

NºRef.:949/2014

**INFORME ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE CAMBIO CLIMÁTICO**

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Una vez analizado el texto del proyecto normativo de referencia, y la documentación que se acompaña, cumple indicar lo siguiente:

**PRIMERO.- Título competencial.**

La Constitución en su artículo 45 establece el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo, así como la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. De acuerdo con ello, el Estatuto de Autonomía para Andalucía, declara en su artículo 10.7º como uno de los objetivos básicos de la Comunidad la mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, objetivo que es desarrollado en el Título VII dedicado al medio ambiente. En este Título, el artículo 204 recoge la obligación de los poderes públicos de Andalucía de poner en marcha estrategias dirigidas a evitar el cambio climático.

El artículo 148.1.9 de la Constitución establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en la gestión de medio ambiente, atribuyendo, en el artículo 149.1.23ª, al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer medidas adicionales de protección. Esta previsión constitucional ha sido recogida en el artículo 57.3 del Estatuto de Autonomía, enmarcándose el citado anteproyecto de ley en esta competencia.

## **SEGUNDO.- Tramitación**

En cuanto al procedimiento de elaboración de la norma este sería el establecido en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma, y por las disposiciones legales y reglamentarias que completen dicha regulación general.

El procedimiento se inicia mediante acuerdo de 22 de septiembre de 2014 de la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, figurando en el expediente la memoria justificativa, la memoria económica, el informe de evaluación de impacto de género, informe de evaluación del enfoque de derechos de la infancia y el test de evaluación de la competencia. La memoria justificativa recoge, entre otros aspectos, los relativos a la a la oportunidad del proyecto, a los estudios, consultas y otras actuaciones previas sobre el acierto y legalidad del proyecto, valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y empresas y la decisión motivada sobre el trámite de audiencia.

El anteproyecto de ley es elevado al Consejo de Gobierno, constando certificado del acta de la sesión de 23 de septiembre de 2014, en la que se acuerda continuar con la tramitación preceptiva del anteproyecto, y donde se recogen, sin perjuicio de otros que se consideren durante la tramitación, las entidades, organismos y colectivos a los que se va a conceder trámite de audiencia y organismos a los que se solicita informe.

Por Resolución de 10 de octubre de 2014 de la Secretaria General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático, publicada en el BOJA nº 215 de 4 de noviembre, el citado anteproyecto de ley fue sometido al trámite de información pública por un plazo de dos meses.

Según consta en el informe de valoración de alegaciones de 10 de marzo de 2015, se ha dado trámite de audiencia a las siguientes organismos, entidades y colectivos:

- Diputaciones Provinciales.
- Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
- Universidades públicas de Andalucía.
- Delegación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas en Andalucía.
- Centro Andaluz para la Evaluación y Seguimiento del Cambio Global.
- Centro Andaluza de Medio Ambiente.
- Confederación de Empresarios de Andalucía.
- Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.
- UGT-Andalucía.
- CC.OO-Andalucía.
- Unión de Agricultores y Ganaderos de Andalucía.
- Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía.
- Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores.
- Federación Andaluza de Empresas Cooperativas Agrarias.
- Asociación de Promotores y Productores de energías Renovables de Andalucía.
- Asociación Española de la industria Solar Termoeléctrica.
- Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía.
- Consejo de las Personas Consumidoras y usuarias de Andalucía.
- Ecologistas en Acción-Andalucía.

- WWF-Andalucía.
- Greenpeace-España.
- SEO BirdLife.
- Asociación Profesional de Ambientólogos y Ambientólogas de Andalucía.
- Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Andalucía.
- Colegio y Asociación de Ingenieros de Montes . Sección Andalucía.
- Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Andalucía Occidental.
- Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Andalucía Oriental.
- Colegio Oficial de Biólogos de Andalucía.
- Colegio Oficial de Químicos.
- Consejo Andaluz de Colegios de Abogados.
- Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos.
- Consejo Andaluz de Colegios de Economistas. (Colegio de Economistas de Sevilla.)

Además, para debatir el texto del anteproyecto, se constituyeron 3 grupos de trabajo. Grupo administración, constituido por todas las Consejerías, Grupo académico formado por las diez universidades públicas de Andalucía, la Universidad Loyola de Andalucía y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Grupo socioeconómico formado por distintas entidades y organizaciones.

En relación a los informes, se ha remitido al Instituto Andaluz de la Mujer el informe de evaluación de impacto de género y el informe de observaciones de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería y, a la Agencia de la Competencia, el test de evaluación y la memoria de Evaluación de la competencia.

Asimismo, consta en el expediente los informe emitidos por la Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos, Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias, Consejo Andaluz de Concertación Local, Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y del Consejo Andaluz del Agua.

En relación al Consejo Andaluz de Medio Ambiente, el certificado de la secretaria del mismo, señala que el citado anteproyecto se presentó en el Consejo, estando pendiente de aprobación el Acta de la sesión.

En el citado informe valoración de alegaciones se refleja que se solicitó informe al Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía y al Consejo Andaluz de Biodiversidad sin que los mismos se hayan pronunciado.

Finalmente, se encuentra aún pendiente del informe de la Dirección General de Presupuestos.

## **TERCERO.- Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático.**

### **A) Estructura**

El Anteproyecto de ley consta de un índice, una Exposición de Motivos, 56 artículos, divididos en un Título Preliminar y 5 Títulos, 3 Disposiciones adicionales, una Disposición transitoria, cuatro Disposiciones finales y un anexo.

### **B) Cuestiones generales**

Desde el punto de vista de la técnica normativa empleada en la redacción del anteproyecto de ley debemos recordar que el mismo debe adaptarse a las directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de julio de 2005.

### **C) Parte expositiva.**

En cuanto a la Exposición de Motivos, esta cumple, en líneas generales, la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y resumiendo sucintamente el contenido de la disposición. En todo, caso la citada exposición se deberá ir adaptando a los cambios que, en relación a la misma, se vayan produciendo durante su tramitación.

Simplemente señalar que en el párrafo cuarto la cita correcta del artículo 149.23 de la Constitución sería 149.1.23.

### **D) Parte dispositiva.**

#### **Artículo 2. Ámbito de aplicación.**

En relación con el ámbito de aplicación se constata que en determinados artículos del anteproyecto de ley, como los artículos 30.1 y 35.2, excluye las actividades o emisiones incluidas en el régimen del comercio de derechos de emisión de gases efecto invernadero. Asimismo, de la exposición de motivos parece deducirse que este anteproyecto de ley tiene por objeto la regulación de las emisiones de los sectores difusos y no las emisiones que se encuentran incluidas en el régimen de derechos de emisión cuya legislación la conforma principalmente la Ley 1/2205, de 9 de marzo por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. En este último caso se debería recoger en este artículo la citada exclusión o no aplicación a los mismos con la indicación de que se regularan por su legislación específica.

## **Artículo 6. Comisión Interdepartamental de Cambio Climático.**

Con independencia de que debe revisarse la redacción del apartado 1, la finalidad principal de la creación de este órgano colegiado se ha constreñido al Plan Andaluz de Acción por el Clima, si bien, y estando pendiente su creación a un posterior desarrollo reglamentario por decreto del Consejo de Gobierno, estimamos conveniente no limitar por ley su función. En este sentido se propone la siguiente redacción:

*"Se creará la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático como órgano colegiado de la Administración de la Junta de Andalucía para la coordinación y colaboración en materia de cambio climático.*

Esta misma observación la hacemos extensiva al apartado 3 donde se establecen las funciones de este órgano colegiado. En la redacción anterior al regular las funciones, estas eran sin perjuicio de las que se la atribuyera reglamentariamente, posibilidad que no aparece en la redacción del texto sometido a informe. En la medida en que el órgano se creará por decreto del Consejo de Gobierno se debe valorar el mantener dicha posibilidad pues cualquier ampliación o modificación de funciones conllevaría una modificación de la Ley.

En cuanto a las funciones que se la han atribuido habría que revisar la redacción del apartado a), al menos en lo referente a los signos de puntuación pues la misma queda confusa. Asimismo, le corresponde emitir informe de valoración con carácter previo a la aprobación del Plan Andaluz de Acción por el Clima pero no se indica nada en relación a si ha de informar las revisiones del mismo.

## **Artículo 13. Tramitación y aprobación del Plan Andaluz de Acción por el Clima.**

En el apartado 3 de este artículo se establece la obligación de las consejerías de aportar, en sus respectivos ámbitos competenciales y en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la ley, la información relativa a la previsión de sus actuaciones en materia de cambio

climático en los próximos seis años para su consideración en la redacción del Plan Andaluz de Acción por el Clima. Consideramos que dicha previsión, que se agota en su aplicación y que no contempla obligaciones de futuro, sino exclusivamente para la redacción del plan, debería contemplarse en la Disposición adicional primera donde se establece el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley para su formulación.

#### **Artículo 17. Planes con incidencia en el cambio climático.**

En este artículo se consideran, a los efectos de la ley, planes con incidencia en el cambio climático, las actividades de planificación autonómica y local relativas a las áreas estratégicas prioritarias para la adaptación contempladas en el artículo 11, estableciendo en su apartado 3 que la valoración de los contenidos y determinaciones de los mismos se llevará a cabo en el procedimiento de evaluación ambiental.

El artículo 36 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, establece los planes y programas que se encuentran sometidos a evaluación ambiental estratégica. Del examen de ambos artículos se deduce que, dada la generalidad y la amplitud de las áreas estratégicas, no todas las actividades de planificación que tendrían la consideración de planes con incidencia en el cambio climático estarían sometidos a evaluación ambiental estratégica, lo cual debería ser tenido en cuenta en la redacción del apartado 3 de este artículo.

#### **Artículo 21. Inventario Andaluz de Emisiones de gases de efecto invernadero.**

Aunque el alcance, contenido y criterios de calidad aplicables a este inventario se regularán reglamentariamente, en el apartado 2 se establecen algunos aspectos de su contenido. En este sentido hay que señalar que en la definición que se realiza en el anexo de este inventario se señala que el mismo se expresa de forma desagregada por cada uno de los sectores productivos y no productivos, por lo que se debería valorar la inclusión de este aspecto en el citado apartado 2.

#### **Artículo 22. Actividades estadísticas en materia de cambio climático.**

En el apartado 1 se debe homogeneizar el nombre de Plan puesto que en la regulación del mismo se denomina Plan Andaluz de Acción por el Clima.

### **Artículo 30. Medidas de mitigación por áreas estratégicas.**

El artículo 10.2.b) determina como una de las áreas estratégicas prioritarias para la mitigación de emisiones la agricultura, ganadería, acuicultura y pesca, si bien, en su redacción originaria solo contemplaba la agricultura y ganadería. Esta modificación no se ha reflejado en el artículo 30 sobre las medidas de mitigación por áreas estratégicas que solo hace referencia la agricultura y ganadería.

### **Artículo 32. Proyectos de autocompensación de emisiones.**

En este artículo se hace referencia por primera vez a actividades incluidas en el Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE), el cual aparece regulado en los artículos 35 y siguientes del anteproyecto de ley, por lo que no debe utilizarse, en este caso, exclusivamente las siglas. En este sentido hay que señalar que, atendiendo en lo establecido en el apartado V Apéndices de las Directrices de técnica normativa aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de julio de 2005, el uso de siglas solo quedaría justificado para evitar formulaciones farragosas y repeticiones cansinas, y siempre que se explique, cuando aparezca por primera vez (fuera del título y de la exposición de motivos) mediante su inclusión entre paréntesis o entre comas precedida de la expresión "en adelante".

De la redacción del apartado 1 parece desprenderse que la opción de ejecutar estos proyectos de autocompensación se efectúa por el titular de la actividad incluida en el Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones mediante una declaración responsable ante la Administración de la Junta de Andalucía. Sin perjuicio de que está previsto el desarrollo reglamentario de este sistema donde se regularía el procedimiento, ya se ha establecido en este caso la presentación de una declaración responsable, si bien, dada la parquedad de la regulación es imposible determinar si dicho instrumento jurídico sería el adecuado a tenor del concepto que de la misma se establece en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y que se mantiene en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

### **Artículo 33. Sumideros de carbono en espacios naturales protegidos.**

En el apartado 3 de este artículo se indica: "Para la aprobación de la evaluación ambiental de todo proyecto de usos de suelo o silvicultura en los espacios naturales protegidos se exigirá un balance de carbono neutro a lo largo de toda la vida del proyecto". Al objeto de evitar dudas de interpretación habría que determinar a que se está haciendo referencia en este apartado con aprobación de la evaluación ambiental en relación con los procedimientos previstos en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental y en la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos y se establecen medidas adicionales para su protección.

### **Artículo 34. Municipios de baja emisión de carbono.**

En la redacción al trámite de audiencia e información pública el reconocimiento de baja emisión de carbono solo estaba previsto para los municipios. Tras este trámite, se ha ampliado la posibilidad de acceder a este reconocimiento a las agrupaciones de municipios, mancomunidades, o consorcios si bien dicha ampliación no parece que se haya tenido en cuenta en la redacción del título y, especialmente del apartado 2 donde se regula como requisito indispensable tener aprobado el Plan Municipal de Cambio Climático y haber dado cumplimiento a las obligaciones de comunicación e información del artículo 15. No obstante podría entenderse que, en dichos supuestos los requisitos sería exigibles a todos los municipios que lo integren.

### **Artículo 36. Modalidad de seguimiento y notificación del régimen obligatorio del SACE.**

La obligación contemplada en la letra c) del apartado 2 resulta confusa en cuanto a la documentación a presentar. Así se hace referencia a la presentación de un informe anual de las emisiones mediante una declaración responsable sobre el seguimiento del Plan de Reducción de Emisiones, incluyendo un resumen de las medidas adoptadas y sus resultados en materia de reducción de emisiones de gases efecto invernadero y del consumo de energía así como, en su caso las medidas correctoras previstas para el siguiente periodo anual.

De un análisis sistemático del anteproyecto de la Ley y atendiendo, por ejemplo a la tipificación de las infracciones graves donde se distingue, por un lado, la no presentación de la declaración responsable y por otro la de no notificar el informe anual, consideramos que se está haciendo referencia a dos documentos distintos. Así debería presentar un informe anual de emisiones y una declaración responsable sobre el seguimiento del plan que incluyera el resto de los aspectos contemplados en dicho apartado, y ello sin perjuicio del resto de la documentación exigida.

En el caso de que se estuviera haciendo referencia a un único documento ello debería quedar claro en la redacción de esta obligación, así como en la tipificación de la infracción por incumplimiento.

#### **Artículo 46. Fondo de CO2 de Andalucía.**

Del análisis del texto del anteproyecto de ley y de la documentación del expediente de elaboración se constata que no queda clara la naturaleza jurídica del fondo que se crea. El informe de la Dirección General de Planificación y Organización de los servicios Públicos sobre este artículo señala que habría que tener en cuenta lo establecido en la Disposición adicional decimotercera de la Ley 7/2013, de 23 de diciembre de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2014, disposición que regula el régimen de los fondos previstos en el artículo 5.3 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía. El informe valoración de alegaciones de 15 de enero de 2016, en relación a este artículo, simplemente indica que no se considera necesario modificar el texto pero sin mencionar las razones, por lo que surgen dudas sobre si, aún tratándose de un fondo de esta naturaleza, no se ha considerado oportuno cambiar el texto o si es que no estamos ante un fondo de los contemplados en el artículo 5.3 de la citada Ley.

No obstante, hay que señalar que, a priori, no parece que estemos ante un fondo carente de personalidad jurídica del mencionado artículo 5.3, especialmente a la vista de las normas que, de conformidad con lo establecido en el apartado 2 de la Disposición adicional decimotercera de la Ley 7/2013, de 23 de diciembre les resulta de aplicación.

En este sentido es importante, y con independencia de su posterior desarrollo reglamentario donde se regulara su funcionamiento, clarificar su naturaleza que determinará el régimen presupuestario, económico-financiero, contable y de control.

#### **Artículo 47. Infracciones.**

En primer lugar hay que señalar que el título del artículo no se corresponde con su contenido pues el apartado 1 del mismo se establecen los sujetos responsables.

En cuanto al citado apartado 1 se propone la siguiente redacción alternativa: " Son sujetos responsables de las infracciones administrativas reguladas en este título las personas físicas o jurídicas que realicen por acción u omisión los hechos tipificados en la misma. "

#### **Artículo 48. Infracciones graves.**

En relación a las infracciones tipificadas en las letras b) y c) nos remitimos a la observación efectuada al artículo 36 donde se regula la obligación de presentar esta documentación.

En el último párrafo de este precepto tipifica como infracción grave las infracciones leves que se lleven a cabo con dolo. En este sentido hay que señalar que la intencionalidad o el grado de culpabilidad en la comisión de los hechos es uno de los criterios que se valoran para la graduación de las sanciones.

#### **Artículo 50. Graduación de sanciones.**

En la letra b) del apartado 1 se debería completar con la indicación de que haya sido declarado firme "en vía administrativa."

#### **Artículo 56. Potestad sancionadora.**

En este artículo se atribuye la competencia para la resolución de los procedimientos sancionadores a los titulares de las Delegaciones Territoriales, si bien y atendiendo al tipo de infracciones contempladas en el anteproyecto de ley habría que prever a quien corresponde cuando los hechos realizados excedan de un concreto ámbito provincial.

#### **Disposición adicional primera. Plan de Acción por el Clima.**

Se debe homogeneizar el nombre de Plan puesto que en el texto articulado se denomina Plan Andaluz de Acción por el Clima.

#### **Disposición transitoria primera. Sistema Andaluz de compensación de Emisiones en régimen obligatorio.**

Dado que solo se ha contemplado una disposición transitoria esta debe denominarse "única".

**Disposición final segunda. Modificación de la Ley 3/2013, de 24 de julio, por la que se aprueba el Plan Estadístico y Cartográfico de Andalucía 2013-2017.**

El artículo 5 de la citada Ley 3/2013, de 24 de julio, establece los objetivos específicos sobre los que el Plan Estadístico y Cartográfico de Andalucía 2013-2017 va a suministrar información, incluyéndose con la modificación como uno de esos objetivos el cambio climático.

Esta modificación entendemos que podría plantear problemas en su aplicación. En este sentido hay que señalar que según la disposición final primera de la Ley 3/2013, de 24 de julio, la vigencia del plan se extiende, en lo que aquí afecta, hasta el 31 de diciembre de 2017, sin perjuicio de que este prevista su prórroga automática si el día 1 de enero de 2018 no hubiera entrado en vigor un nuevo plan. Una vez que entrara en vigor la modificación del citado plan uno de los objetivos hasta el 2017 sería suministrar información sobre cambio climático.

Sin embargo, el artículo 22 del anteproyecto de ley donde se regula las actividades estadísticas en materia de cambio climático establece que la información relevante en materia de cambio climático sobre la que se establece la obligación de la entidades públicas y privadas de obtener, recopilar y ordenar sistemáticamente se determinará en el Plan Andaluz de Acción por el Clima, por lo que difícilmente podrá ser de aplicación cuando se produzca la entrada en vigor de la ley.

Por todo lo expuesto se informa favorablemente el anteproyecto de ley sin perjuicio de las observaciones realizadas en este informe y de su adecuada tramitación procedimental y presupuestaria.

Sevilla, a 2 de febrero de 2016

LA JEFA DE SERVICIO DE LEGISLACIÓN  
E INFORMES



