

DICTAMEN 4/2022 SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA ESTRATEGIA DE ECONOMÍA CIRCULAR DE LA RIOJA 2030

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de La Rioja por la Ley 6/1997, de 18 de julio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Promoción, Economía, Desarrollo Regional, Agricultura, Vivienda, Infraestructuras, Transporte y Medio Ambiente para la elaboración del correspondiente Proyecto de Dictamen, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del mismo, el Pleno ordinario celebrado en fecha de 28 de Noviembre de 2022, aprueba por unanimidad de los miembros presentes el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

Con fecha 27 de Octubre de 2022 tiene entrada, en este Consejo Económico y Social, la documentación para elaborar el Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba la Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030.

De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo, la Comisión Permanente en su reunión ordinaria celebrada el día 28 de Octubre de 2022, acordó admitirlo a trámite remitiéndolo a la Comisión de Promoción, Economía, Desarrollo Regional, Agricultura, Vivienda, Infraestructuras, Transporte y Medio Ambiente para la elaboración del correspondiente Proyecto de Dictamen.

II. CONTENIDO

El Decreto se estructura en 5 artículos, dos disposiciones finales y un anexo. A lo largo de su breve articulado se establece como objetivo de este Decreto la aprobación de la Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030. Además, se establece que dicha Estrategia tendrá una naturaleza marco para encauzar diferentes actividades de planificación económica y se fija el ámbito temporal de aplicación.

Asimismo, se crea la Comisión Interdepartamental de Economía Circular encargada de impulsar, coordinar y realizar el seguimiento de las iniciativas incluidas en la mencionada Estrategia.

En cuanto a las disposiciones finales, establece la habilitación a la consejería competente para dictar las disposiciones oportunas para desarrollar y ejecutar lo establecido en la Estrategia de Economía Circular. La disposición final segunda fija su entrada en vigor para el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja.

El mayor contenido del Decreto por el que se aprueba la Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030 se encuentra en el Anexo, pues es donde se contiene el desarrollo de la Estrategia.

La Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030 se encuentra estructurada en diferentes secciones, partiendo de un estudio de diferentes referencias tanto a nivel nacional como internacional de la economía circular. De igual modo, se lleva a cabo un diagnóstico de la economía riojana para posteriormente justificar la necesidad de la mencionada estrategia. Además, se fijan las diferentes líneas de actuación para poder ejecutar la Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030. Finalmente, se desarrolla un apartado de gobernanza en el que se amplía lo relativo a lo dispuesto en el artículo 5 respecto a la creación del Consejo Interdepartamental de Economía Circular.

III. MARCO COMPETENCIAL

El objetivo del proyecto de Decreto que se somete a Dictamen de este Consejo Económico y Social es aprobar la Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030, atendiendo a las necesidades planteadas desde la Unión Europea de trabajar para establecer una economía más sostenible.

En este sentido, el marco competencial establecido en la Constitución Española atribuye a las Comunidades Autónomas en su artículo 148.1.9ª la posibilidad de asumir competencias en materia de medio ambiente. La asunción de esta competencia por parte de La Rioja se contiene en el artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja aprobado por la Ley Orgánica 3/1982 de 9 de junio. Asimismo, el artículo 12.4.a de la Ley 7/22, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, establece que las Comunidades Autónomas pueden aprobar estrategias en materia de economía circular. De igual modo el marco procedimental en el artículo 24 del Estatuto de Autonomía confiere la potestad reglamentaria al Gobierno de La Rioja.

En consecuencia, tanto el marco competencial como procedimental son correctos.

IV. OBSERVACIONES GENERALES

En general, el Consejo Económico y Social valora positivamente el Proyecto de Decreto por el que se aprueba la Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030, pues establece un marco para promover la transición hacia un modelo de economía circular por parte de todos los agentes implicados, en especial, administraciones públicas, productores y consumidores de bienes.

No obstante, es necesario llamar la atención que la implementación de una Estrategia como la que se aprueba mediante el Proyecto de Decreto objeto del presente dictamen, va a alterar el modelo productivo de La Rioja. Este cambio conllevará una serie de dificultades para que las PYMES y autónomos puedan adaptarse en un corto plazo. Por lo que se presume que esta Estrategia debiera contemplar la aportación de ayudas económicas que faciliten la adaptación de las empresas.

Asimismo, en esta línea, merece una especial atención aquellas empresas que sean especialmente contaminantes por razón de su actividad o naturaleza, éstas deberán ser apoyadas para facilitar su reconversión para evitar que se vean abocadas al cierre, con la consiguiente destrucción de empleo y riqueza.

La aprobación de una Estrategia de Economía Circular se encuentra fundada en los diferentes instrumentos e iniciativas realizadas desde diferentes instancias.

Así, la Unión Europea el 11 de marzo de 2020 adoptó un nuevo Plan de acción para la economía circular denominado “Nuevo plan de acción para la economía circular: Por una Europa más limpia y competitiva”, documento que se incardina en el Pacto Verde Europeo. Con la aprobación del Plan se intenta lograr el objetivo de adaptar la economía a un futuro ecológico y reforzar la competitividad.

Dado el fomento que, desde la Unión Europea, se hace de la Economía Circular, el Gobierno de España dio luz verde a la Estrategia Española de Economía Circular (EEEC) “España Circular 2030” con el objetivo de establecer las bases para lograr la transición de la economía española.

De manera que la Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030 se encuentra justificada debido a las cuestiones mencionadas.

Asimismo, el Consejo Económico y Social de La Rioja considera que algunos preceptos del Proyecto de Decreto se han redactado de una manera algo genérica e imprecisa. En este sentido, resulta destacable el artículo 2 en el que se establece que la Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030 se implementará mediante planes de acción. Sin embargo, no se establece el procedimiento para la aprobación de dichos planes ni el contenido mínimo que deberán tener. Además, en el tratamiento de los principios que fundamentan la Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030, tan solo se produce una enumeración de los mismos, tanto en el artículo 4 como en el Anexo dónde se desarrolla la Estrategia, lo que da un excesivo margen de actuación a la Administración, por lo que sería recomendable definir y acotar dichos principios.

Este Consejo Económico y Social de La Rioja no puede dejar de notar que, en el desarrollo de la Estrategia contenida en el Anexo del Proyecto de Decreto, se establece la creación de un Consejo de Economía Circular de La Rioja. Sin embargo, la alusión a los diferentes integrantes es sumamente genérica y, dada la importancia, resultaría adecuado que se incorpore a las asociaciones más representativas de cada colectivo. Asimismo, no se establece al procedimiento de nombramiento de los diferentes miembros ni se fija un plazo para su puesta en funcionamiento.

Asimismo, hay diversas cuestiones establecidas de un modo genérico en la Estrategia que deberían ser acotadas con el objetivo de clarificar. Por ello, sería recomendable que se concreten las líneas y ejes transversales, así como la metodología que se utilizará para llevarlas a cabo. En esta línea, resultan destacables algunos puntos pues entroncan con diferentes informes y alegaciones vertidos sobre el Proyecto de Decreto objeto del presente dictamen.

Así, en el Eje 1 de la Estrategia, se establece la línea de actuación “1.3.6. Dotación de recursos económicos suficientes en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para la ejecución de la Estrategia Riojana de Economía Circular.” Este punto revierte una gran importancia puesto que los informes presentados por la Dirección General de Calidad Ambiental y de Recursos Hídricos y la Dirección General de Control

Presupuestario; advierten de que, a día de hoy, la Estrategia de la Economía Circular de La Rioja 2030 no presenta ningún gasto. Sin embargo, conforme se vayan ejecutando e implementando sus diferentes ejes, se prevé un necesario aumento del servicio administrativo.

Por lo que, sería oportuno desarrollar este punto incluyendo algún tipo de previsión a futuro. Así, es preciso profundizar en los aspectos económicos de la Estrategia, estableciendo una previsión de ejecución de los diferentes ejes, con el objetivo de tener una estimación de gasto.

En este sentido, en el Eje 1 de la Estrategia se establecen diferentes líneas y prioridades de planes de actuación. Así, se establece la línea de actuación “1.4.1 Asesoramiento y apoyo a las empresas -y, en particular, a las PYMES- en la incorporación de metodologías de análisis de ciclo de vida y contabilidad material, así como de herramientas basadas en tecnologías digitales para el uso eficiente de los recursos que procesan.” No obstante, no se indica ni clarifica a quién se encargaría ofrecer dicho asesoramiento, si será la Administración con sus propios medios o mediante la suscripción de colaboraciones con terceros. Dado que es una labor que, actualmente, realizan las diferentes organizaciones empresariales, sería oportuno aclarar si se prevé la cooperación a través de diferentes organizaciones. Asimismo, tampoco se anticipa el origen de los fondos que financiarán estas actividades de asesoramiento. Por consiguiente, se recomienda concretar quién va a realizar el asesoramiento y cómo se va a financiar.

V. CUESTIONES FORMALES

Se han detectado los siguientes errores formales que deberán ser subsanados durante la tramitación de la norma.

En la Exposición de Motivos en su página 2 se cita “Estrategia de Economía Circular de La Rioja”, cuando debiera ser, pues así se nombra en el Proyecto, “Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030”

De igual modo el artículo 2 se titula “Naturaleza de la Estrategia de Economía Circular de La Rioja.”, de manera que debería ser “Naturaleza de la Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030.”

Además, en el Anexo que presenta la Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030 existe una discordancia. En la página 8 se establece que la Gobernanza de la citada Estrategia se llevará a cabo por la Comisión Interdepartamental de Economía Circular del Gobierno de La Rioja y por el Consejo Asesor de Medio Ambiente de La Rioja. Sin embargo, en la página 33 al desarrollar el epígrafe “Gobernanza” se establece que los órganos van a ser a Comisión Interdepartamental de Economía Circular del Gobierno de La Rioja y el Consejo de Economía Circular de La Rioja, aunque hasta que se constituya sus funciones sean asumidas por el Consejo Asesor de Medio Ambiente de La Rioja.

Se cita de forma equivocada una normativa europea en la página 9, debiendo quedar de la siguiente manera: “Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo

de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088”.

En el apartado “II.3. Referencias de la Unión Europea.”, se cita una normativa que ha sido sustituida por otra, pues la Decisión 1386/2013 para el Programa General de Medio Ambiente ha sido sustituida por la Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de abril de 2022 relativa al Programa General de Acción de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente hasta 2030. Por lo que se recomienda revisar las referencias de la Unión Europea.

En el apartado “II.4. Referencias nacionales.”, sería interesante añadir como referencias autonómicas la Ley de Economía Circular de Andalucía cuya tramitación está en su fase final.

En el apartado “IV.3. El pilar social: población y capital humano.”, habría que introducir un salto de línea.

Asimismo, hay una serie de cuestiones formales que habría que tener presente para poder mejorar la comprensión y divulgación del texto.

Así, se recomienda por parte del Consejo Económico y Social de La Rioja que se indiquen las fuentes de los diferentes datos que se indican al realizar el diagnóstico y análisis de la situación. A título ejemplificativo, se hace referencia a que La Rioja es la segunda Comunidad Autónoma que más agua destina al sector agrario, pero no indica la fuente.

Además, a la hora de mencionar la participación de diferentes agentes sociales tales como las organizaciones empresariales y sindicales; resultaría oportuno incluir la mención “más representativas”.

Con el objetivo de facilitar la divulgación y la aceptación de la Estrategia por parte de los diferentes destinatarios, sería conveniente incluir menciones al colectivo de los autónomos, pues son una parte sustancial dentro del colectivo de las PYMES.

VI. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

ARTÍCULO 4

El artículo 4 establece:

“Los principios específicos que inspiran y dan soporte a la Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030 son:

- Sostenibilidad.
- Eficiencia en el uso racional de los recursos naturales.
- Solidaridad entre personas, territorios y generaciones.
- Mejora de la competitividad de la economía.
- Transparencia, participación social y colaboración público-privada.
- Igualdad. ”

Desde el Consejo Económico y Social de La Rioja se recomienda desarrollar estos principios, acotándolos, de manera que puedan servir como adecuada herramienta para fundamentar los diferentes medios para implementar la Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030.

ARTÍCULO 5

El artículo 5 establece:

“Artículo 5. Gobernanza y seguimiento de la Estrategia.

1. Se crea la Comisión Interdepartamental de Economía Circular, dependiente de la consejería con competencias en materia de medio ambiente e integrada por representantes de todas las consejerías del Gobierno de La Rioja. Esta comisión asume las funciones de coordinación para el impulso, seguimiento y revisión de las iniciativas incluidas en las líneas de actuación.

2. La Estrategia, a iniciativa de la Comisión Interdepartamental de Economía Circular, se revisará a los cinco años de su entrada en vigor. No obstante, podrá procederse en cualquier momento a su modificación para adaptar sus previsiones a cambios normativos o circunstancias sobrevenidas que así lo justifiquen.”

En este precepto tan solo se crea la Comisión Interdepartamental de Economía Circular, cuando en la Estrategia se hace mención a otro órgano. Por lo que, se recomienda indicar la totalidad de los órganos que participarán de la gobernanza de la Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030, así como delimitar con más detalle, sus funciones, composición, etc...

ESTRATEGIA APARTADO II.3 “Referencias a la Unión Europea”

En la página 14. 2ª línea: sustituir “y” `por “o” (“o porque no causan un perjuicio significativo en ninguno de ellos”).

La razón de esta alegación técnica es que se puede acceder a los fondos europeos para actuaciones neutras medioambientalmente hablando, es decir que no causen beneficio pero tampoco perjuicio al medio ambiente y, sin embargo, de acuerdo con la redacción original parece darse a entender que sólo se puede acceder a las ayudas con acciones que creen beneficio al medio ambiente; algo que está en contra de los principios y objetivos de la normativa europea y nacional sobre la que se asienta la Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030.

LÍNEA DE ACTUACIÓN 2.3 “Racionalizar la demanda de obras, bienes y servicios por parte del Sector Público”

En la Estrategia se plantea la línea de actuación 2.3 incardinada en el eje del consumo, como la contraparte de la línea 1.3 “El sector público como referente” en el eje de la producción. Sin embargo, con esta denominación tan diferenciada, resulta complejo

visualizar esa correspondencia. Por ello, dado que el Sector Público debe dar ejemplo tanto en el eje de la producción como en el consumo, se propone un cambio de denominación en la línea 2.3.

Así, la línea 2.3 debería denominarse de manera similar a la 1.3 con el objetivo de visualizar esa correspondencia. De tal modo que debería incluir la mención “Sector Público como referente” en su denominación.

PROPUESTA DE LÍNEA DE ACTUACIÓN 2.3.8

Desde el Consejo Económico y Social de La Rioja se recomienda añadir una prioridad adicional en la línea de actuación 2.3 “Racionalizar la demanda de obras, bienes y servicios por parte del Sector Público”. Esta prioridad 2.3.8 debería prever la introducción de umbrales de saciedad en materia de contratación pública.

El valor estratégico de la contratación pública como vehículo adecuado para obtener mejoras sociales, medioambientales y de otros órdenes, pasa por situar a la calidad como paradigma en la contratación pública. Por consiguiente, es preciso plantear medidas que corrijan las deficiencias que puedan surgir en los procesos de contratación pública del Gobierno de La Rioja.

Como consecuencia de lo anteriormente dicho, en la Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030 se debe prever la introducción de fórmulas de valoración de las ofertas económicas que, poniendo en valor la relación entre la calidad de las prestaciones a contratar y su coste, eviten la presentación de ofertas mediocres a causa de la minoración de los precios y que, por este motivo, no puedan ejecutarse con garantías poniendo en riesgo la satisfacción del interés público.

Es por ello, que en estos momentos se apuesta por la reducción progresiva de la valoración de las ofertas a partir de un determinado nivel de baja o la no concesión de puntos adicionales a las ofertas que sean inferiores a una determinada cifra, los denominados por la doctrina como umbrales de saciedad, haciendo efectivas las expresiones recogidas en la legislación estatal de oferta económicamente más ventajosa, la mejor relación coste-eficacia, la mejor calidad-precio, y el menor coste del ciclo de vida. Todas ellas se refieren y llevan intrínseca la relación entre el precio, la viabilidad económica y la calidad de las ofertas. Incluir umbrales de saciedad, desde un punto de vista práctico, reduce las diferencias en las puntuaciones que obtienen las empresas en las proposiciones económicas y, por ende, se les concede un mayor protagonismo a las puntuaciones relativas a cuestiones técnicas, de calidad, organizativas, etc. Esta forma de valorar las proposiciones económicas, perfectamente válidas y compatibles con las buenas prácticas en los procedimientos de contratación, es una herramienta más para tratar de evitar que determinadas propuestas económicas afecten a los objetivos de la contratación pública en términos de calidad final de las prestaciones del contrato, evaluadas a lo largo de todo su ciclo de vida.



C/ Gran Vía 33.35
26003 Logroño (La Rioja)

Tal es el Dictamen al Proyecto de Decreto por el que se aprueba la Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030, aprobado por unanimidad del Pleno del Consejo Económico y Social en sesión ordinaria celebrada el 28 de noviembre de 2022.

Vº Bº El Presidente

El Secretario

Fdo.: Jesús Ángel Cámara Colás

Fdo.: Juan Ramón Liébana Ortiz