
- Innovación, inversión y financiación (compra pública innovadora, modelos de negocio, etc.).
- Fiscalidad ambiental, fianzas y seguro o garantía financiera equivalente.

Teniendo como ejes de actuación el diseño y la producción, el consumo, la gestión de residuos, el mercado secundario de materias primas y la investigación, el desarrollo, la innovación y la inversión.

FINANCIACIÓN e IMPACTO PRESUPUESTARIO

Esta Ley cuenta con apoyo financiero que de la Unión Europea a través de los fondos estructurales u otros fondos europeos para la investigación e innovación, la gestión de residuos y las inversiones en la economía circular. A estos fondos públicos europeos hay que añadir la cofinanciación nacional y regional, que servirá para atraer la financiación privada.

La Comisión Europea estima que la economía circular proporcionará importantes beneficios económicos y sociales, además de los beneficios ambientales que se derivan de una adecuada gestión de los residuos respecto a la protección del suelo, de las aguas, del aire o del clima. Según sus proyecciones, de aquí a 2030 la economía circular podría generar un beneficio de 1,8 billones de euros en el conjunto de la UE, lo que supondría 0,9 billones más que el actual modelo de economía lineal; la industria podría ahorrarse 600.000 millones de euros en materias primas; y podrían crearse 580.000 nuevos puestos de trabajo. La construcción de una economía baja en carbono mejorará la competitividad de Europa, de España y de Castilla-La Mancha, creará nuevos puestos de trabajo más beneficiosos para el medio ambiente y reforzará la seguridad energética. En este sentido, se estima que en España se crearan con la implementación de las medidas contenidas en

la estrategia de economía circular en torno a 160.000 puestos de trabajo, de los que 7.000 serán en nuestra región.

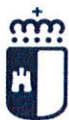
En este contexto el horizonte temporal es el actual Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea, que contempla medidas y acciones compatibles y coherentes con la financiación de la economía circular en los distintos programas y fondos europeos. En la Estrategia 2020 la UE debe contribuir a que se recupere de la crisis y salga de ella reforzada y cumpliendo los objetivos en los ámbitos del cambio climático y energético, mejorando los niveles de educación y promoviendo la inclusión social, sectores estrechamente vinculados con la economía circular.

Los Fondos Estructurales y de Inversión europeos, la iniciativa Horizonte 2020, el programa LIFE y las instituciones internacionales como el Banco Europeo de Inversiones, y otras instituciones públicas de financiación, son instrumentos financieros puestos a disposición de los Estados miembros, las regiones y las ciudades para el desarrollo de los programas y proyectos relacionados con la economía circular. El Marco Financiero Plurianual asigna un total de 336.000 millones de euros destinados al gasto en instrumentos de política de cohesión para 2014-2020, de los que más de 38.900 millones de euros se destinan para las regiones de transición, entre las que se encuentra Castilla-La Mancha.

Entre los objetivos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional FEDER figura favorecer el paso a una economía de bajo nivel de emisión de carbono y conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos.

Las actuaciones del FEDER pueden materializarse a través de los programas operativos principales, elaborados por los estados o sus regiones a través de otros programas de cooperación transnacional o interregional como INTERREG. En el caso de Castilla-La Mancha, INTERREG puede facilitar la inversión en proyectos de cooperación dentro de los Programas INTERREG SUDOE e INTERREG EUROPA que tiene como ejes prioritarios la economía baja en carbono, la lucha contra el cambio climático y el medio ambiente y eficiencia de recursos (INTERREG SODOE) y la economía baja en carbono y el medio ambiente y eficiencia de recursos, en el caso de INTERREG EUROPA.

El Fondo Social Europeo (FSE), que se dota con el 25% de los fondos de las políticas de cohesión (unos 84.000 millones de euros), establece un sistema cuotas mínimas asignando una reserva para regiones de transición del 40% para el fomento del empleo; la formación y cualificación; la inclusión social y lucha contra la pobreza; y el refuerzo de la capacidad institucional y eficiencia de la administración pública.



En materia de investigación e innovación, el marco estratégico común Horizonte 2020 está estrechamente vinculado con prioridades sectoriales como la salud, la seguridad alimentaria y la economía circular, la energía y el cambio climático. La Comisión ha asignado 80.000 millones de euros al Marco Estratégico Común de Investigación e Innovación para el período 2014-2020.

La Política Agraria Comunitaria introduce cambios en su sistema de financiación que se integra más plenamente en la estrategia Europa 2020 que no sólo busca garantizar unos niveles de renta estables a los agricultores europeos, sino que contribuya a la gestión sostenible de los recursos naturales y a un desarrollo territorial equilibrado en toda Europa. Así, el primer pilar, más 281.000 millones de euros (pagos directos y gastos de mercado), se configura más ecológico y distribuido de manera más equitativa. El segundo pilar (desarrollo rural), dotado con más de 89.900 millones de euros, se centra en la competitividad y la innovación, el cambio climático y el medio ambiente. La ecologización (*greening*) de los pagos directos de la Política Agraria Comunitaria avanza más allá de la actual condicionalidad, supeditando el 30% de las ayudas directas al cumplimiento de una serie de prácticas beneficiosas para el medio ambiente, integrables, la mayoría de ellas, dentro de la economía circular. Las medidas que promueve esta Ley se desarrollarán conforme a las iniciativas legales y planes sectoriales que se elaboren en las respectivas consejerías y entidades implicadas, en el marco de los programas de financiación europea (FEDER, FEADER, Horizonte 2020, LIFE, FSE, etc.) por lo que no dispone de presupuesto propio no suponiendo incremento ni gasto adicional puesto que la mayoría de sus medidas y acciones ya están contempladas en la actual programación hasta el horizonte 2020 en el seno de los fondos FEDER y FEADER, incluso con otros instrumentos financieros como LIFE, Horizonte 2020, FSE, etc.

Por lo tanto, la Administración Regional tendrá un papel facilitador para que las empresas tengan acceso a financiación, con el objeto de llevar a cabo la transición hacia la economía circular, promoviendo tecnologías, procesos industriales y de fabricación innovadores, el desarrollo las infraestructuras y el aumento la cooperación entre los actores de la cadena de valor y además fomentará, de acuerdo con los criterios establecidos en la Unión Europea, la contratación pública verde, sostenible o innovadora, ya que ésta es esencial para el desarrollo de un modelo de gestión pública ejemplarizante en el que se favorezca la durabilidad y reparabilidad de los productos basándose en el ciclo de vida completo para la selección y el uso de productos y servicios. Por ello, en todos los fondos que se gestionen desde la Administración Autonómica se valorarán especialmente aquellos proyectos que ayuden

a la consecución de los objetivos de la ley. Este objetivo se concretará en los baremos de adjudicación de dichos fondos.

Por último, esta Ley establece en sus disposiciones transitorias, la obligatoriedad de regular en el plazo de un año el tributo por el que se grave el depósito de residuos en vertedero así como la reinversión de su recaudación en mejorar la gestión de los residuos y en llevar a cabo actuaciones contempladas en la planificación de gestión de residuos de Castilla-La Mancha, de acuerdo con el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha. Igual plazo se establece para regular la aprobación de las normas técnicas para la determinación de las cuantías de la fianzas que se deban constituir cuando así lo exijan las normas que regulan la gestión de residuos peligrosos, otros específicos o las que regulan operaciones de gestión y/o eliminación de residuos, todo ello para facilitar la transición hacia una economía circular, primando la reducción de insumos materiales, energéticos y emisiones, el aumento del reciclado y la valorización en la gestión de los residuos y reduciendo lo máximo posible el vertido.

Toledo, 1 de octubre de 2018

EL VICECONSEJERO DE MEDIO AMBIENTE



Fdo.: Agapito Portillo Sánchez