

MEMORIA ECONOMICA DEL ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE CAMBIO CLIMATICO

La presente memoria se elabora de conformidad con la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, y Administrativas y Financieras, que establece que los proyectos de disposiciones legales y reglamentarias de la administración de la Junta de Andalucía y de sus Organismos Autónomos que afecten o pudieran afectar a los ingresos y gastos públicos, además de atenderse a las disponibilidades del presupuesto corriente, deberán valorar las repercusiones y efectos sobre los ejercicios presupuestarios a los que extienda su vigencia o efectos.

En desarrollo de esta previsión legal, el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regula la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencias económico-financieras, dispone que la valoración de dichos proyectos ha de documentarse en una memoria económica en la que se incluyan los antecedentes, motivos y fundamentos que justifican la actuación, valorando la incidencia económica del gasto que ocasiona o el impacto que sobre los ingresos suponga su aprobación y, en su caso, su financiación.

La presente memoria sustituye a la suscrita por esta Secretaría General con fecha 22 de septiembre de 2014, en respuesta al requerimiento de información adicional de la Dirección General de Presupuestos a la Secretaría General Técnica de esta Consejería sobre el anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático según escrito de registro de entrada 475-4543 de 16 de febrero 2015.

Para alcanzar los fines de la Ley, el anteproyecto contiene diversos instrumentos de planificación general para la organización de la actuación de la Administración y de los agentes sociales y económicos en torno a objetivos comunes de respuesta al cambio climático a corto y largo plazo.

La ley plantea avanzar hacia una economía baja en carbono fomentando medidas de racionalización de los consumos, y por tanto su aplicación a la actuación de la Administración de la Junta de Andalucía tendrá efectos positivos en lo económico.

Del mismo modo, las medidas que resultan de aplicación al sector privado persiguen mejorar la eficiencia de las actividades del sector industrial y de servicios en términos de emisiones específicas, lo que significa mejorar su competitividad. Al mismo tiempo, se generan proyectos de compensación que se dirigen a aumentar el patrimonio natural de Andalucía. Estas medidas tendrán un coste de inversión cero para la Administración autonómica.

En las justificaciones que siguen se considera que de la aplicación de las obligaciones derivadas de la Ley no se generará ningún incremento de gasto de personal en la Junta de Andalucía, de forma que las nuevas necesidades de recursos humanos que en su caso, pudieran surgir, deberán ser atendidas mediante la reordenación o redistribución de los efectivos disponibles.

Las inversiones necesarias, que se describirán más adelante, estarán sujetas a la disponibilidad presupuestaria. Con carácter general, se ha de tener presente que la ley contiene determinaciones sujetas a desarrollo reglamentario, lo que condiciona su valoración. En cuanto a la financiación de las actuaciones, se tienen en cuenta las restricciones actuales sobre la autofinanciación, por lo que se

reserva íntegramente a fondos europeos, concretamente a Fondos de Desarrollo Regional, dado que las medidas que contiene la Ley se encuentran plenamente sintonizadas con los objetivos temáticos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos del Marco Estratégico Común 2014-2020.

Se responde a continuación a cada uno de los puntos del escrito de la Dirección General de Presupuestos a la Secretaría General Técnica de esta Consejería referenciado al principio.

1. *A lo largo del articulado se recogen la creación y desarrollo de los siguientes órganos, inventarios, observatorios, proyectos y actividades, sin que en la memoria económica aportada haya referencia alguna a la estimación de sus costes y a la financiación de los mismos:*

a) Art. 6. La Comisión Interdepartamental de Cambio Climático.

La Comisión Interdepartamental de Cambio Climático se crea como órgano de coordinación y colaboración entre las consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía para la aplicación de la ley. La Comisión está formada íntegramente por representantes de la administración autonómica y actuará como un órgano ordinario de coordinación, por lo que se estima no tendrá repercusión económica adicional alguna.

b) Art. 7. La Oficina Andaluza de Cambio Climático.

La Oficina Andaluza de Cambio Climático es un órgano adscrito a la consejería competente en materia de cambio climático y será atendida por los servicios ordinarios de la misma mediante la reordenación o redistribución de efectivos. Por tanto, se considera que la creación de la Oficina no generará ningún sobrecoste.

c) Art. 20. Inventario Andaluz de Emisiones de gases de efecto invernadero.

El Inventario Andaluz de Emisiones de gases de efecto invernadero y de fijación de carbono por sumideros se viene elaborando por la consejería competente en cambio climático desde hace años, y ya se dispone de una herramienta para el cálculo municipalizado y de otros apoyos de carácter técnico.

El anteproyecto de Ley contempla la mejora de dicho inventario. Para ello será necesario actualizar la aplicación informática INVENTARIO. Estos costes se detallan en la Tabla 1, y la financiación prevista en las Tablas 2 y 3

d) Art. 21. Red de Observatorios de Cambio Climático en Andalucía.

La Red de Observatorios de Cambio Climático en Andalucía estará constituida por centros de generación del conocimiento del sistema andaluz de I+D+i, con el objeto de incorporar a la toma de decisiones y a la planificación socioeconómica en el ámbito de la Comunidad Autónoma el conocimiento científico generado en los centros de investigación de Andalucía.

El antecedente de esta Red se encuentra en los Convenios de Colaboración que esta Consejería ha suscrito en los últimos años con la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), o con Universidades públicas de Andalucía.

El anteproyecto contiene previsiones para el análisis de la información generada y su transferencia a los centros gestores. La actuación que corresponda a la consejería competente en esta materia estará a

cargo de la Oficina Andaluza de Cambio Climático, en coherencia con las funciones que se le atribuyen en el anteproyecto. Será necesario un programa de trabajo con los centros generadores de conocimiento a través de Convenios de colaboración, salvo que se disponga otra cosa en el Reglamento.

Los costes de esta actuación se detallan en la Tabla 1, y la financiación prevista en las Tablas 2 y 3.

e) Art. 22. Actividades estadísticas en materia de cambio climático.

Se considera que estas actividades son propias de la Administración y por tanto que no se incurre en nuevos gastos. El objetivo de esta determinación es la incorporación de un criterio transversal a la información que ya genera la Administración de ordinario.

f) Art. 30. Valor límite de emisión de dióxido de carbono para los vehículos de servicio público en medio urbano, metropolitano y autonómico.

No es posible realizar a priori la valoración de esta medida, ya que ésta dependerá de las disposiciones que se adopten en el desarrollo reglamentario, debiendo evaluarse en ese momento las repercusiones económicas.

g) Art. 31. Proyectos de compensación de emisiones (Sistema de Certificación de las Unidades de Absorción).

La repercusión económica de este apartado se detalla más adelante, cuando se describen los costes asociados al Fondo de CO₂ de Andalucía.

h) Art. 32. Proyectos de autocompensación de emisiones.

Los proyectos de autocompensación de emisiones serán ejecutados por los titulares de las actividades incluidas en el Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones que así lo deseen, por lo que el único coste que supondrán para la Administración será el de la validación de la declaración responsable sobre las Unidades de Absorción (UDAs) generadas y el de mantenimiento del Registro.

Los costes de inversión y la financiación prevista se imputan al apartado "j) Arts. 35 a 43. Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones."

i) Art. 34. Municipios de baja emisión de carbono.

El reconocimiento "Municipio de baja emisión de carbono" será otorgado por la consejería competente en materia de cambio climático previa comprobación del cumplimiento de los requisitos que reglamentariamente se establezcan.

Los costes asociados a este apartado son exclusivamente de personal de la Administración para la realización de tareas ordinarias.

j) Arts. 35 a 43. Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones.

Actualmente se encuentra en vigor un sistema de compensación a través de convenios voluntarios de colaboración para la lucha contra el cambio climático, mediante la reducción de la huella de carbono, suscritos durante los últimos años entre esta Consejería y empresas o entidades del sector público y privado.

El anteproyecto contiene determinaciones sobre el Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones, en adelante SACE, por las que se establece un régimen voluntario y otro obligatorio, este último con dos modalidades, la de seguimiento y notificación, y la de compensación.

Las tareas a realizar por la Administración que pueden suponer costes asociados son las siguientes:

- Registro. El Registro estará gestionado por medio de la aplicación SACE.
- Administración del sistema. En este apartado se incluyen diversas tareas de gestión del sistema, entre otras:
 - ✓ Control de entrega de los informes anuales verificados por parte de las empresas afectadas.
 - ✓ Validación de los informes anuales de emisiones.
 - ✓ Comprobación de que las empresas que han superado el valor de referencia han entregado las UDA's correspondientes
 - ✓ Control e inspección (Art 42).

El personal necesario para realizar estas tareas se incluye entre el de la Oficina Andaluza de Cambio Climático.

Adicionalmente será necesario desarrollar la aplicación informática SACE. Los costes se detallan en la Tabla 1, y la financiación prevista en las Tablas 2 y 3

k) Art. 44. Huella de carbono.

Las tareas a realizar por la Administración que pueden tener costes asociados son las siguientes:

- ✓ Gestión del Registro.
- ✓ Validación del cálculo de la Huella de carbono

El personal necesario para realizar estas tareas se incluye entre el de la Oficina Andaluza de Cambio Climático.

El Registro estará gestionado a través de la aplicación HUELLA DE CARBONO, cuyo coste se detalla en la Tabla 1, y la financiación prevista, en las Tablas 2 y 3.

2. *Por otro lado el Art. 46, sin que tampoco tenga reflejo en la memoria económica, recoge textualmente:*

- a) Se crea el Fondo de CO₂ de Andalucía, destinado a promover proyectos para la mejora de la capacidad de sumidero.*
- b) El Fondo estará adscrito a la Consejería competente en materia de cambio climático, a la que corresponderá su gestión, que podrá efectuar por sí misma o mediante atribución a entidades de ella dependiente.*
- c) El Fondo de CO₂ se dotará, conforme a lo establecido en la normativa de la Hacienda Pública aplicable, de los siguientes recursos:*

- a) *Las aportaciones del presupuesto de la Comunidad Autónoma con este fin.*
- b) *Los obtenidos de forma voluntaria de los proyectos de compensación de emisiones.*
- c) *Las donaciones, herencias, aportaciones y ayudas que, con destino específico al Fondo, dispongan los particulares, empresas o instituciones.*
- d) *Las aportaciones específicas del Estado destinadas con carácter finalista a estas actuaciones.*

Sería preciso aportar una estimación de los costes para la Administración andaluza, así como su financiación, incluyendo la estimación de las aportaciones externas.

La previsión es que el balance de ingresos y gastos del Fondo sea cero. Los costes en los que se pueda incurrir serán cubiertos con los ingresos obtenidos a través de las Unidades de Absorción de la compensación obligatoria de los titulares que opten voluntariamente por esta vía (artículo 31.3, o artículo 33.3), o de la compensación voluntaria (artículo 38.1)

La compensación se fija en función de la superación de los valores de referencia. En las condiciones del anteproyecto, se ha estimado la compensación potencial en 600.000 toneladas de CO₂ al año (alcances 1 y 2), que a un precio de 40 €/UDA, arroja un total de 24 millones de euros anuales.

El precio de la UDA reflejará íntegramente los costes de inversión para la Administración en la promoción del proyecto, que se detallan a continuación:

- Redacción y ejecución de los proyectos de compensación. El Fondo tendrá entre sus funciones la aprobación del Catálogo de proyectos a los que podrán acogerse las empresas que superen los valores de referencia para la compensación de sus emisiones, y asimismo de coordinar la ejecución de los proyectos.
- Certificación de Unidades de Absorción de carbono (UDAs). Según los estándares aprobados a que deben acogerse los proyectos de compensación del Catálogo. Dado que el horizonte temporal de estos proyectos es de varios años, es necesario que con una periodicidad anual se compruebe que el proyecto sigue cumpliendo con los estándares definidos, certificándose el número de UDA's generadas y la validez de las mismas.

Entre las tareas de administración del Fondo se incluye

- Gestión del Registro. El Fondo intervendrá en la adjudicación y registro de las UDAs, y velará porque se mantenga el fondo de garantía. La aplicación necesaria es la aplicación SACE

La gestión del Fondo estará a cargo de la consejería competente en materia de cambio climático, a través de la Oficina Andaluza de Cambio Climático, sin perjuicio de que reglamentariamente se establecieran las condiciones para la intervención de organismos acreditados para el auxilio de la Administración en la certificación de UDAs.

3. El título V de la Ley regula el régimen de infracciones y sanciones, recogiendo un sistema de sanciones completo, que por un lado puede llegar a multas de hasta 60.000 euros, por otro, en caso de que de la infracción se obtenga un beneficio cuantificable, la sanción no será inferior al doble del beneficio obtenido por el infractor. También se recoge la posibilidad de la imposición de multas coercitivas, que podrán reiterarse cuantas veces sean necesarias. Tampoco hay recogido nada en la memoria con referencia a esa posibilidad de incremento de ingresos vía sanciones y multas.

En cuanto a ingresos por sanciones, estimando un incumplimiento anual del 1%, y asumiendo que el 30% de dichos incumplimientos sean graves y el resto leves, se calcula el valor de la infracción media mediante la siguiente expresión:

$$\text{Infracción media} = (0,3 \cdot 45.000 + 0,7 \cdot 15.000) = 13.500 + 10.500 = 24.000\text{€}$$

Para evaluar la cuantía, se considera que el número de afectados por el SACE en la modalidad de compensación es 500 y en la modalidad de notificación 2.000, por lo que la cifra total sería de 600.000€ al año.

4. Por último en la página 3 de la memoria económica se afirma lo siguiente:

“De la aplicación de la Ley no podrá derivarse ningún incremento de gasto de personal de la Junta de Andalucía, de forma que las nuevas necesidades de recursos humanos que en su caso, pudieran surgir como consecuencia de las obligaciones normativas contempladas en esta Ley, deberán ser atendidas mediante la reordenación o redistribución de efectivos.”

“Las actuaciones con incidencia en los presupuestos de inversión de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, derivados de la aplicación de este anteproyecto se contemplan en la programación propuesta para la financiación mediante fondos FEDER en el marco plurianual 2014-2020, concretamente en las prioridades de inversión asociadas a los objetivos temáticos 4 y 5 de los fondos estructurales y de inversión europeos y del Marco Estratégico Común.”

Objetivo temático 4: favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores.

Objetivo temático 5: promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos.

Sin que tampoco se dé más información, ni de cuáles son esas inversiones, ni de su importe, ni de los plazos o periodos de ejecución, ni de la financiación concreta de las mismas, así como tampoco se detallan las posibles necesidades de nuevo personal.

Los costes a los que se ha aludido a lo largo del texto y su programación temporal se reflejan en la Tabla 1.

Tabla 1. Costes asociados a la aplicación de la ley andaluza de cambio climático

	Objetivos específicos	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Aplicación INVENTARIO (Art 20 y 22), gastos iniciales y mantenimiento	OE.2.3.1.	300.000	50.000	50.000	50.000	50.000	500.000
Aplicación SACE(Arts. 35 al 43), gastos iniciales y mantenimiento sistema	OE.1.2.1.	500.000	100.000	100.000	100.000	100.000	900.000
Aplicación HUELLA DE CARBONO (Arts 44 y 45), gastos iniciales y mantenimiento	OE.1.2.1.	300.000	50.000	50.000	50.000	50.000	500.000
Redacción del Plan Andaluz de Acción por el Clima (Arts. 8 al 14)	OE.1.2.1. y OE.5.1.1.	370.000	120.000	120.000	120.000	120.000	850.000
Elaboración de reglamentos (Arts. 6, 13, 20, 21, 30, 34, 35 y 44)	OE.1.2.1.	360.000	300.000				660.000
Evaluación de riesgos asociados al cambio climático y adaptación (art 11)	OE.5.1.1. y OE 5.2.2	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	2.500.000
Red Observatorios Cambio Climático (Art. 21)	OE.1.2.1.		1.000.000	1.200.000	1.000.000	1.000.000	4.200.000
Totales		2.330.000	2.120.000	2.020.000	1.820.000	1.820.000	10.110.000

Por otro lado, como ya se ha mencionado, existe la previsión de financiar con Fondos de Desarrollo Regional los costes que se han descrito en los apartados anteriores.

En las Tablas 2 y 3 que siguen se concretan los objetivos temáticos, los objetivos específicos, y las líneas de actuación estratégica que tienen relación con los costes derivados de la aplicación de esta ley, según la propuesta de Programa Operativo FEDER ANDALUCIA 2014-2020 entregada por la CMAOT a la Dirección General de Fondos Europeos el 20 de febrero de 2015 para su presentación a la Comisión Europea.

Tabla 2 Objetivos temáticos y específicos del Programa Operativo FEDER que tienen relación con la aplicación de la Ley Andaluza de Cambio Climático*

OBJETIVO TEMATICO	OBJETIVO ESPECIFICO
OT 1 POTENCIAR LA INVESTIGACIÓN, EL DESARROLLO TECNOLÓGICO Y LA INNOVACIÓN	OE.1.2.1. Impulso y promoción de actividades de I+i lideradas por las empresas, apoyo a la creación y consolidación de empresas innovadoras y apoyo a la compra pública innovadora.
OT 2 MEJORAR EL USO Y CALIDAD DE LAS TIC Y EL ACCESO A LAS MISMAS	OE.2.3.1. Promover los servicios públicos digitales, la alfabetización digital, eaprendizaje, e-inclusión y e-salud
OT 5 PROMOVER LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS.	OE.5.1.1. Desarrollo de conocimientos y elaboración de planes en relación con la adaptación al Cambio Climático y la prevención del Riesgo, incluyendo los sistemas de alerta temprana, de seguimiento y evaluación
	OE.5.2.2. Fomento de la inversión para la prevención y gestión de riesgos específicos sobre el Territorio.

*Según propuesta de de 20/02/2015 de la CMAOT sobre Programa Operativo FEDER ANDALUCIA 2014-2020

Tabla 3.Actuaciones relacionadas con la aplicación de la Ley Andaluza de Cambio Climático en la programación FEDER*

OBJETIVO ESPECIFICO	Asignación 2014-2020	Línea estratégica	Actuaciones de cambio climatico en la línea estrategica
OE.1.2.1. Impulso y promoción de actividades de I+i lideradas por las empresas, apoyo a la creación y consolidación de empresas innovadoras y apoyo a la compra pública innovadora.	31.844.252	LEA 1.2.1C: Impulsar el cambio hacia una economía de bajas emisiones de carbono a través de la investigación y la innovación.	Desarrollo e implementación del sistema andaluz de compensación de emisiones (SACE) y del fondo de CO2
			Elaboración del programa de mitigación previsto en el anteproyecto de Ley de cambio climático.
			Apoyo a la investigación en las líneas relacionadas con las áreas estratégicas de mitigación y adaptación previstas en el anteproyecto de ley de cambio climático
			Apoyo a la Red de Observatorios de Cambio Climático.
OE.2.3.1. Promover los servicios públicos digitales, la alfabetización digital, eaprendizaje, e-inclusión y e-salud	5.832.245	LEA 2.3.1C: Impulsar una administración electrónica más abierta, transparente, disponible y próxima, incrementando el uso de los servicios públicos electrónicos	Desarrollo de un sistema en red de seguimiento y monitorización de cambio global y de los servicios de los ecosistemas en Andalucía.
			Creación de infraestructuras y aplicaciones para el soporte de actividades estadísticas y de control, que permita el seguimiento y evaluación de las políticas de lucha contra el cambio climático

OBJETIVO ESPECIFICO	Asignación 2014-2020	Línea estratégica	Actuaciones de cambio climático en la línea estratégica
		por parte de la ciudadanía y las empresas, así como la consolidación tanto la oferta como la calidad en la prestación de los servicios digitales. Impulso de la Estrategia de Open Data	Desarrollo de infraestructuras y aplicaciones (TICs) para la comunicación y sensibilización ciudadana sobre Cambio Climático.
OE.5.1.1. Desarrollo de conocimientos y elaboración de planes en relación con la adaptación al Cambio Climático y la prevención del Riesgo, incluyendo los sistemas de alerta temprana, de seguimiento y evaluación	10.000.000	LEA 5.1.1A: Planificación para la prevención de riesgos y restauración de zonas dañadas, impulsando la elaboración de Planes de Emergencia municipales y el desarrollo datos (estadísticos y espaciales) y software que garanticen la interoperabilidad de los sistemas de información para dar soporte a la prevención, planificación e intervención de riesgos y emergencias	Elaboración de estudios de vulnerabilidad, impactos y medidas de adaptación por áreas estratégicas, con prioridad en la prevención y gestión de catástrofes
			Desarrollo de directrices para incorporar las medidas relativas a la adaptación al cambio climático en los instrumentos de planificación.
			Desarrollo de un sistema de indicadores
			Financiación de medidas para potenciar la adaptación al cambio climático, con especial relevancia a la dotación de infraestructuras que permitan abordar los riesgos a través de respuestas coordinadas y una gestión correcta de las situaciones de crisis ante catástrofes, como pueden ser los riesgos sísmicos, los incendios forestales, la erosión del suelo, entre otros.
OE.5.2.2. Fomento de la inversión para la prevención y gestión de riesgos específicos sobre el Territorio.	109.338.025	LEA 5.2.2A: Inversión en medidas de protección civil, de adaptación al cambio climático, de prevención de riesgos y otras catástrofes en la vegetación natural y de corrección hidrológica.	

*Según propuesta de de 20/02/2015 de la CMAOT sobre Programa Operativo FEDER ANDALUCÍA 2014-2020

En Sevilla, a 10 de marzo de 2015,

EL SECRETARIO GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y CAMBIO CLIMÁTICO

Fdo. Rafael Márquez Berral



