

43.48.2015.

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE CAMBIO CLIMÁTICO.

Se ha recibido para informe el referido anteproyecto de ley, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

I.— COMPETENCIA.

El presente informe se emite en virtud del artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía, del artículo 16.a) del Decreto 156/2012, de 12 de junio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, y del artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

El referido anteproyecto de ley está compuesto por 56 artículos, dos disposiciones adicionales, dos transitorias, tres disposiciones finales, y un anexo de 'definiciones'.

El presente informe se emite teniendo en cuenta, además, la *memoria justificativa*, suscrita el 22 de septiembre de 2014 por la Secretaria General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático únicamente el propio proyecto de Orden, al no haberse remitido ninguno de los documentos regulados en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

II.- CONSIDERACIONES AL TEXTO ARTICULADO.

ARTÍCULO 6. COMISIÓN INTERDEPARTAMENTAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

1. Su apartado primero prescribe que "se crea la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático como órgano de coordinación y colaboración entre las consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía para la aplicación de esta Ley".

Estimamos que debe modificarse su redacción para que:

a) En lugar de "*se crea*" disponga "*se creará*", no tanto porque la Ley 9/2007, de 22 de octubre determine que *corresponde al Consejo de Gobierno la creación* de las comisiones interdepartamentales -nuestro sistema jurídico desconoce una supuesta reserva de reglamento-, sino porque realmente no se crea la Comisión a través del anteproyecto.

Además, la Ley 9/2007, sí que dispone que ha de ser la norma de creación la que determine el régimen interno de las comisiones interdepartamentales, que deberá ajustarse a las reglas establecidas en esta Ley para los órganos colegiados.

Podemos citar otras leyes andaluzas en cuanto que prevén la existencia de Comisiones Interdepartamentales, empleando la expresión "*se creará*", como es el artículo 59 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, de promoción de la igualdad de mujeres y hombres.

b) Especifique que esta Comisión es un "*órgano colegiado*".

c) Se concrete en mayor medida la finalidad principal de la comisión. Actualmente se indica que es "*para la aplicación de esta Ley*", lo cual puede no ajustarse plenamente al texto del anteproyecto; a título de ejemplo, no parece que sea competencia de la Comisión Interdepartamental la aplicación del "*régimen de infracciones y sanciones*" establecido en el Título V.

2. Entre las funciones que el apartado tercero le atribuye a la Comisión Interdepartamental, la primera consiste en coordinar la redacción del Plan Andaluz de Acción por el Clima.

Quizá debiera matizarse esta función -coordinar la redacción del Plan-, toda vez que la *elaboración* de este Plan es atribuido a la Consejería competente en materia de climático (artículo 13.1).

ARTÍCULO 7. OFICINA ANDALUZA DE CAMBIO CLIMÁTICO.

1. Estimamos que existe cierta confusión respecto de la naturaleza jurídica de esta "Oficina", ya que determina que se trata de una "unidad administrativa", conforme al artículo 14 de la Ley 9/2007", pero también que es un "órgano técnico y de fomento".

Ha de tenerse en cuenta que según la Ley 9/2007, de 22 de octubre:

- Las "unidades administrativas" son estructuras funcionales *básicas* de preparación y gestión de los procedimientos en el ámbito de las Consejerías.

- Por su parte, los "órganos administrativos" son las unidades administrativas a las que se le atribuyen funciones que tengan efectos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo.

En definitiva, debe aclararse cual es la auténtica naturaleza de la Oficina, puesto que una de sus funciones puede ser más propia de los órganos administrativos que de las unidades administrativas. Nos referimos a la consistente en realizar el Inventario Andaluz de Emisiones de gases de efecto invernadero (artículo 7.2.d), máxime a tenor de lo establecido sobre el Inventario por otros preceptos del anteproyecto de ley, como son, de una parte, el artículo 20 que al regularlo dispone que su "alcance, contenido y criterios de calidad aplicables se regularán reglamentariamente"; y, de otra, el artículo 49 al tipificar las infracciones leves que figuran bajo sus letras b) y c).

2. Entre las funciones de esta unidad administrativa figura la de "llevar a cabo el seguimiento de los objetivos, medidas, y actuaciones establecidas en el Plan Andaluz de Acción por el Clima proponiendo, en su caso, las medidas correctoras que sean necesarias".

Se trata de unas funciones que prácticamente se solapan (constituyen una duplicidad) respecto de las atribuidas a la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático, toda vez que a ésta se le atribuye:

- Coordinar el seguimiento y control del Plan (artículo 6.3.a).
- Proponer las modificaciones o revisiones que sean necesarias del Plan (artículo 6.3.c).

Es éste otro aspecto que ha de subsanarse.

3. En el apartado 2º.c), se debería aclarar si con la expresión "actuar como Secretaría de la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático", se está aludiendo estrictamente a la figura y funciones de la Secretaría de un órgano colegiado -según lo previsto en el artículo 95 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía-, o se pretende aludir a la realización de un conjunto de tareas de apoyo administrativo a la Comisión Interdepartamental.

Por tanto, debiendo quedar claro que la naturaleza de la nueva Oficina Andaluza de Cambio Climático es de "unidad administrativa", deben realizarse las modificaciones oportunas en cuanto a las competencias que puede asumir. Por otra parte, y teniendo en cuenta las medidas de restricción de gasto aprobadas por el Gobierno andaluz, debería establecerse que la dotación de personal de dicha Oficina no supondrá aumento del gasto y se realizará mediante la reordenación de los efectivos del personal de la Consejería a la que se adscriba.

ARTÍCULO 13. TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN ANDALUZ DE ACCIÓN POR EL CLIMA.

Este precepto prevé la revisión, total o parcial, del Plan cuando se produzca alguna alteración sustancial de las condiciones de entorno y, en todo caso, cada seis años.

~~Sin embargo, el artículo 6 además de contemplar las revisiones del Plan, hace referencia también a las modificaciones del Plan.~~

Si se trata de *dos modos distintos* de 'actualizar' el Plan, el precepto habría de concretar el diferente alcance de cada una de estas actualizaciones (el que se deriva de una 'modificación', frente al que tiene lugar a través de las 'revisiones'). Si, por el contrario, se emplean como términos sinónimos, debería utilizarse solo uno, suprimiendo el menos apropiado.

En el anexo de definiciones no figura ninguno de estos dos términos.

ARTÍCULO 21. RED DE OBSERVATORIOS DE CAMBIO CLIMÁTICO DE ANDALUCÍA.

1. Nuevamente hemos de expresar la necesidad de que el anteproyecto de ley regule con mayor concreción, en este caso, la *naturaleza y alcance* de la Red de Observatorios.

Si bien inicialmente parecería que estuviéramos ante un sistema o conjunto interrelacionado de unidades denominadas "Observatorios" de Cambio Climático de Andalucía, del apartado cuarto puede derivarse lo contrario, ya que finaliza disponiendo que reglamentariamente se regularán las funciones, la *composición* y el régimen de funcionamiento de la Red de Observatorios.

2. Por otra parte, si el apartado segundo *relaciona las funciones* de la Red, no se entiende que el último apartado remita a un reglamento el establecimiento de sus *funciones*.

ARTÍCULO 22.- ACTIVIDADES ESTADÍSTICAS EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO.

En el apartado 2, se establece que *"las entidades públicas procederán a la obtención, recopilación y ordenación sistemática de datos relevantes en materia de cambio climático, y facilitarán a la consejería competente en esta materia la información que posean sobre esta materia"*.

Sin embargo, en la Disposición Transitoria Primera, alude a dicha obligación, pero refiriéndose a entidades públicas y privadas, por lo que debería revisarse el texto a fin de que quede claro si las obligaciones estadísticas afectan únicamente a las entidades públicas o también a las privadas.

ARTÍCULO 34. MUNICIPIOS DE BAJA EMISIÓN DE CARBONO.

Para que un municipio pueda acceder a la calificación de "Municipio de baja emisión de carbono", el apartado segundo establece que es un requisito imprescindible el que *tenga aprobado* el Programa Municipal de Cambio Climático.

Proponemos que la exigencia sea de *mayor alcance*, de modo que no sea suficiente que tenga 'aprobado' dicho Programa, sino que el Municipio haya dado cumplimiento tanto al deber de revisarlo, como de informar a la Consejería bienalmente de su grado de cumplimiento (art. 15.4).

ARTÍCULO 46. FONDO DE CO₂ DE ANDALUCÍA.

1. Habría que tener en cuenta lo previsto por la disposición adicional decimotercera de la Ley 7/2013, de 23 de diciembre (en la redacción dada por la disposición final cuarta de la Ley 6/2014, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2015), en lo relativo a que los fondos carentes de personalidad jurídica a que se refiere el artículo 5.3 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía *se crearán mediante ley, que establecerá, al menos, su denominación, objeto o finalidad específica, la Consejería a la que quedan adscritos y su dotación presupuestaria inicial*.

ARTÍCULO 50. GRADUACIÓN DE SANCIONES.

1. Apartado 1º.d): en lugar de "(...) con anterioridad a la incoación del expediente sancionador" debe decir "(...) con anterioridad a la incoación del procedimiento sancionador".

2. Toda vez que las infracciones tipificadas por el anteproyecto o son graves o leves (no existen las muy graves), parece necesario modificar la redacción del apartado segundo:

"Por razón de la escasa o nula trascendencia del hecho sancionado o por resultar claramente desproporcionada la sanción prevista respecto a las circunstancias concurrentes, podrá aplicarse la sanción establecida para la infracción inferior".

En efecto, esta redacción –en sus estrictos términos– parece tratarse de una regla aplicable *únicamente* a las infracciones graves.

ARTÍCULO 52. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

A tenor de este precepto, el plazo para adoptar y notificar la resolución del procedimiento sancionador sería de un año.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el Estatuto de Autonomía para Andalucía prescribe que la Administración de la Junta de Andalucía actúa de acuerdo con el principio de simplificación de procedimientos (artículo 133), y garantiza el derecho a una buena administración, que comprende el derecho a que los asuntos sean resueltos en un *plazo razonable* (artículo 31).

La Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, ha desarrollado las previsiones estatutarias (artículos 3, 5 y 7),. Si bien es cierto que el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre prevé la posibilidad de que el plazo de resolución pueda ser superior a los seis meses, cuando así se establezca en norma con rango de Ley, estimamos que debiera ser reconsiderado dicho plazo de un año, para poder establecer uno más breve. A este respecto hacemos notar que entre la documentación remitida a este centro directivo no existe ninguna relación de causas que justifiquen un plazo tan amplio.

Téngase en cuenta que el Real Decreto 1398/1993 de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, establece como plazo para adoptar y notificar la resolución el de seis meses (artículo 20.6°).

ARTÍCULO 56. POTESTAD SANCIONADORA.

Las determinaciones existentes en este precepto no aclaran cual será el órgano competente para resolver los procedimientos sancionadores (ni tampoco para incoarlos). En efecto, el contenido del artículo analizado se limita a indicar que, en el ámbito provincial, las sanciones las impondrá la persona titular de la Delegación Territorial, y que en el ámbito superior a la provincia, las impondrá la persona titular de la Consejería, pero no incluye criterio alguno que delimite la competencia de uno u otro alto cargo, como pudiera ser el carácter leve o grave de la infracción cometida.

Por otra parte, en lugar de referenciar la competencia a "la *imposición de las sanciones*", debería hacerse a la "*resolución del procedimiento*", porque los procedimientos sancionadores pueden concluir imponiendo sanciones o declarando la inexistencia de infracción o de responsabilidad; debe modificarse el precepto en este sentido.

En Sevilla, a 19 de marzo de 2015.

LA DIRECTORA GENERAL DE
PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Fdo: M^a Teresa Castilla Guerra.



LA JEFA DEL SERVICIO DE
ORGANIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN
ADMINISTRATIVA.

Fdo: Rosa M^a Cuenca Pacheco.

