

Anexo II (b)

PROYECTO DE LEY DE MEDIDAS FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

RELACIÓN DE DOCUMENTOS (Orden cronológico):

Nº de orden	Denominación del documento	Accesibilidad	Criterio o criterios que da lugar al carácter reservado ¹
1	Test de Evaluación de la competencia del Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático (22/09/2014).	Accesible	
2	Informe de Evaluación de Impacto de Género relativo al Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático. (22/09/2014)	Accesible	
3	Informe de Evaluación del Enfoque de Derechos de la Infancia del Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático (22/09/2014)	Accesible	
4	Resolución de 10 de octubre de 2014, de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático, por la que se somete a información pública el Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático (BOJA N.º 215, de 4/11/2014)	Accesible	
5	Informe del Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía (26/11/2014)	Accesible	
6	Informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (16/12/2014)	Accesible	
7	Informe del Consejo Andaluz de Concertación Local (18/12/2014)	Accesible	
8	Informe complementario de valoración de alegaciones al borrador del Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático (15/01/2015)	Accesible	
9	Certificado de la Secretaría del Consejo Andaluz de Medio Ambiente (02/03/2015)	Accesible	
10	Informe de valoración de alegaciones al trámite de audiencia e información pública (10/03/2015)	Parcialmente Accesible	2
11	Informe de la Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (19/03/2015)	Accesible	
12	Informe del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (05/05/2015)	Accesible	
13	Informe de la Dirección General de Fondos Europeos (04/12/2015)	Accesible	

¹ Punto Quinto del Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, Criterios: **1.**-Intimididad de las personas, **2.**- Protección de datos de carácter personal, **3.**- Seguridad pública, **4.**-Funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, **5.**-Secreto industrial y comercial, **6.**-Protección del interés general y de los derechos e intereses legítimos de terceros, **7.**- Otros.

14	Informe preceptivo de la Secretaría General Técnica (02/02/2016)	Accesible	
15	Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (26/04/2016)	Accesible	
16	Informe de la Dirección General de Presupuestos (15/03/2017)	Accesible	
17	Informe de Valoración del informe del Consejo de Defensa de la Competencia (12/02/2017)	Accesible	
18	Dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático, aprobado por el Pleno de la sesión celebrada el 21 de abril de 2017 (21/04/2017)	Accesible	
19	Informe de valoración del Dictámen 5/2017 del Consejo Económico y Social de Andalucía (05/05/2017)	Accesible	
20	Informe de la Comisión Consultiva de Contratación Pública (17/07/2017)	Accesible	
21	Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía (05/10/2017)	Accesible	

En virtud de lo establecido en el Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y dando cumplimiento a las Instrucciones de coordinación para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información en cumplimiento de lo establecido en el citado Acuerdo, se emite la presente propuesta sobre la aplicación de los límites de acceso de los documentos que integran el expediente relativo al asunto:

Sevilla, 19 de octubre de 2017



Fdo.: Jose L. Hernández-Garijo
 Viceconsejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Test de Evaluación de la Competencia

Identificación del Proyecto Normativo: ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE CAMBIO CLIMÁTICO

1º. ¿La norma introduce alguna limitación en el libre acceso de las empresas al mercado?

Es posible que ello suceda si el proyecto normativo:

- Otorga derechos exclusivos o preferentes para la explotación de algún recurso, la producción de un determinado bien o la prestación de algún servicio en el mercado
- Establece requisitos previos de acceso al mercado, tales como la necesidad de obtener de licencias, permisos o autorizaciones
- Limita la posibilidad de algunas empresas para prestar un servicio, ofrecer un bien o participar en una actividad comercia
- Incrementa de forma significativa las restricciones técnicas o los costes de entrada o salida del mercado que podrían dificultar el acceso de nuevas empresas
- Restringe el ejercicio de una actividad económica en un espacio geográfico

2º. ¿La norma restringe la competencia entre las empresas que operan en el mercado?

Es posible que ello suceda si el proyecto normativo:

- Limita la oferta de las diferentes empresas
- Introduce controles de precios de venta de bienes y servicios, ya sea porque permite orientar sobre los mismos o porque establece precios mínimos o máximos
- Establece restricciones a la publicidad y/o a la comercialización de determinados bienes y servicios
- Impone normas de calidad a los productos que puedan resultar excesivas si se comparan con las existentes en mercados similares y así generar ventajas para algunas empresas con respecto a otras
- Eleva de manera significativa los costes de algunos proveedores con respecto a otros mediante, por ejemplo, la exención de determinadas obligaciones a algunas empresas

3º. ¿La norma reduce los incentivos para competir entre las empresas?

Es posible que ello suceda si el proyecto normativo:

- Permite un régimen de autorregulación o corregulación de determinadas actividades económicas o profesionales
- Incrementa los costes derivados del cambio de proveedor
- Exime a las empresas de la aplicación de la legislación general de defensa de la competencia

En SEVILLA

a 22/09/2014

El/La S.G. ORD. TERR. Y.C.C.

Fdo. MARÍA NIEVES MASEGOSA MARTOS



**INFORME DE EVALUACIÓN DE IMPACTO DE GÉNERO RELATIVO AL
ANTEPROYECTO DE LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO DE ANDALUCÍA.**

El artículo 114 del Estatuto de Autonomía establece que en el procedimiento de elaboración de las leyes y disposiciones reglamentarias de la Comunidad Autónoma, se tendrá en cuenta el impacto por razón de género del contenido de las mismas.

La Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género incluyó en su artículo 6 la necesidad de que en todo procedimiento de elaboración de leyes o reglamentos, se incorpore un informe de evaluación del impacto de género.

En desarrollo de dicho precepto legal, se aprobó el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación de Impacto de Género, y que venía a completar en parte las previsiones del Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía.

El presente Anteproyecto de Ley tiene por objeto contribuir a la lucha contra el cambio climático, avanzando hacia una economía baja en carbono. Siendo objetivos de esta Ley en particular, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores considerados difusos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el incremento de la superficie de sumideros naturales de CO₂ y el aumento de la capacidad total de los mismos, así como su contribución a la adaptación del territorio andaluz a los potenciales impactos del cambio climático, estableciendo, de acuerdo con los

conocimientos técnicos y científicos disponibles, el marco para el diseño y ejecución de las políticas públicas andaluzas.

En general, podemos concluir que en lo que respecta a la materia objeto de regulación del presente Anteproyecto de Ley de Cambio Climático de Andalucía, ésta no es pertinente por razón del género, habiéndose tenido en cuenta en la elaboración del mismo el contenido de la Orden de 24 de noviembre de 1992, de eliminación del lenguaje sexista en los textos y documentos administrativos, y el Acuerdo de 16 de marzo de 2005, de la Comisión General de Viceconsejeros, por el que se da publicidad a la Instrucción para evitar un uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía.

Sevilla, a 22 de septiembre 2014.

La Secretaria General de Ordenación del Territorio y
Cambio Climático.

Fdo.: M^a Nieves Masegosa Martos.



**INFORME DE EVALUACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS DE LA
INFANCIA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO DE
ANDALUCÍA.**

En aplicación de lo previsto en el Decreto 103/2005, de 19 de abril, por el que se regula el Informe de evaluación del Enfoque de derechos de la Infancia en los Proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno, y en virtud de lo previsto en el artículo 4.1 segundo párrafo del mismo, este Centro Directivo no considera susceptible de repercutir sobre los derechos de los niños y niñas el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático de Andalucía.

En todo caso, los derechos de los niños y niñas contenidos en la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor de Andalucía, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, y resto de normativa relacionada con la infancia, serán tenidos en cuenta en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de este Anteproyecto.

En Sevilla, a 22 de septiembre de 2014.

La Secretaria General de Ordenación del Territorio y
Cambio Climático.

Fdo.: M^a Nieves Masegosa Martos.

5. Anuncios

5.2. Otros anuncios oficiales

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

RESOLUCIÓN de 10 de octubre de 2014, de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático, por la que se somete a información pública el anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático.

P R E Á M B U L O

El artículo 43.5 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que cuando un anteproyecto de Ley afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, la Consejería proponente podrá acordar la realización de un trámite de audiencia, en los términos previstos en el artículo 45.1.c) de la misma Ley. Este apartado indica que, cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, esta será sometida a información pública durante un plazo razonable no inferior a quince días. La participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en derecho, entre otros por vía telemática en los términos previstos reglamentariamente.

En su sesión del día 23 de septiembre de 2014, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ha conocido el anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático, aprobando los trámites a realizar en el procedimiento de elaboración, entre los cuales se encuentra someter el texto del anteproyecto a información pública.

Dado el carácter transversal de las determinaciones contenidas en el anteproyecto, reconociendo expresamente el derecho de la ciudadanía a participar en el proceso de redacción de la norma, y atendiendo a las obligaciones de la Administración en materia de acceso a la información pública, procede dar la máxima difusión posible al texto del anteproyecto, para que todos puedan formular las observaciones que crean oportunas.

En su virtud, y de conformidad con lo previsto en los artículos 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y atendiendo el correspondiente mandato del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía,

R E S U E L V O

Primero. Someter el anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático al trámite de información pública durante el plazo de dos meses, contado a partir del día siguiente al de la publicación de esta Resolución en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Segundo. Poner a disposición de las personas interesadas el texto del anteproyecto en <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/leycambioclimatico>, en la sede de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y en las Delegaciones Territoriales de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.

Tercero. Las alegaciones que se deseen formular al anteproyecto se podrán realizar:

- En formato electrónico, a través de: <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/leycambioclimatico>.
- Por escrito, presentándolas en el Registro General de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, o en las Delegaciones Territoriales de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Sevilla, 10 de octubre de 2014.- La Secretaria General, María Nieves Masegosa Martos.

INFORME DEL CPCUA Nº 72 /2014

A LA CONSEJERÍA DE MEDIOAMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO.

Sevilla, 26 de noviembre de 2014

INFORME DEL CONSEJO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y
USUARIAS DE ANDALUCÍA AL PROYECTO DE LEY ANDALUZA DE
CAMBIO CLIMÁTICO.

El Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía, en ejercicio de la función que le reconoce el Decreto 58/2006 de 14 de marzo de 2006, ante la Consejería de Medioambiente y Ordenación del territorio, comparece y como mejor proceda,

EXPONE

Que por medio del presente escrito procedemos a evacuar informe respecto del Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático, y ello en base a las siguientes

ALEGACIONES

PRIMERA.- Consideración general.

Desde el Consejo efectuamos una valoración positiva a que se haya llevado a cabo el abordaje de dicho texto normativo, teniendo en cuenta la insuficiente regulación a cerca de las emisiones de los sectores difusos, tal y como se recoge en la propia exposición de motivos de la norma, con el objeto de establecer medidas de mitigación para reducir las emisiones con el fin último de avanzar en una economía baja en carbono.

SEGUNDA.- Consideración general

Echamos en falta, y por tanto interesamos que en la exposición de motivos de la norma no se haya mencionado el cumplimiento del trámite de audiencia al Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía, trámite que por ser preceptivo debería venir reflejado en el texto, haciendo referencia al Decreto regulador de este Consejo, Decreto 58/2006 de 14 de marzo. Aún cuando dicho carácter preceptivo no conlleva un deber de información al respecto en el texto normativo, no es menos cierto que el principio de democracia participativa que impregna nuestra Constitución y nuestro ordenamiento hace deseable una mención al mismo, aportando valor añadido, desde esa perspectiva, a la producción normativa.

TERCERA.- Consideración general.

Entiende este Consejo que el presente texto deja muchas cuestiones a un posterior desarrollo reglamentario. Entre dichas cuestiones cabe destacar todas aquellas relacionadas con la elaboración del Plan Andaluz de Acción por el Clima, como por ejemplo el reglamento para la elaboración del Inventario Andaluz de Emisiones de gases de efecto Invernadero (art 20) o el de composición y funcionamiento de la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático (art. 6).

Caben destacar otros ejemplos como: art. 21 relativo a la Red de Observatorios de Cambio Climático de Andalucía, art. 22. Actividades estadísticas en materia de cambio climático, art 31.5 relativo al Sistema de certificación de las Unidades de Absorción, Art. 34 en cuanto a los requisitos para la calificación de Municipio de baja emisión de carbono, art 36.2 a) en lo relativo al método para auditar las emisiones, por último mencionar el art. 43 en cuanto al modelo de certificado del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones.

CUARTA.- Consideración general.

En cuanto a la redacción del texto cabe destacar que sería necesaria una corrección ortográfica, concretamente del art 15.2 en cuanto a la clasificación de los distintos apartados, puesto que se repiten las letras a y b.

ALEGACIONES AL TEXTO NORMATIVO.

QUINTA.- Art 3. Principios rectores.

Consideramos necesario que se indique entre los principios rectores, que deben regir las actuaciones derivadas de esta norma en la lucha contra el cambio climático, uno referido a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y otro referido a la participación ciudadana, este último, ante la posibilidad de que se puedan desarrollar proyectos de carácter doméstico con el fin de reducir las emisiones.

SEXTA.- Art 6.3. b. Comisión Interdepartamental de Cambio Climático.

Entendemos necesario que se indique qué parámetros ha de contener el informe que con carácter previo ha de elaborarse a la aprobación del Plan Andaluz de Acción por el Clima, así como, si al ser preceptivo, se determine si es o no vinculante.

SEPTIMA.- Art 7 .2. b. Oficina Andaluza de cambio Climático.

En dicho apartado se desarrollan las funciones atribuidas a la Oficina Andaluza de Cambio Climático, indicado expresamente en la letra b) que ha de promover canales de información para los agentes económicos y sociales, administración y ciudadanía que permitan impulsar la constitución de instrumentos flexibles de participación y colaboración. A este respecto entendemos que han de concretarse o determinarse cuáles son esos instrumentos de participación, con el objeto de que dicha participación sea efectiva y no quede en una declaración de intenciones.

OCTAVA.- Art 12. Del Programa de Comunicación.

Tal y como se indica en el propio artículo, el Programa de Comunicación tiene por objeto fomentar las acciones de sensibilización para la participación activa de la sociedad en la lucha contra el cambio climático.

Entre las acciones que se enumeran, echamos en falta que no se haya previsto, en especial en la letra a) del apartado segundo del artículo, la colaboración con las organizaciones de consumidores y usuarios, máxime teniendo en cuenta la dilatada experiencia de las mismas en materia de sensibilización y educación ambiental. Por lo tanto, proponemos la inclusión de acciones o acuerdos de colaboración donde se mencione expresamente a las organizaciones de consumidores y usuarios.

NOVENA.- Al Artículo 13.1. Tramitación y aprobación del Plan Andaluz de Acción por el Clima.

Es necesario que se establezca un plazo para la formulación y aprobación del Decreto del Plan Andaluz de Acción por el Clima.

DECIMA.- Al Artículo 13.2. Tramitación y aprobación del Plan Andaluz de Acción por el Clima.

Se dispone que para la elaboración del Plan la Consejería competente en materia de cambio climático, garantizará la participación real y efectiva de la ciudadanía, sin establecer en ninguna parte del texto normativo como se va a instrumentar dicha participación. Así mismo, ha de mencionarse de forma expresa a las organizaciones de consumidores y usuarios.

DECIMO PRIMERA. Art 13.3 Tramitación y aprobación del Plan Andaluz de Acción por el Clima.

Desde este Consejo mostramos la necesidad de que el Proyecto de ~~Decreto contenga una vigencia, oponiéndonos en cualquier caso a que ésta~~
Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía
Plaza Nueva nº4 1ª planta. 41071 SEVILLA. Tfños: 671563285-671563914
www.consejoconsumidoresandalucia.es ccu.cafr@juntadeandalucia.es

sea indefinida, y que igualmente se señalen unas causas concretas y específicas por las que cabría proceder a la modificación o revisión del Plan, al objeto de evitar posibles discrecionalidades, señalando que debe de existir un trámite de audiencia pública para estas modificaciones y revisiones en el que expresamente se contemple al Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía, dado el carácter preceptivo de su trámite de audiencia legalmente establecido.

DECIMO SEGUNDA.- Art 21.4. Red de Observatorio de Cambio Climático.

Desde el Consejo se considera necesario que en el abordaje del reglamento de desarrollo que regulará las funciones, composición y régimen de funcionamiento, en su composición se incluya a las organizaciones de consumidores y usuarios.

DECIMO TERCERA.- Al Capítulo II del Título III. Participación Pública y transparencia.

Dicho capítulo se compone de tres artículos, en ellos en lo relativo a la participación pública, se hace referencia a que se deberá promover y fomentar la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas en materia de cambio climático y en el diseño de las políticas públicas de mitigación y adaptación.

Remite a las medidas previstas en el Programa de Comunicación del Plan Andaluz de Acción por el Clima, cuando en el art 12 lo que se prevé son medidas de sensibilización, educación ambiental y voluntariado, acceso público a la información etc, sin establecer unas medidas concretas de participación efectiva en la elaboración del Plan, ni en su seguimiento y evaluación, en este sentido reproducimos lo indicado en relación al art. 12 en la alegación octava.

DECIMO CUARTA.- Art 41.3. Registro del Sistema de Compensación de Emisiones.

Se dispone como forma de inscripción tan sólo la vía telemática, consideramos necesario que se incluya el sistema tradicional de registro establecido en la normativa administrativa como alternativa al registro telemático.

DECIMO QUINTA.- Art 44.8. Régimen jurídico de la Huella de Carbono de productos y servicios.

Reproducimos lo indicado en la alegación anterior en relación al procedimiento de inscripción.

DECIMO SEXTA.- Art 51.1 a) i). Sanciones.

Desde el Consejo se considera necesario incrementar las cuantías de las sanciones graves, con el fin de que las mismas tengan un efecto real por el perjuicio económico que la imposición de la misma pueda suponer.

DECIMO SÉPTIMA.- Art. 51.1. a) ii). Sanciones.

En relación al periodo que se establece de imposibilidad de obtención durante un año de préstamos, subvenciones o ayudas públicas en materia de medioambiente, entendemos que es necesario que dicho periodo se eleve mínimo a dos años y que además se dispongan inspecciones periódicas a los incumplidores.

DECIMO OCTAVA.- Art 51.1.b). Sanciones

Reproducimos lo indicado en la alegación décimo sexta en relación a la cuantía de las infracciones leves.

DECIMO NOVENA.- Disposición adicional segunda. Plazo para la elaboración de la norma.

Se considera excesivo el plazo de dos años para la elaboración del Reglamento del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones.

[Abogado]

Por lo expuesto, procede y

SOLICITAMOS A LA CONSEJERIA DE MEDIOAMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO que habiendo presentado este escrito, se digne admitirlo, y tenga por emitido informe sobre el Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático. Por ser todo ello de Justicia que se pide en lugar y fecha arriba indicados.

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE CAMBIO CLIMÁTICO

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, visto el borrador de anteproyecto de Ley citado, formula las siguientes observaciones y enmiendas:

OBSERVACIONES GENERALES

El Anteproyecto de Ley sometido a informe tiene por objeto establecer un marco normativo integrado para la lucha contra el cambio climático en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, avanzando hacia una economía baja en carbono.

Entre las competencias municipales en materia de medio ambiente contenidas en el artículo 9 de la LAULA y legislación sectorial no se encuentran las relativas al cambio climático que se regulan en la presente Ley, cuyo ámbito de aplicación, según su artículo 2, es la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La justificación de esta regulación se recoge en su Exposición de Motivos al decir que *"La Constitución Española en su artículo 148.1.9 reconoce que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de gestión de la protección del medio ambiente. De acuerdo con ello, el artículo 204 del Estatuto de Autonomía para Andalucía exige que los poderes públicos adopten medidas y estrategias dirigidas a evitar el cambio climático, siendo clave para ello procurar la utilización racional de los recursos energéticos. Por otra parte, el artículo 149.23, de la Constitución determina la competencia de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección del medio ambiente. En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esta previsión constitucional tiene su reflejo en el artículo 57.3. del Estatuto de Autonomía."*

Por otro lado, la descripción de las competencias a asumir por las administraciones públicas se realiza de una forma ambigua en su artículo 5, al decir que *"Las administraciones públicas ejercerán las funciones previstas en esta ley de conformidad con la misma y con la distribución de competencias en materia de lucha contra el cambio climático establecidas en la normativa autonómica y estatal de aplicación."*

Sobre la base de esta redacción, habrá que comprobar si los Gobiernos Locales tienen alguna competencia en materia de *"lucha contra el cambio climático"*. El artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece que *"el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias (...) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas."*

Por su parte, el artículo 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía, establece que "los municipios tienen las siguientes competencias propias: (...) 12. Promoción, defensa y protección del medio ambiente que incluye:

a) La gestión del procedimiento de calificación ambiental, así como la vigilancia, control y ejercicio de la potestad sancionadora con respecto a las actividades sometidas a dicho instrumento.

b) La programación, ejecución y control de medidas de mejora de la calidad del aire, que deberán cumplir con las determinaciones de los planes de nivel supramunicipal o autonómico, aprobados por la Junta de Andalucía.

c) La declaración y delimitación de suelo contaminado, en los casos en que dicho suelo esté íntegramente comprendido dentro de su término municipal.

d) La aprobación de los planes de descontaminación y la declaración de suelo descontaminado, en los casos en que dicho suelo esté íntegramente comprendido dentro de su término municipal.

e) La ordenación, ejecución y control de las áreas del territorio municipal que admitan flujos luminosos medios y elevados y el establecimiento de parámetros de luminosidad.

f) La ordenación, planificación, programación y ejecución de actuaciones en materia de protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones y el ejercicio de la potestad sancionadora en relación con actividades no sometidas a autorización ambiental integrada o unificada.

g) La programación de actuaciones en materia de información ambiental y de educación ambiental para la sostenibilidad.

h) La declaración y gestión de parques periurbanos y el establecimiento de reservas naturales concertadas, previo informe de la consejería competente en materia de medio ambiente de la Junta de Andalucía."

En este punto conviene determinar el alcance de la competencia atribuida a los municipios en materia de calidad del aire de conformidad con la letra b) del apartado 12 del artículo 9 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía. En el ámbito de la legislación sectorial estatal, el artículo 5.3 de la Ley 34/2002, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera establece que "Corresponde a las ciudades locales ejercer aquellas competencias en materia de calidad del aire y protección de la atmósfera que tengan atribuidas en el ámbito de su legislación

específica, así como aquellas otras que les sean atribuidas en el marco de la legislación básica del Estado y de la legislación de las comunidades autónomas en esta materia."

En el ámbito autonómico, el artículo 53 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental establece:

"2. Corresponde a los municipios:

- a) Solicitar a la Consejería competente en materia de medio ambiente la elaboración de planes de mejora de la calidad del aire que afecten a su término municipal y proponer las medidas que se consideren oportunas para su inclusión en los mismos.*
- b) La ejecución de medidas incluidas en los planes de mejora de la calidad del aire en el ámbito de sus competencias y en particular las referentes al tráfico urbano.*
- c) La vigilancia, inspección y ejercicio de la potestad sancionadora en relación con las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera no sometidas a autorización ambiental integrada o autorización ambiental unificada, a excepción de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles regulados en el Real Decreto 11/2003, de 31 de enero, y de las que estén sometidas a la autorización de emisiones a la atmósfera regulada en el artículo 56."*

En desarrollo de la anterior legislación se aprobó el Decreto 239-2011, de 12 de julio, por el que se regula la Calidad del Medio Ambiente Atmosférico y se crea el Registro de Sistemas de Evaluación de la Calidad del Aire en Andalucía. Su artículo 4.2 dispone:

"2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 53.2 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, así como en los artículos 5, 16 y 37 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, y en el artículo 9.12.b) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, corresponde a los municipios en relación con la calidad del medio ambiente atmosférico:

a) La elaboración y aprobación, en el ámbito de sus competencias, de planes y programas de mejora de la calidad del aire de ámbito municipal o, en su caso, solicitar su elaboración a la Diputación Provincial correspondiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de los Bases del Régimen Local, y en el artículo 11.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, o a la Consejería competente en materia de medio ambiente, proponiendo, en tal caso, las medidas que se consideren oportunas para su inclusión en los mismos.

b) La ejecución de las medidas incluidas en los planes de mejora de la calidad del aire en el ámbito de sus competencias y, en particular, las referentes al tráfico

urbano, sin perjuicio de aquellas medidas cuya ejecución corresponda a las personas o entidades titulares de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera incluidas en el ámbito de aplicación del plan.

e) La vigilancia, inspección y ejercicio de la potestad sancionadora en relación con las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera no sometidas a autorización ambiental integrada o autorización ambiental unificada, a excepción de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles reguladas en el Real Decreto 117/2003, de 31 de enero, y de las que estén sometidas a la autorización de emisiones a la atmósfera regulada en el Capítulo III."

La anterior normativa constituye el marco competencial de los municipios en materia de mejora de la calidad del aire.

El artículo 1 del anteproyecto de Ley sometido a informe propone "Establecer los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y las medidas a adoptar para su mitigación e incrementar la capacidad de los sumideros de CO₂", orientado el cumplimiento de estos objetivos a la consecución de la finalidad establecida también en el artículo 1 del citado anteproyecto: "la lucha contra el cambio climático". En este punto hay que tener en cuenta que, como se ha dicho, el marco competencial de los municipios en materia de mejora de la calidad del aire ya está desarrollada por la normativa sectorial citada anteriormente. Puede existir cierta coincidencia entre los objetivos de este anteproyecto de Ley y el marco competencial de los municipios en materia de mejora de la calidad del aire, ya que este anteproyecto pretende la "reducción de emisiones de gases de efectos invernaderos", pero no hay que olvidar que las competencias municipales se limitan a la "mejora de la calidad del aire" y no incluye "la lucha contra el cambio climático" que, como finalidad a conseguir, excedería de las competencias municipales, convirtiéndose la "mejora de la calidad del aire", en este anteproyecto, en uno de los posibles medios para alcanzar dicho objetivo.

No obstante, habrá que analizar si las funciones relativas al cambio climático suponen o no una diferenciación ontológica con las ya aquilatadas sobre medio ambiente o simplemente un cambio de enfoque de ellas, en cuyo caso debe reflejarse esa circunstancia en la Ley, bien en la exposición de motivos, bien en la parte general del articulado. Si no fuera así, es decir, si estuviéramos ante la atribución de nuevas competencias, cobrarían sentido las observaciones que se vierten a continuación a los artículos 15 y 25, resultando también de aplicación lo dispuesto en el artículo 25 de la LAULA y 35.4 de la LBRL, sobre la financiación de nuevas atribuciones y competencias.

OBSERVACIONES AL ARTICULADO

ARTÍCULO 15.

Este artículo establece la obligación para los municipios con población superior a 50.000 habitantes, de elaborar y aprobar Programas Municipales de Cambio Climático, mientras que los municipios con población inferior a 50.000 habitantes podrán voluntariamente elaborarlos.

En el caso de que se tratara de la atribución de una nueva competencia a los municipios, habrían de cumplirse las previsiones contenidas en el artículo 25, apartados 3, 4 y 5 de la Ley 7/1985, de 6 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (memoria económica, dotación de los recursos necesarios y garantía de la inexistencia de una atribución simultánea a otra Administración Pública) y artículo 25 de la LAULA (sobre financiación de nuevas atribuciones).

Por otra parte, la LAULA reconoce competencias propias a los municipios sin establecer diferencias para su ejercicio en función de su población, por lo que entendemos que no debería realizarse esta distinción. Otra cuestión son los servicios obligatorios derivados de esas competencias.

En relación con lo dispuesto en este artículo, debería hablarse de la elaboración, no de programas, sino de planes municipales, ya que son dos instrumentos diferenciados y los municipios pueden aprobar planes con incidencia a medio y largo plazo, en el marco de las determinaciones establecidas en el Plan Andaluz.

Por otra parte, debe señalarse que este artículo debe entenderse redactado en aplicación de lo establecido en el artículo 59 de la LAULA, relativo a los Planes sectoriales de coordinación, por lo que en aplicación de dicho artículo debe precisarse con el suficiente grado de detalle las condiciones y límites de la coordinación.

ARTÍCULO 25.

De este artículo también parece desprenderse la atribución de una nueva competencia municipal, al expresar que las Administraciones Públicas llevarán a cabo acciones y campañas de sensibilización que tendrán como finalidad informar y concienciar a la ciudadanía en materia de cambio climático. Por ello nos remitimos a las observaciones realizadas al artículo 15.

En relación con lo anteriormente expuesto, habida cuenta de las competencias que corresponden a los municipios en relación con esta materia, se considera que, con independencia o en sustitución de la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático prevista en el artículo 6, como órgano de coordinación y colaboración entre las consejerías de la Junta de Andalucía para la aplicación de la futura Ley, debería crearse

un órgano de colaboración interadministrativa en el que esté prevista la representación de los gobiernos locales a través de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación.

ARTÍCULO 30

En el apartado 6, se usa el término "metropolitano".

A este respecto, es preciso recordar que el Estatuto de Autonomía para Andalucía regula las áreas metropolitanas en su artículo 94. Y el artículo 43.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local las define del siguiente modo: *"Las áreas metropolitanas son Entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras"*. Actualmente no existen áreas metropolitanas formalmente constituidas en nuestra Comunidad Autónoma. Por tanto, utilizar el término "medio metropolitano" puede producir confusión y en cualquier caso habrá que entender que el uso de dicho término en la Ley carece de un significado técnico jurídico preciso o puede inducir a confusión con el territorio del área metropolitana, en cuanto este territorio dotado de una organización política en un espacio determinado.

ARTÍCULO 34

En este artículo se regula la figura del municipio de baja emisión de carbono, estableciendo una vía para la valoración de este reconocimiento en la concesión de ayudas o subvenciones de la Junta de Andalucía.

A este respecto, no se considera apropiado el uso de la figura de la subvención para financiar a los municipios que desarrollen iniciativas relacionadas con las áreas estratégicas de mitigación de las emisiones de carbono, debiendo utilizarse el instrumento de las transferencias.

En este sentido, el artículo 24 de la LAU/LA, en su apartado 2 establece que la Comunidad Autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica con las entidades locales para materias concretas, respondiendo a criterios objetivos la determinación de las entidades beneficiarias y estará supeditada a su aceptación.

Asimismo, en su apartado 3 dispone que en la elaboración de estos programas deberán participar las entidades locales y que el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales participará en la definición de los parámetros a tener en cuenta para la aplicación de los recursos que la Administración de la Junta de Andalucía ponga a disposición de los entes locales.

ARTÍCULO 37

Se propone la adición de un nuevo Apartado 2 bis con la siguiente redacción:

“Justificadamente se podrá solicitar al órgano ambiental competente la exención de las obligaciones expuestas para aquellas entidades y/o empresas gestoras de prestaciones de servicios públicos de interés general cuando la generación de emisiones y/o consumos energéticos esté directamente relacionado con la prestación de dichos servicios.”

Justificación

Los Gobiernos Locales son competentes en la prestación de servicios públicos de interés general, algunos de los cuales son de carácter esencial para la comunidad, como pueden ser los servicios relacionados con el ciclo integral del agua que incluyen tanto el abastecimiento de agua como la depuración de las aguas residuales, o por otro lado, la recogida y tratamiento de los residuos sólidos urbanos.

En ambos casos, es constante la promulgación de normativa con la finalidad de la mejora medioambiental en la prestación de los servicios que tienen como objeto la calidad de las aguas depuradas o la selección y reciclado de los residuos y que conlleva el aumento de uso de combustible, con la consiguiente repercusión en la emisión de gases.

Se tratan, además, de servicios básicos que deben prestarse en cualquier comunidad, siendo generalmente el municipio la administración competente para su gestión.

En definitiva, la prestación de servicios públicos que son de interés general y además deben considerarse básicos por su carácter necesario, no debe verse coartada por la imposición de obligaciones restrictivas que, además, impida la prestación en las condiciones de calidad ambiental que le exige su normativa sectorial de aplicación.

Se recuerda que, con la misma finalidad, en el artículo 19.3 del Decreto 73/2012, por el que se aprueba el reglamento de Residuos de Andalucía, se estableció la posibilidad de solicitar la exención del cumplimiento de determinadas obligaciones, cuando la petición se basa en la prestación de servicios y no en la producción de bienes.

En Sevilla, a 16 de diciembre de 2014

EL SECRETARIO GENERAL
Edo. Antonio Nieto Rivera

D^a MARÍA JOSÉ ESCUDERO OLMEDO, SECRETARIA DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL,

CERTIFICA QUE: En relación con el informe solicitado por la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, sobre el Anteproyecto de la Ley Andaluza de Cambio Climático, la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local, en la sesión celebrada con fecha 18 de diciembre de 2014, adoptó el acuerdo que se transcribe a continuación:

“La Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local acuerda la emisión de informe con las siguientes observaciones:

OBSERVACIONES GENERALES

El Anteproyecto de Ley sometido a informe tiene por objeto establecer un marco normativo integrado para la lucha contra el cambio climático en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, avanzando hacia una economía baja en carbono.

Entre las competencias municipales en materia de medio ambiente contenidas en el artículo 9 de la LAULA y legislación sectorial no se encuentran las relativas al cambio climático que se regulan en la presente Ley, cuyo ámbito de aplicación, según su artículo 2, es la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La justificación de esta regulación se recoge en su Exposición de Motivos al decir que *“La Constitución Española en su artículo 148.1.9 reconoce que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de gestión de la protección del medio ambiente. De acuerdo con ello, el artículo 204 del Estatuto de Autonomía para Andalucía exige que los poderes públicos adopten medidas y estrategias dirigidas a evitar el cambio*

climático, siendo clave para ello procurar la utilización racional de los recursos energéticos. Por otra parte, el artículo 149.23. de la Constitución determina la competencia de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección del medio ambiente. En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esta previsión constitucional tiene su reflejo en el artículo 57.3. del Estatuto de Autonomía.”

Por otro lado, la descripción de las competencias a asumir por las administraciones públicas se realiza de una forma ambigua en su artículo 5, al decir que *“Las administraciones públicas ejercerán las funciones previstas en esta ley de conformidad con la misma y con la distribución de competencias en materia de lucha contra el cambio climático establecidas en la normativa autonómica y estatal de aplicación.”*

Sobre la base de esta redacción, habrá que comprobar si los Gobiernos Locales tienen alguna competencia en materia de *“lucha contra el cambio climático”*. El artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece que *“el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias (...) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.”*

Por su parte, el artículo 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía, establece que *“los municipios tienen las siguientes competencias propias: (...) 12. Promoción, defensa y protección del medio ambiente que incluye:*

a) La gestión del procedimiento de calificación ambiental, así como la vigilancia, control y ejercicio de la potestad sancionadora con respecto a las actividades sometidas a dicho instrumento,

b) La programación, ejecución y control de medidas de mejora de la calidad del aire, que deberán cumplir con las determinaciones de los planes de nivel supramunicipal o autonómico, aprobados por la Junta de Andalucía.

c) La declaración y delimitación de suelo contaminado, en los casos en que dicho suelo esté íntegramente comprendido dentro de su término municipal.

d) *La aprobación de los planes de descontaminación y la declaración de suelo descontaminado, en los casos en que dicho suelo esté íntegramente comprendido dentro de su término municipal.*

e) *La ordenación, ejecución y control de las áreas del territorio municipal que admitan flujos luminosos medios y elevados y el establecimiento de parámetros de luminosidad.*

f) *La ordenación, planificación, programación y ejecución de actuaciones en materia de protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones y el ejercicio de la potestad sancionadora en relación con actividades no sometidas a autorización ambiental integrada o unificada.*

g) *La programación de actuaciones en materia de información ambiental y de educación ambiental para la sostenibilidad.*

h) *La declaración y gestión de parques periurbanos y el establecimiento de reservas naturales concertadas, previo informe de la consejería competente en materia de medio ambiente de la Junta de Andalucía.”*

En este punto conviene determinar el alcance de la competencia atribuida a los municipios en materia de calidad del aire de conformidad con la letra b) del apartado 12 del artículo 9 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía. En el ámbito de la legislación sectorial estatal, el artículo 5.3 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera establece que *“Corresponde a las entidades locales ejercer aquellas competencias en materia de calidad del aire y protección de la atmósfera que tengan atribuidas en el ámbito de su legislación específica, así como aquellas otras que les sean atribuidas en el marco de la legislación básica del Estado y de la legislación de las comunidades autónomas en esta materia.”*

En el ámbito autonómico, el artículo 53 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental establece:

“2. Corresponde a los municipios:

a) Solicitar a la Consejería competente en materia de medio ambiente la elaboración de planes de mejora de la calidad del aire que afecten a su término municipal y proponer las medidas que se consideren oportunas para su inclusión en los mismos.

b) La ejecución de medidas incluidas en los planes de mejora de la calidad del aire en el ámbito de sus competencias y en particular las referentes al tráfico urbano.

c) La vigilancia, inspección y ejercicio de la potestad sancionadora en relación con las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera no sometidas a autorización ambiental integrada o autorización ambiental unificada, a excepción de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles reguladas en el Real Decreto 117/2003, de 31 de enero, y de las que estén sometidas a la autorización de emisiones a la atmósfera regulada en el artículo 56."

En desarrollo de la anterior legislación se aprobó el Decreto 239/2011, de 12 de julio, por el que se regula la Calidad del Medio Ambiente Atmosférico y se crea el Registro de Sistemas de Evaluación de la Calidad del Aire en Andalucía. Su artículo 4.2 dispone:

"2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 53.2 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, así como en los artículos 5, 16 y 37 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, y en el artículo 9.12.b) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, corresponde a los municipios en relación con la calidad del medio ambiente atmosférico:

a) La elaboración y aprobación, en el ámbito de sus competencias, de planes y programas de mejora de la calidad del aire de ámbito municipal o, en su caso, solicitar su elaboración a la Diputación Provincial correspondiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y en el artículo 11.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, o a la Consejería competente en materia de medio ambiente, proponiendo, en tal caso, las medidas que se consideren oportunas para su inclusión en los mismos.

b) La ejecución de las medidas incluidas en los planes de mejora de la calidad del aire en el ámbito de sus competencias y, en particular, las referentes al tráfico urbano, sin perjuicio de aquellas medidas cuya ejecución corresponda a las personas o entidades titulares de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera incluidas en el ámbito de aplicación del plan.

c) La vigilancia, inspección y ejercicio de la potestad sancionadora en relación con las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera no sometidas a autorización ambiental integrada o autorización ambiental unificada, a excepción de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles reguladas en el Real Decreto 117/2003, de 31 de enero, y de las que estén sometidas a la autorización de emisiones a la atmósfera regulada en el Capítulo III."

La anterior normativa constituye el marco competencial de los municipios en materia de mejora de la calidad del aire.

El artículo 1 del anteproyecto de Ley sometido a informe propone *"Establecer los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y las medidas a adoptar para su mitigación e incrementar la capacidad de los sumideros de CO₂",* orientado el cumplimiento de estos objetivos a la consecución de la finalidad establecida también en el artículo 1 del citado anteproyecto: *"la lucha contra el cambio climático"*. En este punto hay que tener en cuenta que, como se ha dicho, el marco competencial de los municipios en materia de mejora de la calidad del aire ya está desarrollada por la normativa sectorial citada anteriormente. Puede existir cierta coincidencia entre los objetivos de este anteproyecto de Ley y el marco competencial de los municipios en materia de mejora de la calidad del aire, ya que este anteproyecto pretende la *"reducción de emisiones de gases de efectos invernaderos"*, pero no hay que olvidar que las competencias municipales se limitan a la *"mejora de la calidad del aire"* y no incluye *"la lucha contra el cambio climático"* que, como finalidad a conseguir, excedería de las competencias municipales, convirtiéndose la *"mejora de la calidad del aire"*, en este anteproyecto, en uno de los posibles medios para alcanzar dicho objetivo.

No obstante, habrá que analizar si las funciones relativas al cambio climático suponen o no una diferenciación ontológica con las ya aquilatadas sobre medio ambiente o simplemente un cambio de enfoque de ellas, en cuyo caso debe reflejarse esa circunstancia en la Ley, bien en la exposición de motivos, bien en la parte general del articulado. Si no fuera así, es decir, si estuviéramos ante la atribución de nuevas competencias, cobrarían sentido las observaciones que se vierten a continuación a los artículos 15 y 25, resultando también de aplicación lo dispuesto en el artículo 25 de la LAULA y 35.4 de la LBRL sobre la financiación de nuevas atribuciones y competencias.

OBSERVACIONES AL ARTICULADO

ARTÍCULO 15, Programas municipales de cambio climático

Este artículo establece la obligación para los municipios con población superior a 50.000 habitantes, de elaborar y aprobar Programas Municipales de Cambio Climático, mientras que los municipios con población inferior a 50.000 habitantes podrán voluntariamente elaborarlos.

En el caso de que se tratara de la atribución de una nueva competencia a los municipios, habrían de cumplirse las previsiones contenidas en el artículo 25, apartados 3, 4 y 5 de la Ley 7/1985, de 6 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local: (memoria económica, dotación de los recursos necesarios y garantía de la inexistencia de una atribución simultánea a otra Administración Pública) y artículo 25 de la LAULA (sobre financiación de nuevas atribuciones).

Por otra parte, la LAULA reconoce competencias propias a los municipios sin establecer diferencias para su ejercicio en función de su población, por lo que entendemos que no debería realizarse esta distinción. Otra cuestión son los servicios obligatorios derivados de esas competencias.

En relación con lo dispuesto en este artículo, debería hablarse de la elaboración, no de programas, sino de planes municipales, ya que son dos instrumentos diferenciados y los municipios pueden aprobar planes con incidencia a medio y largo plazo, en el marco de las determinaciones establecidas en el Plan Andaluz.

Por otra parte, debe señalarse que este artículo debe entenderse redactado en aplicación de lo establecido en el artículo 59 de la LAULA, relativo a los Planes sectoriales de coordinación, por lo que en aplicación de dicho artículo debe precisarse con el suficiente grado de detalle las condiciones y límites de la coordinación.

ARTÍCULO 25. Sensibilización y participación pública

De este artículo también parece desprenderse la atribución de una nueva competencia municipal, al expresar que las Administraciones Públicas llevarán a cabo acciones y campañas de sensibilización que tendrán como finalidad informar y concienciar a la ciudadanía en materia de cambio climático. Por ello nos remitimos a las observaciones realizadas al artículo 15.

En relación con lo anteriormente expuesto, habida cuenta de las competencias que corresponden a los municipios en relación con esta materia, se considera que, con independencia o en sustitución de la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático prevista en el artículo 6, como órgano de coordinación y colaboración entre las consejerías de la Junta de Andalucía para la aplicación de la futura Ley, debería crearse un órgano de colaboración interadministrativa en el que esté prevista la representación de los gobiernos locales a través de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación.

ARTICULO 30.- Medidas de mitigación por áreas estratégicas.

En el apartado 6, se usa el término “metropolitano”.

A este respecto, es preciso recordar que el Estatuto de Autonomía para Andalucía regula las áreas metropolitanas en su artículo 94. Y el artículo 43.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local las define del siguiente modo: *“Las áreas metropolitanas son Entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras”*. Actualmente no existen áreas metropolitanas formalmente constituidas en nuestra Comunidad Autónoma. Por tanto, utilizar el término “medio metropolitano” puede producir confusión y en cualquier caso habrá que entender que el uso de dicho término en la Ley carece de un significado técnico jurídico preciso o puede inducir a confusión con el territorio del área metropolitana, en cuanto ente territorial dotado de una organización política en un espacio determinado.

Artículo 34. Municipios de baja emisión de carbono

En este artículo se regula la figura del municipio de baja emisión de carbono, estableciendo una vía para la valoración de este reconocimiento en la concesión de ayudas o subvenciones de la Junta de Andalucía.

A este respecto, no se considera apropiado el uso de la figura de la subvención para financiar a los municipios que desarrollen iniciativas relacionadas con las áreas estratégicas de mitigación de las emisiones de carbono, debiendo utilizarse el instrumento de las transferencias.

En este sentido, el artículo 24 de la LAULA, en su apartado 2 establece que la Comunidad Autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica con las entidades locales para materias concretas, respondiendo a criterios objetivos la determinación de las entidades beneficiarias y estará supeditada a su aceptación.

Asimismo, en su apartado 3 dispone que en la elaboración de estos programas deberán participar las entidades locales y que el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales participará en la definición de los parámetros a tener en cuenta para la aplicación de los recursos que la Administración de la Junta de Andalucía ponga a disposición de los entes locales.

Artículo 37.-Modalidad de compensación del régimen obligatorio del SACE

Se propone la adición de un nuevo Apartado 2 bis con la siguiente redacción:

“Justificadamente se podrá solicitar al órgano ambiental competente la exención de las obligaciones expuestas para aquellas entidades y/o empresas gestoras de prestaciones de servicios públicos de interés general cuando la generación de emisiones y/o consumos energéticos esté directamente relacionado con la prestación de dichos servicios.”

Justificación

Los Gobiernos Locales son competentes en la prestación de servicios públicos de interés general, algunos de los cuales son de carácter esencial para la comunidad, como pueden ser los servicios relacionados con el ciclo integral del agua que incluyen tanto el abastecimiento de agua como la depuración de las aguas residuales, o por otro lado, la recogida y tratamiento de los residuos sólidos urbanos.

En ambos casos, es constante la promulgación de normativa con la finalidad de la mejora medioambiental en la prestación de los servicios que tienen como objeto la calidad de las aguas depuradas o la selección y reciclado de los residuos y que conlleva el aumento de uso de combustible, con la consiguiente repercusión en la emisión de gases.

Se tratan, además, de servicios básicos que deben prestarse en cualquier comunidad, siendo generalmente el municipio la administración competente para su gestión.

En definitiva, la prestación de servicios públicos que son de interés general y además deben considerarse básicos por su carácter necesario, no debe verse coartada por la imposición de obligaciones restrictivas que, además, impida la prestación en las condiciones de calidad ambiental que le exige su normativa sectorial de aplicación.

Se recuerda que, con la misma finalidad, en el artículo 19.3 del Decreto 73/2012, por el que se aprueba el reglamento de Residuos de Andalucía, se estableció la posibilidad de solicitar la exención del cumplimiento de determinadas obligaciones, cuando la petición se basa en la prestación de servicios y no en la producción de bienes».

Y para que así conste y surta los efectos oportunos, se expide la presente certificación del contenido del acta correspondiente a la sesión antes mencionada de este órgano colegiado, en Sevilla a 18 de diciembre de 2014.

LA SECRETARIA



María José Escudero Olmedo.

INFORME COMPLEMENTARIO DE VALORACIÓN DE ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE CAMBIO CLIMÁTICO**Antecedentes**

Con fecha 10 de marzo de 2015 la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático remitió a la Secretaría General Técnica informe de valoración de alegaciones y borrador del anteproyecto de ley conforme a la valoración realizada, ambos de la misma fecha.

Objeto del informe

El presente informe se elabora a efectos de aportar la documentación adicional relevante para la tramitación, y de justificar las correcciones realizadas en consecuencia al borrador 2 del anteproyecto, versión de 10 de marzo de 2015, generándose una nueva versión del mismo de fecha 15 de enero de 2016, que se adjunta.

Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos

El 15 de abril de 2015 se recibió en la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático una copia del informe emitido por la Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos (DGPOSSPP), remitido por la Secretaría General Técnica, ver Anexo 1

Este informe contiene observaciones que se valoran como procedentes, y en consecuencia se han realizado las modificaciones correspondientes en el borrador del anteproyecto

- Artículo 6. Se concluye que es procedente modificar su redacción, según lo argumentado por la DGPOSSPP, que al respecto hace una consideración sobre que “nuestro sistema jurídico desconoce una supuesta reserva de reglamento”.

Igualmente, como consecuencia de las consideraciones de la DGPOSSPP, se ha considerado necesario volver a redactar las funciones de la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático (CICC), para evitar la duplicidad con las de la Oficina Andaluza de Cambio Climático (OACC). Por ese motivo se elimina del artículo 6 la función de proponer “*las modificaciones o revisiones que sean necesarias del plan andaluz de acción por el clima...*”

Adicionalmente, recogiendo la observación de la DGPOSSPP sobre el empleo indistinto que se hace en el texto de los términos revisión y modificación del Plan Andaluz de Acción por el Clima, se aclara que en esta versión del anteproyecto se usará “revisión” cuando se quiera hacer referencia a un alcance total del Plan, y se reservará el uso de los términos “modificación” o “actualización” cuando se quiera hacer referencia a un alcance parcial, siguiendo el criterio usado en el D208/1997, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía.

Dicho artículo queda redactado como sigue:

Artículo 6. Comisión Interdepartamental de Cambio Climático

1. Se creará la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático como órgano colegiado de coordinación y colaboración entre las consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía para el Plan Andaluz de Acción por el Clima.

2. Su composición y funcionamiento se regulará mediante Decreto de Consejo de Gobierno, garantizando la representación adecuada de las consejerías cuyas competencias tengan incidencia en materia de cambio climático.
 3. La Comisión Interdepartamental de Cambio Climático ejercerá las siguientes funciones en relación con el Plan Andaluz de Acción por el Clima:
 - a) Velará por la aplicación de objetivos de homogeneidad, coherencia, exhaustividad y transparencia, a la estimación de las emisiones y sus proyecciones, y en su caso, a la evaluación de impactos potenciales del cambio climático, y a la evaluación de necesidades de acciones de comunicación.
 - b) Velará por la efectividad de la integración de la mitigación, la adaptación al cambio climático y la comunicación en la planificación sectorial y en las inversiones.
 - c) Velará por que se mantenga el equilibrio económico, ambiental y social entre las acciones de mitigación, adaptación y comunicación y se aprovechen las sinergias entre dichas acciones.
 - d) Emitirá informe de valoración con carácter previo a la aprobación del Plan Andaluz de Acción por el Clima.
 - e) Coordinará la, ejecución, seguimiento y control del Plan Andaluz de Acción por el Clima.
 4. Las consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía presentarán anualmente ante la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático información sobre las iniciativas adoptadas en desarrollo del Plan Andaluz de Acción por el Clima, en el ámbito de sus competencias.
- Artículo 7. Se concluye que es necesario modificar su redacción a causa del conflicto sobre la naturaleza de la Oficina Andaluza de Cambio Climático, según la DGPOSSPP, en cuanto a si es "unidad administrativa" u "órgano administrativo". Por otra parte, las funciones que tiene asignadas se solapan con las de la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático, dándose una duplicidad de funciones. Por último, no se pretende que la OACC asuma las funciones de Secretaría de un órgano colegiado. Por consiguiente la redacción del artículo queda como sigue:

"Artículo 7. Oficina Andaluza de Cambio Climático

1. Adscrita a la consejería competente en materia de cambio climático, se crea la Oficina Andaluza de Cambio Climático, con naturaleza de unidad administrativa, conforme al artículo 14 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.
2. La Oficina Andaluza de Cambio Climático desempeñará las siguientes funciones:
 - a) Llevará 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.
 - b) Promoverá canales de información para los agentes económicos y sociales implicados, la ciudadanía y la Administración pública, que permitan impulsar la constitución de instrumentos flexibles de participación y colaboración

- e) *Realizará tareas de apoyo administrativo a la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático.*
 - d) *Elaborará la propuesta de Inventario Andaluz de Emisiones de gases de efecto invernadero.*
 - e) *Formará, informará y asesorará a las empresas y a las administraciones públicas para el desarrollo y planificación de actividades en materia de mitigación, comunicación, y adaptación al cambio climático.*
 - f) *Coordinará el desarrollo de los proyectos de compensación y autocompensación de emisiones, y formular los criterios para la elaboración de proyectos de fijación de carbono en espacios naturales protegidos.*
 - g) *Servirá de plataforma para la transferencia de información desde los centros productores de conocimiento hasta los responsables de gestión.”*
- o Artículo 13. Se modifica este artículo añadiendo un nuevo apartado 13.3 debido a las consideraciones del informe de la DGPOSSPP sobre la duplicidad de funciones entre la CICC y la OACC. Aceptando esa consideración, también se ha modificado el artículo 6.3., como ya se ha citado, por el que se pretendía atribuir a la CICC la función de recabar información de las Consejerías, considerando oportuno establecer una obligación directa para las consejerías añadiendo un nuevo apartado 3 al presente artículo.

Adicionalmente, recogiendo la observación de la DGPOSSPP sobre el empleo indistinto que se hace en el texto de los términos revisión y modificación del Plan Andaluz de Acción por el Clima, se aclara que en esta versión del anteproyecto se usará “revisión” cuando se quiera hacer referencia a un alcance total del Plan

Por consiguiente, la redacción del artículo 13 queda como sigue:

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

1. *Corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la consejería competente en materia de cambio climático, la formulación y aprobación mediante Decreto del Plan Andaluz de Acción por el Clima.*
2. *La elaboración del Plan corresponde a la consejería competente en materia de cambio climático, garantizando la participación real y efectiva de la ciudadanía, así como de las Administraciones Públicas afectadas*
3. *En el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de esta ley, las consejerías de la Junta de Andalucía aportarán, en su ámbito competencial respectivo, 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.*
4. *El Plan Andaluz de Acción por el Clima tendrá vigencia indefinida, revisándose su contenido, total o parcialmente, cuando se produzca alguna alteración sustancial de las condiciones de entorno, según se determine en el propio Plan, y en todo caso, cada seis años. Para la tramitación y aprobación de las revisiones del Plan se estará a lo dispuesto en los apartados anteriores.*

- Artículo 21. La DGPOSSP ve necesario “que se regule con mayor concreción la naturaleza y alcance de la Red de Observatorios”. En consecuencia se ha modificado el apartado 1 de este artículo, eliminando “dependiente de la consejería competente en materia de cambio climático, y constituida por centros de generación del conocimiento del sistema andaluz de I+D+i”, y se ha incluido un nuevo apartado 2.

La CMAOT pretende que en la Red se incluyan centros de investigación de Universidades Andaluzas y del CSIC. Los 4 centros que se pretende integrar como mínimo son EBD, ICMAN, Sierra Nevada, y el Centro Andaluz de Evaluación y Seguimiento del Cambio Global de Almería, CAESCG.

En el artículo 21 se ha establecido que la Red estará constituida por agentes de generación de conocimiento del Sistema Andaluz de I+D+i, y por tanto inscritos en el Registro regulado por Decreto 254/2009, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se determina la clasificación y se regula el procedimiento para la acreditación y el Registro Electrónico de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento. Los tres primeros Centros citados anteriormente están inscritos en el Registro a 25/06/2012, mientras que CAESCG no lo está, aunque si lo está la Universidad de Almería. A 21/07/2015, el CAESG esta en proceso de solicitar la inscripción.

Como marco para estas actuaciones, se juzga como apropiada la figura del convenio de colaboración, según se define en el art 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. También se encuentra fundamento a la figura de convenio de colaboración en el art 22 de la Ley 16/2007, de 3 de diciembre, Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento.

Se considera que de esta forma quedan definidas en el presente artículo la composición y funciones de la Red y no tiene sentido la remisión al Reglamento. Las actuaciones de la Red responderán a las prioridades que se fijan en el Plan Andaluz de Acción por el Clima, y se concretarán en el programa de trabajo a aprobar por la consejería competente en materia de cambio climático. No parece posible especificar en el presente artículo que Centros formarán parte de la Red.

El artículo 21 queda redactado como sigue:

Artículo 21. Red de Observatorios de Cambio Climático de Andalucía.

1. *Se crea la Red de Observatorios de Cambio Climático de Andalucía, 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.*
2. *La Red de Observatorios estará constituida por un conjunto interrelacionado de agentes de generación de conocimiento del Sistema Andaluz de I+D+i, vinculados por convenios de colaboración en el marco de un programa de trabajo común que aprobará la consejería competente en materia de cambio climático.*
3. *El ámbito de actuación de la Red de Observatorios será el relativo a las áreas estratégicas prioritarias para la adaptación establecidas en el artículo 11.2,*

correspondiéndole las siguientes funciones:

- a) *Gestionar un sistema de información y conocimiento compartido entre los diferentes centros de investigación asociados que sirva de referente para el diseño de las políticas públicas andaluzas de adaptación al cambio climático.*
- b) *Generar información para el análisis de los impactos del cambio climático y de las medidas a adoptar según los Escenarios Climáticos de Andalucía.*
- c) *Contribuir a la mejora del conocimiento en esta materia en las facetas de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i).*
- d) *Proponer estrategias de gestión que contribuyan a la mitigación y a la adaptación al cambio climático.*

4. *Las actuaciones de la Red de Observatorios se centrarán en las líneas prioritarias que en el ámbito de sus funciones se establezcan en el Plan Andaluz de Acción por el Clima*

- Artículo 22. La DGPOSSPP pide que se revise el texto de este artículo para aclarar si se hace referencia a entidades públicas o privadas. En consecuencia, en el apartado 3, donde dice *“Las entidades públicas procederán a la obtención.....”*, se modifica la redacción por *“Las entidades públicas o privadas procederán a la obtención.....”*

- Artículo 34. En atención a las consideraciones de la DGPOSSPP sobre este artículo, queda redactado el apartado 15.2 de la siguiente manera:

“Será requisito indispensable para esta calificación que los municipios tengan aprobado el Plan Municipal de Cambio Climático, y hayan dado cumplimiento a las obligaciones de comunicación e información del artículo 15.”

- Artículo 46. La DGPOSSPP realiza la siguiente consideración sobre este artículo: *“Habría que tener en cuenta lo previsto por la DA13 de la ley 7/2013, de 23 de diciembre (en la redacción dada por la DF4ª de la Ley 6/2014 del 30 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2015), en lo relativo a los Fondos carentes de personalidad jurídica a que se refiere el artículo 5.3 del TR de la LGHP 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.*

No se considera necesario modificar el artículo.

- Artículo 50. Se realiza una corrección a raíz del informe de la DGPOSSPP, quedando redactado de la siguiente forma:

“Artículo 50. Graduación de sanciones

- 1. *Para la determinación de las correspondientes sanciones se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, con consideración de los siguientes criterios como atenuantes o agravantes para la graduación de la sanción:*

- a) *El grado de participación, intencionalidad y beneficio ilícito obtenido.*
 - b) *La reiteración por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme.*
 - c) *La magnitud de la diferencia entre los datos facilitados por parte de las personas o entidades titulares de instalaciones y los reales.*
 - d) *La adopción de medidas correctoras por parte de la persona o entidad infractora con anterioridad a la incoación del procedimiento sancionador.*
 - e) *La reparación espontánea por parte de la persona o entidad infractora del daño causado.*
2. *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 a las infracciones graves la sanción establecida para las infracciones leves."*
- Artículo 52. La versión del ALACC revisada por la DGPOSSPP fue el borrador 1 sometido a información pública. En esa versión este artículo trataba del plazo para resolver, que según el art 42 de la ley 30/1992 debe ser seis meses con carácter general salvo excepciones justificadas por ley. En el borrador 2 se ha transcrito bajo "procedimiento sancionador" el plazo que figura en la ley 2/2007, de 27 de marzo, de Fomento de EERR y AE de Andalucía. No se encuentra justificado acudir a la cita de los arts 127 a 138, por lo que se juzga preferible volver a la redacción inicial con un plazo para resolver de seis meses, como recomienda la DGPOSSPP. Como consecuencia el artículo queda redactado como sigue:

*"Artículo 52. Procedimiento sancionador
El plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento sancionador será de seis meses."*

- Artículo 56. La DGPOSSPP considera que "Las determinaciones existentes en este precepto no aclaran cual sera el órgano competente para resolver los procedimientos sancionadores (ni tampoco para incoarlos)", ya que no se incluye un criterio para delimitar la competencia de las personas titulares de las Delegaciones Territoriales o de la consejería competente en materia de cambio climático, como pudiera ser el carácter leve o grave de la infracción cometida. Debido a estos argumentos se ha considerado necesario dar una nueva redacción al artículo, como sigue:

"Artículo 56. Potestad sancionadora"

1. *El ejercicio de la potestad sancionadora corresponderá a la consejería competente en materia de cambio climático.*
2. *La incoación de los procedimientos sancionadores previstos en la presente ley corresponderá a las Delegaciones Territoriales de la consejería competente en materia de cambio climático, y la resolución del procedimiento, a las personas titulares de las mismas.*

Consejo Andaluz del Agua

Se aporta en Anexo 2 certificación del secretario del Consejo Andaluz del Agua, sobre el informe favorable del anteproyecto de ley andaluza de cambio climático en la sesión extraordinaria del

Pleno de 24 de febrero de 2015.

En dicha sesión, el representante de la Confederación Hidrográfica del Guadiana solicitó la revisión de los artículos 2, 11, 16, 17 y 18 del anteproyecto, para evitar que resulten afectadas las competencias del Estado. Al respecto se han obtenido las conclusiones siguientes:

- Se concluye que no es necesario modificar el artículo 2.
- En el artículo 11.1, donde dice “instrumentos de planificación a escala autonómica y local”, se concluye que es procedente eliminar “a escala”.
- En cuanto al artículo 16, se concluye que no es necesario cambiar el texto
- En el artículo 17.1, donde dice “*actividades de planificación relativas a las áreas estratégicas prioritarias...*”, se concluye que es procedente cambiar la redacción por “*actividades de planificación autonómica y local relativas a las áreas estratégicas prioritarias...*”
- Por último, en lo que respecta al artículo 18.1., donde dice “*Para el análisis y evaluación de riesgos por los instrumentos de planificación se considerarán al menos los siguientes impactos...*”, se considera procedente modificar su redacción de la siguiente forma: “*Para el análisis y evaluación de riesgos por los instrumentos de planificación autonómica y local se considerarán al menos los siguientes impactos...*”

Consejo Andaluz de Medio Ambiente

El artículo 2 del Decreto 57/1995, de 7 de marzo, por el que se crea el Consejo Andaluz de Medio Ambiente establece que es preceptivo que el Consejo conozca los anteproyectos de ley referidos a medio ambiente.

Se aporta en Anexo 3 certificación de la Secretaria del Consejo, sobre la presentación del anteproyecto de ley andaluza de cambio climático en la reunión ordinaria del Pleno de 24 de febrero de 2015. Este certificado ya fue remitido formando parte del Anexo 5 del Informe de Valoración de Alegaciones al Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático, de fecha 10 de marzo de 2015.

Consejo Andaluz de Biodiversidad

Aunque solicitada por la SGOTCC el informe del anteproyecto por este Consejo con fecha 13 de noviembre de 2014, desde entonces no ha tenido lugar la reunión del Pleno. No obstante, se considera que esto no resulta determinante y no es obstáculo para continuar con la tramitación, ya que el anteproyecto no supone regulación específica en materia forestal, de flora y fauna silvestres, caza y pesca continental.

Dirección General de Presupuestos

Las memorias económicas de acompañamiento del anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático presentadas con posterioridad al informe de valoración de alegaciones de 10 de marzo de 2015 han sido las siguientes:

Memoria económica de 10 de marzo de 2015, suscrita por el Secretario General de Ordenación del

Territorio y Cambio Climático, Rafael Márquez Berral, que sustituyó a la suscrita por la misma Secretaría General con fecha 22 de septiembre de 2014, con objeto de responder al requerimiento de información adicional de la Dirección General de Presupuestos a la Secretaría General Técnica de esta Consejería según escrito de registro de entrada 475-4543 de 16 de febrero 2015. Se adjunta en anexo 4.

Memoria económica de 29 de septiembre de 2015, suscrita por la Secretaria General de Medio Ambiente y Cambio Climático, María Belén Gualda González, que sustituyó a la suscrita por la Secretaria General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático con fecha 10 de marzo de 2015, elaborada con arreglo a la propuesta sobre el Programa Operativo FEDER de Andalucía 2014-2020 de la CMAOT de 20 de febrero de 2015, para realizar el ajuste a la versión actual de la programación presupuestaria, de manera que las actuaciones de cambio climático que van a ser cofinanciadas con FEDER vengan imputadas correctamente a los objetivos específicos correspondientes. Se adjunta en anexo 5.

Memoria complementaria de 14 de enero de 2016, centrada en el artículo 46 del Anteproyecto de Ley, por el que se crea el Fondo de CO2 de Andalucía, donde se indican las implicaciones económicas tiene para la Comunidad Autónoma de Andalucía, las dotaciones que establece con cargo a las aportaciones de su Presupuesto, así como su financiación. Se adjunta en anexo 6

A la fecha actual no se ha recibido el preceptivo informe de la Dirección General de Presupuestos.

Instituto Andaluz de la Mujer

De conformidad con el artículo 6 del Decreto 17/2012 de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del informe de evaluación del impacto de género, se adjunta

Informe de Evaluación de Impacto de Género Relativo al Anteproyecto del Ley de Cambio Climático, en Anexo 7

Las Observaciones de la Unidad de Género de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio al Informe de Evaluación de Impacto de Género Emitido por la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático en Relación al Anteproyecto de Ley de Cambio Climático de Andalucía., en Anexo 8

Escrito al Instituto Andaluz de la Mujer por el que se le remiten las observaciones de la Unidad de Género, en Anexo 9.

Agencia de Defensa de la Competencia

El requerimiento de la Agencia de Defensa de la competencia con fecha de entrada 24 de febrero de 2015 se contestó desde la SGOTCC con la remisión de la memoria fechada 23 de marzo de 2015, que se adjunta en el Anexo 10

No se ha recibido contestación de la Agencia hasta la fecha.

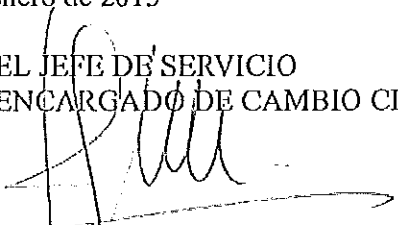
Propuesta de modificación del Anteproyecto de ley

De conformidad con la valoración realizada, se ha modificado el articulado y la exposición de

motivos del borrador 2 del anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático, versión de 10 de marzo de 2015. Se adjunta en el Anexo 11 la propuesta de borrador 2 del Anteproyecto, versión de 15 de enero de 2016, al objeto de continuar con la tramitación.

Sevilla, a 15 de enero de 2015

EL JEFE DE SERVICIO
ENCARGADO DE CAMBIO CLIMÁTICO


Fdo. Miguel Méndez Jiménez

CONFORME:
LA SECRETARÍA GENERAL DE MEDIO
AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO


Fdo: Belén Gualda González

JUNTA DE ANDALUCÍA

CONSEJERÍA MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
Secretaría General de Gestión Integral del Medio Ambiente y Agua

Dña. Carmen Lloret Miserachs, como Secretaria del CONSEJO ANDALUZ DE MEDIO AMBIENTE, por el presente escrito:

Certifica:

Que en la reunión ordinaria del pleno del Consejo Andaluz de Medio Ambiente celebrada el 24 de febrero de 2015, en la Sede de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Avda. Manuel Siurot, 50, Sevilla) se presentó como punto 5º del orden del día, **el Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático**, a los efectos previstos en el apartado a) del artículo 2 del Decreto 57/1995, de 7 de marzo, por el que se crea el Consejo Andaluz de Medio Ambiente.

Se hace constar, de conformidad con el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común, que el Acta de la sesión se encuentra pendiente de aprobación.

Y para que así conste, y surta efectos, se expide la presente certificación, en Sevilla a dos de Marzo de dos mil quince.


LA SECRETARÍA DEL CONSEJO
ANDALUZ DE MEDIO AMBIENTE

INFORME DE VALORACIÓN DE ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE CAMBIO CLIMÁTICO**1. Proceso de información pública y trámite de audiencia**

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en su reunión de 23 de septiembre de 2014, conoció el anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático, aprobando los trámites a realizar en el procedimiento de elaboración, conforme al acuerdo de Inicio de la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Anexo 1. Acuerdo de Inicio de la Consejera)

De conformidad con la normativa vigente, y atendiendo al mandato del Consejo de Gobierno, la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático dictó la Resolución de 10 de octubre de 2014, por la que se somete a información pública el anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático. Dicha Resolución fue publicada en el BOJA nº 215, de 4 de noviembre, estableciendo para la información pública un plazo de dos meses, contado a partir del día siguiente al de su publicación. Por tanto, el plazo expiró el 5 de enero de 2015 (Anexo 2. Resolución BOJA).

A partir del 4 de noviembre de 2014, el texto del anteproyecto se puso a disposición de los interesados en el portal web de la Junta de Andalucía, en la página web de esta Consejería, en el Portal Andaluz del Cambio Climático, en la sede de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático, y en las Delegaciones Territoriales de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.

Paralelamente, el 7 de noviembre de 2014 se remitieron escritos certificados y con acuse de recibo a las entidades, organizaciones y asociaciones representativas de los intereses afectados, solicitándoles que realizaran las observaciones al texto del anteproyecto que estimaran oportunas en el plazo establecido por la citada Resolución, según se relaciona a continuación.

Administración local

- Diputaciones Provinciales.
- Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

Universidades y Centros de Investigación

- Universidades públicas de Andalucía.
- Delegación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas en Andalucía.
- Centro Andaluz para la Evaluación y Seguimiento del Cambio Global (CAESCG).
- Centro Andaluz de Medio Ambiente (CEAMA).

Organizaciones empresariales y sindicales

- Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).
- Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.
- UGT-Andalucía.
- CC.OO-Andalucía.

Asociaciones

- Unión de Agricultores y Ganaderos de Andalucía (COAG-Andalucía).
- Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA-Andalucía).
- Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA).
- Federación Andaluza de Empresas Cooperativas Agrarias (FAECA).
- Asociación de Promotores y Productores de Energías Renovables de Andalucía (APREAN).
- Asociación Española de la Industria Solar Termoelectrica (PROTERMOSOLAR).
- Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía (CAVA).
- Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía.
- Ecologistas en Acción-Andalucía.
- WWF-Andalucía.
- Greenpeace-España.
- SEO BirdLife.

Colegios y asociaciones profesionales

- 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).

Adicionalmente, esta Consejería constituyó varios grupos de trabajo para debatir el texto del anteproyecto de ley, procurando cubrir un espectro social lo más amplio posible. De esta forma se convocaron, para las fechas que se indican, los siguientes grupos de debate:

- Grupo Administración de la Junta de Andalucía, formado por todas las Consejerías, 2 de diciembre de 2014.

- Grupo académico, formado por las diez universidades públicas de Andalucía, la Universidad Loyola de Andalucía y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 11 de diciembre de 2014.
- Grupo socioeconómico, formado por las siguientes entidades y organizaciones: Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA), Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, UGT-Andalucía, CC.OO-Andalucía, Unión de Agricultores y Ganaderos de Andalucía (COAG-Andalucía), Asociación de Promotores y Productores de Energías Renovables de Andalucía (APREAN), Colegio y Asociación de Ingenieros de Montes, Sección Andalucía, Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Andalucía Occidental, Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía, Ecologistas en Acción-Andalucía, 17 de diciembre de 2014.

En cuanto a Informes preceptivos, se han solicitado los siguientes:

- Consejo Andaluz de Concertación Local. Con fecha de 14 de noviembre de 2014 se envió escrito de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático a la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales solicitando el preceptivo Informe de los Consejos Andaluz de Concertación Local y de Gobiernos Locales.
- Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Solicitado el Informe con el mismo escrito del punto anterior
- Informe de Evaluación del Enfoque de Derechos de la Infancia. Con fecha 22 de septiembre de 2014 se elaboró el correspondiente Informe de la SGOTCC, que fue remitido el 19 de enero de 2015 a la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, solicitando el preceptivo Informe.
- Consejo Andaluz de Medio Ambiente. La Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático envió comunicación de régimen interno de 13 de noviembre de 2014, con recibí 17 de noviembre, a la Secretaría General de Gestión Integral del Medio Ambiente y Agua, solicitándole que se informara el anteproyecto de Ley por el Consejo Andaluz de Medio Ambiente, proponiendo la convocatoria de una reunión con carácter extraordinario para tratar en exclusiva el asunto.
- Consejo Andaluz de Biodiversidad y Consejo Andaluz del Agua. Solicitados los informes con el mismo escrito del punto anterior
- Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública. El 16 de enero de 2015, la SGOTCC remitió comunicación de régimen interior a la Secretaría General Técnica solicitándole que procediera a recabar el Informe. La Dirección General de Presupuestos ha solicitado información adicional mediante escrito con registro de entrada 16 de febrero de 2015.
- Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos, solicitado por la SGT, con registro de entrada en el Centro directivo de 4 de febrero.

- Instituto Andaluz de la Mujer. Solicitado mediante oficio de 16/01/2015 de la SGOTCC. Se recibe respuesta del IAM con fecha de 27 de enero de 2015, manifestando que esta Secretaría debe solicitar el informe de observaciones a la Unidad de Igualdad de Género de esta Consejería, lo que se hizo mediante Comunicación de régimen interior del Servicio con fecha 28 de enero 2015.
- Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía. Solicitado mediante oficio de la SGOTCC de 16/01/2015. Se recibe respuesta con fecha de 3 de febrero de 2015, solicitando que se remita el test y la memoria justificativa de no afección a la competencia. Se contesta desde la SGOTCC con fecha 10 de febrero de 2015 enviando el citado test cumplimentado con fecha 22 de septiembre de 2014, que resulta de carácter negativo, concluyendo a la vista del mismo que no procede la elaboración de la correspondiente Memoria de Evaluación de la Competencia. Por último, se recibe escrito de la Agencia con registro de entrada 25 de febrero por el que se reitera la petición de la memoria justificativa.
- Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. Solicitado mediante oficio de la SGOTCC 19/01/2015 de la SGOTCC.

2. Resultados del proceso de información pública y trámite de audiencia

Se han recibido alegaciones de los siguientes interesados:

- [REDACTED] con entrada 13 de noviembre de 2014
- [REDACTED] con entrada 14 de noviembre de 2014
- Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía, con entrada 2 de diciembre de 2014.
- Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Estación Experimental del Zaidín, grupo de investigación "Gestión forestal para la conservación", con entrada 26 de diciembre de 2014
- Universidad de Almería, Departamento de Biología y Geología, grupo de investigación "Biología de la conservación del citado Departamento, con entrada 18 de diciembre de 2014.
- Universidad de Almería, Departamento de Biología y Geología, grupo de investigación "Ecología de zonas áridas" (Ecozonar) del citado Departamento, con entrada 19 de diciembre de 2014
- ENDESA, S.A, con entrada 2 de enero de 2015

- Asociación Profesional de Ambientólogos y Ambientólogas de Andalucía, con entrada 31 de diciembre de 2014.
- Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA), con entrada 22 de diciembre de 2014
- Ecologistas en Acción, con entrada 13 de enero de 2015.
- Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA), con entrada 27 de enero de 2015
- Universidad de Granada, Centro Andaluz de Medio Ambiente (CEAMA), con entrada 2 de febrero de 2015.

Los escritos citados se adjuntan en el anexo 3.

Por otra parte, se celebraron las reuniones de los grupos de debate del anteproyecto, con el siguiente resultado:

- Grupo administración de la Junta de Andalucía. La reunión se celebró el día 2 de diciembre de 2014 y asistieron representantes de todas las Consejerías. Se elaboró una nota de síntesis de la reunión, que fue remitida a todos los asistentes el 23 de diciembre de 2014, para que realizaran las observaciones que estimaran oportunas al documento en un plazo de veinte días naturales. Dentro del plazo establecido, el representante de la Consejería de Fomento y Vivienda realizó determinadas observaciones, que se incorporan a la nota de síntesis.
- Grupo académico. La reunión se celebró el día 11 de diciembre de 2014 y asistieron todas las entidades convocadas, excepto las Universidades de Cádiz y Jaén. Las Universidades de Granada y Málaga excusaron su asistencia. Se elaboró una nota de síntesis de la reunión, que fue remitida a todos los convocados el 23 de diciembre de 2014, para que realizaran las observaciones que estimaran oportunas a dicho documento en un plazo de veinte días naturales. Dentro del plazo establecido, los representantes de la Universidad de Málaga y de Granada, que no pudieron asistir a la reunión, realizaron determinadas observaciones, que se incorporan a la nota de síntesis.
- Grupo socioeconómico. La reunión tuvo lugar el 17 de diciembre de 2014 y asistieron las entidades convocadas a excepción de la Unión de Agricultores y Ganaderos de Andalucía (COAG-Andalucía). Tampoco asistieron el Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y el Colegio y Asociación de Ingenieros de Montes, Sección Andalucía, que excusaron su asistencia. Se elaboró una nota de síntesis de la reunión, que fue remitida a todos los asistentes el 23 de diciembre de 2014, para que realizaran las observaciones que estimaran oportunas a dicho documento en un plazo de veinte días naturales. Dentro del plazo establecido, el representante del Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Andalucía Occidental realizó determinadas observaciones, que se incorporan a la nota de síntesis.

Las notas de síntesis de las reuniones citadas se adjuntan en el anexo 4.

Informes preceptivos recibidos

- Consejo Andaluz de los Gobiernos Locales, mediante escrito de la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, con registro de entrada 19 de diciembre de 2014.
- Consejo Andaluz de Concertación Local, mediante escrito con registro de entrada 23 de diciembre de 2014.
- Informe de Evaluación del Enfoque de Derechos de la Infancia, mediante escrito de la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, con registro de entrada 3 de febrero de 2015.
- Informe de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, con registro de entrada 23 de febrero de 2015.
- Certificación del Secretario del Consejo Andaluz del Agua de Informe favorable del anteproyecto en la reunión del Consejo, en convocatoria extraordinaria, de 24 de febrero de 2015. (pendiente)
- Certificación de la Secretaria del Consejo Andaluz de Medio Ambiente sobre la toma de conocimiento del anteproyecto por el Consejo en la reunión de 24 de febrero de 2015.

Los informes y certificaciones se adjuntan en el anexo 5

3. Valoración de las alegaciones

Este apartado tiene como objetivo valorar las alegaciones recibidas a efectos de determinar que modificaciones del texto del anteproyecto son procedentes. El texto de partida es el Borrador 1, la versión que ha conocido el Consejo de Gobierno en su sesión de 23 de septiembre de 2104.

Para realizar el análisis, se ha tomado como una alegación cada observación efectuada sobre un asunto concreto, con lo que se obtiene el resultado que se muestra en la tabla siguiente:

ALEGACIONES RECIBIDAS EN EL TRAMITE DE AUDIENCIA	Código	Nº
[REDACTED]	RMRGV	1
[REDACTED]	JLP	1
Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía	CPCUA	19
Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Estación Experimental del Zaidín	CSIC	15
Universidad de Almería, Departamento de Biología y Geología	UAL-DBG	21
Universidad de Almería, Grupo de Investigación Ecozonar	UAL-E	8
ENDESA	ENDESA	19
Colegio P. de Licenciados y Graduados en Ciencias Ambientales de Andalucía	COAMBA	32
Asociación de Jóvenes Agricultores de Andalucía	ASAJA	3
Ecologistas en Acción-Andalucía	EA	12
Confederación de Empresarios de Andalucía	CEA	34
Universidad de Granada - Centro Andaluz de Medio Ambiente	UGR-CEAMA	73
GRUPOS DE DEBATE		
Observaciones del Grupo de debate de las Consejerías de la Junta de Andalucía	GDC	25
Observaciones del Grupo de debate Académico	GDA	38
Observaciones del Grupo de debate Socioeconómico	GDS	53
INFORMES PRECEPTIVOS		
Consejo Andaluz de Gobiernos Locales	CAGL	8
Consejo Andaluz de Concertación Local	CACL	8
Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias	DGPMIF	0
Informe de Igualdad de Género	IG	3
MODIFICACIONES ADICIONALES PROPUESTAS POR EL SERVICIO		
Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	CMAOT	23
Total		396

Acto seguido se ha procedido a clasificar las alegaciones según el articulado del anteproyecto, para posteriormente realizar una valoración artículo por artículo, y obtener una conclusión sobre la procedencia de modificar el texto del borrador 1 del anteproyecto.

De esta forma, para cada una de las alegaciones se ha abierto una ficha con los siguientes apartados

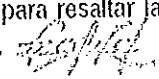
- Datos de identificación
 - Interesado
 - Representante
 - NIF
 - Domicilio
 - Municipio
 - Código postal
 - Provincia
 - Fecha de presentación
 - Presentación telemática
 - Nº de alegaciones presentadas
 - Observaciones al Artículo
 - Alegación nº
- Contenido de la alegación
- Referencia
- Valoración
- Conclusión

Las fichas se pueden consultar en el Anexo 6 a este documento.

Se presenta a continuación un resumen de las conclusiones obtenidas.

Consideraciones al articulado

Exposición de motivos

- Se solicita (GDC08) que se incluya en el anteproyecto una referencia declarativa, para resaltar la repercusión en la salud pública de la contaminación generada por el tráfico rodado. 

Esto se considera procedente, y en consecuencia se modifica el párrafo dieciséis de la exposición de motivos, que queda con la siguiente redacción:

"El título IV consta de tres capítulos. En el primero de ellos se establecen los objetivos de reducción de emisiones, y medidas de mitigación de aplicación al conjunto de políticas públicas con especial incidencia en la lucha contra el cambio climático, distinguiendo entre medidas generales de aplicación transversal y medidas específicas por áreas estratégicas. Son destacables las determinaciones sobre transporte y movilidad, dirigidas a reducir la emisión de gases de efecto invernadero, que paralelamente, tienen potencial para disminuir la repercusión en la salud pública de la contaminación generada por el tráfico rodado"

- Se solicita (GDS27, CEA) que en la ley se reconozca el papel de las empresas en la lucha contra el cambio climático.

Se estima procedente, y en consecuencia se añade lo siguiente a continuación del párrafo décimo de la exposición de motivos:

"En esta tarea tiene un papel importante la Administración, pero también es crucial el papel de las empresas, a través de la incorporación de tecnologías y prácticas que faciliten la transición hacia una economía baja en carbono o promuevan la resiliencia al cambio climático de los sectores socioeconómicos".

- Se realizan varias observaciones (ENDESA01) en relación con la exposición de motivos que tienen que ver con correcciones de estilo, terminológicas, o con mejoras en la precisión del texto.

Se han considerado procedentes y se han incorporado en el texto.

- Se solicita (ENDESA01) que se haga mención a la Hoja de Ruta 2020 diseñada por Administración del Estado para la mitigación de emisiones difusas.

Esto no se ha considerado procedente por no ser un documento normativo.

- Se solicita (GDA12) que se incluya una alusión directa al paisaje, al menos en la exposición de motivos, en cuanto concepto integrador que incluye el territorio y las personas.

Aunque reconociendo el interés de la observación, se considera que el paisaje forma parte de los servicios ecosistémicos, incluidos entre los contenidos del Plan de Acción por el Clima, por lo que no resulta procedente destacar específicamente esta materia en la exposición de motivos.

- Se solicita (CPCUA02) que en la exposición de motivos se haga una mención expresa al trámite de audiencia al Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía.

Esto no se ha considerado procedente por considerar dicha mención fuera del contexto de la exposición de motivos

- o Otras alegaciones (UAL-E01, UAL-DBG02, UAL-DBG01, CSIC01) sobre contenidos adicionales de la exposición de motivos no se han valorado como procedentes por considerar que se trata de precisiones con un excesivo nivel de detalle para una ley

Artículo 1. Objeto de la ley

- o Se solicita aclaración (CAGLO1, CACLO1) sobre el carácter innovador de las actuaciones contra el cambio climático y si suponen una nueva competencia municipal.

Se valora que la lucha contra el cambio climático no es una competencia nueva y distinta a la de medio ambiente, sino que resulta ser una materia transversal que afecta a muchas de las actuales competencias municipales, entre las que se pueden citar, a título no exhaustivo, además de las correspondientes en materia de mejora de la calidad del aire mencionadas en las alegaciones, las siguientes: gestión del tráfico rodado, recogida y tratamiento de residuos domésticos, abastecimiento de agua. Por consiguiente no se considera procedente modificar el texto en la exposición de motivos o en la parte general del articulado, como se solicita en las alegaciones citadas.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

- o Se solicita (ENDESA02) que se suprima en el artículo 2.1.b, el siguiente texto: "A través de la actividad planificadora de la Administración", ya que la propia ley extiende las acciones de adaptación al sector privado

Se ha considerado procedente la supresión.

Artículo 3. Principios rectores

- o Se solicita (CPCUA05, GDS40) "Que se indique entre los principios rectores, que deben regir las actuaciones derivadas de esta norma en la lucha contra el cambio climático, uno referido a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y otro referido a la participación ciudadana, este último, ante la posibilidad de que se puedan desarrollar proyecto de carácter doméstico con el fin de reducir las emisiones.

Se considera que la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero es un objetivo de la ley, que se recoge en el artículo 1.a., y no un principio rector. Por otra parte, la participación ciudadana está recogida como principio rector en el artículo 3.g. con la formulación "participación pública e información ciudadana". No se considera procedente por tanto la modificación del texto.

- o Se solicita (CSIC02) que la referencia a riesgos potenciales "no conocidos" se sustituya por riesgos potenciales "previsibles o aún mal conocidos."

No se estima oportuna esta precisión porque no aclara suficientemente los conceptos de precaución y prevención que consideramos adecuadamente reflejados en los artículos 3.a. y 3.b.

- Se solicita (UGR-CEAMA12) que, entre los Principios Rectores, "debería incluirse de forma explícita la participación de la I+D+i, a través de la generación de nuevo conocimiento sobre las causas y consecuencias del cambio global, y a través del desarrollo de nuevas tecnologías"

A este respecto, no se ha considerado procedente la modificación del texto, entendiendo que la I+D+i no es un principio rector. La ley incorpora un artículo específico dedicado a Investigación, el artículo 23, además de otras referencias a esta materia en los artículos 9.1.o, 10.3.d, y 11.3.d.

Artículo 4. Definiciones

- Las alegaciones a este artículo se tratan en el "Anexo. Definiciones".

Artículo 5. Ejercicio de las competencias de las administraciones públicas

- En relación con la alegación transcrita a continuación (COAMBA01), se considera que no precede modificar el texto, ya que el apartado 2 del artículo 5 no se refiere exclusivamente a municipios, se refiere a la aplicación del principio de coordinación y cooperación entre administraciones en el ámbito de sus competencias respectivas

"Artículo 5. En el punto 2 entendemos que se refiere a los municipios. En el caso de otras Comunidades Autónomas diferentes a la andaluza, habría que hacer mención específica a ellas en este artículo, con el fin de evitar los efectos transfronterizos de la contaminación y del cambio climático, que puedan afectar a la seguridad jurídica del administrado andaluz"

Artículo 6. Comisión Interdepartamental de Cambio Climático

- Se solicita (CPCUA06, GDS41) que se indiquen los parámetros con los que ha de elaborarse el informe de la Comisión y el carácter vinculante del mismo.

No se aceptan las alegaciones al considerar que el Informe, si bien resulta preceptivo, no debe tener carácter vinculante para el Consejo de Gobierno. Se trata de una comisión Interdepartamental cuyo objeto es valorar el grado de coordinación de la propia Administración en esta materia de acuerdo con las funciones que se establecen en este artículo.

- Se alega (COAMBA02) que también deberían formar parte de la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático aquellas corporaciones de derecho público con competencias en materia de cambio climático, o bien (UGR-CEAMA13) que debería invitarse también a representantes de los organismos nacionales e internacionales más relacionados, para asegurar la homologación de las decisiones a diferentes escalas.
- Esto no se considera procedente, ya que la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático es el órgano de coordinación y colaboración entre las consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía.

Artículo 7. Oficina Andaluza de Cambio Climático

- Se alega (UAL-DBG03) que es conveniente complementar las funciones de la Oficina Andaluza de Cambio Climático, y se hace una propuesta de redacción alternativa de los apartados 7.2.e y 7.2.d.

En relación con la propuesta para el apartado 7.2.e, aunque de acuerdo con su contenido, se considera demasiado detallada, estimando que la formulación actual recoge adecuadamente todas las funciones de la propuesta alternativa. En cuanto a la modificación del apartado 7.2.d, se estima procedente añadir las funciones adicionales que se citan en la alegación, pero conservando la redacción actual del apartado, y añadiendo una nueva letra "f" al artículo 7.2 con la siguiente redacción:

f) Coordinar el desarrollo de los proyectos de compensación y autocompensación de emisiones, y formular los criterios para la elaboración de proyectos de fijación de carbono en espacios naturales protegidos.

- Se alega (GDA15) que la Oficina Andaluza de Cambio Climático debe servir como plataforma para vehicular la transferencia de información y conocimiento desde los centros productores del mismo hasta los responsables de la gestión.

Se estima procedente, por lo que se añade una nueva letra "g" al Artículo 7.2 con la siguiente redacción:

"g) Servir de plataforma para la transferencia de información desde los centros productores de conocimiento hasta los responsables de gestión."

- Se solicita (GDS42) que se concreten cuales son los instrumentos de participación a que se refiere la función "promover canales de información a la ciudadanía", que figura entre las que se atribuyen a la Oficina Andaluza de Cambio Climático en el artículo 7.

Dado que la participación pública se regula en el artículo 25 de este anteproyecto, la función de promoción de canales de información recogida en el apartado 7.2 es meramente instrumental, por lo que se estima que no procede la modificación de este artículo.

- Se alega (UGR-CEAMA14) que entre las funciones de la Oficina de Cambio Climático debe ser prioritaria la de promover la colaboración nacional e internacional en todo lo relacionado con diseño de estrategias globales, protocolos de seguimiento, evaluación de actuaciones, validación de datos, etc.

A este respecto, cabe citar que el Art 9.1.h incluye la colaboración Interterritorial, y por tanto su seguimiento esta incluido en la función 7.2.a. Se concluye que no procede modificar el texto.

- Se alega (COAMBA03) que también deberían formar parte de la Oficina Andaluza de Cambio Climático las corporaciones de derecho público con competencias en la materia, y se solicita que se añada en el apartado e) del punto 2 "Formar, informar y asesorar a las empresas (...), a las Administraciones Públicas, sus funcionarios y empleados para realizar con la mayor de las garantías las actividades de inspección y control previstas"

Se informa que la Oficina Andaluza de Cambio Climático es según el anteproyecto un órgano administrativo adscrito a la Consejería competente en esta materia y por tanto no tienen cabida en ella las corporaciones de derecho público. Por otra parte, se corrige el artículo 7.2.e, estimando parcialmente lo alegado, con lo que la redacción de dicho apartado queda como sigue

"e) Formar, informar y asesorar a las empresas y administraciones públicas para el desarrollo y planificación de actividades en materia de mitigación, comunicación, y adaptación al cambio climático"

Artículo 8. Objeto y naturaleza jurídica

- Se modifica el título de este Artículo (CMAOT 01) que pasa a ser "Artículo 8. Objeto y naturaleza jurídica del Plan Andaluz de Acción por el Clima"
- Se alega (CEA11) que según la redacción actual del anteproyecto, el PAAC no obliga a los agentes económicos y sociales, entendidos estos como las organizaciones representativas empresariales y sindicales. Se afirma que no se ha establecido obligación alguna en el PAAC para estas organizaciones, y sin embargo, se considera conveniente que se haga, para dar un papel a estos agentes en la lucha contra el cambio climático, a través de la modificación del art 9.

En relación con esta alegación, se informa que el artículo 25 dispone que la participación social se llevará a cabo a través del Consejo Andaluz de Medio Ambiente, sin perjuicio de la participación de los agentes económicos y sociales a través de los órganos de concertación establecidos.

Igualmente se cuestiona en esta alegación si los efectos del PAAC sobre la planificación serán inmediatos.

A este respecto, se debe entender que en el propio PAAC se determinará cuando se ha de proceder a la revisión de la planificación. En consecuencia, no se considera necesario modificar el texto del anteproyecto en este sentido.

- Se alega (ENDESA03) que el Plan Andaluz de Acción por el Clima no debe ser catalogado exclusivamente, como se indica en el punto 2 de este artículo, como "Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio", sino que además debe mencionarse, en un punto 3 a continuación, que estará sometido a la Evaluación Ambiental Estratégica de planes y programas a que obliga la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental.
- No se estima procedente, por considerarse innecesaria la aclaración.

Artículo 9. Alcance y contenido

- o Se modifica el título de este artículo (CMAOT 02), que pasa a ser "Artículo 9. Alcance y contenido del Plan Andaluz de Acción por el Clima".
- o Varias alegaciones (COAMBA04, UAL-DBG04, CSIC03) mantienen que deben reflejarse en el artículo 9.1.b. los impactos del cambio climático ya conocidos o previsibles a corto plazo. Esto se estima procedente y se modifica dicho apartado, que queda así redactado:

"9.1.b. Determinación del alcance de los impactos del cambio climático ya identificados y de los previsibles a medio y largo plazo en el territorio andaluz, basada en el conocimiento científico existente."

- o Una de las alegaciones presentadas (EA02) pone énfasis en la necesidad de revisar insuficiencias, incumplimientos, dificultades y logros del anterior Plan de Acción por el Clima 2007-2012, con supervisión de la comunidad científica y del tejido social, todo ello con carácter previo a la aprobación del Plan de Acción por el Clima previsto en este anteproyecto.

Se informa al respecto que el Plan de Acción por el Clima 2007-2012 tiene su propia evaluación y seguimiento, y que sus conclusiones serán tenidas en cuenta en la redacción del Plan de Acción por el Clima regulado en esta ley, así como las de cualquier otra evaluación anterior que fuera relevante a estos efectos. A este respecto cabe indicar que en el proceso de elaboración y aprobación del PAAC se incluye el trámite de información pública, por lo que no se considera procedente modificación alguna del texto en relación con esta alegación.

- o Una alegación (UGR-CEAMA 15) señala que se debe incluir el inventario de sumideros en el artículo 9.1.a). Esto se estima procedente, por lo que se da nueva redacción a dicho apartado, que queda así:

"9.1.a. Situación actual y previsiones sobre la tendencia de las emisiones de gases de efecto invernadero y de las fijaciones de carbono en Andalucía basadas en la evolución del inventario por fuentes y sumideros y en las proyecciones a medio plazo"

Artículo 10. Del Programa de Mitigación

- o Se alega (ENDESA04) que "al igual que se hace en el apartado a), se exceptúan en el apartado d) las actividades energéticas ya reguladas por el Régimen del Comercio de Derechos de Emisión".

Se informa que la ley sólo afecta a las emisiones difusas (artículo 2.1.a.). Entendiendo que se aclara la redacción, se elimina del apartado 10.2.a. la referencia a la emisión de gases de efecto invernadero no regulados por Régimen del Comercio de Derechos de Emisión.

- Se solicita (GDC05) por la Consejería de Turismo y Comercio que se incluya el comercio como área estratégica prioritaria. *Definición y medidas*

Se ha cambiado la redacción del artículo 10.2.c por la siguiente: "10.2.c. Edificación y Vivienda", entendiéndose que de esa forma se incluye toda actividad del sector terciario y residencial, y en particular la actividad comercial..

- Se ha propuesto (COAMBA05) que las actividades de la administración pública (consumo energético de edificios públicos, transporte y obras públicas, etc) se contemplen como un área estratégica prioritaria.

Se debe aclarar que una cosa son las áreas estratégicas de mitigación y otra distinta quien tiene que llevar a cabo las medidas. Evidentemente la Administración debe llevar a cabo medidas de mitigación aplicadas a su propia actividad. Estas medidas, en lo que respecta a consumo de energía en edificios públicos ya están incluidas en el apartado 2.c. de este artículo. Las de transporte público, en el área del apartado 2.f. Las obras públicas a su vez, en el apartado 2.a. Por otra parte, en el Programa de Mitigación se ha incluido en el artículo 10.3.c. "Las medidas específicas de mitigación que deban adoptar las administraciones públicas en el ejercicio de su actividad, siéndoles de aplicación las obligaciones del artículo 36.2". Por consiguiente, se estima como no procedente esta alegación.

- Una de las observaciones (GDC22), de la Consejería de Fomento y Vivienda, se refiere a que la ley no debe contemplar la coordinación de las políticas y actuaciones para la reducción de emisiones que corresponden al ámbito de actuación de la Consejería (Arquitectura, Rehabilitación y Edificación y Transporte y Movilidad), puesto que esta competencia, al igual que su impulso y seguimiento, está adecuadamente residenciada en los centros directivos competentes, ello sin perjuicio de los mecanismos de coordinación entre las diferentes políticas sectoriales que pudieran considerarse dentro de este Programa de Mitigación. *Propuesta de modificación*

En relación con esta observación, cabe citar el artículo 10.1 "El Programa de Mitigación tiene por objeto establecer las estrategias y acciones necesarias para alcanzar los objetivos globales de reducción de emisiones establecidos en esta ley, así como la coordinación, seguimiento e impulso de las políticas, planes y actuaciones que contribuyan a dicha reducción". La Comisión Interdepartamental de Cambio Climático, como se recoge en el artículo 6.1, será el órgano de coordinación y colaboración entre las consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía para la aplicación de esta ley, y su actuación se regirá por uno de los principios rectores de la ley, concretamente el de coordinación y cooperación administrativa.

- Una alegación (RMRGV 01) sostiene que la ley debería establecer con carácter obligatorio para todos los municipios el cambio del alumbrado público por tecnología LED.

A este respecto se realiza la siguiente valoración: La Administración debe adoptar medidas generales y específicas de mitigación de emisiones, de las determinadas en los artículos 29 y 30.

Es en el Plan de Acción por el Clima donde se establecerán las estrategias y acciones necesarias para alcanzar los objetivos de reducción de emisiones de la ley, según presupuestos de carbono por áreas. Las medidas a adoptar y su grado de penetración serán los que se determinen tras una evaluación global desde el punto de vista económico, ambiental y social. Por tanto, se concluye que no resulta procedente crear esta obligación a los municipios sin la citada evaluación previa.

- o Se propone (CSIC05) la siguiente redacción al apartado d) del artículo 10.3: "Las líneas de investigación prioritarias y acciones de transferencia y formación para la mitigación del cambio climático".

Se estima procedente, aunque se ha considerado más eficaz incorporar el contenido de esta alegación en el artículo 12.2.b., de manera que se incluyan las acciones en materia de mitigación y adaptación. Por lo tanto el artículo 12.2.b queda modificado como sigue: "actividades de formación y transferencia de conocimiento en materia de mitigación y adaptación al cambio climático".

- o Una observación (GDS35) se refiere a que el El Plan Andaluz de Acción por el Clima debe contener objetivos sectoriales de mitigación.

A este respecto, cabe indicar que los presupuestos de carbono plurianuales especificaran los objetivos de emisión sectoriales según lo establecido en el artículo 10.3.a.

- o Otras observaciones recibidas (UAL-DBG05, GDA31, UGR-CEAMA 18, CSIC04) tratan sobre la identificación de las áreas estratégicas.

Se han estimado parcialmente, lo que ha llevado a la modificación de la redacción de los artículos 10.2.a. y 10.2.b.

Artículo 11. Del Programa de Adaptación

- o Se presentan una serie de alegaciones (UAL-DBG06, GDA05, GDA19, GDA27, CSIC06, CSIC07, UAL-E02, GDA34, UGR-CEAMA19, UGR-CEAMA21, UGR-CEAMA22, UGR-CEAMA23, UGR-CEAMA24, UGR-CEAMA25) sobre la identificación y denominación de las áreas estratégicas, que se han estimado parcialmente.

- o Se solicita (UGR-CEAMA20, UGR-CEAMA23) que se especifiquen más las áreas estratégicas, ya que se consideran muy genéricas.

Se ha estimado no procedente descender a un alto grado de detalle en el anteproyecto, por considerar que corresponde reservar las especificaciones más precisas al Plan Andaluz de Acción por el Clima.

- Se propone (UGR-CEAMA26) que se indiquen las líneas prioritarias en Investigación.
Al respecto se informa que dichas líneas se identificarán en el Plan Andaluz de Acción por el Clima, del que forma parte el programa de Adaptación.
- Una alegación (COAMBA06) mantiene que el Programa de Adaptación debe establecer objetivos concretos y plazos legales para su consecución, así como la obligatoriedad de los mismos.
A este respecto se informa que en el anteproyecto se determina que el Plan Andaluz de Acción por el Clima, como instrumento general de planificación, contendrá objetivos y plazos para el cumplimiento de las políticas sectoriales de cambio climático, y que será aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno.

Artículo 12. Del Programa de Comunicación

- Se solicita (GDA29, CSIC08, COAMBA7a) que se incluyan en el artículo 12.1 los conceptos de información, formación y corresponsabilidad.

Esto se ha considerado procedente, modificándose el texto.

Por otra parte, se solicita mayor detalle en el 12.2.b.

Se ha desestimado la corrección propuesta, por considerarlo innecesario.

- Se solicita (GDS43) que para el Programa de Comunicación se cuente con la colaboración del Consejo de Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía.

Se informa al respecto que las previsiones del anteproyecto sobre participación social se canalizan a través de la regulación que se recoge en el artículo 25.

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

- Se ha solicitado (CEA12) que se garantice la efectiva y preferente participación de los agentes económicos y sociales y se arbitre la creación de un órgano de participación institucional más allá de los órganos contemplados.

Se remite esta cuestión al artículo 25, que contiene la regulación sobre participación social prevista en el anteproyecto.

- Se han presentado alegaciones (COAMBA08, GDS02, GDS46, ENDESA05, CPCUA 11, EA01, GDS09) sobre la necesidad de definir la vigencia del Plan.

Se informa que ya se ha previsto en este artículo un plazo máximo de revisión de 6 años, por lo que no se considera procedente cambiar la redacción, toda vez que con la expresión vigencia indefinida lo que se trata de evitar es que pueda existir un vacío entre un Plan y su revisión.

- Se han recibido alegaciones (GDS44, CPCUA09, GDS34) acerca de la necesidad de establecer un plazo para la formulación y aprobación del Plan Andaluz de Acción por el Clima.

Se considera procedente, y en consecuencia se establece en una Disposición Adicional un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley para la formulación del Plan.

Artículo 14. Seguimiento del Plan Andaluz de Acción por el Clima

- No hay alegaciones

Artículo 15. Programas Municipales de cambio climático

- Se han presentado alegaciones (CACL 02/CAGL 02) que cuestionan si por este artículo se atribuyen nuevas competencias a los municipios

En relación con estas observaciones, se valora que no hay atribución de ninguna nueva competencia a los municipios. La lucha contra el cambio climático es una materia transversal, que se concreta a través de la buena práctica en el ejercicio de todas las competencias.

- Una serie de alegaciones (UGR-CEAMA28, COAMBA09.a, GDA08, GDS11, EA04) se refieren al umbral de población a partir del cual los municipios deben elaborar Planes Municipales de Cambio Climático, sosteniendo que 50.000 habitantes es un umbral demasiado alto, y solicitando que se baje ese umbral. Otra alegación (CEA16) se refiere a los municipios de menos de 50.000 habitantes que en determinadas épocas del año ven aumentada mucho su población, y que quedarían excluidos de la obligación de elaborar los programas municipales de cambio climático.

Se ha considerado procedente estimar estas alegaciones, y en consecuencia, se ha corregido la redacción del artículo 15.5, estableciendo para todos los municipios la obligación de incorporar medidas contra el cambio climático en los instrumentos de actuación de su competencia, reservando a los de más de 50.000 habitantes la de elaborar Planes Municipales de cambio climático, teniendo en cuenta que por su tamaño disponen de medios técnicos suficientes. Por otra parte, se estima procedente tener en cuenta la población estacional como se ha propuesto en la alegación antes citada, y a efectos de valorar su importancia, se informa que a partir del censo de 2001, el INE elimina el concepto de transeúnte y, consiguientemente, el concepto de población de hecho, sustituyéndolo por el de población vinculada. En la actualidad (censo 2011) hay en Andalucía 29 municipios con población residente superior a 50.000 habitantes, que representan un total de 4.215.809 habitantes. Al considerar la población total vinculada, esta cifra se eleva a 40 municipios, con una población de 6.285.301 habitantes. Se corrige el artículo 15.1 al respecto, cifrando el umbral de 50.000 habitantes en términos de población total vinculada.

- Una alegación (UGR-CEAMA 30) sostiene que la obligación de elaborar programas municipales de cambio climático debería establecerse en función del nivel de emisión de contaminantes (t de CO2 al año, por ejemplo) en lugar de la población.

Se considera no procedente debido a que este es un criterio más débil que el de población.

- Una alegación (UGR-CEAMA 27) propone que los Programas Municipales de Cambio Climático incluyan también la comunicación.

Se informa que la comunicación ya está incluida en el artículo 15.2.e.

- Otras alegaciones (UGR-CEAMA31) se refieren a cuestiones metodológicas relacionadas con la evaluación de las emisiones

Se valora que estas cuestiones no son objeto de una norma con rango de ley

- Una alegación (CSIC09) propone que se incluya un nuevo apartado dedicado a los municipios de montaña en el que se mencione que recibirán apoyo técnico por parte de la administración autonómica.

Se ha considerado que ya existe regulación al respecto, entre la que resultan destacables los Programas de Desarrollo Rural y los Programas de las Diputaciones Provinciales, y que no se justifica su consideración específica en esta ley.

- Una alegación (UGR-CEAMA32) propone que, ya que los inventarios se hacen anualmente, se establezca esta misma periodicidad para los informes que se establecen en el artículo 15.4.

Se considera una carga administrativa excesiva, que no es estrictamente necesaria.

- Una alegación (CEA14) propone que los programas municipales y sus revisiones sean aprobados por la administración autonómica.

Se valora que esto no es necesario, ya que deberán estar en coherencia con las determinaciones del Plan Andaluz de Acción por el Clima, como se recoge en el artículo 15.1.

- En una alegación (CEA15) se mantiene que debe garantizarse la efectiva participación de los agentes económicos y sociales en la elaboración de los Programas Municipales.

A este respecto se informa que los citados programas se someterán a información pública y se aprobarán según lo dispuesto para las ordenanzas en la normativa de régimen local, tal y como establece el artículo 15.3, lo que se estima suficiente garantía de participación.

- Se ha preguntado (ENDESA 06) si las emisiones a las que se refiere el artículo 15.2.a. incluyen las debidas a las instalaciones sometidas al Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE). Y por otra parte, se manifiesta que en relación con el artículo 15.2.b., los escenarios climatológicos futuros no permiten estimar de forma medianamente fiable los eventos meteorológicos extremos.

En relación con el primer punto se informa que las emisiones de RCDE están excluidas del ámbito de la ley (artículo 2.1). En cuanto a la segunda parte de esta alegación, el hecho de que no se conozca bien el escenario del clima futuro, no debe llevar a la conclusión de que haya que ignorar la cuestión, en aplicación del principio de precaución. Evidentemente los escenarios climáticos futuros tendrán que incorporar el valor de la incertidumbre, según el conocimiento científico disponible, lo que será determinante para la decisión sobre las medidas a adoptar.

Artículo 16. De la actividad de la Administración General del Estado en materia de mitigación y adaptación

- No hay alegaciones

Artículo 17. Planes con incidencia en el cambio climático

- Una observación (GDC23) de la Consejería de Fomento y Vivienda se refiere a que los Planes de Movilidad, al tener la consideración de planes con incidencia en el cambio climático, obliga a incluir contenidos no previstos en la futura ley de movilidad sostenible y en especial la justificación de su coherencia con el Plan Andaluz de Acción por el Clima lo cual parece situar a este, en relación de preeminencia que no parece oportuna, pudiendo optarse por técnicas de coordinación. En términos parecidos se expresa (GDC19) la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, que manifiesta que el artículo 17.1 establece que las actividades de planificación relativas a las áreas estratégicas establecidas en el artículo 11 tendrán, a efectos de esta ley, la consideración de Planes con incidencia en el Cambio Climático. Se entiende que esta redacción es enormemente genérica (afecta a cualquier plan relativo a actuaciones en agricultura y ganadería) y que su aplicación conllevaría una complejidad burocrática y administrativa injustificada, por lo que su obligación se debe limitar a las actividades mencionadas expresamente en el artículo 19 del anteproyecto de ley de cambio climático, que son las reconocidas como impactos principales del Cambio Climático.

Se informa que todas las estrategias sectoriales se coordinarán a través del Plan Andaluz de Acción por el Clima, que se aprobará por Decreto del Consejo de Gobierno, tal y como establece el artículo 13.1 de la Ley; previo informe de la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático a la que se refiere el artículo 6 de la Ley.

- En una alegación (CEA 17) se manifiesta que dada la vigencia estimada indefinida y revisión cada 6 años del Plan de Acción, así como su incidencia en la planificación sectorial correspondiente a otras Administraciones de la Junta de Andalucía, surge la duda sobre sus efectos inmediatos, de la consecuencia de su revisión en la planificación vigente de otras políticas y sectores productivos. La revisión y modificación del Plan de Acción cabe entenderse como causa de revisión y modificación de Planes Sectoriales (Turismo, Comercio, etc).

Se informa que los efectos del PAAC se determinarán en el propio Plan, para lo que se valorará previamente la procedencia u oportunidad de revisión de la planificación sectorial.

Artículo 18. Impactos principales del cambio climático

- Se propone (GDA06, COAMBA10, UGR-CEAMA04, GDA09) que se contemplen los posibles cambios sociales motivados por el cambio climático, como por ejemplo los desplazamientos poblacionales.

Esto se considera procedente, por lo que se añade un nuevo apartado al artículo 18 "m) migración poblacional debida al cambio climático."

- Una alegación (COAMBA10) propone una redacción alternativa al apartado h), que en parte coincide con otra (UGR-CEAMA43) que propone que en dicho apartado se incluyan también las olas de frío.

Se considera oportuno estimar la propuesta, por lo que la nueva redacción del apartado h) es: "Frecuencia, duración e intensidad de las olas de calor y frío, y su incidencia en la pobreza energética";

- Se propone (ENDESA07, CMAOT09) que en el apartado k) del artículo 18.1 se incluya el término "distribución", y (CMAOT09) cambiar el término "aumento" por "modificación" en el apartado j) del artículo 18.1

Se modifica la redacción de los apartados citados, que queda como sigue:

"18.1.k. Modificaciones en el sistema eléctrico en generación, transporte, distribución y utilización de la energía eléctrica".

"18.1.j. Modificación estacional de la demanda energética".

- Se propone (UAL-DBG07) que en el apartado c) del artículo 18.1 se incluya la biodiversidad (UGR CEAMA42) y el patrimonio natural.

Se estima procedente, por lo que la nueva redacción del apartado es: "pérdidas de biodiversidad y patrimonio natural y alteración de servicios ecosistémicos".

- Se propone (GDS36) una nueva redacción de los apartados g) y h) del artículo 18.1.

Se estima procedente, por lo que se da nueva redacción al apartado g) "Incremento de la sequía" y se incluye un nuevo apartado con la siguiente redacción: "Procesos de degradación de suelo y desertificación"

- Se propone (UGR CEAMA35) que se añada un nuevo apartado con la siguiente redacción: "Alteración del balance sedimentario en cuencas hidrográficas y litoral".

Se estima procedente, por lo que se añade el apartado citado

- Una alegación (UGR CEAMA41) propone que se incluya la pérdida de calidad del aire como impacto.

Se estima procedente, por lo que se incluye un apartado adicional sobre pérdida de calidad del aire.

- Otras observaciones se refieren (UGR-CEAMA40) a la conveniencia de incluir como impactos los problemas para el abastecimiento urbano y agrícola, o (GDA09) para los acuíferos, como la contaminación por nitratos

Se considera que la satisfacción de las demandas y la protección de la calidad del agua están incluidas en el apartado "Disponibilidad del recurso agua", por lo que no se estima procedente dar mas detalle.

Artículo 19. Escenarios Climáticos de Andalucía

- En uno de los escritos de alegación (UGR-CEAMA44) se pregunta cómo se definen los escenarios.

Se informa que los mismos se definirán de acuerdo con la información científica disponible en cada momento y con las determinaciones que se establezcan al respecto en el Plan Andaluz de Acción por el Clima.

- Se propone en una alegación (COAMBA11) que en el apartado 2 de este artículo se considere también el horizonte temporal "a corto plazo".

Se estima procedente, por lo que se suprime de dicho apartado "a medio y largo plazo", de forma que los escenarios climáticos se calcularán con los horizontes temporales que se determinen en el Plan Andaluz de Acción por el Clima.

Artículo 20. Inventario Andaluz de Emisiones de gases de efecto invernadero

- Se solicita (GDS05) que los inventarios de emisiones, base para los Planes Municipales de Cambio Climático, deben estar disponibles a fecha cierta.

Se ha considerado procedente, y en consecuencia se modifica la disposición adicional segunda, añadiendo un plazo para la elaboración del Reglamento del Inventario a que se hace referencia en el apartado 1 de este artículo.

Artículo 21. Red de Observatorios de Cambio Climático de Andalucía

- Se solicita (GDS47, CPCUA12, COAMBA12, UGR-CEAMA46, UGR-CEAMA47, UGR-CEAMA48, CEAI8, DBA35) que se regulen con mayor precisión la composición,

funciones y el régimen de funcionamiento de la Red de Observatorios de Cambio Climático de Andalucía.

A pesar de que se valora positivamente el interés de muchas de las observaciones, se considera no procedente estimarlas por ser materia de un posterior desarrollo reglamentario de la ley.

Artículo 22. Actividades estadísticas en materia de cambio climático

- o Se han presentado una serie de alegaciones sobre este artículo (GDA20, UAL-DBG08, ENDESA08, GDC24, GDS06, COAMBA13, UGR-CEAMA49, CEA19, EA12) que solicitan la aclaración de su contenido. Las observaciones se refieren a la identificación de la información relevante en materia de cambio climático, y también a la publicación y difusión de esta información.

Se ha considerado procedente revisar en profundidad este artículo, remitiendo la determinación de la información relevante en materia de cambio climático al Plan de Acción por el Clima, e incluyendo en una Disposición Final la modificación de la ley de aprobación del Plan Estadístico y Cartográfico de Andalucía 2013-2017.

La nueva redacción del artículo es la siguiente:

1. La información relevante en materia de cambio climático se determinará en el Plan de Acción por el Clima, así como su alcance, procedimientos y requisitos de calidad y almacenamiento.
2. Los Planes estadísticos de Andalucía incorporarán el Cambio Climático como objetivo específico.
3. Las entidades públicas procederán a la obtención, recopilación y ordenación sistemática de la información relevante en materia de cambio climático y la facilitarán a la consejería competente en esta materia.
4. La información en materia de cambio climático será pública, correspondiendo su difusión a la consejería competente en esta materia.

Artículo 23. Fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación

- o Se solicita (COAMBA14, UAL-DBG09, UGR-CEAMA51, CSIC10) la incorporación de mayor detalle al contenido del presente artículo.

Estas alegaciones no se han considerado procedentes, por estimar que algunas de las observaciones ya están incluidas en la formulación actual del artículo 23.2.a, o que el detalle aportado forma parte del contenido específico que se reserva al respecto en el Plan Andaluz de Acción por el Clima, como se establece en el artículo 23.4.

- Se solicita (UAL-E03, UGR-CEAMA52) que se destaque la importancia de la adquisición de conocimiento y de su transferencia.

Esto se ha estimado procedente, y en consecuencia se modifica el contenido del artículo 23.1, que adopta la siguiente redacción:

"La Administración de la Junta de Andalucía, en aplicación del principio de mejora continua, promoverá la adquisición y transferencia de conocimiento en materia de cambio climático basada en la observación sistemática del medio natural y del entorno socioeconómico, y la investigación de la percepción y los comportamientos sociales."

Artículo 24. Cambio climático en estudios universitarios y no universitarios

- Se han presentado alegaciones (GDC10, COAMBA15, COAMBA07b, EA09, GDA07, GDA37, UGR-CEAMA53, CEA20, EA12) sobre la necesidad de especificar mejor las determinaciones de este artículo, siendo de relevancia las que se refieren a que la incorporación de la materia cambio climático debe ser transversal, lo que resulta aplicable particularmente a la enseñanza primaria.

Se modifica la redacción de este artículo, que queda como sigue:

Artículo 24. Cambio climático en estudios universitarios y no universitarios.

1. Las Universidades públicas y privadas de Andalucía, en el marco de la legislación aplicable, incorporarán en los planes de estudio de las titulaciones oficiales de grado y master contenidos sobre las causas y los efectos del cambio climático, así como de las medidas que pueden adoptarse para la mitigación y la adaptación
2. En el marco de la educación no universitaria, se introducirán en los planes de estudios contenidos para la formación del alumnado en materia de cambio climático.
3. En los distintos ámbitos educativos se promoverá y facilitará la participación de los alumnado y personal docente en actividades vinculadas a la sensibilización en materia de cambio climático.

Artículo 25. Sensibilización y participación pública

- Se han presentado numerosas alegaciones a este artículo (CAGL03, CAGL03, CPCUA07, CPCUA08; CPCUA10; CPCUA13, GDS10, GDS13, GDS30, GDS31, GDS37, GDS45, GDS48, GDA04, GDA23, COAMBA16; EA05; EA06; GDC14, CEA03, CEA21), solicitando que se mejoren y concreten los mecanismos de participación social.

Estimando procedente el fondo de las alegaciones, y teniendo presente que el instrumento principal de regulación de la participación social será la Ley de participación ciudadana, actualmente en fase de anteproyecto, se modifica la redacción del artículo, que queda como sigue:

Artículo 25. Información y participación pública

1. Las Administraciones Públicas, en desarrollo de las medidas previstas en el Programa de Comunicación del Plan Andaluz de Acción por el Clima, llevarán a cabo acciones y campañas que tengan por finalidad informar y concienciar a la ciudadanía en materia de cambio climático.

2. La participación de la sociedad civil en el diseño y seguimiento de las políticas en materia de cambio climático se llevará a cabo a través del Consejo Andaluz de Medio Ambiente.

Artículo 26. Acceso a la información en materia de cambio climático

- No hay alegaciones a este artículo.

Artículo 27. Informe al Parlamento de Andalucía

- Se solicita (COAMBA17) que el informe al Parlamento sea anual.

A falta de una justificación concreta de esta necesidad, se ha considerado suficiente informar cada dos años como se establece en el anteproyecto.

- En la misma alegación (COAMBA17) se propone que la memoria de informe al Parlamento forme parte del Informe de Medio Ambiente de Andalucía del año correspondiente.

Se considera oportuna la propuesta, aunque se entiende que no es objeto de la ley.

Artículo 28. Objetivos de mitigación de emisiones difusas

- Se han realizado observaciones sobre el objetivo a alcanzar (ENDESA09; GDS01, GDS32, GDS15, GDS16), sosteniendo unas que es demasiado ambicioso y otras lo contrario.

Se consideran no procedentes, debido a que el cálculo del objetivo para Andalucía se ha realizado aplicando un criterio de reparto de esfuerzo proporcional a la renta per cápita en coherencia con el adoptado a escala de la Unión Europea.

- Una observación recibida (UGR-CEAMA11) se pregunta porqué el año de referencia para el objetivo es 2005 y no 1990 que es el que se establece en otras normas relacionadas con el cambio climático.

Se ha empleado el año 2005 porque en la actualidad los objetivos de reducción de emisiones difusas a escala europea se formulan con esa referencia. El año 1990 se emplea como referencia para emisiones totales.

Artículo 29. Medidas de mitigación de aplicación transversal

- Una alegación (ENDESA10) propone la inclusión en el artículo 29 de las medidas dirigidas específicamente a la electrificación de la demanda de energía final, es decir, incrementar el uso de la energía eléctrica en detrimento de otras energías fósiles, tanto en el sector del transporte, como de la industria, de los servicios y en el doméstico, al ser la energía final menos emisora, más autóctona y más eficiente.

Se valora que se trata de una medida específica objeto del artículo 30. E igualmente, se estima que la definición de medidas específicas como la que se propone corresponde al Plan de Acción por el Clima, para lo que se habrá de realizar una evaluación previa de su viabilidad económica, ambiental y social, que no procede concretar en el articulado de la ley.

- Otras alegaciones (UGR-CEAMA56, COAMBA18) proponen que se den referencias más precisas de las medidas, o que se incluya un nuevo apartado dedicado a la movilidad sostenible.

Se considera que no procede modificar el texto, por valorar que no cabe detallar más las medidas generales, o que la movilidad sostenible es una medida del área transporte y movilidad, que ya se incluye en el artículo 30.6

Artículo 30. Medidas de mitigación por áreas estratégicas

- Una serie de observaciones se refieren a las políticas sectoriales en materia de energía (GDC04), o movilidad (GDC17), advirtiéndose en el primer caso que está previsto aprobar próximamente la Estrategia Energética de Andalucía 2014-2020, y en el segundo caso, que se está tramitando el Anteproyecto de Ley Andaluza de Movilidad Sostenible, y que no deberían darse conflictos o contradicciones entre los textos citados, insistiendo en que debe existir una coordinación entre las diferentes políticas de la Junta de Andalucía.

Se informa que no se han detectado puntos de conflicto entre el anteproyecto y las políticas sectoriales aludidas. El anteproyecto de Ley hace consideración del carácter transversal de las políticas de cambio climático, y precisamente entre los objetivos que persigue se encuentra la coordinación sectorial de las políticas de la Junta de Andalucía, a través de los mecanismos de tramitación y aprobación del Plan Andaluz de Acción por el Clima que se establecen en el artículo 13. Igualmente se debe destacar el papel de la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático que se crea en el artículo 6, que debe emitir informe de valoración con carácter previo a la aprobación del Plan.

- Una serie de alegaciones (UAL-DBG10, UAL-DBG12, UAL-DBG14, UAL-DBG16, COAMBA19, CSIC11, GDC25, GDC07, JLP01, GDA38, CEA22, GDS14) solicitan mayor detalle de las medidas específicas recogidas en el anteproyecto.

No se consideran procedentes las correcciones propuestas por considerar en unos casos que la formulación actual de las medidas, que es más amplia, ya recoge las propuestas, o en otros, que

se trata de precisiones que corresponden a la fase de desarrollo reglamentario de la ley. En algún caso hay que tener presente que el ordenamiento jurídico vigente regula algunas de las materias en cuestión, por lo que se ha tratado en el anteproyecto de evitar la colisión con la normativa sectorial.

- Se solicita (ASAJA01, GDA21, UAL-DBG11, UAL-DBG13, UGR-CEAMA60,GDS14) que se incluyan nuevos apartados o medidas en este artículo.

Se ha estimado alguna de ellas, modificándose los artículos 30.2.a. y 30.2.b. con la siguiente redacción:

"30.2.a. La reducción de emisiones procedentes de la fermentación entérica, de la gestión de los estiércoles, de la fermentación nitrogenada y de los arrozales".

"30.2.b. La conservación y aumento de la biomasa aérea y el carbono orgánico en el suelo".

El resto de las correcciones propuestas no se han estimado procedentes por las mismas razones aludidas en el apartado anterior.

- Se alega (CACLO4 y CAGLO4) que la utilización del término "metropolitano" puede producir confusión, ya que es posible que se induzca involuntariamente su asociación con las áreas metropolitanas que se definen en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.

Es procedente la observación, por lo que la nueva redacción del artículo 30.6.d queda de la siguiente forma:

"d) Fijación, en la forma que se determine reglamentariamente, del valor límite de emisión de dióxido de carbono para los vehículos de servicio público on medio urbano e interurbano, y su sistema de inspección y control.

- Por último, se señala que el artículo 30 se ha modificado (CMAOT24, UGR-CEAMA54) en alguno de sus apartados con el objetivo de ponerlo en concordancia el Artículo 10.

Artículo 31. Proyectos de compensación de emisiones

- Se han recibido alegaciones (COAMBA20, ENDESA12, CEA09) que señalan que queda restringida al régimen voluntario la aportación al Fondo de CO₂ como medida de compensación, no entendiéndose que las actividades sometidas a régimen obligatorio no puedan recurrir igualmente a esta alternativa.

Se ha estimado procedente la observación, y en consecuencia, se ha modificado el artículo 31.3, que adopta la siguiente redacción:

"Los compromisos de compensación se materializarán a través de proyectos ejecutados directamente por el titular o a través del fondo de CO2, a elección del propio titular de la obligación." *por los siguientes*

- Se solicita (EA11, CSIC15, UAL-E05), que se añada detalle sobre los tipos de proyectos de compensación, y su localización, proponiendo una relación pormenorizada de los que han de formar parte del Catálogo de Proyectos de Compensación.

Esto no se ha estimado procedente, por considerar que el grado de detalle propuesto no es propio de una norma con rango de ley, sino de su desarrollo reglamentario.

- Se propone (GDA14) que se deberían considerar de manera explícita las praderas de Posidonia en el artículo 31.1

A la vista de la alegación, se ha estimado procedente dar nueva redacción al artículo 31.1, que pasa a ser la siguiente:

"Los proyectos de compensación tienen por objeto el incremento de la capacidad de sumidero de carbono en terrenos de dominio público, mediante actuaciones de silvicultura, agricultura o la intervención en humedales, praderas de fanerógamas marinas u otros espacios de naturaleza análoga."

- Se ha realizado una observación (GDC09), donde se propone que se consideren como proyectos de compensación determinados proyectos educativos.

No procede porque no son proyectos que produzcan Unidades de Absorción de Emisiones (ÚDAs).

- Se solicita (ASAJA02) que en el apartado 1 del artículo 31 se mencione el almacenamiento de carbono en la biomasa aérea y en el suelo cuando se hace referencia a la agricultura.

Se considera no procedente, porque la capacidad de sumidero del carbono incluye la absorción de carbono tanto en la biomasa aérea o radical como en el suelo.

- Se propone (GDS04, CEA06, UAL-DBG17, CSIC12, UAL-E04) que los proyectos de compensación se puedan ejecutar fuera de Andalucía o en terrenos no públicos.

No se han estimado las alegaciones, debido a que de esa forma no se podría garantizar y verificar la eficacia a lo largo de toda la vida del proyecto.

- En una alegación (UGR-CEAMA57) se pregunta sobre la comercialización de los derechos de compensación en el ámbito autonómico, y su relación con el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero a nivel estatal.

Se informa al respecto que no hay relación alguna entre los derechos de emisión del régimen del comercio europeo, que afecta a actividades industriales definidas por su normativa, con las obligaciones de compensación de las emisiones difusas objeto del presente anteproyecto. Tampoco contiene el anteproyecto determinación alguna sobre la comercialización de las Unidades de Absorción derivadas de los proyectos de compensación.

- Se propone (UGR-CEAMA58) que se regule la intervención de Sistemas independientes de certificación de las Unidades de Absorción, en aras de una mayor eficacia administrativa.

En el texto de la norma ya se refleja que esto se regulará reglamentariamente.

- Por último, se han realizado observaciones (GDA30; GDA01) sobre aspectos metodológicos

No se han considerado procedentes por considerarlo materia de desarrollo reglamentario, objeto del artículo 31.4.

Artículo 32. Proyectos de autocompensación de emisiones

- No se han presentado alegaciones a este artículo

Artículo 33. Sumideros de carbono en espacios naturales protegidos

- Se solicita (UAL-DBG18, UAL-DBG19, CSIC13, UGR-CEAMA63) la incorporación de determinados aspectos de detalle de los proyectos de compensación.

No se han estimado procedentes las observaciones por considerar su grado de detalle propio del desarrollo reglamentario.

- Se solicita (COAMBA21) que en el apartado 3 del artículo 33 se incluya que se deberá definir reglamentariamente la metodología de cálculo de las emisiones a compensar ajustándola a la tipología de los proyectos.

Se estima la propuesta y se añade un apartado 33.4 con la siguiente redacción:

"Reglamentariamente se determinará la metodología aplicable a la evaluación del balance de carbono del apartado anterior".

- Se alega (Endesa13) que debería especificarse que el balance neutro de carbono en espacios protegidos se exigirá para proyectos específicos de usos del suelo y no a cualquier proyecto que implique un cambio de dicho uso.

Se desestima la alegación, ya que la obligación es aplicable a todo tipo de proyectos de uso de suelo.

- Una alegación (UGR-CEAMA61) mantiene que hay que lograr un balance de CO2 cero, pero que hay que tener en cuenta que ese balance depende del tiempo y por tanto hay que garantizar que se mantenga.

Se estima la alegación, y en consecuencia se modifica la redacción del artículo 33,3 para establecer que se exigirá un balance de carbono neutro a lo largo de toda la vida del proyecto

- Se han realizado observaciones (GDA22, GDA32) que se refieren al peligro de estar habilitando prácticas no convenientes para la gestión de los espacios naturales al considerar en el anteproyecto la fijación de CO2 como un objetivo prioritario,

Se valora que la redacción del artículo 33.1 es suficientemente clara al determinar que la planificación en espacios naturales protegidos incluirá entre sus objetivos prioritarios el incremento de la capacidad de fijación de carbono, por lo que no se excluyen otros objetivos, como los de conservación, que habrán de conciliarse entre sí. Además, hay que señalar que en la redacción actual del anteproyecto, esta cuestión se ha abordado en el artículo 7.2.f., que establece como función de la Oficina Andaluza de Cambio Climático la siguiente: "Coordinar el desarrollo de los proyectos de compensación y autocompensación de emisiones, y formular los criterios para la elaboración de proyectos de fijación de carbono en espacios naturales protegidos."

Artículo 34. Municipios de baja emisión de carbono

- Se solicita (COAMBA22) que se puedan acoger a esta calificación las agrupaciones de municipios, Mancomunidades y Diputaciones, y se señala que la mayoría de los municipios de Andalucía sólo podrán desarrollar iniciativas contra el cambio climático de manera mancomunada

Se estima procedente, y en consecuencia se modifica el artículo 34.1 para dar cabida a Agrupaciones de municipios, Mancomunidades o Consorcios.

- Se alega (CACLO5, CAGLO5) que debe utilizarse el instrumento de las transferencias para la financiación de los municipios que desarrollen iniciativas relacionadas con las áreas estratégicas de mitigación de las emisiones de carbono.

Se estima que el incentivo en concurrencia competitiva es una alternativa más eficaz.

- Se solicita (UAL-E06) la declaración de oficio de los municipios de montaña andaluces como "Municipios de baja emisión de Carbono", en atención a sus características.

Se considera no procedente, puesto que los requisitos para la calificación han de objetivarse previamente en un Reglamento.

Artículo 35. Régimen jurídico del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones

- o Es necesario aclarar que el SACE se dirige a las actividades económicas del sector privado (CMAOT26), por lo que se modifica el apartado 35.1., que queda redactado como sigue:

"35.1. Se crea el Sistema Andalúz de Compensación de Emisiones (SACE) como instrumento para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de las actividades de titularidad privada radicadas en Andalucía, o la compensación en su caso mediante proyectos de absorción."

- o Se señala (GDS23) que la ley no obliga a la administración y en cambio, sí es obligatoria para las empresas. Y se solicita a la administración que dé ejemplo, entendiendo que el SACE obligatorio en la modalidad de compensación también debe aplicarse a todos los edificios públicos de más de 3 Gwh.

A este respecto cabe informar que el anteproyecto de ley distribuye las obligaciones de los sectores público y privado, reservando el Plan de Acción por el Clima para determinar las medidas a adoptar por el sector público, subordinadas al cumplimiento de los objetivos de mitigación y adaptación. En la redacción actual del anteproyecto, se establece por medio del artículo 10.3.c. que el Programa de mitigación contendrá "Las medidas específicas de mitigación que deban adoptar las administraciones públicas en el ejercicio de su actividad, siéndoles de aplicación las obligaciones del artículo 36.2". Por otra parte, el Sistema Andalúz de Compensación de Emisiones es una medida directa sobre actividades del sector privado de elevado potencial de emisión de gases de efecto invernadero. No se considera necesario por consiguiente modificar el texto del anteproyecto.

- o Se alega (ENDESA14) que en el apartado 4 hay una omisión de texto a causa de la cual quedan sin especificar las actividades sometidas a este régimen.

Se estima que es procedente corregir el error, y en consecuencia se modifica el artículo 35,4, con la siguiente redacción:

"35.4. Serán sujetos de las obligaciones exigidas por el Sistema Andalúz de Compensación de Emisiones, las personas físicas o jurídicas que ejerzan las actividades determinadas en el presente capítulo, utilizándose a tales efectos, para el régimen obligatorio de compensación, reglas de agregación para integrar todas las emisiones de las actividades de los establecimientos bajo un mismo operador,

- o Se alega (CEA01, CEA02, GDC03, GDS07, GDS20, GDS25) que el SACE obligatorio puede suponer una traba más para las empresas o suponer un impedimento para inversiones en nuestra comunidad, y que entienden que es mejor establecer medidas de carácter voluntario. Se incide también en el impacto del aumento de cargas administrativas para las empresas .

Se informa al respecto que cabe considerar como criterio establecido que la economía baja en carbono es una economía segura, sostenible y competitiva, no una traba para las empresas. El SACE persigue el nivel de excelencia en las emisiones específicas de las actividades, forzando la

mejora de la eficiencia y en consecuencia, de la competitividad. Y no hay que olvidar el efecto de la generación de empleo en el sector medioambiental asociada a estas determinaciones. Por otra parte, el SACE afecta a las actividades más emisoras, pero sus efectos tienen un potencial de expansión al tejido empresarial a través de la incorporación al balance de las emisiones de alcance 3, las emisiones de proveedores, lo que permite hacer la valoración de que el SACE tendrá un efecto positivo en la cultura empresarial, fortaleciendo la competitividad. En consecuencia, no se estima procedente estimar estas alegaciones.

Formando parte de una de las anteriores observaciones (GDC03), se ha señalado que si la futura ley establece determinadas obligaciones, no se podrían conceder determinadas ayudas para el cumplimiento de las mismas.

En desacuerdo con esta afirmación, se valora que las líneas de incentivos al ahorro y la eficiencia energética de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo pueden coexistir con una futura ley andaluza de cambio climático, porque en el anteproyecto no se establece un límite de emisión ni un nivel de exigencia obligatorio. Lo que se establece es una obligación de compensar en proporción a la diferencia con el valor de referencia en términos de emisiones.

- A instancias de una alegación (GDC06), se revela que es necesario aclarar qué se entiende por proyectos de absorción, para lo que se modifica el artículo 35.1, que adopta la siguiente redacción:

"35.1 Se crea el Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE) como instrumento para la reducción de emisiones de gases de efecto Invernadero de las actividades de titularidad privada radicadas en Andalucía, o la compensación en su caso mediante los **proyectos regulados en los artículos 31 y 32.**

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

- Se alega (ENDESA15) que en el apartado 2.b. se establece la obligación de que el Plan de Reducción de Emisiones de GEI se marque un objetivo a 2020 con trayectoria de cumplimiento lineal. Esto último no es practicable en la mayoría de los casos, ya que las inversiones o actuaciones necesarias no suelen tener dicha periodificación lineal, siendo muy posible que el cumplimiento del objetivo a 2020 se consiga en base a uno o varios hitos significativos a lo largo del periodo, que implicarían reducciones inmediatas en el momento de su implantación, es decir no de manera continua o lineal. En el apartado 2.d. se debe incluir una salvaguarda del secreto industrial, de acuerdo a la normativa en vigor.

Se estiman procedentes ambas consideraciones y se corrigen los apartados 36.2.b y 36.2.d, que adoptan la siguiente redacción:

36.2.b "Elaborar un Plan de Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, con el objetivo de alcanzar en el año 2020 el valor de referencia de su categoría de actividad establecido

en el artículo 40. El Plan se actualizará cada seis años como máximo, y deberá identificar las medidas a adoptar, su coste, su priorización y el calendario para su implantación."

36.2.d "Custodiar los registros del sistema y la puesta a disposición del público del Plan de Reducción de Emisiones para su conocimiento, con la salvaguarda que corresponda en relación al secreto industrial."

- o Se solicita (COAMBA23) que se incluya "un primer apartado en relación a la obligatoriedad de los titulares de las actividades de implantar y mantener un sistema de seguimiento de gases de efecto invernadero conforme a los principios y metodologías que se establezcan reglamentariamente. Antes de exigir la obligatoriedad de realizar la auditoría de las emisiones se debe establecer la obligatoriedad de realizar dicho cálculo y seguimiento de las emisiones conforme a una determinada metodología, o estándares." y que "en relación a la necesidad de auditar anualmente las emisiones, se debe establecer que dicha auditoría se realizará por un organismo independiente."

A este respecto, se considera procedente la primera parte de la alegación, y en consecuencia se modifica el artículo 36.2.a, que queda con la siguiente redacción:

"Los titulares de las actividades tendrán las obligaciones siguientes: a) Implantar y mantener un sistema de seguimiento de GEI y auditar anualmente las emisiones conforme a los principios y metodologías que se establezcan reglamentariamente."

No se estima procedente sin embargo la segunda parte de la alegación, en la que se solicita que se establezca que la auditoría se realice por un organismo independiente, ya que en el apartado 36.2.c se establece como requisito suficiente para esta modalidad del SACE la declaración responsable.

- o Una alegación sobre metodología (UGR.CEAMA65) no se ha considerado procedente por considerar que se trata de materia reglamentaria
- o Se señala (UGR-CEAMA66) que "En el Artículo 36, apartado 2b, se dice que el Plan de Reducción de Emisiones de gases de efecto invernadero se actualizará cada seis años como máximo. Quizás sea más conveniente actualizarlo cada 4 años."

Se estima que esto no es procedente, porque no está justificada suficientemente la necesidad, y en todo caso, en el anteproyecto se ha optado por establecer la actualización con la misma periodicidad máxima que el Plan de Acción por el Clima.

Artículo 37. Modalidad de compensación del régimen obligatorio del SACE

- o Se alega (CEA05, CEA08) que el SACE es innecesario porque las instalaciones están ya sujetas a los objetivos de eficiencia energética por la transposición de la Directiva y por la propia normativa autonómica. También se ha solicitado que se exima de esta obligación a ciertas empresas,

Invocando razones como la carga económica y administrativa adicional que supone, y las dificultades de financiación, sobre todo para las PYMES, y se ha citado como antecedente la exención de entregar un plan de minimización de residuos del artículo 19.3 del reglamento de residuos de Andalucía.

Se informa que la presente ley tiene como finalidad la lucha contra el cambio climático, y en lo que se refiere a las actividades económicas, persigue a través del SAGE fomentar la mejora de la intensidad de emisiones, lo que significa en último término mejorar la emisión específica debida a combustión o debida al proceso, lo que a su vez tiene repercusiones positivas en la competitividad de las empresas. El criterio de exención ya se ha aplicado en el SAGE al determinar un umbral de consumo por debajo del cual no hay afectación de las actividades. No se considera procedente incluir en la ley condiciones adicionales para la exención de actividades por encima del umbral por la imposibilidad de aplicar un criterio objetivo con carácter general. Sin embargo, se estima que es posible fijar condiciones específicas en el reglamento de aplicación que permitan responder adecuadamente a la diversidad de la casuística.

- o Otra alegación (CACLO6) solicita que se incluya en este artículo un apartado que posibilite la exención de las obligaciones establecidas en el mismo a las entidades que prestan servicios públicos de interés general. Se ha presentado también una alegación (CEA10) que contiene razonamientos similares, solicitando que se añada lo siguiente al artículo 37

"Justificadamente se podrá solicitar al órgano ambiental competente la exención de las obligaciones expuestas para aquellas entidades y/ o empresas gestoras del ciclo integral del agua de uso urbano cuya generación de emisiones y/o consumos energéticos esté directamente relacionada con la prestación de un servicio y no con la producción de bienes."

A este respecto se informa que no procede dicha inclusión, por ser contraria al espíritu de la ley, ya que el objetivo último de la misma es la lucha contra el cambio climático y el fomento de la economía baja en carbono. La prestación de servicios públicos no se ve coartada, sino al contrario, ya que lo que se persigue es mejorar la eficacia en la prestación, con el consiguiente ahorro de recursos y por tanto económico. No se entiende la justificación de que las entidades o empresas gestoras del ciclo integral del agua de uso urbano deban quedar al margen de hacer esfuerzos para mejorar su eficiencia, dado el margen de mejora existente, por ejemplo, en el tratamiento de aguas residuales o el aprovechamiento del biogas.

- o Se ha realizado una observación (GDS21) sobre el valor de 3 GWh del umbral, que se considera muy bajo, y manteniendo que si se aplicara a partir del consumo histórico, muchas empresas resultarían desfavorecidas.

No procede. La previsión es que se establezca en el reglamento el cálculo a partir del consumo histórico de los tres últimos años de la actividad, lo que minimiza el impacto que pudiera tener la aplicación de una referencia más lejana en el tiempo.

- Se presenta una alegación (ENDESA16), en la que se aduce que la obligación de compensar emisiones bajo este régimen se establecerá reglamentariamente en función del consumo energético o de las emisiones de GEI. Estos no resultan ser criterios suficientemente claros ya que, a diferencia de la potencia instalada, el consumo y las emisiones varían continuamente de un año a otro, pudiendo darse el caso de que una misma instalación esté alternando consumos o emisiones por encima o por debajo del nivel que se establezca. Debería pues establecerse otro criterio diferente, basado más bien en la naturaleza de las actividades o instalaciones.

No procede. La cuantificación de las obligaciones de compensación, se establece mediante la comparación con el nivel de referencia (artículo 40), en términos de intensidad de emisiones, lo que independiza este parámetro de mayores o menores niveles de actividad o consumo energético, calculado en términos de media histórica, que sólo tiene efectos en cuanto a determinación de superaciones del umbral.

- Se alega (ENDESA16) en relación con el apartado 37.2.b que la compensación de emisiones de este régimen debería poderse realizar también mediante la aportación al Fondo de CO₂ cuando no sea posible acometer proyectos de compensación del Catálogo.

Se estima favorablemente, y para ello se modifica el artículo 31.3, con la siguiente redacción:

"31.3 Los compromisos de compensación se materializarán a través de proyectos ejecutados directamente por el titular de la actividad, o a través del Fondo de CO₂, a elección del propio titular."

- Se ha recogido una observación (GDC01) en la que se manifiesta desacuerdo en relación con la inclusión en el régimen obligatorio del SACE establecido en el artículo 37.1 en función del consumo eléctrico, y se mantiene que se debería utilizar el consumo térmico como parámetro.

No resulta procedente, ya que se ha utilizado el consumo eléctrico como criterio de afectación por razones de control y teniendo en cuenta experiencias de otros países.

Artículo 38. Régimen voluntario del SACE

- No hay alegaciones

Artículo 39. Alcance y límites de la auditoría de emisiones

- Se presenta una alegación (COAMBA25) que cuestiona los límites operativos de los alcances 1 y 2, y solicita la eliminación del criterio de mínimos del apartado 39.2. Otra alegación de contenido similar (ENDESA17), trata sobre el alcance 1, alcance 3 y las referencias metodológicas.

Se estiman ambas parcialmente, y en consecuencia se añade "emisiones externalizadas" en el Anexo de definiciones, y se modifica el artículo 39, con la siguiente redacción final:

Artículo 39. Límites y alcance de la auditoría de emisiones

1. Los límites de la organización se determinarán mediante reglas de agrupación de la titularidad de las emisiones.

2. Los límites operativos serán los siguientes:

Alcance 1. Emisiones debidas a consumo de combustibles y consumo o reposición de gases fluorados.

Alcance 2. Emisiones indirectas debidas a consumo de electricidad o importación de calor.

Alcance 3. Emisiones externalizadas. Estas emisiones computarán en el balance, pero podrán contribuir como reducciones si se exige a los proveedores compromisos de reducción voluntarios en el ámbito de la Responsabilidad Social Corporativa, con un máximo del 30% del total de emisiones.

3. Los principios y requisitos aplicables a la cuantificación de emisiones se basarán en estándares internacionales reconocidos.

- Se solicita (COAMBA25) que sea obligatorio el seguimiento y notificación como mínimo de las emisiones asociadas a los alcances 1 y 2.

Estimada favorablemente, se ha tenido en cuenta ya en el artículo 36.2

Artículo 40. Valores de referencia

- Se ha alegado (CEA04, CEA07, GDS24) que la ley deja demasiados aspectos para desarrollos posteriores. Debería contener los valores de referencia del artículo 40. Se estima esta alegación como no procedente, considerando más oportuno que los valores de referencia se establezcan reglamentariamente

Artículo 41. Registro del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones

- Una serie de alegaciones (CPCUA14, GDS49, CEA26, CEA27) considera necesario que se incluya el sistema tradicional de registro establecido en la normativa administrativa como alternativa al registro telemático.-

Se estima que no procede, por aplicación de la Ley 11/2007 de Administración Electrónica, Artículo 27.6 "Reglamentariamente, las Administraciones Públicas podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos."

Artículo 42. Inspección del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones

- Se solicita (GDA26) más detalle en este artículo

Estimándolo procedente, se modifica el mismo con la redacción siguiente:

"Artículo 42. Inspección del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones

1. La consejería competente en materia de cambio climático podrá ordenar inspecciones de las actividades o establecimientos incluidos en el Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones. Los funcionarios que ejerzan como inspectores tendrán la consideración de agentes de la autoridad.

2. Para la realización de las tareas de inspección, la consejería competente en materia de cambio climático podrá contar con el auxilio de Entidades Colaboradoras convenientemente acreditadas."

Artículo 43. Certificado del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones

- No hay alegaciones

Artículo 44. Régimen Jurídico de la Huella de Carbono de productos y servicios

- Se solicita (GDS50, CPCUA15, CEA27) que se incluya el sistema tradicional de registro establecido en la normativa administrativa como alternativa al registro telemático, o bien que se indique en el anteproyecto que se use "preferentemente" la vía telemática.

No procede estimar estas observaciones, por aplicación de la Ley 11/2007 de Administración Electrónica, Artículo 27.6, donde se recoge que "Reglamentariamente, las Administraciones Públicas podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos."

- Una alegación (ENDESA18) se refiere a la cuantificación de emisiones de las organizaciones, objeto de la norma UNE-EN ISO 14064, y del RD 163/2014 de Huella de Carbono, realizando varias consideraciones sobre la homologación con el citado RD .

Se informa que el régimen jurídico de la Huella de Carbono que se contempla en el anteproyecto se dirige a productos o servicios con un cálculo basado en el análisis del ciclo de vida, según un conjunto de estándares distintos, como PAS 2050:2011 (Especificación para la evaluación de emisiones de gases de efecto invernadero del ciclo de vida de productos y servicios), ISO/TS14067:2013 con el apoyo de ISO11040 e ISO 14044 para la elaboración del análisis del ciclo de vida. Esto difiere sustancialmente del

objeto del Real Decreto 163/2014, que se dirige a la evaluación de las emisiones de organizaciones y no se basa en el análisis del ciclo de vida.

- Una observación (GDC21) de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural en relación con el Capítulo III del anteproyecto de ley de cambio climático, se refiere a que "la Ley 2/2011, de Calidad Agroalimentaria y Pesquera ya contempla la certificación de la huella de carbono de estos productos, asignando la regulación de la certificación de calidad a la consejería competente en materia de agricultura y pesca. En este sentido debe quedar bien definida esta competencia a fin de evitar solapes entre consejerías e Incoherencias legislativas."

Se informa que en el artículo 44.2 se establece que la gestión de registro será descentralizada por las consejerías de la Junta de Andalucía en razón de sus competencias, en la forma que se establezca reglamentariamente. Se valora que esto respeta lo establecido en la ley 2/2011 de calidad agroalimentaria y pesquera, en lo que se refiere a regulación de la certificación de la calidad por la Consejería competente en materia de agricultura y pesca. La previsión contenida en el anteproyecto es que la inscripción en el registro de Huella de Carbono de productos y servicios agroalimentarios se haga previa resolución de la citada consejería.

- Se han presentado alegaciones (UGR-CEAMA68) sobre cuestiones metodológicas de contabilización de emisiones.

No se estiman procedentes, por considerar que estas cuestiones son objeto del reglamento previsto al efecto.

- Una alegación (CEA27) trata sobre el peligro de "incurrir en descoordinaciones a la hora de aplicar baremos distintos", ya que hay comercios e industrias que están calculando su huella de carbono hace años.

Se valora que la coordinación queda garantizada a través del Registro Único que se crea en el anteproyecto, y de la regulación de la Huella de Carbono por un Reglamento que contendrá las reglas de categoría de producto y el resto de referencias metodológicas, con definición por productos o servicios.

- Una alegación (COAMBA28) trata de las "Huellas de Carbono de Organización" y de las "Huellas de Carbono de Productos o servicios", interpretando que se utiliza como Registro único el regulado por el artículo 44.
- Se informa que los artículos 44 y 45 se refieren a la regulación de la evaluación de la Huella de Carbono durante el ciclo de vida del producto o servicio según los estándares internacionales que se citan en la propia alegación (PAS 2050:2011, ISO/TS14067:2013 con el apoyo de ISO11040 e ISO 14044 para la elaboración del análisis del ciclo de vida). No se contempla la Huella de carbono de organización en este régimen. El artículo 31 se refiere a un instrumento diferente, el Sistema de Compensación de Emisiones.

Artículo 45. Huella de Carbono de productos y servicios en la contratación

- Se propone (ENDESA19) que se cambie el término "servicios" por "organizaciones".

El régimen jurídico de la Huella de Carbono que se contempla se dirige a productos o servicios con un cálculo basado en el análisis del ciclo de vida. Esto difiere sustancialmente del objeto del Real Decreto 163/2014, que se dirige al cálculo de la Huella de organizaciones y no se basa en el análisis del ciclo de vida.

- Se alega (CEA28) que el cálculo de huella de carbono de productos basados en ciclo de vida, no ha sido definido, a nivel de la UE, con una metodología clara, y que el registro no debe ser considerado a nivel de contratación pública, restringiéndolo a la Huella de Carbono de Organización que queda regido por el Registro Nacional de Huella de Carbono, que dispone de una metodología internacional en su cálculo.

No se estima la alegación precisamente porque la necesidad de estandarizar los procedimientos mueve a promover un Reglamento al respecto. El Registro Nacional de Huella de Carbono se basa en la evaluación de emisiones de organización, no en los estándares internacionales de evaluación de la huella de carbono basada en las emisiones del ciclo de vida.

Artículo 46. Fondo de CO2 de Andalucía

- Se solicita (UAL-E07) la inclusión de determinados proyectos prioritarios para mejorar la capacidad de sumidero a promover por el fondo de CO2.

Se informa que en realidad esta propuesta se refiere al tipo de proyectos de compensación, no al fondo de carbono. A este respecto hay que indicar que en el artículo 31.1, en la redacción revisada del anteproyecto, se establece que los proyectos de compensación tienen por objeto el incremento de la capacidad de sumidero de carbono en terrenos de dominio público, mediante actuaciones de silvicultura, agricultura o la intervención en humedales, praderas de fanerógamas marinas u otros de naturaleza análoga; por lo que no se considera necesario mayor grado de detalle.

Artículo 47. Infracciones

- No hay alegaciones a este artículo.

Artículo 48. Infracciones graves

- Se ha recibido una alegación (CEA29) donde se sostiene que es "un exceso la consideración de grave de las irregularidades administrativas descritas en tanto no resultan sustantivas. Debe modificarse y flexibilizarse este artículo, toda vez que consideramos el proyecto debe girar hacia

un sistema menos obligacional y más potestativo, de fomento y voluntarista. Se plantea así la supresión de dicho Título V.”

Con respecto a la supresión del Título V hemos de significar que esta norma se dicta en el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de medio ambiente, estableciendo su propio régimen sancionador como medida de observancia del cumplimiento de sus previsiones, con la correspondiente tipificación de infracciones y sanciones.

Con respecto al artículo 48, se alega principalmente que consideran que es una tipificación de grave excesiva las infracciones reguladas ya que no son sustantivas. No obstante, atendiendo al bien jurídico protegido relativo al Plan de Reducción de Emisiones en la modalidad de compensación del régimen obligatorio del SAEC, con las consecuencias inherentes de Informe anual de emisiones, compensaciones por desviación ..etc., es decir, las obligaciones que giran en torno a graduar el nivel de emisiones de las actividades, por el legislador se concibe como muy grave en cuanto al bien jurídico protegido que es la base de la política de mitigación en la emisión de gases. En consecuencia, sí son **infracciones sustantivas** al estar protegiendo el objeto de la Ley.

- Se solicita (COAMBA29) que para las mismas infracciones, las cuantías de las sanciones sean mayores para grandes empresas que para PYMES.

Se ha considerado no procedente ya que no se dispone de un criterio objetivo de aplicación.

- Se ha considerado procedente modificar el artículo 48 (CMAOT03) para incluir un nuevo tipo de infracción, añadiendo una letra g) con el siguiente texto:

“Incumplimiento del valor límite de emisión regulado en el artículo 30.6.d”

Artículo 49. Infracciones leves

- Parece ser que también se alega (CEA29) sobre este artículo en la misma línea que en el artículo anterior con respecto a la supresión del título V, por lo que se da por reproducida la valoración.

Artículo 50. Graduación de sanciones

- No hay alegaciones en este artículo.

Artículo 51. Sanciones

- Se alega (CEA29) sobre la publicación en medios.

La Ley de protección de datos permite esta posibilidad si se regula de forma expresa, por aplicación del artículo 11.2 e) de la Ley Orgánica 15/1999.

- Se solicita (CPCUA16: GDS51, CPCUA18, CEA30) que se modifiquen las cuantías económicas de las sanciones, proponiendo unas alegaciones que se eleve la cuantía establecida en el anteproyecto y otra que se disminuya

Por lo anterior se ha considerado procedente no cambiar el texto del anteproyecto.

- Se propone (UGR-CEAMA69) que se aumente el plazo del artículo 51.1.a.ii, sobre la imposibilidad obtener préstamos, subvenciones o ayudas, desde un año hasta 4 o 5 años.

Se ha estimado procedente cambiar el plazo a 2 años, tomando como referencia la Ley 7/2007 de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, donde se establece 1 año para las infracciones graves y 3 años para las muy graves; y la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Fomento de Energías Renovables y Ahorro Energético de Andalucía, donde se establece un plazo de 6 meses para las infracciones leves, 2 años para las graves, y 3 años para las muy graves.

Por consiguiente la redacción del artículo 51.1.a.ii queda de la siguiente forma:

"Imposibilidad de obtención durante dos años de préstamos, subvenciones o ayudas públicas en materia de medio ambiente."

Artículo 52. Procedimiento sancionador

- Se alega (UGR-CEAMA70,GDA24) que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución de los procedimientos sancionadores debe acortarse.

Se estima procedente, y se modifica el artículo 52 para adaptarlo a lo determinado en la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de que se establezcan reglamentariamente especialidades de procedimiento para la imposición de las sanciones previstas en esta ley.

Artículo 53. Prescripción

- Se solicita (UGR-CEAMA71, CEA31, GDA10, GDA25) la modificación del plazo de prescripción, sosteniendo unas alegaciones que se debe establecer un plazo mayor, y otras lo contrario.

Se considera que los plazos establecidos son consistentes con otras referencias como por ejemplo, las de la legislación urbanística (art. 211 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre), que establece plazos de 4 años y 1.

Artículo 54. Concurrencia de sanciones

- Se alegan (CEA32) conflictos competenciales e inseguridad jurídica en caso de concurrencia de sanciones.

Hemos de significar que es mimético del artículo 33 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo. Se podría clarificar como el art. 201 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre; 2. Las sanciones de esta Ley no impedirán la imposición de las previstas en otras Leyes por infracciones concurrentes, salvo que esas Leyes dispongan otra cosa. 3. No obstante, se moderará la extensión de las sanciones, dentro del margen previsto para cada infracción por la Ley, para que el conjunto de las procedentes, de conformidad con los apartados anteriores, sea proporcionado a la real gravedad de la conducta del infractor y a su culpabilidad.

Artículo 55. Multas coercitivas

- Se alega (CEA33) que por seguridad jurídica convendría establecer de forma clara los plazos suficiente para cumplir la obligación.

Efectivamente, debería establecerse ese plazo en la ley mas que en el requerimiento por igualdad de trato (art. 14 CE). Se establece un plazo de tres meses.

Artículo 56. Potestad sancionadora

- No se han presentado alegaciones a este artículo.

Disposición adicional primera

- Se solicita (COAMBA9b) que se establezca un plazo no superior a 2 años para adoptar los programas municipales

Se valora que no procede, ya que los programas se deben elaborar y aprobar en el marco de las determinaciones establecidas en el Plan Andaluz de Acción por el Clima.

Disposición adicional segunda

- Una serie de alegaciones (CEA34, GDS52, CPCUA19) se refieren al plazo de elaboración del reglamento del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones, sosteniendo una que se debe establecer un plazo mayor, y otras lo contrario.

Se valora que no procede cambiar este plazo.

- Se alega (GDS05) que los Inventarios de emisiones deben estar disponibles a fecha cierta.

Se ha estimado procedente modificar la Disposición Adicional Segunda, añadiendo un plazo para la elaboración del reglamento que va a regular el inventario, con la siguiente redacción:

"2. El Reglamento del Inventario Andaluz de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero regulado en el Artículo 20, deberá ser aprobado en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley."

Anexo Definiciones

Se añaden las siguientes:

Emisiones externalizadas: Las que corresponden a procesos o servicios transferidos a terceros con formalización en un acuerdo contractual. La institución contratante continúa siendo la responsable última del servicio, al mantener las funciones de su control y evaluación.

Patrimonio Natural: conjunto de bienes y recursos de la naturaleza que tienen un valor relevante desde el punto de vista medioambiental, paisajístico, científico o cultural.

Población vinculada: conjunto de personas con residencia habitual en España que tienen algún tipo de vinculación habitual con el municipio ya sea porque residen, trabajan o estudian allí o porque, no siendo su residencia habitual, suelen pasar allí ciertos periodos de tiempo (veraneos, puentes, fines de semana).

Consideraciones de carácter general

Se han recibido otras alegaciones de carácter general sin referencia directa al articulado, que se han agrupado en las siguientes categorías:

Sobre el grado de definición de la ley

Hay una serie de alegaciones (GDA03, GDA16, GDS14, GDS18, GDS28, GDS33, GDS38, CPCUA03, EA07, UGR-CEAMA02) que señalan que el grado de definición de la ley es insuficiente, frente a una alegación (GDC18) que mantiene que el grado de definición de la ley es adecuado.

Se estima que el anteproyecto de ley contiene los elementos necesarios para establecer las obligaciones esenciales, dejando para el desarrollo reglamentario la tarea de regular con la precisión necesaria. Debe tenerse en cuenta que esta disposición, debido a su carácter transversal, debe delimitar un espacio normativo con la flexibilidad suficiente para albergar el universo de actividades en el ámbito de la ley.

Por este motivo se estima que el grado de definición del anteproyecto es equilibrado, y adecuado para que la norma no devenga obsoleta demasiado pronto debido a la rápida evolución tanto del conocimiento de las causas y efectos del cambio climático como del marco normativo europeo.

Sobre el papel de ejemplo que debe tener la Administración

Una serie de alegaciones (COAMBA05, RMRGV 01, GDS23, entre otras), aluden a que la Administración debería dar ejemplo, sosteniendo que hay obligaciones concretas para las empresas privadas, pero ninguna para la Administración.

A este respecto cabe informar que el anteproyecto de ley distribuye las obligaciones de los sectores público y privado, reservando el Plan de Acción por el Clima para determinar las medidas a adoptar por el sector público, subordinadas al cumplimiento de los objetivos de mitigación y adaptación. El Programa de Mitigación, en su redacción revisada, incluye en el artículo 10.3.c. "Las medidas específicas de mitigación que deban adoptar las administraciones públicas en el ejercicio de su actividad, siéndoles de aplicación las obligaciones del artículo 36.2"

Sobre el Órgano promotor

Se solicita (GDA02) que el órgano promotor de la ley de cambio climático sea la Consejería de Presidencia,

Se ha desestimado esta observación, por considerar que esto corresponde a la consejería con competencias en materia de cambio climático.

Sobre el Cambio Global

Se solicita (UGR-CEAMA03, GDA11, GDA13) que la ley contemple el Cambio Global

Se han desestimado estas observaciones, ya que la finalidad de la ley es la lucha contra el cambio climático, como se recoge en el artículo 1 del anteproyecto, que determina su objeto.

Sobre la Igualdad de género

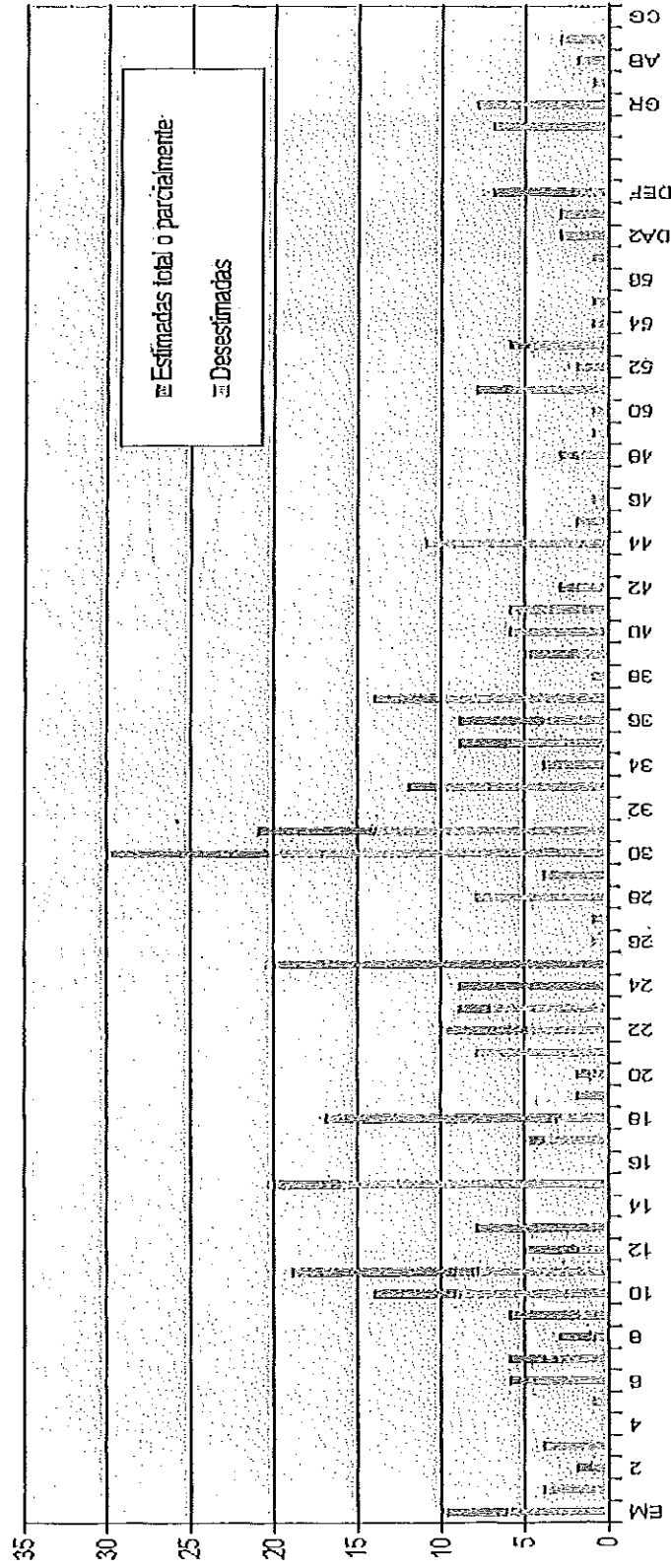
En el informe de referencia se hacen observaciones sobre el cumplimiento de la ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la Igualdad de género en Andalucía, en relación con la composición de la Comisión Interdepartamental y con las acciones de comunicación. No se considera procedente hacer correcciones en el anteproyecto con respecto a la Comisión, entendiéndose que las personas que formarán parte de ella serán designadas por razón de los cargos que les otorgan representación de las consejerías. En los artículos 12.2.f. y 15.2.g. se ha recogido la obligación de incorporar los principios de igualdad de género en la evaluación del Programa de comunicación y en las actuaciones de comunicación de los Planes Municipales de Cambio Climático. Se han corregido las observaciones realizadas sobre el lenguaje.

Síntesis de la valoración realizada

Total alegaciones	Estimadas total o parcialmente	Desestimadas
396	144	252
	36%	64 %

En conjunto se han estimado un 36% de las alegaciones. El siguiente gráfico ilustra la distribución del número de alegaciones por artículo, distinguiendo entre estimadas y desestimadas.

Alegaciones por artículo

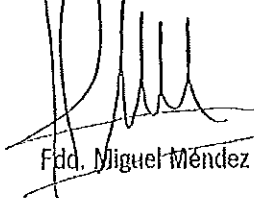


4. Propuesta de modificación del Anteproyecto de ley

Conforme a la valoración realizada, se adjunta en el Anexo 7 propuesta de modificación del texto articulado del Anteproyecto de ley de cambio climático al objeto de continuar con su tramitación.

Sevilla, a 10 de marzo de 2015

EL JEFE DE SERVICIO
ENCARGADO DE CAMBIO CLIMÁTICO



Fdo. Miguel Méndez Jiménez

CONFORME:
EL SECRETARIO GENERAL DE ORDENACIÓN
DEL TERRITORIO Y CAMBIO CLIMÁTICO



Fdo: Rafael Martínez Berral

Relación de anexos

Anexo 1.

Acuerdo de 22 de septiembre de 2014, de la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, sobre iniciación del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático y su elevación al Consejo de Gobierno.

Anexo 2.

Resolución de 10 de octubre de 2014, de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático, por la que se somete a información pública el anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático.

Anexo 3.

Escritos de alegaciones.

Anexo 4.

Notas de síntesis de las reuniones de los grupos de debate de la ley: grupo administración de la Junta de Andalucía, grupo académico, y grupo socioeconómico

Anexo 5.

Informes y certificaciones preceptivas

Anexo 6.

Fichas de valoración de las alegaciones

Anexo 7.

Texto del borrador 2 del anteproyecto de ley de cambio climático

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 Secretaría 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 parecía que estuviéramos ante un sistema o conjunto interrelacionado de unidades denominadas "Observatorios" de Cambio Climático de Andalucía, del apartado cuatio puede derivarse lo contrario, ya que finalizó 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.

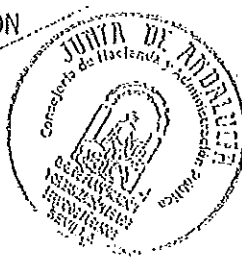
Las determinaciones existentes en este precepto no aclaran cual será el órgano competente para resolver los procedimientos sancionadores (ni tampoco para incoarlos). En efecto, el contenido del artículo analizado se limita a indicar que, en el ámbito provincial, las sanciones las impondrá la persona 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.



Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía

INFORME N 07/2015, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE CAMBIO CLIMÁTICO

CONSEJO:

D^a. Isabel Muñoz Durán, Presidenta
D. José Manuel Ordóñez de Haro, Vocal Primero

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha 5 de mayo de 2015, con la composición expresada y siendo ponente D. José Manuel Ordóñez de Haro, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente informe:

I. ANTECEDENTES

1. La Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, mediante un oficio con registro de entrada en la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía el día 22 de enero de 2015, solicitó la emisión del preceptivo informe previsto en el artículo 3.1) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía en relación al Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático. A la mencionada petición se adjuntaba el texto del proyecto normativo, pero no el Test ni la Memoria de Evaluación de la Competencia relativos al mismo.
2. Con fecha 30 de enero de 2015, la Agencia remitió un oficio a la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático explicando que, tras un análisis preliminar, se apreciaba que el proyecto normativo podía contemplar determinados aspectos que incidían en la competencia. Y se citaban, a título ejemplificativo, el establecimiento de una serie de obligaciones, en el marco del régimen obligatorio del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones, para determinadas actividades económicas con un nivel de emisiones significativos o cuyo consumo energético superara determinados umbrales; o la previsión en la norma de que la Huella de Carbono fuese considerada como criterio de valoración de las ofertas en el ámbito de la licitación pública. Por este motivo, se le solicitaba también que se procediese a la remisión del Test y la Memoria de Evaluación de la Competencia, de acuerdo con lo establecido en la Resolución de 10 de julio de 2008, aprobatoria de los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, al tratarse de documentación fundamental para poder abordar el correcto análisis del impacto regulatorio sobre la competencia de la iniciativa normativa en cuestión.
3. Tras esta petición, el centro directivo proponente remitió el test requerido, mediante un oficio con fecha de entrada en la Agencia de 12 de febrero de 2015, recogiendo



como conclusión la no existencia de afectaciones a la competencia y, en consecuencia, la no procedencia de la correspondiente Memoria de Evaluación de la Competencia.

4. Con fecha de salida 24 de febrero de 2015, la Agencia remitió un nuevo oficio a la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático para reiterarle la necesidad de que la Consejería proponente cumplimentara la documentación solicitada mediante oficio de 30 de enero, dado que un análisis preliminar del texto sugería, en contra de lo indicado por el órgano proponente con anterioridad, que algunos contenidos regulatorios podían operar como restricciones al acceso o ejercicio de actividades económicas, con independencia de que obedezcan a la necesidad de primar la protección del medio ambiente, como razón imperiosa de interés general frente a otros posibles objetivos de interés público, entre los que cabría considerar el de libertad de empresa. Siendo procedente, por lo tanto, que se procediera a evaluar si la regulación prevista no provocaba riesgos innecesarios o desproporcionados para la competencia en los mercados, si las acciones contempladas en el marco de la contratación pública no conllevan diferencias de trato injustificadas entre operadores y si el régimen jurídico propuesto se ajusta a los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción.

5. Con fecha de entrada 6 de abril de 2015, la Agencia recibió un último oficio de la citada Secretaría General, por el que se adjuntaba un nuevo test de evaluación de la competencia, donde pese a no reflejarse afectaciones a la competencia, se aportaba una Memoria de Evaluación de la Competencia ofreciendo información complementaria sobre la justificación y el impacto del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones, especialmente en lo atinente al régimen obligatorio de compensación.

6. Con fecha de 27 de abril de 2015, por cauce de la Dirección Gerencia de la ADCA, la Secretaría General de la ADCA elevó a este Consejo la correspondiente propuesta de Informe.

7. Asimismo, con fecha de 4 de mayo de 2015, por cauce de la Dirección Gerencia de la ADCA, el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia remitió informe a este Consejo sobre la incidencia en las actividades económicas del Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ADCA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta de la Secretaría General, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.3.a) de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre. La Resolución de 10 de julio de 2008, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, recoge los criterios que determinan los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia.



III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El anteproyecto de ley tiene como finalidad la lucha contra el cambio climático en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, procurando una economía baja en carbono. De esta forma, se establecen como objeto de la ley, por una parte, establecer los objetivos y medidas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) incrementando la capacidad de los sumideros de CO₂, y por otra, definir el marco normativo para incorporar la lucha contra el cambio climático en las principales políticas públicas implicadas, conforme a los conocimientos técnicos y científicos de que se dispone.

El proyecto normativo consta de 56 artículos que se disponen entre un título preliminar y cinco títulos más. Incluye además dos disposiciones adicionales, dos transitorias, tres finales y un anexo con las definiciones de los términos utilizados a lo largo del texto.

El título preliminar contiene las disposiciones de carácter general relativas al objeto de la ley, su ámbito de aplicación y los principios rectores en los que se fundamenta.

En el título I, relativo a las competencias y organización administrativa, se crean la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático (órgano de coordinación de las políticas de lucha contra el cambio climático de la Junta de Andalucía), y la Oficina Andaluza de Cambio Climático (órgano técnico de apoyo y fomento de las políticas de mitigación, adaptación y comunicación en cambio climático).

El título II está dedicado a la planificación en materia de cambio climático y contiene cuatro capítulos en los que se regula el Plan Andaluz de Acción por el Clima, que constituye el instrumento general de planificación para las actuaciones de lucha contra el cambio climático en la Comunidad Autónoma de Andalucía; se prevén los Programas Municipales de cambio climático, que constituyen instrumentos de planificación complementarios al citado plan; se contempla la integración en los instrumentos de planificación de la adaptación al cambio climático, determinando los contenidos específicos en esta materia que deben incluirse en los Planes con Incidencia en el Cambio Climático, y estableciendo su procedimiento de evaluación; y finalmente se establecen los instrumentos de referencia para la planificación (los Escenarios Climáticos de Andalucía y el Inventario Andaluz de Emisiones de gases de efecto invernadero).

El título III se destina a regular la mejora del conocimiento y la participación pública a través de lo dispuesto en dos capítulos. En este título se acomete la creación de la Red de Observatorios de Cambio Climático de Andalucía con el fin de incorporar en la toma de decisiones y en la planificación socioeconómica el conocimiento científico generado en los centros de investigación de Andalucía. Asimismo, se incluyen disposiciones relativas a la sensibilización y la participación pública, el acceso a la información en materia de cambio climático y la remisión de información al Parlamento de Andalucía.



El título IV consta de tres capítulos y, entre otros aspectos, viene a establecer los objetivos de reducción de emisiones y las medidas de mitigación a aplicar al conjunto de políticas públicas con especial incidencia en la lucha contra el cambio climático; las determinaciones sobre los proyectos de compensación y de autocompensación de emisiones; las especificaciones para la gestión adecuada de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía desde un punto de vista climático; o la regulación de la figura del Municipio de baja emisión de carbono. Se crea además el Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE) que persigue la disminución en las actividades radicadas en Andalucía de las emisiones de gases de efecto invernadero y para lo cual prevé dos regímenes respecto a la obligación de reducción de emisiones, uno voluntario y otro obligatorio. Dentro del régimen obligatorio del SACE, los titulares de las actividades deben compensar las emisiones que corresponden a las desviaciones sobre el nivel de excelencia de su categoría. Compensación que se lleva a cabo con las Unidades de Absorción debidamente certificadas. Por último, se regula el régimen jurídico de la Huella de Carbono de productos y servicios y su valoración en los procedimientos de contratación pública, y se crea el fondo de CO₂ de Andalucía estableciéndose su objeto, su adscripción y sus funciones básicas.

El título V dispone el régimen sancionador en la materia, tipificando las infracciones, estableciendo las sanciones y su graduación, fijando el plazo máximo del procedimiento sancionador, el plazo de prescripción de las infracciones y sanciones, así como la posibilidad, en determinadas circunstancias, de que la autoridad competente imponga multas coercitivas.

Mediante las disposiciones adicionales se establece el plazo para la aprobación de los Programas Municipales de cambio climático y para la redacción del Reglamento del Sistema de Compensación de Emisiones.

Las disposiciones transitorias posponen la exigencia de las obligaciones establecidas en los artículos 22.2, 36 y 37 a la entrada en vigor de los Reglamentos que las desarrollen.

Por último, las disposiciones finales se utilizan para modificar la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con el fin de añadir el Plan Andaluz de Acción por el Clima a las Actividades de planificación del Anexo II, para habilitar al Consejo de Gobierno para el desarrollo normativo, y para establecer la entrada en vigor de la ley.

IV. MARCO NORMATIVO

La elaboración del anteproyecto de ley se enmarca entre las iniciativas existentes tanto en el ámbito internacional (sobre todo, tras la firma del Protocolo de Kioto) como europeo en las que se ha identificado la conveniencia de que los países desarrollen estrategias de desarrollo bajo en carbono.



No en vano, el cambio climático es uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional, existiendo un amplio consenso, tanto científico como político, sobre la necesidad de actuar con medidas urgentes globales y locales para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y frenar cambios destructivos en el sistema climatológico mundial.

IV.I. Acuerdos internacionales

El Protocolo de Kioto, aprobado en la tercera sesión de la Conferencia de las Partes (COP3), celebrada en Japón en 1997, constituye, hasta la fecha, el principal acuerdo internacional adoptado en materia de cambio climático. El citado Protocolo, que entró en vigor el 16 de febrero de 2005, estableció un compromiso de reducción de gases de efecto invernadero concreto y jurídicamente vinculante para aquellos países desarrollados y en transición a una economía de mercado (las llamadas Partes del Anexo I de la Convención) que lo ratificaron. Este compromiso consistió en que las citadas Partes debían reducir, de forma individual o conjunta, las emisiones medias de GEI en el período de compromiso comprendido entre los años 2008-2012 en no menos de un 5,2% respecto a las emisiones del año base (1990).

IV.II. Normativa comunitaria

El compromiso de reducción previsto en el Protocolo de Kioto para los países que componen la Unión Europea fue del 8% respecto a las emisiones del año base, 1990. La Unión Europea y sus Estados Miembros ratificaron su adhesión al Protocolo de Kioto mediante la Decisión del Consejo 2002/358/CE de fecha 25 de abril de 2002. Dicha Decisión asignó una contribución de emisiones de gases de efecto invernadero a cada Estado Miembro, en función de sus expectativas de crecimiento económico, reparto energético y estructura industrial.

La Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, fue uno de los ejes clave de los que se dotó la Unión Europea para garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Mediante la citada norma se crea y regula un mercado para el comercio de derechos de emisión, para lograr fomentar reducciones allí donde el coste económico sea menor. Esta Directiva ha sido modificada por las Directivas 2008/101/CE, de 19 de noviembre, y 2009/29/CE, de 23 de abril, mediante las que se amplía el régimen del comercio al sector de la aviación, a partir del 1 de enero de 2012, y a más actividades industriales y gases, a partir del 1 de enero de 2013.

La Unión Europea ejerce un liderazgo mundial en la lucha contra el cambio climático. Muestra de ello, lo constituyen los diferentes paquetes legislativos sobre clima y energía, pudiendo destacarse los siguientes:



- Paquete 2013-2020. En el ámbito de la Unión Europea, cabe destacar la aprobación en 2008 del Paquete Europeo de Energía y Cambio Climático 2013-2020, integrado por normativa vinculante, que establece objetivos concretos para 2020 en materia de energías renovables, eficiencia energética y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Sus instrumentos normativos son:

- La Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009 por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- La Decisión nº 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009 sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020.
- La Directiva 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y por la que se modifican la Directiva 85/337/CEE del Consejo, las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE y 2008/1/CE y el Reglamento (CE) nº1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

- Hojas de Ruta de la Comisión para la energía y para una economía competitiva y baja en carbono en 2050. Presentada por la Comisión Europea en 2013, establece que la Unión Europea debe reducir sus emisiones un 80% por debajo de los niveles de 1990 a través de reducciones domésticas y fija hitos intermedios (reducciones del orden del 40 % en 2030 y 60% en 2040).

- Estrategia Europea de Adaptación. Adoptada por la Comisión Europea en abril de 2013, la Estrategia Europea de Adaptación constituye el marco europeo en materia de adaptación al cambio climático. La Estrategia consta de tres objetivos materializados en ocho acciones, que pretenden promover el establecimiento de estrategias de adaptación en los países miembros, la mejora de la toma de decisiones en esta materia y el fomento de la adaptación en los sectores más vulnerables.

- Paquete Clima y Energía 2030. El Consejo Europeo decidió en octubre de 2014 los objetivos del nuevo paquete Clima y Energía 2030, que reemplazará el "paquete 2020" alcanzada esa fecha. Entre sus objetivos, figura la reducción del 40% de las emisiones respecto de los valores de 1990. Una parte de este



objetivo se canalizará a través del mercado europeo de derechos de emisión y la otra parte, mediante esfuerzos efectuados a nivel nacional en los sectores difusos.

IV.III. Normativa estatal

En el ámbito competencial del Estado, la principal norma orientada a la lucha contra el cambio climático dictada con carácter básico, es la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Dicha norma fue modificada, entre otras disposiciones, por la Ley 13/2010, de 5 de julio, con el objetivo de perfeccionar y ampliar el régimen general de comercio de derechos de emisión e incluir la aviación en el mismo.

La Ley 1/2005 incorporó al ordenamiento jurídico español la directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003. Por su parte, la Ley 13/2010 transpuso la revisión de la 2003/87/CE operada por dos directivas. Estas directivas son la 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, que acomete una revisión en profundidad del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión, y la directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, cuyo objeto es reducir el impacto en el cambio climático atribuible a la aviación.

Otras normas estatales que cabe citar, por su importancia en esta materia, son:

- La Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (IPPC).
- El Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan nacional de asignación de derechos de emisión, 2005-2007.
- El Real Decreto 1264/2005, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro nacional de derechos de emisión.
- El Real Decreto 1315/2005, de 4 de noviembre, por el que se establecen las bases de los sistemas de seguimiento y verificación de emisiones de gases de efecto invernadero en las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- El Real Decreto 202/2006, de 17 de febrero, por el que se regula la composición y funcionamiento de las mesas de diálogo social, previstas en el artículo 14 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- El Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008-2012.



- El Real Decreto 1031/2007, de 20 de julio, por el que se desarrolla el marco de participación en los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto.
- La Ley 5/2009, de 29 de junio, por la que se modifican la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores, la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito y el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, para la reforma del régimen de participaciones significativas en empresas de servicios de inversión, en entidades de crédito y en entidades aseguradoras. En su disposición adicional segunda establece obligaciones de información para sectores que se incorporan al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- La Orden PRE/2827/2009, de 19 de octubre, por la que se modifican las cuantías de las asignaciones sectoriales establecidas en el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero, 2008-2012, aprobado por el Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre.
- La Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono.
- El Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible.
- El Real Decreto 101/2011, de 28 de enero, por el que se establecen las normas básicas que han de regir los sistemas de acreditación y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y los datos toneladas-kilómetro de los operadores aéreos y de las solicitudes de asignación gratuita transitoria de instalaciones fijas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- El Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono.

Merece destacarse, en último lugar, la llamada "Hoja de Ruta de los sectores difusos a 2020", presentada el 9 de octubre de 2014 en el seno de la Comisión Interministerial de Cambio Climático. Se trata de una iniciativa puesta en marcha para poder dar cumplimiento a los objetivos nacionales en el marco del actual Paquete de Energía y Cambio Climático de la Unión Europea. En concreto, se incluyen en la misma 43 medidas con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en sectores como el de la vivienda, los transportes y los residuos, entre otros.



IV.IV. Normativa autonómica

La Constitución Española en su artículo 148.1.9 reconoce que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de gestión de la protección del medio ambiente. Por otra parte, el artículo 149.23 CE prevé que las Comunidades Autónomas ostenten facultades para establecer normas adicionales de protección del medio ambiente.

Con arreglo a este marco competencial, el artículo 204 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía dispone que *"los poderes públicos de Andalucía pondrán en marcha estrategias dirigidas a evitar el cambio climático. Para ello potenciarán las energías renovables y limpias, y llevarán a cabo políticas que favorezcan la utilización sostenible de los recursos energéticos, la suficiencia energética y el ahorro"*. Por otro lado, la previsión del artículo 149.23 CE tiene su reflejo en el artículo 57.3 del Estatuto de Autonomía¹.

En cuanto a las iniciativas propias de nuestra Comunidad Autónoma, cabe reseñar el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de septiembre de 2002, aprobatorio de la Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático, documento que ha orientado la acción del gobierno de Andalucía en este ámbito.

En desarrollo de esta Estrategia, se aprobó por Acuerdo del Consejo de Gobierno, el 5 de junio de 2007, el Plan Andaluz de Acción por el Clima 2007-2012 y su Programa de Mitigación, en el que se recogen los objetivos de Andalucía en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y de fomento de la capacidad de sumidero. El objetivo principal de este programa era la reducción del 19% de las emisiones *per cápita* de gases de efecto invernadero en 2012, respecto a las registradas en el año 2004.

Con posterioridad, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, el 3 agosto de 2010, aprobó el Programa de Adaptación, con el objetivo general de minimizar la vulnerabilidad neta del territorio andaluz ante los efectos negativos del cambio climático, mediante la integración de medidas de adaptación en la planificación sectorial de las políticas de la Junta de Andalucía.

¹ El artículo 57, en su apartado 3, estipula: *"Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en relación con el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos; el establecimiento y regulación de medidas de sostenibilidad e investigación ambientales; la regulación de los recursos naturales; la regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes; la regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo; la regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma, así como de los efectuados a las aguas superficiales y subterráneas que no transcurren por otra Comunidad Autónoma; la regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación del suelo y del subsuelo; la regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Andalucía; la regulación del régimen de autorizaciones y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero; el establecimiento y la regulación de medidas de fiscalidad ecológica; y la prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, así como el correspondiente régimen sancionador. Asimismo, tiene competencias para el establecimiento de normas adicionales de protección"*.



Más recientemente, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de enero de 2012, se aprobaba el Programa de Comunicación, cuyo principal objetivo es trasladar a la sociedad andaluza la necesidad de realizar un viraje hacia un desarrollo socioeconómico compatible con una reducción significativa de gases de efecto invernadero, previniendo asimismo las consecuencias negativas de los efectos del cambio del clima.

Por último, en materia de energía, la Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con una ley propia, como es la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía, y con un Reglamento que la desarrolla, como es el Decreto 169/2011, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Fomento de las Energías Renovables, el Ahorro y la Eficiencia Energética en Andalucía.

V. ANALISIS DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

V.I. Consideraciones generales

El artículo 15 de la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas ha modificado el artículo 2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, incorporando a los fines de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía de "*promover y preservar el funcionamiento competitivo de los mercados*", el de "*contribuir a mejorar su regulación económica*".

Con este propósito, la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, al evaluar las distintas iniciativas normativas, constata si en su redacción se han tenido en cuenta los llamados principios de mejora regulatoria (eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia) enumerados en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

Como resultado de esa evaluación, la Agencia puede efectuar recomendaciones a los órganos proponentes, con el siguiente propósito:

- Eliminar las barreras que restringen injustificadamente las actividades económicas e impiden o retrasan los nuevos proyectos emprendedores, su expansión y la creación de empleo.
- Impulsar el proceso de simplificación de trámites administrativos, sirviéndose de las tecnologías de la información y de la coordinación entre las distintas Administraciones.
- Verificar si las normas están justificadas, sus preceptos permiten el libre juego en el mercado y no suponen discriminación entre los operadores.



- Coadyuvar a que el órgano proponente redacte normas simples y comprensibles, descarte las regulaciones innecesarias y evite duplicidades o normas reiterativas.
- Mejorar la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

Conviene tener presente, además, que tras la reforma de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía por la citada Ley 3/2014, de 1 de octubre, la función consultiva prevista en el art.3.i) ha visto ampliado sustancialmente su ámbito objetivo, al incluir los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento de la Administración de la Junta de Andalucía que incidan en las actividades económicas, la competencia efectiva en los mercados o afecten a la unidad de mercado.

De este modo, el tradicional análisis que desde la óptica de la competencia se venía realizando desde esta Agencia de los proyectos normativos sometidos a informe, se ha visto enriquecido, al añadirse también el enfoque de la unidad de mercado. Esta función responde las necesidades planteadas con la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante LGUM), por la que todas las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. El artículo 9.1 LGUM, bajo el título "garantía de las libertades de los operadores económicos", resume y enumera esos principios, al disponer:

"Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia".

De esta forma, y en atención a las competencias y funciones que el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía tiene atribuidas legal y estatutariamente, el texto normativo sometido a informe, se examinará, por lo tanto, desde la triple óptica de la defensa de la competencia, la mejora de la regulación y la unidad de mercado.

V.II. Sobre la necesidad y proporcionalidad de las obligaciones derivadas del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones

El Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático contempla una serie de medidas para mitigar determinadas emisiones de gases de efecto invernadero. Estas emisiones de gases de efecto invernadero se pueden dividir en dos grandes grupos, atendiendo a su volumen y al régimen normativo al que se sujetan.



Por un lado, están las emisiones que generan actividades radicadas en los sectores de la energía, la producción y transformación de metales féreos, las industrias minerales o la fabricación de pasta de papel, papel y cartón. En tales actividades industriales se liberan sustancias, tales como dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarburos, perfluorocarburos y hexafluoruro de azufre, y que se consideran gases de efecto invernadero. Estos gases están sujetos al Régimen Europeo del Comercio de Derechos de Emisión y en España caen bajo el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, que transpuso la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, posteriormente modificada por la Ley 13/2010. Ello, a fin de establecer un régimen para el comercio de derechos de emisión y fomentar la reducción de las emisiones de estos gases de una forma eficaz y económicamente eficiente.

Existen, por otra parte, emisiones que provienen de los denominados sectores difusos; que son, fundamentalmente, el transporte, el sector residencial, comercial e institucional, el sector agrario, la gestión de los residuos, los gases fluorados y otras actividades industriales. Se trata de actividades no sujetas al Régimen del Comercio de Derechos de Emisión.

En la exposición de motivos del proyecto normativo objeto de informe se pone de manifiesto que existe una legislación abundante sobre las emisiones incluidas en el Sistema Europeo de Comercio de Derechos de Emisión; al contrario que sobre las emisiones de los sectores difusos, razón por la cual se ha considerado conveniente regular en una ley sus medidas de mitigación.

Entre las medidas previstas en el anteproyecto de ley para reducir las emisiones de gases invernadero, destaca la creación de un Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones, que establece un régimen voluntario de adscripción de operadores económicos y otro obligatorio. Este último, a su vez, resultará de aplicación a las actividades con "un nivel de emisiones significativo", siempre que superen determinados umbrales de potencia eléctrica instalada o potencia térmica en las instalaciones de combustión. Los umbrales están por concretar y se determinarán reglamentariamente para cada categoría de actividad.

Dentro del régimen obligatorio, existirá una modalidad de seguimiento y notificación, que impone a los titulares de actividades económicas la elaboración de un plan de reducción de emisiones de gases invernaderos, en el cual deberán identificar las medidas que van a adoptar, su coste, su priorización y el calendario para su implantación. También, les obliga a presentar un informe anual de sus emisiones ante la Consejería competente en materia de cambio climático, para alcanzar en 2020 determinados valores de referencia, que también se fijarán reglamentariamente por categorías de actividad. En tal informe, los operadores económicos deberán recoger las medidas adoptadas; la reducción conseguida en la emisión de gases de efecto invernadero y en el consumo de energía; y, en su caso, las medidas correctoras previstas para el siguiente periodo anual.



Habrá otra modalidad de compensaci3n, reservada para las actividades con mayor nivel de emisi3n. Sus titulares, además de elaborar un plan de reducci3n de emisiones y presentar el correspondiente informe anual, se someten a un informe de verificaci3n que debe emitir un organismo acreditado y que debe validar la Consejería competente en materia de cambio climático.

Además, deberán compensar anualmente las emisiones en funci3n de las desviaciones que registren respecto de los estándares de excelencia que se fijen por cada categoría de actividad. Para ello, deberán ejecutar proyectos de compensaci3n.

La compensaci3n se realizará usando como valor de referencia las denominadas Unidades de Absorci3n (por el desvío en el nivel de emisiones respecto de los umbrales aplicables los operadores deben ejecutar proyectos de compensaci3n², que generan y reportan unidades de absorci3n para el operador contaminante).

Según el artículo 37.1 del proyecto normativo, la modalidad de compensaci3n no se aplicará a las actividades econ3micas con consumos eléctricos anuales inferiores a tres gigavatios hora (GWh).

Ni el Test ni la Memoria de la Evaluaci3n de la Competencia redactados por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenaci3n del Territorio reconocen afectaciones a la competencia en el sistema descrito sobre estas líneas. Ello, aun admitiendo tal 3rgano en el Test que su propuesta normativa impone obligaciones onerosas para las empresas acogidas al Sistema Andaluz de Compensaci3n de Emisiones, en la modalidad de compensaci3n (artículo 37), toda vez que "penaliza la ineficiencia" en virtud del principio de que "quien contamina, paga".

Según el Anexo de Evaluaci3n del Impacto del Sistema de Compensaci3n de Emisiones, también remitido a la Agencia, un total de 440 actividades en Andalucía pueden verse afectadas, al superar el umbral de consumo eléctrico de 3 GWh³. De hecho, son 590 las registradas con consumos superiores a ese umbral; si bien, un total de 150 se sujetan al Régimen del Comercio de Derechos de Emisi3n regulado por la Ley 1/2005.

Para las actividades econ3micas afectadas se imponen distintas obligaciones, restringidas a los operadores sometidos a la modalidad de compensaci3n y que se concretarían en:

- La entrega de un informe anual de emisiones, que deberá verificar un organismo acreditado "con la experiencia necesaria para realizar esta tarea". El

² Para compensar sus emisiones, los operadores podrán ejecutar proyectos de autocompensaci3n o proyectos incluidos en un catálogo que elaborará la Consejería de Medio Ambiente y Ordenaci3n del territorio. Según el artículo 31 del texto normativo, los proyectos de compensaci3n tienen por objeto el incremento de la capacidad de sumidero de carbono en terrenos de dominio o titularidad pública, mediante actuaciones de silvicultura, agricultura o la intervenci3n en humedales, espacios marinos u otros de naturaleza análoga.

³ Según la evaluaci3n de impacto del Sistema de Compensaci3n de Emisiones, las 440 actividades generan emisiones tanto por consumo de energía eléctrica como por consumo de combustibles f3siles.



órgano proponente sitúa su coste en torno al 0,3% de la factura eléctrica en el supuesto más desfavorable y, por lo tanto, lo considera no significativo.

▪ La compensación de las emisiones que excedan del valor de referencia mediante unidades de absorción. La compensación se calcula descomponiendo las emisiones de una actividad en dos términos: uno, el que corresponde al nivel de referencia establecido para la actividad económica en cuestión y otro, correspondiente a las emisiones adicionales o ineficientes. El órgano proponente estima que si el margen de mejora de las emisiones de una actividad industrial con consumo eléctrico y térmico es del 10%, sus costes de compensación se situarán en torno al 1,5% de su factura energética. Si se trata de una actividad de servicios, el coste de compensación equivaldrá al 1% de su factura eléctrica. La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio aduce que con costes de penalización de entre un 1 y un 1,5% de la factura no se distorsiona la competencia; porque a su juicio lo verdaderamente negativo para la competitividad es "el coste de la energía extra que se está malgastando".

La argumentación del órgano promotor de la norma merece algunas observaciones. Del estudio del texto normativo se desprende que algunos contenidos regulatorios introducen restricciones a la competencia, con independencia de que obedezcan a la necesidad de primar la protección del medio ambiente, como razón imperiosa de interés general frente a otros posibles objetivos de interés público, entre los que cabría considerar el de libertad de empresa.

La libertad de empresa se configura en la Constitución Española como un auténtico derecho que vincula directamente a ciudadanos y poderes públicos; mientras que la protección del medio ambiente es enunciada como un principio rector de la política social y económica, susceptible de ser invocado en la medida en que lo desarrollen las leyes, de acuerdo con el art. 53.3 de la Constitución Española.

La protección del medio ambiente debe confrontarse con las consecuencias jurídicas y económicas que conlleva la adopción de tales medidas, que introducen restricciones al ejercicio de actividades económicas. No puede olvidarse que a un gran consumidor de energía abonar un 1 o un 1.5% de su factura como compensación por las emisiones puede encarecerle considerablemente sus costes de producción, ello al margen del importe que supongan los informes anuales de verificación. Teniendo en cuenta, por otra parte, que confluirá en el mercado con competidores asentados en otras comunidades autónomas sin la obligación de soportar tales exigencias.

Debe destacarse, además, que el Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones comporta gastos económicos y cargas burocráticas no solo para las empresas sujetas a la modalidad de compensación; sino también para las que se someten a la modalidad de seguimiento y notificación. Sus titulares están obligados a auditar anualmente las emisiones, a elaborar un plan de reducción de tales emisiones —que puede exigir inversiones—, y a presentar anualmente un informe con los resultados obtenidos en esos doce meses y las medidas correctoras previstas para ejercicios siguientes.



Por otra parte, el artículo 39 del proyecto normativo regula las auditorías de las emisiones externalizadas. Como explica la Memoria de Evaluación de la Competencia, a las actividades económicas adscritas al Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones en la modalidad compensación, esto es, las que superan los 3 GWh de consumo, se les computan en su balance tanto sus emisiones directas como las externalizadas, es decir, las de sus proveedores. En el artículo precitado, se prevé la posibilidad de que los titulares de actividades económicas puedan computar como reducción propia de la emisión de gases invernadero las que logre de sus proveedores, con un máximo del 30% del total de sus emisiones; consiguiendo así que se sumen a los compromisos de reducción voluntarios en el ámbito de la Responsabilidad Social Corporativa.

El Test de Evaluación de la Competencia remitido por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio proporciona un último indicio sobre la imposición de nuevas cargas económicas a los operadores. Al analizar si la norma incrementa de forma significativa las restricciones técnicas o los costes de entrada o salida del mercado que puedan dificultar el acceso de nuevas empresas, el órgano proponente asegura: *"Es del todo probable que las nuevas empresas industriales o de servicios tengan instalaciones que incorporen tecnologías y sistemas de control modernos"*. Tecnologías que coadyuvan a su eficiencia, lo cual hace improbable "que resulten penalizadas por su diferencia con el valor de referencia; por lo que no se esperan incrementos de coste para las nuevas empresas".

A sensu contrario, se puede deducir que lo más probable es que las industrias y las empresas de servicios menos recientes no hayan podido efectuar en los últimos años las inversiones necesarias para dotar sus instalaciones de eficiencia energética, máxime en un contexto de recesión y acusada caída del consumo.

De los contenidos regulatorios descritos se infiere que el análisis debe centrarse, no en negar la existencia de afectaciones porque estas existen, sino en someter a las medidas normativas previstas a un doble juicio de necesidad y proporcionalidad, a fin de determinar si la regulación prevista es necesaria para alcanzar el objetivo de interés general pretendido de mitigación de las emisiones de gases invernadero, que su impacto guarda proporción con esa finalidad y que la alternativa regulatoria prevista es la menos gravosa para el desenvolvimiento de, al menos, los 440 operadores económicos andaluces potencialmente afectados por la norma, de conformidad con la información aportada en la Memoria de Evaluación de la Competencia.

Por lo tanto, para juzgar la idoneidad de los límites establecidos al ejercicio de distintas actividades económicas, lo primero es dilucidar si obedecen a la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general y si está suficientemente motivada en la ley.

A tales efectos, debe recordarse que el artículo 39.bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, relativo a los "principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad", establece:



“Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público, así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias”.

Igualmente, el artículo 5.1 de la LGUM, regula los principios de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las Administraciones públicas, de la forma siguiente:

“1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”.

Del artículo precitado cabe inferir que solo han de imponerse limitaciones fundadas en alguna de las razones imperiosas de interés general de las incluidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, debiendo ser proporcionados los límites fijados al motivo u objeto de protección, a saber:

“el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de Seguridad Social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

Como justificación de la regulación propuesta, la exposición de motivos del texto normativo encuadra sus medidas entre las previsiones de la Unión Europea, aplicables hasta 2020 y enunciadas en un conjunto de Directivas y Decisiones conocidas como ‘paquete energía y clima’.

El objetivo 2020 para la Unión Europea es reducir las emisiones de gases invernaderos en un 20% respecto de las registradas en 1990. La reducción debe operarse tanto en los sectores industriales afectados por el régimen del comercio de derechos de emisión como en los sectores difusos.



Como se acaba de referir, la Unión Europea aprobó en 2008 el Paquete Europeo de Energía y Cambio Climático 2013-2020, integrado por normativa vinculante que establece objetivos concretos en materia de energías renovables, eficiencia energética y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Las medidas proyectadas por tales normas responden a los compromisos en materia de cambio climático y energía acordados por el Consejo Europeo en 2007 y consisten en:

- La revisión de la Directiva 2003/87/CE de Comercio Europeo de Derechos de Emisión, para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Se establece como objetivo para 2020 que el conjunto de sectores afectados por el comercio de derechos de emisión reduzca sus emisiones un 21% respecto de los niveles de 2005. Dicha revisión se estableció mediante la Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009.
- La Decisión de Reparto de Esfuerzos en sectores no cubiertos por la Directiva de Comercio Europeo de Derechos de Emisión⁴. Se fija un objetivo global de reducción del 10% en 2020 respecto a 2005, y se establecen objetivos nacionales de limitación o reducción de las emisiones no incluidas en el comercio de derechos de emisión (los mencionados sectores difusos). A España le corresponde un objetivo de reducción del 10% en 2020 respecto a 2005.
- La Directiva de almacenamiento geológico de dióxido de carbono⁵. Esta directiva regula el almacenamiento geológico de carbono en el territorio de los Estados Miembros, su zona económica exclusiva y la plataforma continental.
- La Directiva relativa al fomento del uso de la energía procedente de fuentes renovables⁶. Incluye, a su vez, dos objetivos, por un lado, el de que un 20% del consumo de energía final en la UE en 2020 proceda de fuentes renovables y, por otro lado, el de que un 10% de la energía consumida en el transporte, en cada país, provenga de fuentes renovables.

⁴ Vid. la Decisión nº 406/2009/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009 sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020.

⁵ La Directiva 2009/31/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y por la que se modifican la 85/337/CEE del Consejo, las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE y 2008/1/CE y el Reglamento (CE) nº 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁶ La Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, establece un marco común para el fomento de la energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía y con la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el transporte. Establece normas relativas a las transferencias estadísticas entre Estados miembros, los proyectos conjuntos entre Estados miembros y con terceros países, las garantías de origen, los procedimientos administrativos, la información y la formación, y el acceso a la red eléctrica para la energía procedente de fuentes renovables. Y define criterios de sostenibilidad para los biocarburantes y biolíquidos.



Por lo que respecta a los sectores difusos, el que se establezcan por primera vez objetivos de reducción de emisiones vinculantes, con penalizaciones por incumplimiento, constituye una evidencia del fuerte compromiso por reducir las emisiones en estos sectores.

Además, se permite una reducida participación de los mecanismos de flexibilidad para alcanzar objetivos, es decir, de los mecanismos destinados a flexibilizar las opciones de cumplimiento, como pudieran ser las transferencias de asignación, tomando en cuenta porcentajes de asignación de emisiones de los años siguientes, o las transferencias entre los Estados miembros de sus asignaciones. Esto pone de manifiesto la apuesta por lograr reducciones internas de emisión de gases, mediante cambios importantes que favorezcan la mitigación en los sectores difusos: transporte; sector comercial, residencial e institucional; agricultura y ganadería; residuos; y, marginalmente, algunas actividades industriales. En el caso español, el objetivo de reducción del 10% es considerado muy exigente y requerirá importantes cambios estructurales.

La Decisión de Reparto de Esfuerzos fija una trayectoria lineal de emisiones, que establece objetivos anuales de obligado cumplimiento. Dicha trayectoria se define de forma diferente según el Estado miembro tenga un objetivo positivo (se limita el crecimiento de sus emisiones) o negativo (se obliga a reducir las emisiones). En el caso de los Estados miembros con un objetivo negativo, como es el caso de España⁷, la línea que define los objetivos intermedios arranca en 2013, donde no podrán superarse las emisiones promedio de 2008-2010. Lógicamente, los objetivos anuales resultantes sólo son de aplicación a partir de 2013.

Las medidas expuestas en el marco del Paquete Europeo de Energía y Cambio Climático 2013-2020 responden a una perspectiva cortoplacista. Por ello, en 2013 la Comisión Europea presentó una Hoja de Ruta⁸ hacia una economía baja en carbono competitiva en 2050, que propone reducciones drásticas de emisiones, de modo que todas las grandes economías tendrán que hacer reducciones de emisiones para que la temperatura media global no supere los dos grados centígrados respecto de la temperatura de la era preindustrial. La Hoja de Ruta establece para 2050 una reducción de emisiones del 80% respecto de los niveles existentes en 1990, con hitos intermedios (reducciones del orden del 40 % en 2030 y 60% en 2040). Tales previsiones abocan a los principales sectores responsables de las emisiones de Europa —generación de energía, industria, transporte, edificios y construcción y agricultura—, a fórmulas de negocio que combinen la rentabilidad y la baja emisión de carbono.

⁷ En aplicación de la Decisión de Reparto de Esfuerzos, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente ha elaborado una Hoja de ruta de los sectores difusos a 2020. Se trata de una herramienta de seguimiento de 43 medidas previstas para mitigar las emisiones de los gases de efecto invernadero, en cuya elaboración se dio audiencia a las distintas Administraciones españolas y distintas entidades sociales.

⁸ La Hoja de ruta se encuentra disponible en: http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/index_en.htm.



Entretanto, para dar continuidad al Paquete Europeo de Energía y Cambio Climático hasta 2030, la Comisión Europea presentó en enero de 2014 una propuesta⁹ con nuevos objetivos de reducción de emisiones y energías renovables.

Entre los objetivos incluidos en el Paquete Clima y Energía 2030 figura un 40% de reducción de emisiones respecto de los niveles de 1990. Se trata de un objetivo vinculante a nivel nacional. Una parte se canalizará a través del mercado europeo de derechos de emisión, y la otra parte de los esfuerzos a nivel nacional se centrará de nuevo en sectores difusos tales como el transporte, la agricultura o las edificaciones.

Por otro lado, debe recordarse que la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible establece que la acción de los poderes públicos para impulsar la sostenibilidad de la economía española, en sus respectivos ámbitos de competencia, estará guiada entre otros principios por los siguientes, previstos en los apartados 5 y 6 de su artículo 6:

"5. Ahorro y eficiencia energética. El ahorro y la eficiencia energética deben contribuir a la sostenibilidad propiciando la reducción de costes, atenuando la dependencia energética y preservando los recursos naturales.

6. Promoción de las energías limpias, reducción de emisiones y eficaz tratamiento de residuos. Las Administraciones Públicas adoptarán políticas energéticas y ambientales que compatibilicen el desarrollo económico con la minimización del coste social de las emisiones y de los residuos producidos y sus tratamientos".

Sobre la base de todo lo anterior, podría entenderse justificada la necesidad de establecer medidas que contribuyan a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores difusos, en la línea de los compromisos asumidos por la Unión Europea en la lucha contra el cambio climático a corto plazo (Paquete 2020).

No obstante, al citado análisis debe sumarse un ejercicio de proporcionalidad de las medidas regulatorias propuestas por el Centro Directivo a través del proyecto normativo que nos ocupa. En este sentido, habrían de ponderarse los distintos intereses generales afectados por la norma. De una parte, la libertad de empresa, la eficiencia y la competencia efectiva en los mercados, objetivos que todos los poderes públicos tienen el deber de proteger y fomentar de acuerdo con el artículo 38 de nuestra Carta Magna. Y de otra parte, el medio ambiente, como razón imperiosa de interés general, cuya salvaguarda impone la profusa normativa dictada por las instituciones europeas y el Estado español, este último con carácter básico.

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio dice haber barajado tres alternativas regulatorias para reducir las emisiones en los sectores difusos:

1. Las obligaciones directas impuestas a través del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones.

⁹ El Paquete Clima y Energía 2030 está disponible en:
http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/index_en.htm.



2. Los instrumentos de mercado (el comercio de los derechos de emisión).

3. Los instrumentos de bonificación o incentivo.

Además, el centro directivo promotor de la norma sostiene que el recurso a instrumentos de mercado como el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero conlleva mayores cargas administrativas y tiene costes de transacción más elevados que el sistema de obligaciones directas impuestas por el que se ha optado. Además, su complejidad y su "dudosa eficacia" también han contribuido a descartarlo.

También manifiesta que se ha descartado el sistema de bonificación o incentivo, por entender que no es posible su aplicación en el marco de la directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, al menos respecto de las auditorías energéticas sobre grandes empresas. También por razones de eficacia en la utilización de los fondos públicos, por ser los incentivos a la eficiencia un concepto contrario al principio de "quien contamina, paga". Debe subrayarse, por otra parte, que los instrumentos de bonificación o incentivo están sujetos a un análisis de competencia que debe determinar si favorecen a unos operadores en detrimento de otros con los que compiten en el mercado.

Aparte de estas explicaciones sobre las distintas alternativas regulatorias contempladas, no se aporta información, documentación, indicadores o datos que permitan conocer el volumen de emisiones sobre el que se va a actuar o una planificación concreta de los objetivos que se pretenden alcanzar con las medidas propuestas.

De acuerdo con los datos disponibles en la Hoja de Ruta de los Sectores Difusos 2020, presentada en la Comisión Interministerial de Cambio Climático el pasado 9 de octubre de 2014 por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, hasta el año 2016, las emisiones de gases efecto invernadero en los sectores difusos de España se encontrarían por debajo de las asignaciones anuales de emisiones correspondientes a nuestro país (véase gráfico 1). Sería a partir del ejercicio 2017 y para los tres años siguientes cuando se estima que las emisiones superen la senda de cumplimiento, siendo el balance global resultante el que debe llegar a cumplir el objetivo marcado de reducción del 10%.

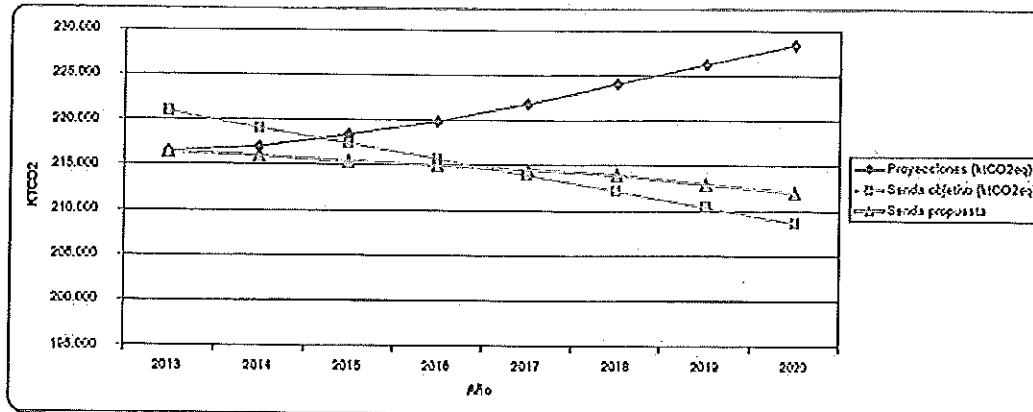


Gráfico 1. Senda de emisiones de GEI propuesta para el cumplimiento de objetivos de reducción en 2020

Sería de gran utilidad conocer si el Centro Directivo proponente ha realizado un análisis similar que permitiera conocer los indicadores concretos para Andalucía en cuanto a emisiones así como zonas de mitigación o sumidero para poder conocer realmente cuál es la posición real que ocupa Andalucía y realizar una adecuada valoración de la necesidad de la medida, así como de su proporcionalidad con los objetivos que pretende alcanzar. A este respecto, la Exposición de motivos del Anteproyecto de Ley hace mención al Plan Andaluz de Acción por el Clima en Andalucía 2012 y su programa de mitigación en el que se señala como objetivo del mismo reducir las emisiones per cápita de gases efecto invernadero en Andalucía respecto a las registradas en 2004 en un 19%; lo que se considera desproporcionado en relación al compromiso del estado español que es de un 10%. Se trata de un objetivo general, por lo que se desconoce el establecido para emisiones en sectores difusos y que tendría que ir vinculado a las medidas propuestas en el Anteproyecto de Ley que se presenta a informe.

Los datos sobre emisiones en sectores difusos disponibles en el citado Plan abarcan el periodo 1990-2004 y si se considera el dato registrado en 2004, se observa que el 46% de las emisiones se concentran en el sector de transporte por carretera; le sigue el sector agrícola con un 18%; y en tercer lugar las emisiones procedentes de la combustión no industrial con un 11%¹⁰. Se desconocen, por tanto, las razones por las que este tipo de medidas directas y que van a suponer una carga económica se aplican de forma obligatoria a determinadas empresas andaluzas (parte del sector industrial exento del régimen de derechos de emisión y el sector servicios) que sólo representan el 33% del consumo de energía, según los datos aportados por el Centro Directivo proponente en la memoria de impacto sobre la competencia, mientras que el resto de sectores difusos que alcanzan un consumo del 67%, como transportes, residencial o primario, quedarían fuera de las medidas propuestas relacionadas con el Sistema de Compensación de Emisiones (SACE).

¹⁰ Pag. 47 del Plan Andaluz de Acción por el Clima en Andalucía 2012 y su programa de mitigación.



Tampoco se proporcionan datos concretos sobre la distribución geográfica de emisiones para este tipo de gases en Andalucía relacionadas con el resto de Comunidades Autónomas ni sobre las posibles limitaciones de los potenciales sumideros de CO₂ que previsiblemente pudieran compensar el volumen neto de emisiones en Andalucía; lo que consideramos una información valiosa para poder apreciar si concurre o no una verdadera urgencia que determine la necesidad de adoptar medidas como las propuestas para paliar un potencial exceso de emisiones en nuestra Comunidad Autónoma. 3

A este problema de la insuficiencia de información proporcionada por el órgano proponente, se une el hecho de que ni a nivel estatal ni por parte del resto de Comunidades Autónomas se están planteando actuaciones focalizadas de forma parcial en unos sectores concretos, ni territorialmente, con unos mecanismos de compensación similares a los propuestos por el Centro Directivo proponente del Anteproyecto. Muy al contrario, desde esta Agencia se ha constatado que la Administración General del Estado está trabajando de forma coordinada con las Administraciones Autonómicas y Locales, junto con expertos sectoriales y más de 40 organizaciones; entre las que se encuentran universidades, asociaciones, sindicatos, cooperativas y empresas especializadas para la implementación de las medidas conjuntas recogidas en la mencionada "Hoja de Ruta de los sectores difusos a 2020", aprobada el pasado 9 de octubre de 2014 durante la Comisión Interministerial de Cambio Climático. Con las medidas recogidas en esta Hoja de Ruta se pretende establecer un marco de toma de decisiones que permitan cumplir con los objetivos y compromisos asumidos con la Unión Europea¹¹. 5

Por tanto, se desconoce si el esfuerzo que parece centrarse en las Pymes industriales y de servicios realmente está compensado, por un lado, en relación con el resto de agentes implicados en las emisiones de gases difusos en Andalucía, y por otro lado, en relación con el resto de Pymes de otras Comunidades Autónomas que no deben soportar una carga adicional en esta materia.

Las medidas propuestas, al tratarse de una iniciativa normativa exclusivamente andaluza, podrían generar un diferencial de competitividad en forma de mayores costes a las empresas radicadas en Andalucía dedicadas a los sectores difusos, que en nuestra Comunidad Autónoma tienen una especial relevancia dada la ausencia de grandes polos industriales.

¹¹ Se trata del establecimiento de 12 actuaciones concretas para el sector del transporte, por ejemplo, mediante el fomento del transporte colectivo y otros modos sostenibles de movilidad; fomento del teletrabajo; gestión eficiente de las flotas de vehículos; fomento del uso de biogás; otras 10 para el sector de la edificación, mediante la rehabilitación de edificios, usos de biomasa en calefacción y cambios de calderas y ventanas; fomento de energía solar térmica; 9 para el sector agrícola y ganadero, que incluyen mejoras en fertilización. Además, recoge otras 7 medidas para el sector de los residuos vinculadas a la reducción del desperdicio alimentario; 3 para el de gases fluorados; y 2 para el sector industrial no sujeto al comercio de derechos de emisión y que están relacionadas con la mejora de la eficiencia y el cambio a combustibles menos emisores.



Este aspecto es uno de los efectos más perniciosos del Anteproyecto de Ley, ya que incide negativamente en la competitividad diferencial de los operadores económicos radicados en Andalucía, estableciendo cargas económicas ineficaces y por tanto innecesarias, impidiendo con ello que puedan competir en igualdad de condiciones en el mercado español o europeo, y todo ello, sin que se demuestre que se disminuye eficazmente el impacto medioambiental de la actividad económica.

En consecuencia, y siguiendo con un análisis sobre proporcionalidad de las citadas actuaciones, no parece que la pérdida de competitividad que está aparejada al establecimiento de las obligaciones o cargas económicas derivadas de la puesta en funcionamiento para determinados sectores del Sistema de Compensación de Emisiones (SACE) esté justificada por la reducción de gases de efecto invernadero en Andalucía que la citada medida pudiera generar, cuestión ésta que no ha sido valorada. El efecto hipotético sobre el cambio climático parece ser muy marginal y, en cambio, muchas actividades económicas que actualmente se desarrollan en Andalucía podrían dejar de ser rentables¹².

Esto afecta negativamente no solo a la competitividad de las empresas andaluzas, sino también podría desencadenar que algunas de ellas se vieran forzadas al cierre, lo que conduciría a un aumento del desempleo, y la reducción del emprendimiento, dado que aumentarían las cargas económicas y administrativas. Hay que señalar, también, una afectación del déficit público, ya que la ley plantea la creación de nuevas instituciones como la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático o la Oficina Andaluza de Cambio Climático. Asimismo, parece previsible un aumento de los precios finales de los productos y servicios afectados, puesto que los operadores intentarían repercutir a los consumidores y usuarios el incremento de cargas y costes vía precios.


Del mismo modo, no parece razonable la obligación que el Anteproyecto de Ley establece para los municipios de más de 50.000 habitantes, consistente en la elaboración y aprobación de Programas Municipales de Cambio Climático. Si bien el número de habitantes puede ser un indicador del grado de emisiones de una determinada localidad, el umbral de 50.000 habitantes puede parecer arbitrario. En este sentido, sería más adecuado realizar un mapeo que identificase aquellos municipios en los que los sectores difusos suponen un mayor volumen de emisión y que fuesen éstos los que estuvieran obligados a elaborar Programas Municipales de Cambio Climático.

En definitiva, el planteamiento no debe ser el de aprobar una Ley Autonómica sino el de participar en un programa marco de actuación coordinado con la Administración General del Estado y el resto de Administraciones Autonómicas y Locales, en el que, tal y como se señala en la mencionada Hoja de Ruta de los sectores difusos, se colabore junto con expertos sectoriales y organizaciones, como universidades, asociaciones, sindicatos, cooperativas y empresas especializadas para la implementación de un conjunto de

¹² Pensemos, por ejemplo, el efecto que tendría sobre el clima el cierre de aquellas granjas que no encuentran rentable invertir en bienes de equipo que le permitan cumplir con los umbrales establecidos, mientras que, en términos económicos, supondría un drama para muchas familias en una Comunidad Autónoma en la que el sector primario mantiene cierto peso.



medidas que permitan cumplir con los objetivos y compromisos asumidos con la Unión Europea.

Todo ello en la búsqueda de un equilibrio entre las obligaciones asumidas en cuanto a reducción de emisiones, pero sin menoscabar la competitividad de las empresas andaluzas, considerando y valorando los efectos de todas las medidas ya puestas en funcionamiento en Andalucía (programas de uso de energías renovables, o construcción sostenible, entre otros), así como identificando los indicadores netos (datos netos sobre compensación de gases y emisión) para poder repartir de una manera apropiada los esfuerzos a realizar en aras de alcanzar unos sistemas económicos sin emisiones, pero sin pérdidas de competitividad como consecuencia de la imposición de obligaciones para el resto de sectores afectados y de la ciudadanía en su conjunto. 

Por todo lo anterior, las medidas propuestas en el borrador de Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático se entenderían desproporcionadas y con un enfoque parcial del problema. Se manifiesta la necesidad de establecer un plan de actuación coordinado y consensuado, implicando a la totalidad de los sectores afectados, dado que una actuación limitada geográficamente y dirigida sólo a una parte de los actores implicados perdería su eficacia y no alcanzaría los objetivos que realmente se plantean en la norma de lucha contra el cambio climático a través de la reducción de gases de efecto invernadero en las actividades de emisión difusa.

Por último, cabe advertir que el establecimiento de este tipo de medidas, al adoptarse de manera singularizada en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma, pueden suponer un obstáculo o barrera al acceso y al ejercicio de determinadas actividades económicas en Andalucía, y que podría ser contrario a la normativa de garantía de la unidad de mercado.

V.III Observaciones sobre la mejora de la calidad de la regulación eficiente

El Anteproyecto de Ley sometido a informe tiene como finalidad el fomento de medidas de mitigación de emisiones de los sectores difusos -transporte, sector residencial, comercial e institucional, sector agrario, la gestión de los residuos, los gases fluorados, y las actividades industriales no incluidas en el Régimen del Comercio de Derechos de Emisión. Se trata en este caso de actividades económicas que escaparían al citado mecanismo establecido en la regulación europea actual sobre emisiones tanto por su naturaleza como por su impacto en el cambio climático.

Cabe partir de la premisa de que la intervención de los poderes públicos en la economía a través de la regulación, incidiendo en el proceso racional de toma de decisiones de los agentes económicos, solo encontraría su justificación en la corrección de fallos del mercado existentes y en la salvaguarda de un objetivo de interés general.



En el caso que nos ocupa, resulta evidente que la emisión de gases de efecto invernadero constituye una externalidad negativa, toda vez que el perjuicio que generan en la economía no encuentra su reflejo en el precio del producto o servicio causante de las emisiones. Sin embargo, y siguiendo los principios de la "regulación económica eficiente", cabe plantearse si las medidas adoptadas para alcanzar el objetivo de la ley – eliminar el fallo del mercado- cumplen una serie de principios, entre los que se encuentran el de necesidad, proporcionalidad y eficacia.

En este sentido, no parece que el Anteproyecto de Ley que se informa alcance una eficacia mínima en relación al objetivo planteado. En efecto, el cambio climático es un fenómeno que concierne a todo el planeta, por lo que carece de efectividad que una determinada Comunidad Autónoma, de un modo descoordinado con el resto de países o regiones, emprenda medidas para reducir en solitario sus emisiones. Es fácil imaginar un escenario de deslocalización empresarial en virtud del cual los agentes económicos trasladen su actividad productiva a otras regiones (Extremadura o Murcia, v. g.) o estados (Portugal o Marruecos, v. g.) donde la regulación medioambiental imponga menores cargas a dichas empresas, sin que se resuelva el fallo del mercado; en este caso la reducción de emisiones de gases con efecto invernadero, con el agravante de pérdida de actividad productiva provocada.

A este respecto, se considera que el ámbito de actuación para alcanzar una regulación económica eficiente en la consecución de los objetivos marcados ha de ser, como mínimo, europeo; e instrumentarse coordinadamente para los sectores difusos a nivel nacional, ya que solo de esta forma se podría cumplir el objetivo final del Anteproyecto de ley: frenar el cambio climático.

A continuación, se realiza un análisis particular de una serie de medidas regulatorias contenidas en el presente Anteproyecto objeto de informe, con el fin de evaluar su adecuación a los principios de mejora de la regulación económica.

V.III.1 Sobre la inclusión de la Huella de Carbono en la licitación pública

El artículo 45 del anteproyecto de ley andaluza de cambio climático prevé que los pliegos de cláusulas administrativas particulares puedan incluir, como criterio de valoración de las ofertas, disponer de la Huella de Carbono de los productos o servicios objeto de las licitaciones en la Junta de Andalucía.

A la hora de presentar sus proposiciones, los licitadores deberán acreditar que poseen tal requisito, mediante la vigencia de su inscripción en el Registro de la Huella de Carbono de Productos y Servicios. Se trata de un registro dependiente de la consejería competente en materia de cambio climático, que tendrá como objeto específico la inscripción de los productos y servicios que dispongan de dicha huella, calculada siguiendo los estándares aceptados internacionalmente (artículo 44).

Entre los operadores que, según el texto normativo, podrán calcular la Huella de Carbono figuran los titulares de comercios andaluces; los titulares de servicios que se



presten en el ámbito territorial de Andalucía; y los fabricantes de productos o equipos industriales, agroalimentarios y pesqueros. Para la inscripción de sus productos y servicios en el registro será exigible "la correspondiente certificación emitida por una entidad acreditada". La inscripción en el registro tendrá una validez de dos años y para solicitar su renovación, los operadores deberán justificar que han emprendido actuaciones para reducir su huella.

Para evaluar la procedencia de la inclusión de la Huella de Carbono en las licitaciones públicas, es oportuno aludir al Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que incluye entre los criterios de valoración de las ofertas las características medioambientales, siempre y cuando estén vinculadas directamente al objeto del contrato.

Se reproduce bajo estas líneas el artículo 150.1 del Real Decreto Legislativo 3/2011:

"Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes".

Por su parte, conviene recordar que la reciente Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE¹³, enfatiza que la contratación pública

¹³A continuación, se reproducen los considerandos 1 y 2 de la mencionada Directiva 2014/24/UE:

"Considerando 1:

La adjudicación de contratos públicos por las autoridades de los Estados miembros o en su nombre ha de respetar los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y, en particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estos, tales como los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia. Ahora bien, para los contratos públicos por encima de determinado valor, deben elaborarse disposiciones que coordinen los procedimientos de contratación nacionales a fin de asegurar que estos principios tengan un efecto práctico y que la contratación pública se abra a la competencia.

Considerando 2:

La contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, establecida en la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 titulada «Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» («Estrategia Europa 2020»), como uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos. Con ese fin, deben revisarse y modernizarse las normas vigentes sobre contratación pública adoptadas de conformidad con la



desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y permite a los poderes adjudicadores emplearla en apoyo de objetivos sociales comunes.

Esta Directiva, en su considerando 37, demanda a los Estados miembros y los poderes adjudicadores que adopten medidas para velar por el cumplimiento de sus obligaciones en los ámbitos del Derecho medioambiental, social y laboral, integrando adecuadamente requisitos medioambientales, sociales y laborales en sus procedimientos de licitación pública.

Y en su considerando 75, estipula que los poderes adjudicadores que deseen adquirir obras, suministros o servicios con determinadas características medioambientales, sociales o de otro tipo *"deben poder remitirse a etiquetas concretas, como la etiqueta ecológica europea, etiquetas ecológicas (pluri)nacionales o cualquier otra, siempre que las exigencias de la etiqueta, como la descripción del producto y su presentación, incluidos los requisitos de envasado, estén vinculadas al objeto del contrato"*. Además, considera esencial que estos requisitos se redacten y adopten con arreglo a criterios objetivamente verificables, *"utilizando un procedimiento en el que los interesados, como los organismos gubernamentales, los consumidores, los fabricantes, los distribuidores y las organizaciones medioambientales, puedan participar, y que todas las partes interesadas puedan acceder a la etiqueta y disponer de ella"*.

Según la descripción proporcionada por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en el Test remitido a la Agencia, la Huella de Carbono es un instrumento para evaluar y comunicar el efecto de un producto o servicio sobre el cambio climático. Dicho órgano sostiene que la Administración debe alentar a los productores a invertir en el uso eficiente de los recursos y a reconocer sus esfuerzos en innovación y productividad.

Sin embargo, el órgano proponente admite que hoy en día existe un problema consistente en la profusión de metodologías de difícil comparación entre sí para calcular la Huella de Carbono; ante lo cual, la Comisión Europea inició en 2013 un programa piloto de tres años para *"probar una serie de reglas comunes"*. Toda vez que los resultados de esa experiencia piloto se obtendrán en 2016, la Consejería espera incorporar sus conclusiones sobre metodología, aplicación y comunicación al futuro reglamento que regule sus condiciones de uso.

El mandato de la Unión Europea de que los requisitos se redacten y adopten con arreglo a criterios objetivamente verificables y la ausencia de una herramienta ambiental

Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, a fin de incrementar la eficiencia del gasto público, facilitando en particular la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública, y de permitir que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes. Asimismo, es preciso aclarar determinadas nociones y conceptos básicos para garantizar la seguridad jurídica e incorporar determinados aspectos de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a la contratación pública".



estandarizada inducen a efectuar algunas observaciones sobre la inclusión de la Huella de Carbono entre los criterios de valoración de las ofertas.

En primer lugar, debe remarcarse que para disponer de la Huella de Carbono, el licitador tendrá que pagar una certificación emitida por una entidad acreditada; certificación que deberá revalidar cada dos años si quiere participar en los procedimientos de contratación pública, puesto que su inscripción en el registro debe renovarse con tal periodicidad. Y ese requisito implica unos costes de acceso para los operadores en los procedimientos de licitación; que son particularmente gravosos para las pequeñas y medianas empresas, a quienes la Directiva 2014/24/UE pretende precisamente situar como especiales beneficiarios de la contratación pública.

Además, frente a la previsión legal del artículo 44 de que la Huella de Carbono se calculará siguiendo unos estándares aceptados internacionalmente, las verificaciones están basadas a día de hoy en una profusión de metodologías diferentes; sin que existan criterios claros y normalizados que den consistencia y homogeneidad a las mediciones de tal herramienta ambiental y sin que puedan arrojar resultados comparables. La constatación, por otra parte, de que la Unión Europea está desarrollando una experiencia piloto para establecer unas reglas comunes sobre cómo hallar la huella ambiental tampoco permite colegir si será un estándar obligatorio que deberán seguir las entidades verificadoras o si operará como un distintivo de calidad entre otros posibles igualmente válidos.

En estas circunstancias, exigir a los licitadores de los distintos procedimientos de contratación haber calculado la Huella de Carbono puede suponer que se le impongan unos costes de acceso que podrían no casar con la previsión comunitaria de que los requisitos se redacten y adopten con arreglo a criterios objetivamente verificables y que todas las partes interesadas puedan acceder a la marca y disponer de ella.

Desde el punto de vista de la competencia, puede resultar útil considerar que la inclusión de requisitos medioambientales en los procedimientos de contratación no debe suponer la atribución a los órganos de contratación de una libertad incondicionada para la selección de la oferta ni la infracción de los principios generales aplicables a la actividad contractual de la Administración. En circunstancias de indefinición sobre el concepto de Huella de Carbono, solo cabe propugnar que los poderes adjudicadores, al impulsar la implantación de productos con un buen comportamiento medioambiental, eviten conductas o prácticas que lesionen o restrinjan la competencia. Por ejemplo, creando auténticas barreras de entrada, por la imposición de costes económicos y jurídicos a los operadores interesados en participar en las licitaciones o convertir estas en complejas curvas de aprendizaje, que terminen reduciendo el número de potenciales competidores. 70



V.III.II. Sobre la transparencia en los procesos de elaboración de los reglamentos

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, dedica el capítulo primero de su título primero a la mejora de la calidad de la regulación. Para contribuir a ese objetivo de "mejora de la calidad regulatoria" y a la aplicación de "los principios de buena regulación", la ley insta a las Administraciones a impulsar "los instrumentos de análisis previo" de las iniciativas normativas, que garanticen "que se tengan en cuenta" los efectos "de todo tipo" que puedan producir.

La mejora de la regulación económica es una prioridad en el contexto actual: se deben minimizar las restricciones a los operadores económicos y a la competencia efectiva, eliminando trabas y barreras innecesarias, a favor de procedimientos ágiles y simplificados y rápidas respuestas de la Administración a los operadores económicos.

Entre los elementos que restan transparencia al marco normativo suelen figurar la dispersión normativa o el déficit de información sobre sus procedimientos de desarrollo y ejecución. La observación es oportuna, porque algunas de las medidas que el proyecto de ley impondrá de modo obligatorio producirán sus efectos cuando entren en vigor los reglamentos que las desarrollen. Este es caso del Catálogo de proyectos de compensación o el sistema de certificación de las unidades de absorción generadas a través de los proyectos y los estándares aplicables, medidas reguladas ambas en el artículo 31.

Pero tendrá especial impacto sobre los operadores el reglamento que regule el régimen aplicable a las actividades económicas sometidas a la modalidad de seguimiento y notificación del régimen obligatorio del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones. Dicho reglamento establecerá el umbral de potencia eléctrica instalada o de potencia térmica que determinará la inclusión, o no, en el régimen obligatorio (artículo 36). También mediante un reglamento se concretará la metodología de las auditorías anuales que deban efectuar los titulares de actividades sujetos a tal modalidad (artículo 36). O, por citar otro ejemplo, se establecerán los umbrales de las emisiones que conllevan la obligación de compensar (artículo 37) y, por lo tanto, la adscripción al régimen más severo de mitigación previsto por el proyecto de ley.

Siguiendo las propuestas vertidas por la Comisión Nacional de la Competencia¹⁴ en sus *Recomendaciones a las Administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia*, puede considerarse una buena práctica la publicación de los borradores de tales reglamentos. Su divulgación favorecerá el debate público y coadyuvará a su mejor aplicación; sobre todo, teniendo en cuenta que delimitarán el comportamiento medioambiental de distintas actividades económicas.

¹⁴ Las funciones de la Comisión Nacional de la Competencia han sido asumidas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, órgano que entró en funcionamiento el 7 de octubre de 2013, con el objeto de garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios.



Existe otra razón de peso igualmente apuntada por la autoridad nacional de competencia en el mencionado informe: el marco normativo debe ser estable y predecible su desarrollo. Para las actividades económicas, es esencial disponer de un marco normativo sólido. Y cuando ello no sucede, la regulación es causa de incertidumbre, perjudica las decisiones de inversión de las empresas y puede desincentivar la entrada de nuevos operadores. Por ello, constituye una buena práctica que las normas que requieren de un desarrollo para desplegar su eficacia contengan una previsión del calendario de desarrollo y ejecución.

La Comisión Nacional de la Competencia considera en sus *Recomendaciones* que deben evitarse medidas relevantes "*con un claro impacto en la cuenta de resultados de las empresas, se introduzcan de manera inesperada y un tanto precipitada*", por la incertidumbre que generan en los procesos de inversión.

V.III.III. Sobre la concesión de ayudas

El artículo 34 del anteproyecto de ley prevé la concesión de subvenciones a municipios que pongan en marcha iniciativas relacionadas con las áreas estratégicas de mitigación, para lo cual podrá valorarse en las bases reguladoras su calificación como municipio de baja emisión de carbono.

La calificación de *Municipio de baja emisión de carbono* es un reconocimiento que otorgará la consejería competente en materia de cambio climático, en atención a las iniciativas públicas sobre el particular implementadas a nivel municipal y los requisitos para su otorgamiento serán regulados reglamentariamente.

Con carácter meramente indicativo, se reseña que la concesión de ayudas constituye una forma de intervención del sector público en la economía que, sin perjuicio de la persecución de objetivos de interés general, puede alterar el funcionamiento de los mercados, introduciendo distorsiones e ineficiencias y perjudicar la libre competencia. En el presente anteproyecto de ley no es posible determinar si concurren las circunstancias que justifican tales actividades de fomento o no, toda vez que los preceptos tienen un carácter genérico y programático.

Por ello, solo cabe recordar que en las convocatorias de ayudas que se publiquen por las Administraciones competentes deberán cuestionarse este tipo de consideraciones además de, por supuesto, si cumplen adecuadamente con la normativa comunitaria en materia de ayudas de Estado (arts. 107 a 109 del TFUE).

V.III.IV. Sobre las entidades colaboradoras acreditadas

En el anteproyecto normativo se hacen diversas referencias a las entidades y organismos verificadores acreditados. Por ejemplo, con ocasión de la obligación prevista en el artículo 37.2.a), relativa a que los informes anuales de emisiones que habrán de realizar los titulares de actividades, en la modalidad de compensación del



régimen obligatorio del SACE, deban estar acompañados de un informe de verificación emitido por un organismo acreditado; o de la posibilidad contemplada en el artículo 42, de auxilio a la consejería competente en materia de cambio climático, en las tareas de inspección del SACE, por parte de las entidades colaboradoras acreditadas; o de la exigencia de que la Huella de Carbono deba contar con una certificación emitida por una entidad acreditada, para poder proceder a su inscripción en el Registro de la Huella de Carbono de productos y Servicios (artículo 44), por citar algunos.

Conviene señalar, a este respecto que, tanto el Test como la Memoria de Evaluación de la Competencia remitidos por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio subrayan que gracias a la existencia del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE), en vigor desde 2005, existe en el mercado una variedad de entidades verificadoras acreditadas con la experiencia necesaria para realizar tales tareas de verificación.

Como mera cautela, se advierte del riesgo de imponer en cualquier norma de desarrollo del Anteproyecto de Ley requisitos de experiencia en las tareas de verificación que puedan cerrar el mercado a operadores ordinariamente facultados para ejercerlas. En particular, ha de descartarse la exigencia de experiencia como filtro para excluir a profesionales o empresas, pues constituye un requisito prohibido por el artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Sobre la base de todo cuanto antecede, visto el informe propuesta de la Secretaría General, así como el informe remitido por el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA, este Consejo emite el siguiente

DICTAMEN

El anteproyecto de ley introduce afectaciones para la competencia, cuya justificación ha sido evaluada a la luz de los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión. Las principales observaciones desde el punto de vista de la competencia y la mejora regulatoria son:

PRIMERO. El establecimiento de una serie de obligaciones para determinadas actividades económicas en Andalucía, en el marco del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones constituye una restricción a la competencia. Aunque las medidas proyectadas pueden encontrar una cierta justificación, en atención a la



consecución del objetivo de interés general de mitigación de las emisiones de gases invernadero, sin embargo no se acredita la proporcionalidad de las mismas, tal y como ha quedado expuesto en el cuerpo de este informe, y considerando, también la existencia de otras iniciativas que se están implementando a diversos niveles precisamente para salvaguardar esa razón imperiosa de interés general. Además, de acuerdo con las consideraciones realizadas en el presente informe no se observa que se alcance la mínima eficacia regulatoria con la aprobación del Anteproyecto en relación a las metas establecidas de reducción de emisiones de gases con efecto invernadero para frenar el cambio climático y, por tanto, no estaría justificado ni sería necesario, incumpliendo los principios establecidos en el artículo 2 de la Ley 6/2007.

SEGUNDO. En relación con los operadores económicos, los mecanismos establecidos en el citado anteproyecto de norma con carácter obligatorio supondrían un severo aumento diferencial en las cargas económicas que tendrían que soportar los operadores económicos radicados en Andalucía en relación con aquéllos situados en otras Comunidades Autónomas o países, lo que tendría un impacto negativo sobre la actividad económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

TERCERO. Sobre la previsión en la norma de que la Huella de Carbono sea considerada como criterio de valoración de las ofertas en el ámbito de la licitación pública, debe señalarse que la inclusión de requisitos medioambientales en los procedimientos de contratación no debe suponer la atribución a los órganos de contratación de una libertad incondicionada para la selección de la oferta ni la infracción de los principios generales aplicables a la actividad contractual de la Administración, máxime en un contexto de indefinición sobre el concepto de Huella de Carbono.

CUARTO. El artículo 34 del Anteproyecto de Ley prevé la concesión de subvenciones a municipios que pongan en marcha iniciativas relacionadas con las áreas estratégicas de mitigación, para lo cual podrá valorarse en las bases reguladoras su calificación como municipio de baja emisión de carbono. A este respecto, se recuerda que las ayudas públicas destinadas a empresas pueden alterar el funcionamiento competitivo de los mercados; y que las Administraciones competentes, en las concretas convocatorias de ayudas que realicen, deberán garantizar el cumplimiento de la normativa comunitaria en materia de ayudas de Estado (arts. 107 a 109 del TFUE).

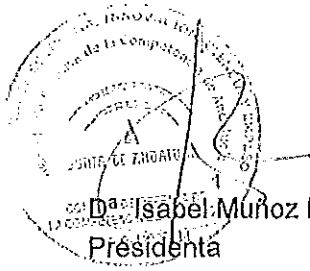
QUINTO. Acerca de las distintas remisiones a futuros desarrollos reglamentarios contenidas en la norma pueden restar transparencia al marco normativo, se propone, como una buena práctica, la divulgación de los borradores de tales reglamentos, y se establezca un calendario de desarrollo y ejecución en aras a una mayor seguridad jurídica y para hacer posible que el marco jurídico sea predecible.

SEXTO. Por lo que hace a la referencia a las entidades verificadoras acreditadas, como mera cautela, se advierte del riesgo de imponer en cualquier norma de desarrollo del Anteproyecto de Ley requisitos de experiencia en las tareas de verificación que puedan cerrar el mercado a operadores ordinariamente facultados para ejercerlas.



SÉPTIMO. Finalmente, cabe señalar que, en caso de que la propuesta normativa no fuese retirada y sufriera alguna modificación, ésta debería volver a ser objeto de análisis para garantizar el cumplimiento de los principios de mejora de la regulación económica, establecidos en el citado artículo 2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio.

Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.



D. Isabel Muñoz Durán
Presidenta



D. José Manuel Ordóñez de Haro
Vocal Primero

INFORME DEL SERVICIO DEL FEDER AL ANTEPROYECTO DE LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO

En relación con su solicitud de informe sobre la propuesta de "Anteproyecto de Ley de Cambio Climático", y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4.2 del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el Informe en las actuaciones económico-financieras, esta Dirección General emite el siguiente Informe.

Las observaciones propuestas van a seguir el esquema de costes asociados de la Tabla de la memoria económica que tuvo entrada en el registro de esta Dirección General con fecha 6 de noviembre de 2015.

Es necesario señalar que la conformidad con los costes asociados propuestos no significa su aprobación, sino que la cofinanciación por el Programa Operativo FEDER de Andalucía 2014-2020 se autorizará por esta Dirección General previa solicitud de alta de operaciones mediante el modelo (FE04), para las acciones concretas y los gastos correspondientes que se presenten para cada operación.

Coste 1. Desarrollo de aplicaciones para el soporte de actividades estadísticas y de control, que permitan el seguimiento y evaluación de las políticas de lucha contra el cambio climático, y mejorar la comunicación y sensibilización ciudadana sobre cambio climático.

Estos costes se corresponden con el órgano gestor Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático, dentro del objetivo específico 2.3.1 del Programa Operativo FEDER de Andalucía 2014-2020, por lo que la Medida correcta es la A1231079M4, en lugar de la A1231079M2.

En cuanto a los gastos que puedan considerarse subvencionables con cargo a esta medida, señalar que deben estar relacionados con el refuerzo de las aplicaciones TIC para el acceso a información del sector público. Estos gastos están en consonancia con los costes propuestos en las tablas relativos a las aplicaciones Inventario Andaluz de Emisiones de gases de efecto invernadero, Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE) y Huella de Carbono.

Es necesario matizar, que el gasto subvencionable debe limitarse a la puesta en marcha de nuevas aplicaciones, a la incorporación de nuevos servicios o nuevas

C/ Juan Antonio Vazante s/n, Edificio Torreblanca. 41092-Sevilla
Telf: 955 065 015. Fax: 955 065 014.



ER-1577/007

funcionalidades en el caso de aplicaciones ya existentes, y a la incorporación de datos o de contenido a dichas aplicaciones. En este último caso, hay que precisar que la incorporación de datos supone sólo el tratamiento necesario para incorporarlos a las aplicaciones, no la obtención de los mismos. Cualquier otro gasto relacionado con estas aplicaciones no es subvencionables con cargo a la Medida propuesta.

La Memoria económica desarrolla los gastos correspondientes al Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE). Los artículos del anteproyecto de Ley que lo regulan (arts. 35 a 43) aparecen señalados en las tablas 1 y 2 como artículos que pueden generar costes, y están referenciados tanto en el coste 1 (del O.E. 2.3.1) como en el coste 2 (O.E. 5.1.1) de las tablas 1 y 2. Existe por lo tanto, en cuanto al SACE, gastos que pueden ser cofinanciados con cargo a Medidas distintas, así que habrá que identificar qué coste del SACE se imputa a cada una.

Pero hay una segunda cuestión. La Memoria económica, en la página 4, describe respecto al SACE dos tipos de costes asociados: el registro y la administración del sistema. Respecto al registro, si damos por supuesto que se trata del desarrollo de la aplicación informática sí podemos considerarlo subvencionable en la Medida 2.3.1, pero la administración del sistema no es subvencionable. No es subvencionable en la Medida 2.3.1 porque no se trata del desarrollo de una aplicación, y no lo es en la Medida 5.1.1 porque no estamos hablando de un conocimiento de base necesario para el desarrollo de estrategias o la elaboración de planes de adaptación, sino que se trata de la gestión que debe hacer la administración con su personal (concretamente el personal de la Oficina de Lucha Contra el Cambio Climático) con un Sistema ya puesto en marcha.

Coste 2. Elaboración del programa de adaptación previsto en el anteproyecto de ley de cambio climático, y elaboración y aplicación de reglamentos.

Estos costes se corresponden con el órgano gestor Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático, dentro del objetivo específico 5.1.1 del Programa Operativo FEDER de Andalucía 2014-2020, por lo que la Medida correcta es la A1511087M4, en lugar de la A1511087M2.

En cuanto a las actuaciones que pudieran ser subvencionables con cargo al objetivo específico 5.1.1 del P.O. FEDER de Andalucía 2014-2020, son aquellas que contribuyan al desarrollo de conocimientos de base y la elaboración de planes en relación con la adaptación al cambio climático y la prevención de riesgos.



La actuación propuesta en las tablas de la Memoria económica, en el coste 2, es la "elaboración del programa de adaptación previsto en el anteproyecto de ley de cambio climático y la elaboración y aplicación de reglamentos". La elaboración del programa de adaptación y de los reglamentos es subvencionable en la Medida propuesta. En cuanto a la aplicación de los reglamentos, no podemos pronunciarnos sobre su subvencionabilidad porque la Memoria económica aportada no aporta información sobre qué gastos conlleva.

Coste 3. Evaluación de riesgos asociados al cambio climático y adaptación.

La evaluación de riesgos asociados al cambio climático y adaptación es subvencionable en la Medida 5.1.1, en tanto que contribuye a construir el conocimiento de base necesario para el desarrollo de estrategias de adaptación al cambio climático y de prevención y gestión de riesgos.

Coste 4. Red de Observatorios de Cambio Climático en Andalucía

Estos costes se corresponden con el órgano gestor Dirección General de Gestión del Medio Natural y Espacios Protegidos dentro del objetivo específico 5.2.2 del Programa Operativo FEDER de Andalucía 2014-2020, por lo que la Medida correcta es la A1522087M1, en lugar de la A1522087M5.

El artículo 21 del anteproyecto de Ley regula la Red de Observatorios de Cambio Climático, su composición, funciones y ámbito de actuación. En este supuesto, no tenemos información sobre los gastos en que se concreta, de manera que no podemos pronunciarnos sobre su subvencionabilidad. La cofinanciación del FEDER se limitará a las inversiones o las medidas para abordar riesgos específicos relacionados con el clima que se puedan proponer y que estén previstas en el Programa Operativo, pero no se podrán cofinanciar los gastos que en general puedan derivarse de la Red de Observatorios.

Sevilla, 4 de diciembre de 2015



Dirección General de
Fondos Europeos
Ricardo Enrique Piña Martínez
Jefe de Servicio del FEDER

C/ Juan Antonio Vizanón s/n, Edificio Torretriana, 41092-Sevilla
Tel: 955 065 015. Fax: 955 065 014.



ER-1577202



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, cumpla 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, atribuyéndolo, en el artículo 149.1.23º, 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 a 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.

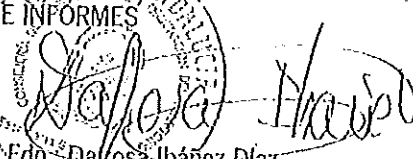
Esta modificación entendemos que podría plantear problemas en su aplicación. En este sentido hay que señalar que según la disposición final primera de la Ley 3/2013, de 24 de julio, la vigencia del plan se extiende, en lo que aquí afecta, hasta el 31 de diciembre de 2017, sin perjuicio de que este prevista 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


Edo. Dalrosá Ibáñez-Díaz

INFORME SSPI00015/16 ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE CAMBIO CLIMÁTICO

Lucha contra el cambio climático. Emisiones de gases de efecto invernadero.

Remitido por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio el anteproyecto de Ley de referencia para la emisión del informe preceptivo que contemplan el artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 7 de marzo de 2016 tiene entrada en el Registro del Gabinete Jurídico el oficio de petición de informe sobre el anteproyecto de Ley andaluza de Cambio Climático, acompañándose el mismo del expediente relativo a su elaboración, aunque no se incluyen las alegaciones efectuadas durante los trámites de audiencia y de información pública, pero sí el informe emitido por la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático para la valoración de aquéllas.

SEGUNDA. El 25 de abril del mismo año, se nos remite por el Servicio de Legislación e Informes el Informe de la Agencia de Defensa de la Competencia 7/2015, de 5 de mayo, sobre el anteproyecto de Ley.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. El presente informe tiene por objeto el anteproyecto de Ley de Cambio Climático (borrador de 3- 4 de marzo de 2016), a través de la cual se propone la regulación de una serie de instrumentos de planificación y otras medidas específicas dirigidas a la lucha contra el cambio climático, en orden, por tanto, a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Debemos destacar el carácter transversal de los contenidos de esta Ley, pues afectaría a sectores tan variados como transportes, energías, vivienda o educación, entre otros muchos, si bien, las competencias autonómicas andaluzas en materia de medio ambiente constituyen el título principal para su aprobación, estimándose correcta por ello la cita, a tales efectos y en la parte expositiva, del artículo 57 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

En este sentido, es claro el criterio del Tribunal Constitucional que sitúa en esta última materia las normas de protección frente al cambio climático, como se expone en sus Sentencias 144/2014, de 22 de septiembre y 28/2015, de 18 de febrero.

SEGUNDA. Esta Ley vendría a colmar la ausencia en el ordenamiento autonómico de una norma que contemple la lucha contra los efectos del cambio climático desde un punto de vista integral, disponiéndose hasta ahora únicamente de planes aprobados por el Consejo de Gobierno en orden a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Se destaca así en la Exposición de Motivos el Plan Andalúz de Acción por el Clima 2007 – 2012 y el Plan Andalúz de Acción por el Clima, Programa de Comunicación, aprobado por Acuerdo de 31 de enero de 2012.

Precisamente, en cuanto a este último y otros posibles instrumentos normativos o de planificación que pudieran estar vigentes, se recomienda determinar la incidencia que en su eficacia tendría la nueva Ley.

No obstante, sí se cuenta con la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía, que también prevé en algún sentido dichas emisiones.

En el ámbito internacional y comunitario son varios los instrumentos que se han aprobado para hacer frente al cambio climático y las emisiones de estos gases, siendo el más relevante el correspondiente a la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE.

Esta Directiva fue la que se transpuso al ordenamiento nacional mediante la Ley 1/2005, de 9 de marzo del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, siendo así que, las actividades que constituyen el objeto de la misma y que así se delimitan en su Anexo I no estarían incluidas en el ámbito de aplicación de la norma proyectada, al menos en lo que se refiere a las medidas de mitigación, según así se deduce del artículo 2, al que posteriormente nos referiremos para hacer ver su imprecisión.

También cabría mencionar en la Exposición de Motivos el Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobado el 11 de diciembre de 2015.

TERCERA. La estructura de la Ley estaría conformada por cinco Títulos, tres Disposiciones Adicionales, cuatro Disposiciones Finales y un Anexo, considerándose que la misma responde a una división coherente de los contenidos del texto.

CUARTA. En cuanto a la tramitación seguida para la elaboración del anteproyecto normativo remitido, de acuerdo con los artículos 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/22206 de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se recomienda motivar debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos se han considerado afectados por la ley proyectada se haya conferido precisamente a través de cada una de las

organizaciones y asociaciones que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

Por otro lado, entre la documentación remitida no se encuentra el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería competente en materia de Hacienda, ex artículo 2.3 del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, que regula la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera.

También debemos recordar la necesidad de recabar el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Andalucía, ex artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

QUINTA. Entrando ya en el análisis pormenorizado del texto, debemos hacer las siguientes observaciones de legalidad:

5.1.- Exposición de Motivos: Debería explicarse con mayor precisión el establecimiento en sede de la Unión Europea de los objetivos de mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero que así se señalan en el párrafo cuarto, con indicación expresa de los instrumentos a través de los cuales se hayan fijado.

En el párrafo décimo se cita por primera vez la Ley estatal 1/2005, no habiéndose hecho hasta entonces, como por el contrario se indica en el texto.

También se considera útil aludir en esta parte expositiva al significado del concepto "cambio climático", por ser sobre el que pivotaría la Ley, pudiendo acudir para ello a lo así establecido en los instrumentos internacionales y comunitarios de referencia en la materia.

5.2.- Artículo 1: La transversalidad de las consecuencias del cambio climático que se predicen del mismo en la parte expositiva de la Ley no se corresponde con la señalización expresa, en este artículo, solo de la economía como ámbito en el que la reducción de la presencia del carbono sea un objetivo de esta disposición.

Por tanto, dado el carácter integral de las políticas públicas de cuya ordenación se trata, pues no inciden únicamente en el sector económico, se recomienda matizar lo así dispuesto en el primer párrafo de este artículo primero.

5.3.- Artículo 2.1: Nos parece confusa la distinción efectuada entre la materia de mitigación y la de adaptación para delimitar el ámbito de aplicación de la Ley. Así, no la entendemos teniendo en cuenta que la separación entre ambas materias solo se contempla expresamente en la Ley para definir el contenido del Plan Andaluz de Acción por el Clima, mientras que en otros apartados de la norma, al regular otras medidas, no se contempla de forma específica dicha diferenciación, además de que la comunicación también se prevé como una de las líneas del mencionado Plan.

Por tanto, han de quedar claramente establecidas cuáles serían las actividades a las que resultaría de aplicación la Ley, distinguiéndose, en su caso, según las medidas de las que se trate, explicándose ello adecuadamente en la Exposición de Motivos.

En cualquier caso, excluyéndose de su ámbito, en lo que a mitigación respecta, aquellas actividades incluidas en el régimen del comercio de derechos de emisión, deberían indicarse cuáles serían actualmente las normas configuradoras de dicho régimen, debiendo entenderse constituido - pues así además se deduce de la Exposición de Motivos - por la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE, así como por la norma estatal a través de la cual se transpuso aquélla, es decir, la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

En este sentido, dado que, a su vez, el ámbito de aplicación de la norma estatal se define por referencia a su Anexo I, en el que se determinan las actividades afectadas, no solo en atención a su naturaleza, sino también por referencia a la superación de los umbrales de capacidad de emisión fijados en el mismo, debe entenderse que la exclusión de la Ley autonómica vendría determinada también por ambos criterios.

Esta misma consideración ha de aplicarse en el Anexo de la Ley proyectada al definir el concepto de "emisiones difusas".

Además, deben fijarse los puntos de conexión territorial con la Comunidad Autónoma de Andalucía que deberían aplicarse a las actividades correspondientes para concluir su sometimiento a la presente Ley, teniendo en cuenta que las competencias autonómicas andaluzas se ejercen y sus normas son eficaces en el territorio de Andalucía, según, respectivamente, los artículos 7 y 43 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

5.4.- Artículo 5.1: Aunque resulte obvio, la Constitución sería la norma fundamental a tener en cuenta para determinar las competencias de las respectivas Administraciones Públicas en la materia.

5.5.- Artículo 6.3: Deberían establecerse cuáles de las funciones previstas en general para las Comisiones Interdepartamentales en el artículo 31.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, además de la emisión de Informe previo a la aprobación del Plan Andalucía de Acción por el Clima y de sus revisiones, deberían corresponder a la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático y preverse así por el Consejo de Gobierno al crearla, de manera que se especifiquen así tales funciones con el grado de determinación exigible y en relación con los objetivos que se señalan en el resto del apartado 3 del precepto analizado

5.6.- Artículo 7: En cuanto a la Oficina Andaluza de Cambio Climático, dado que se le atribuyen funciones cuyo ejercicio podría significar actuaciones con efectos frente a terceros, como podrían ser las de formar, informar y asesorar a las empresas en materia de mitigación, comunicación y adaptación al cambio climático, su naturaleza podría ser más bien la de órgano, de acuerdo con el artículo 13.2 de la Ley de Administración de la Junta de Andalucía, en lugar de la de unidad administrativa, atribuida así en el texto remitido.

Además, debe procurarse deslindar adecuadamente y de forma clara las funciones de esta Oficina respecto a las de la Comisión Interdepartamental, apreciándose al respecto que, por ejemplo, las funciones señaladas en el apartado 2, subapartados a) podrían confundirse con las atribuidas a la Comisión en el artículo 6.3.e).

5.7.- Artículo 8.1: No parece que se determinen con la claridad exigible los destinatarios del Plan Andaluz de Acción por el Clima, dada la indefinición de la referencia como tales a "agentes sociales y económicos".

Por otro lado, estimamos que sería irrelevante que la Ley calificara directamente al Plan Andaluz de Acción por el Clima como reglamento, pues éste es un concepto técnico jurídico de carácter general cuya delimitación no corresponde a esta Ley.

5.8.- Artículos 10.2 y 11.2: Deben establecerse los efectos para los que se definen las áreas estratégicas. En efecto, si los Programas de Mitigación y de Adaptación únicamente fueran aplicables en el ámbito de éstas, así debería indicarse expresamente.

5.9.- Artículos 10.3.g), 11.3.f) y 12.2.e): Teniendo en cuenta la falta de claridad al delimitar el ámbito subjetivo del Plan, según antes hemos expuesto, se recomienda indicar los sujetos que deberían soportar en principio los costes globales estimados en cuestión, cuyo cálculo formaría parte del contenido del Programa respectivo.

5.10.- Artículo 15: Este precepto, sobre los planes municipales de cambio climático, ha de ponerse en relación con el apartado de la Exposición de Motivos en el que estos instrumentos son situados "*en el ámbito de las competencias propias de los municipios*", de modo que han de indicarse cuáles serían las competencias propias locales que estarían precisamente implicadas en la aprobación municipal de dichos planes, debiendo su contenido, por tanto, responder al ejercicio de estas competencias. Todo ello sin perjuicio de que se puedan tener en cuenta otros títulos de actuación que no respondan al concepto técnico jurídico estricto de "competencias propias", ya como competencias distintas de las propias, ya como competencias delegadas, o bien como competencias transferidas, sin perjuicio, en ese caso, de que se indiquen así en la parte expositiva de la Ley.

5.11.- Artículo 15.1: Sin perjuicio de la observación general que acabamos de hacer sobre este artículo, en relación con el apartado 1 en concreto, debemos señalar que habría que especificar el alcance del concepto de "población total vinculada" empleado en el mismo.

5.12.- Artículo 15.2: Ha de expresarse si los Planes Municipales solo pueden recaer sobre tales áreas estratégicas.

5.13.- Artículo 15.5: Entendemos que la llamada efectuada en este apartado a los Municipios con población inferior a 50.000 habitantes para que incorporen medidas contra el cambio climático en los instrumentos de actuación de su competencia no constituye más que una norma programática, no tratándose de imponer una condición de validez y de eficacia de aquellos instrumentos.

En caso contrario, el mandato debería ser más concreto, en cuanto a la delimitación de su ámbito de aplicación como en su contenido.

En cualquier caso, se advierte la falta de uniformidad en los apartados 1 y 5 al referirse al límite de población aplicable, pues el calificativo de "vinculada" no aparece en el último.

5.14.- Artículo 17.3: Dado que esta previsión afectaría al procedimiento de evaluación ambiental estratégica de los planes en cuestión, procedimiento para el se dispone de la correspondiente normativa específica, se recomienda que se modifique esta última para introducir la valoración del cumplimiento por tales planes de las determinaciones del apartado 2 y los trámites a seguir para llevar a cabo dicha valoración, realizándose de este modo los objetivos de simplificación normativa y de ordenación sistemática de la misma.

5.15.- Artículo 19: Se advierte que las determinaciones relativas a los Escenarios Climáticos de Andalucía deberían incluirse en la regulación que en los preceptos anteriores se disponga sobre el Plan Andaluz de Acción por el Clima, en cuanto resultarían ser menciones necesarias de dicho Plan, a los efectos de comprender así la remisión que ahora se hace en el artículo 19.2 a este instrumento.

5.16.- Artículo 20: Debería establecerse la relación que existiría entre el Inventario Nacional de Emisiones Contaminantes a la Atmósfera y el Inventario Andaluz de Emisiones de gases de efecto invernadero.

Por otro lado, resulta indeterminado el contenido previsto en el apartado 2 para el Inventario Andaluz de Emisiones de gases de efecto invernadero, desconociéndose cuáles serían las fuentes que suministrarían la información respectiva y cuáles los datos en concreto que deberían integrar la misma.

5.17.- Artículo 21.2 y .3.a): Dada la indefinición en el proyecto de los conceptos de "centros de investigación" y de "agentes de generación de conocimiento del Sistema Andaluz de I+D+i", habría que determinar si se pretende identificar como tales a algunos de los referidos en la Ley 16/2007, de 3 de diciembre, de Ciencia y Conocimiento de Andalucía. En este sentido, téngase en cuenta que en esta última norma se alude al "Sistema Andaluz del Conocimiento".

Respecto a la Ley 16/2007, se recomienda procurar la debida coherencia sistemática del ordenamiento y para ello, aclarar la relación entre aquélla y la proyectada.

5.18.- Artículo 22.3: Resulta excesivamente indeterminado el ámbito y el alcance de las obligaciones impuestas en este artículo, pues, prácticamente todas las personas físicas y jurídicas estarían sujetas a las mismas, de modo que debería especificarse cuál sería el criterio o los criterios determinantes de la imposición de tales deberes legales, así como el contenido de éstos.

5.19.- Artículo 23.4: La previsión de que las líneas de investigación prioritarias formen parte del Plan Andaluz de Acción por el Clima debería trasladarse a los artículos 8 y siguientes, sobre dicho Plan.

5.20.- Artículo 24: Previéndose en este artículo la inclusión del cambio climático en los contenidos de los planes de estudio, tanto de la educación universitaria como de la no universitaria, se recomienda que, por razones de seguridad jurídica y para evitar la dispersión normativa, ello se haga mediante la modificación de las normas sectoriales correspondientes, como podrían ser la Ley 15/2003, de 22 de diciembre, de Universidades de Andalucía y la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía.

5.21.- Artículo 25.2: Entendemos que no se pretende alterar el régimen jurídico de las funciones del Consejo Andaluz de Medio Ambiente, establecido actualmente en el Decreto 57/1995, de 7 de marzo, por el que se crea dicho órgano, debiendo preverse expresamente en caso contrario.

5.22.- Artículos 28 a 30: Parece que pretende hacerse depender la efectividad de las medidas de mitigación establecidas en estos preceptos de su inclusión en el Programa de Mitigación del Plan Andaluz de Acción por el Clima.

De ser así, entendemos que tales medidas de mitigación deberían trasladarse al Capítulo I del Título II, sobre el Plan Andaluz de Acción por el Clima y el Programa de Mitigación, por constituir el Plan el instrumento fundamental de establecimiento de dichas medidas.

5.23.- Artículo 28.1: Debe explicarse en la Exposición de Motivos la cuantificación establecida en este precepto del objetivo de mitigación de emisiones difusas previsto para 2020. Así, ha de aclararse por qué se señala como tal el de no incrementar el nivel de emisiones difusas de gases de efecto invernadero por habitante y año con respecto a 2005, mientras que en la parte expositiva de la Ley se hace referencia a que a España le corresponde emitir en 2020 y en el sector difuso un 10% menos que en 2005, según la Unión Europea.

En este sentido, nos remitimos a la observación hecha anteriormente sobre la parte expositiva y nuestra recomendación para que se expliquen con mayor precisión los objetivos de mitigación de emisiones fijados en el ámbito de la Unión Europea.

5.24.- Artículo 28.2: Habría que incluir también la normativa básica estatal como referencia a los efectos de revisar el objetivo antes indicado.

5.25.- Artículo 31.1 y .3: Hemos de advertir que, a pesar del silencio al respecto que se aprecia en este precepto, la actuación por terceros sobre los terrenos de dominio público precisaría del título jurídico correspondiente, según la legislación patrimonial y contractual respectiva.

5.26.- Artículo 31.3: Resulta indeterminada la referencia al Fondo de CO2 si no se completa con la remisión al artículo 46, que lo prevé.

En cualquier caso, debería aclararse cuál sería la relación que en su caso se establecería entre el titular de la actividad y el mencionado Fondo, en cuya virtud, sería éste el que ejecutaría el proyecto de compensación.

5.27.- Artículo 31.4: Previstas las Unidades de Absorción únicamente en este precepto, sobre proyectos de compensación, debería aclararse si dicha figura sería también de aplicación en el ámbito del artículo siguiente, sobre proyectos de autocompensación, como así parece deducirse del Anexo, al definir tales Unidades en referencia a uno y a otro tipo de proyectos.

5.28.- Artículo 33.2: Deben determinarse las consecuencias jurídicas ligadas a la calificación como proyecto de fijación de carbono de interés prioritario.

5.29.- Artículo 33.3: Cabe preguntarse porqué se admite la entrega de unidades de absorción provenientes de los proyectos de compensación y no de los proyectos de autocompensación. Debería motivarse, por tanto, esta diferenciación.

Respecto al concepto de "balance de carbono neutro", debería definirse el mismo en el Anexo.

5.30.- Artículo 34: En cuanto a los efectos de la calificación como Municipio, Agrupación de Municipios, Mancomunidad o Consorcio de baja emisión, legalmente tan solo estaría prevista su posible relevancia a los efectos de la obtención de subvenciones, de acuerdo con el apartado 3 de este mismo artículo.

Teniendo en cuenta lo previsto en el apartado 2, se recomienda aclarar si solo pueden recibir esta consideración los municipios que contaran con un Plan Municipal de Cambio Climático, o si también podrían hacerlo aquellos no obligados legalmente a aprobar este instrumento y que por ello no lo tuvieran. En su caso, debería también aclararse si tendría trascendencia a los efectos de esta calificación la circunstancia de que las obligaciones de comunicación e información se hubieran incumplido por un municipio que, no estando obligado a tener este Plan, sí lo hubiera aprobado voluntariamente.

Por otra parte, debería precisarse el concepto de "agrupación de municipios", partiendo para ello de la normativa general en materia de régimen local, constituida principalmente por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

5.31.- Artículos 35 y siguientes: Nos remitimos, para su debido cumplimiento, a las observaciones hechas por el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su Informe 7/2015, de 5 de mayo, sobre el anteproyecto de la Ley, acerca de la exigencia de motivar adecuadamente la necesidad y proporcionalidad de las obligaciones correlativas al Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones.

En su caso, deberían delimitarse con nitidez suficiente las actividades que estarían comprendidas en el ámbito de aplicación del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones, sin perjuicio de que el criterio relativo al "nivel de emisiones significativo" quede pendiente de su desarrollo reglamentario.

Así, habría que aclarar si el Sistema podría tener por objeto solo las actividades correspondientes a las determinadas como áreas estratégicas prioritarias en el Programa de Mitigación del Plan Andaluz de Acción por el Clima (artículo 10).

5.32.- Artículo 35.2: La exclusión aquí prevista es reiterativa de la ya dispuesta con carácter general en el artículo 2.1.a) de la misma Ley, de modo que, como advertimos al estudiar ese precepto, debe identificarse la normativa actual de regulación del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

5.33.- Artículo 35.4: Consideramos necesario un mayor grado de concreción en la remisión a reglas de agregación para integrar todas las emisiones de las actividades de los establecimientos bajo una misma entidad operadora, sobre todo teniendo en cuenta la imposición de obligaciones legales que derivaría de la superación del nivel de emisiones correspondiente.

5.34.- Artículo 36.2.apartados a) y c): Debería establecerse, en su caso, la diferencia que existiría entre la auditoría anual de emisiones y el informe, también anual, de emisiones.

5.35.- Artículo 36.2.c): Ha de indicarse cuál debería ser el contenido de la declaración responsable, señalándose sobre qué extremos versaría la misma.

5.36.- Artículo 37.1: Como antes veíamos, en el artículo 35.1 se prevé con carácter general el Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones como instrumento de actuación respecto a actividades que tengan un nivel de emisión significativo. En cambio, el régimen obligatorio de inclusión en el Sistema en su modalidad de compensación se delimita, no solo en atención a la superación del nivel de emisiones que se fije reglamentariamente, sino también, con carácter alternativo, al del nivel del consumo energético de la actividad correspondiente.

Por tanto, debería resolverse esta aparente contradicción.

En cuanto al requisito relativo a que presenten un elevado potencial de mitigación, debería precisarse el mismo.

5.37.- Artículo 37.2: Ha de especificarse qué se entiende por "organismo acreditado".

Por otro lado, también habría que concretar el alcance de la validación del Informe anual de emisiones que se atribuye a la Consejería.

5.38.- Artículos 39 y 40: Teniendo en cuenta la diferencia que, en su caso, se establezca definitivamente entre informe y auditoría, deberían definirse con el rigor técnico jurídico necesario y con la claridad y precisión exigibles los límites y alcance de la auditoría de emisiones previstos en el artículo 39, de modo que quede claro cuál sería el régimen que se pretende establecer respecto a dicha auditoría, tanto sobre su concepto, como respecto a su aplicación, en relación además con el concepto de valores de referencia al que se refiere – entendemos que de forma imprecisa – el artículo 40.

En cuanto a este último, se recomienda aclarar si la cuantificación inicial de los valores de referencia y sus posteriores revisiones correspondería también a un reglamento.

5.39.- Artículo 42.2: Ha de indicarse a qué acreditación se hace referencia para su exigencia a las Entidades Colaboradoras en la Inspección.

5.40.- Artículo 43: No se determinan las consecuencias de la no obtención del Certificado del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones.

Debería indicarse expresamente si únicamente las personas sujetas al régimen obligatorio de dicho Sistema podrían obtener este certificado, o si también podrían solicitarlo las del régimen voluntario, careciendo de justificación, a nuestro juicio, la primera opción.

5.41.- Artículo 44: Debemos hacer una observación principal sobre la regulación dispuesta en este precepto acerca de la Huella de Carbono, relativa así a la competencia de la Comunidad Autónoma andaluza para su aprobación, una vez que en el Estado ya existe el Registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono, creado por el Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo.

A tales efectos, parece claro la propia disposición estatal, al declararse en su parte expositiva que *"Los instrumentos previstos se complementan con los establecidos en algunas comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, permitiendo la existencia de registros en sus respectivos territorios y buscando la compatibilidad entre los mismos."*

En cualquier caso, una vez constatada la competencia autonómica para disponer de su propio registro, deberían establecerse claramente la relación que existiría entre el estatal y el andaluz.

5.42.- Artículo 44.1: Entendemos que debe mejorarse la delimitación de los sujetos que podrían registrar la denominada Huella de Carbono, pues nos parece imprecisa la referencia de forma separada a comercios andaluces y a servicios, como también a productos y equipos industriales, agroalimentarios y pesqueros, de modo que quede claro cuáles serían las actividades respecto a las que sus titulares podrían calcular y registrar dicha Huella, debiendo hacerse de forma coherente con el ámbito material de aplicación de la Ley previsto con carácter general en el artículo 2.

Este esfuerzo de determinación sería necesario también respecto al punto de conexión territorial que ha de concurrir en tales actividades, aspecto en el que se muestra confusa la redacción propuesta, la cual no prevé ni tan siquiera este criterio para el subapartado b) y en cambio sí para el a), aunque en este último no parece que de forma homogénea.

5.43.- Artículo 44.3: Debe quedar claramente delimitado el contenido respectivo de los tres instrumentos registrales que se prevén en la Ley, cuales son el Registro de la Huella de Carbono de Productos y Servicios (artículo 44), el Inventario Andaluz de Emisiones de gases de efecto invernadero (artículo 20) y el Registro del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (artículo 41), para evitar su solapamiento.

5.44.- Artículo 43.3 y 4: Resulta confuso el régimen de gestión previsto de este Registro en cuanto a la determinación del órgano competente para ello. Así, la salvedad hecha de su posible descentralización en otras consejerías distintas de la competente en materia de cambio climático no contribuye a clarificar dicho régimen, debiendo por tanto precisarse el alcance jurídico de esta referencia.

5.45.- Artículo 44.4: Debe identificarse la acreditación exigible a la entidad emisora de la certificación correspondiente.

5.46.- Artículo 44.7: Téngase en cuenta la posible prestación de un servicio sin vinculación a un establecimiento.

5.47.- Artículo 45.1: En el subapartado a) se prevé la posible introducción en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de un criterio de adjudicación consistente en la valoración de la disponibilidad por el licitador de la huella de carbono de los productos o servicios objeto del contrato respectivo.

Haciéndose referencia únicamente a las licitaciones que tengan por objeto productos y servicios podrían entenderse excluidas las obras y las concesiones o gestión de servicios públicos. Por tanto, aclárese este dato.

En el subapartado b), la referencia debe hacerse a "los licitadores", en lugar de a "la persona o entidad licitante".

En cuanto a la procedencia de este criterio, en principio, al preverse la ponderación de una característica medioambiental del servicio o producto objeto de contratación, resultaría conforme al artículo 150.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, así como con el artículo 67.2 de la nueva Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, del Parlamento Europeo y del Consejo, de Contratación pública y que deroga la Directiva 2004/18/CE.

Sin embargo, dado que la huella de carbono solo se prevé en el artículo 48.1 de la Ley para su obtención por comercios andaluces y titulares de servicios prestados en Andalucía (para los fabricantes de productos o equipos Industriales, agroalimentarios y pesqueros no se indica un punto de conexión territorial), habría que comprobar la incidencia que sobre el tratamiento igualitario de los licitadores podría tener la inclusión de la disponibilidad de esta huella entre los criterios de adjudicación. Así, ello significaría que solo licitadores vinculados con el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía pudieran aportar la denominada como huella de carbono, de manera que los mismos ostentarían una posición de ventaja respecto al resto, ventaja que sería inadmisibles por tanto por vulnerar el principio de igualdad en contratación. En tal sentido, téngase en cuenta el criterio de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa contrario a que la implantación de las empresas en un territorio puede ser utilizada como criterio discriminatorio a la hora de valorar las ofertas, expresado así en su Informe 9/09, de 31 de marzo.

Además, no podría ignorarse lo previsto en el artículo 10 del Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, acerca de que, *"A efectos de lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, el órgano de contratación podrá incluir entre las consideraciones de tipo medioambiental que se establezcan en el procedimiento de contratación, las relativas a la huella de carbono, que podrán acreditarse mediante certificados equivalentes u otros medios de prueba de medidas equivalentes de gestión medioambiental."*, norma que habría que considerarla aprobada por el Estado en el ejercicio de sus competencias de legislación básica medioambiental y de coordinación de la planificación general de la actividad económica (Disposición Final segunda del Real Decreto 163/2014), y que vendría referida exactamente a la huella de carbono inscrita en el registro estatal.

Sin perjuicio de lo dicho hasta ahora, se recomienda atender a las previsiones de la Directiva de contratación sobre la consideración del cálculo del coste del ciclo de vida como criterio de adjudicación, regulado así en sus artículos 67.2 y 68.

5.48.- Artículo 45.2: Estableciéndose en el mismo la actualización del Catálogo de Bienes y Servicios Homologados de la Junta de Andalucía para la incorporación al mismo de la Huella de

Carbono de los productos y servicios inscritos en el mismo, debería regularse el procedimiento a seguir para ello y las consecuencias jurídicas de que no se efectuara tal actualización.

En cualquier caso, esta previsión parece que solo alcanzaría a los bienes y servicios que ya estuvieran incluidos en el Catálogo a la entrada en vigor de la Ley, de modo que consideramos que debería ubicarse en una disposición transitoria. Ello sin perjuicio de nuestra recomendación para que se regule la incorporación de la Huella de Carbono respecto a aquellos bienes y servicios que fueran catalogados durante la vigencia ya de la nueva Ley.

5.49.- Artículo 46: Ha de especificarse la naturaleza jurídica que tendrá el Fondo CO2, debiendo resolverse, por tanto, su posible consideración como uno de los fondos sin personalidad jurídica previstos en el artículo 5.3 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, supuesto en el que, para definir su régimen jurídico, habría que estar a la Disposición adicional decimotercera de la Ley 7/2013, de 23 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2014.

5.50.- Artículo 46.3.b): Si se está previendo la afectación de determinados recursos a los fines vinculados a dicho Fondo en aplicación de lo dispuesto en el artículo 9.1.h) del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, así debería indicarse.

5.51.- Artículo 48.1.b): En aras a respetar el principio de proporcionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora, debería preverse en los apartados correspondientes la posible subsanación de la documentación que se presentara en los trámites establecidos en los artículos 36.2.b) y 37.2.a) de referencia, de modo que la no atención o la cumplimentación indebida del trámite de subsanación conferido en su caso pudiera significar la comisión de la infracción.

5.52.- Artículo 48.2: Prever la obstaculización de la labor de la Administración como circunstancia determinante de la recalificación de las infracciones leves como graves puede resultar impreciso, toda vez que, de las tres infracciones previstas como leves, parece que la consistente en no facilitar la información que se solicite por la Administración (artículo 49.b)) podría significar siempre o en la mayoría de los casos dicha obstaculización.

5.53.- Artículo 49.c): Entendemos que, en aras a aplicar con el debido rigor las exigencias derivadas del principio de tipicidad, deberían especificarse las obligaciones impuestas en la Ley y cuyo incumplimiento estaría tipificado como infracción leve, en principio.

5.54.- Artículo 51.1.a): El subapartado f) del artículo 48 al que se remite no existe, pareciéndonos que el propósito ha sido el de hacerlo al e), según la relación de éste con lo regulado en el precepto ahora analizado.

5.55.- Artículo 55.3: Previéndose que el plazo conferido en un primer requerimiento del que dependa la imposición de multas coercitivas nunca sea inferior a tres meses, le recomendamos valorar

la compatibilidad de la duración señalada para este plazo con la de aquellos que puedan regir en cada caso para aquellas obligaciones cuyo incumplimiento pueda suponer la comisión de la infracción.

5.56.- Artículo 56.2: Se recomienda determinar con mayor exactitud el órgano competente para la incoación de los procedimientos sancionadores, debiendo identificarse también aquel al que correspondería su instrucción, teniendo en cuenta para ello que, según el artículo 134.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración Pública y Procedimiento Administrativo Común, *"Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos."*, regla reiterada en el artículo 63.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya entrada en vigor se producirá el 2 de octubre de 2016.

5.57.- Artículo 56.3: De acuerdo con los preceptos legales que acabamos de citar, ha de preverse la debida separación entre ambas fases y atribuírselas a órganos distintos para el caso de hechos que excedan del ámbito provincial.

5.58.- Disposición adicional primera: Debería determinarse el destinatario de la información cuya aportación por las Consejerías aquí se prevé.


5.59.- Disposición transitoria primera: Entendemos que este régimen transitorio sería también de aplicación en el ámbito del régimen voluntario del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones, por remisión del artículo 38 a los artículos 36 y 37, debiendo expresarse así en su caso.

Es cuanto tengo el honor de someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.


En Sevilla, a 26 de abril de 2016
El Letrado de la Junta de Andalucía.

Fdo. Antonio Lamela Cabrera

JUNTA DE ANDALUCÍA

	CONSEJ. HACIENDA Y ADMIN. PÚBLIC. DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS (29100020200000)
	SALIDA
	16/03/2017 09:50:29
	2017203300012503

CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS

	CONSEJ. MEDIO AMB. ORDEN. TERRIT. S.G.T. CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (42100020100000)
	ENTRADA
	16/03/2017 09:50:29
	2017203300012503

Fecha: 15 de Marzo de 2017

Destinatario:

Su referencia: SGT/SWL/DID/949/2014

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Nuestra referencia: IEF-00052/2017

S.G.T. CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Asunto: Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático
AV. Manuel Siurot 50 41071 - SEVILLA

Ha tenido entrada en esta Dirección General, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera, oficio de esa Secretaría General Técnica, por el que se presenta la documentación solicitando informe al nuevo borrador del "Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático".

Tramitación de documentación que acompaña al informe:

La solicitud se realiza mediante escrito con número de registro de entrada 2017/7240 de fecha 10 de febrero de 2017, al que se adjuntan copias del proyecto del nuevo texto normativo, y de la memoria económica.

Con fecha 3 de junio de 2016 se emite por esta Dirección General un primer informe sobre la versión anterior del texto normativo, en el que se analiza el contenido de la incidencia económica del mismo, y se realizan una serie de observaciones que son subsanadas en la nueva versión que ahora se solicita informe.

Dado el tiempo transcurrido desde aquel informe y la adaptación del texto con un nuevo enfoque procedimental sobre el Sistema de Mitigación de Emisiones, es conveniente emitir un nuevo informe en el que actualicen los datos y se explique las incidencias en términos económicos de este nuevo texto, sustituyendo al anteriormente referido.

Puesto que las actuaciones que desarrolla el Anteproyecto de Ley están financiadas en su mayor parte con FEDER, y ya se contaba con un informe de la Dirección General de Fondos Europeos

Oficina de Atención al Ciudadano, Edificio Torreón, Plaza de la Constitución
41032 - SEVILLA

1/17

FERNANDO CASAS PASCUAL			15/03/2017	PÁGINA: 1 / 17
VERIFICACIÓN	NH2Km1746B9BA3BE236D69FB1A9FE4	https://vs050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		

de fecha 9 de diciembre de 2015, lo consideramos parte integrante de este expediente, actualizando su contenido acorde con los datos económicos de este informe.

Con fecha 10 de marzo de 2017 se recibe respuesta al requerimiento efectuado por esta Dirección General de fecha 24 de febrero de 2017, por el que se le solicita actualización de la información económica contenida en la última memoria que figuraba en el expediente anterior de fecha 05/11/2015, insertando así una nueva memoria de fecha 10/03/2017, y se concretan algunos aspectos relacionados con las medidas del SAER detallados en la memoria que acompaña al presente expediente IEF 52/2017.

Antecedentes:

El punto de partida de esta norma se encuentra, por un lado, en las políticas de mitigación, que persiguen reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar la capacidad de sumidero de dióxido de carbono y, por otro lado, en las de adaptación, con la que se pretende reducir la vulnerabilidad del medio ambiente, de la economía y de la sociedad a los inevitables efectos del cambio climático. En el marco del Protocolo de Kioto, se fija el compromiso de la Unión Europea a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 8% en el periodo 2008-2012 (con relación a los niveles del año base, 1990 para dióxido de carbono, metano y óxido nítrico y 1995 para tres grupos de gases fluorados) y después, el objetivo hasta 2020 es de reducir las emisiones en un 20% respecto a 1990, repartidos entre los sectores industriales afectados por el régimen del comercio de derechos de emisión y los sectores difusos. En el Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2014 se adoptaron conclusiones sobre el nivel de ambición para 2030 (reducción emisiones totales en un 40% respecto a 1990, dentro de las cuales corresponde un 30% de reducción de emisiones difusas respecto a 2015 para en conjunto de la Unión). Su distribución entre los Estados Miembros según el PIB relativo está en fase de propuesta.

Asimismo ha tenido lugar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (COP21), del 30 de noviembre al 11 de diciembre de 2015, en París, donde se alcanzó un acuerdo para una acción universal sobre el cambio climático a partir de 2020.

Para conseguir dicho objetivo la producción normativa ha sido dilatada y prolija, emanada tanto de las instituciones europeas, como del Estado y de la propia Comunidad Autónoma de Andalucía.

En el ámbito europeo, la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de

FERNANDO CASAS PASCUAL		15/03/2017	PÁGINA: 2 / 17
VERIFICACIÓN	NH2Kmf746B9BA3BE236D69FB1A9FE4	https://vs050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

efecto invernadero en la Comunidad, dentro del Programa Europeo de Cambio Climático y sus posteriores modificaciones.

En el ámbito estatal, la transposición de esa Directiva la sustenta la principal norma con rango de Ley orientada a la lucha contra el cambio climático, la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

En nuestra Comunidad Autónoma, diversos Acuerdos de Consejo de Gobierno han dado lugar a iniciativas como la Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático, el Plan Andaluz de Acción por el Clima 2007-2012, el Programa de Adaptación (para la reducción de gases de efecto invernadero, alcanzándose en 2012 el 21% de reducción respecto a 2004, y el fomento de la capacidad de sumidero) y el Programa de Comunicación (trasladando a la sociedad andaluza la necesidad de acompañar el desarrollo socioeconómico con la reducción significativa de gases de efecto invernadero). En materia de energía en la Comunidad Autónoma cuenta con su Ley propia, la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía.

Las emisiones de gases de efecto invernadero se clasifican en dos grandes bloques, uno de ellos lo forman las emisiones de gases de las actividades industriales, con una legislación aplicable especialmente amplia, el otro lo forman el resto de las emisiones que provienen de los llamados sectores difusos (transporte, residencial, comercial e institucional, sector agrario, gestión de residuos, los gases fluorados y las actividades industriales no incluidas en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión etc.), en el que no existe suficiente regulación, motivo que justifica el presente proyecto de Ley, cuya finalidad es fomentar las medidas de mitigación en estos sectores, con el objeto de establecer un marco normativo integrado para la lucha contra el cambio climático en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El borrador de Anteproyecto de ley promueve la importancia de una cultura climática, y un régimen de transparencia, incidiendo en el conjunto de las áreas de mitigación y en materia de adaptación se deberá incorporar en la planificación sectorial teniendo en cuenta las sinergias y efectos cruzados entre áreas.

Objeto del Anteproyecto de Ley:

Constituye el principal objeto del presente Anteproyecto de Ley la lucha contra el cambio climático, para lo cual se pretende:

FERNANDO CASAS PASQUAL		15/03/2017	PÁGINA: 3 / 17
VERIFICACIÓN	NH2Km1746B8BA3BE236069FB1A9FE4	https://vs060.juntadeandalucia.es/verificafirma	

- a) Establecer los objetivos y medidas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero e incrementar la capacidad de los sumideros de CO₂.
- b) Reducir el riesgo de los impactos del cambio climático.
- c) Definir el marco normativo para la incorporación de la lucha contra el cambio climático en las principales políticas públicas afectadas, de acuerdo con los conocimientos técnicos y científicos disponibles.

Se aplicará, en materia de mitigación, a las actividades que generen emisiones o absorciones de gases de efecto invernadero, tanto de titularidad pública como privada (excluidas las regladas en la Ley 1/2005 ya citada), y, en materia de adaptación al cambio climático, a las actividades con incidencia en las áreas estratégicas de adaptación.

Entre los principales instrumentos de planificación que regula la norma, en su Título II, se encuentra el Plan Andaluz de Acción por el Clima, como un instrumento general de planificación de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la lucha contra el cambio climático, cuyas determinaciones obligan a las distintas administraciones que ejerzan sus funciones en el territorio andaluz y a las actividades incluidas en el ámbito de este borrador de norma.

En esta norma se establece su naturaleza jurídica y contenido, y se determina la competencia y el procedimiento para tramitar su aprobación. Dicho Plan Andaluz de Acción por el Clima es de naturaleza reglamentaria, está integrado por tres programas, de Mitigación, de Adaptación y de Comunicación. Su formulación y posterior aprobación corresponden al Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de cambio climático.

Su elaboración corresponde a la Consejería competente en materia de cambio climático y tendrá vigencia indefinida, con revisiones de su contenido ante alteraciones sustanciales de las condiciones del entorno según se defina en el propio Plan, y, en todo caso, cada seis años.

La persona titular de la Consejería competente en materia de cambio climático presentará anualmente al Consejo de Gobierno una memoria sobre el grado de cumplimiento de este Plan y sus Programas.

Valoración de la Incidencia Económico-Financiera:

Según consta en la memoria económica actualizada de fecha 10/03/2017, y tomando de referencia los datos cualitativos de la anterior de fecha de entrada 05/11/15, de la aplicación del

FERNÁNDO CASAS PASCUÁL		15/03/2017	PÁGINA: 4 / 17
VERIFICACIÓN	NH2Km1746B9BA3BE236D89FB1A0FE4	https://vs050.juntadeandalucia.es/verificar/Firma	

Anteproyecto de Ley derivan nuevas actuaciones cuyos costes asociados por anualidades y categoría de gasto, se reflejan en el cuadro siguiente:

Costes	2017	2018	2019	2020	Total
1.- Desarrollo de aplicaciones para el soporte de actividades estadísticas y de control, que permitan el seguimiento y ejecución de las políticas de lucha contra el cambio climático y mejora la comunicación y sensibilización ciudadana sobre Cambio Climático. Gastos iniciales y mantenimiento del sistema para las aplicaciones Invercaja (Arts. 20 y 21). SAER (Arts. 35 H 4) y Inicia de Carbono (Arts. 45 y 47)	260.000	260.000	260.000	570.000	1.350.000
2.- Elaboración del programa de adaptación previsto en el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y transición energética y aplicación de iniciativas. (Arts. 6, 8 al 14, 20, 21, 34-44)	330.000	330.000	335.000	675.000	1.670.000
3.- Evaluación de riesgos asociados al cambio climático y adaptación. (Art. 11)	1.600.000	500.000	500.000	500.000	2.500.000
4.- Red Observatorio Cambio Climático (Art. 21)	1.000.000	1.000.000	500.000	500.000	2.500.000
Total	2.550.000	2.090.000	1.595.000	2.195.000	8.230.000

Según indican en la memoria actualizada las actuaciones que no se han ejecutado en 2016, se propondrán su incorporación en la próxima reprogramación. Se ha considerado en esta memoria que se producirá en 2020 con los importes siguientes: 260.000 euros (Categoría de Gasto A1231079M4), 335.000 euros (Categoría de Gasto A1511087M4) y 500.000 euros (Categoría de Gasto C14A0761M1).

Además del gasto anterior, en la memoria anterior se especificaba que la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio tiene ya programadas actuaciones que viene realizando de lucha contra el cambio climático, incluidas en sus presupuestos y que quedan contenidas en el marco del Anteproyecto de Ley.

Respecto de las inversiones, indican en esa memoria, que estarán sujetas a la disponibilidad presupuestaria y su valoración específica quedará sujeta, en la mayoría de los casos, del posterior desarrollo reglamentario.

La memoria económica citada toma de referencia la versión final del programa operativo FEDER para Andalucía, presentada el 22 de julio de 2015 y aclara que las medidas de la ley 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. Al mismo tiempo, se generan proyectos de compensación que se dirigen a aumentar el patrimonio natural de Andalucía.

Igualmente advierte que de la aplicación de las obligaciones derivadas del Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático no se generará ningún incremento de gasto de personal en la Junta de

FERNANDO CASAS PASCUAL		15/03/2017	PÁGINA: 5 / 17
VERIFICACIÓN	NH2Km1746B9BA3BE236D69FB1A9FE4	https://rs050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Andalucía, ya que las nuevas necesidades de recursos humanos que pudieran surgir, serán atendidas mediante la reordenación o redistribución de los efectivos disponibles.

En relación a la posible incidencia económica de determinados que pudieran derivarse de determinados artículos del texto normativo, en algunos casos nos remitimos al contenido de la memoria anterior, y, en lo que afecta a los cambios introducidos en la norma, a la memoria que acompaña a este expediente 52/2017:

A) En los artículos 6 y 7 del borrador de la norma se crean dos órganos: la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático y la Oficina Andaluza de Cambio Climático, el primero, como órgano colegiado, menciona la memoria anterior, de coordinación y colaboración entre las Consejerías de la Administración de la Junta para la aplicación de la ley. La Comisión estará formada íntegramente por representantes de la administración autonómica y actuará como órgano ordinario de coordinación, estimando esa memoria que no supondrá coste alguno.

Por su parte, la Oficina Andaluza de Cambio Climático, se trata de una unidad administrativa de las previstas en el artículo 14 de la LAJA, que quedará adscrita a la Consejería competente en materia de cambio climático y que las funciones que realiza serán atendidas mediante reordenación o redistribución de efectivos y que está exenta de sobrecoste alguno, según consta en dicha memoria económica.

B) Por su parte, el Título IV "Mitigación de Emisiones", regula un objetivo general para la Comunidad Autónoma a 2020, de no incrementar el nivel de emisiones difusas, con el mismo criterio usado para el reparto del esfuerzo entre Estados Miembros de la UE. Posteriormente, en el Decreto del Plan Andaluz de Acción por el Clima, ese objetivo general, se concreta en objetivos específicos por Área Estratégica de Mitigación (Industria, Agricultura, Edificación, Vivienda, Energía, Residuos, Transporte y Movilidad, Usos de la Tierra, cambios de Usos de la Tierra y Silvicultura), con un reparto del esfuerzo basado en criterios de equidad, equilibrio financiero, integridad y coste de eficiencia; y por sector, basados en un nivel de referencia obtenidos por la distribución de emisiones específicas por sector, incluyendo los objetivos para los afectados por el SAER.

El Capítulo II regula el Sistema Andaluz de Emisiones Registradas (SAER), como instrumento específico de mitigación, a los que estarán sujetos, de forma obligatoria, los titulares de

	FERNANDO CASAS PASCUAL	15/03/2017	PÁGINA: 6 / 17
VERIFICACIÓN	NH2Km1746B9DA3BE236069FB1A9FE4	https://vs050.juntadeandalucia.es/verifica/Firma	

actividades públicas y privadas, radicadas en Andalucía, que superen los umbrales de consumo energético, previstos en los artículos 36 y 37 de la norma. Tendrá un desarrollo reglamentario, a partir del cual desplegará sus efectos, tras un periodo de prueba y carencia de tres años. Estableció dos modalidades:

- o Reducción de Emisiones: para actividades que superen los umbrales de consumo energético anual en sus instalaciones de 3GWh, utilizando reglas de agregación por NIF para integrar todas las emisiones de las actividades de los establecimientos bajo una misma entidad operadora. *En la memoria económica se desarrolla el posible impacto económico de la Junta de Andalucía (NIF S411001F). Parlamento, Defensor del Pueblo, Consejo Consultivo, Consejo Audiovisual y Consejo Económico y Social.* Dejando sin estimar el impacto económico de las Agencias Administrativas, Agencias de Régimen Especial, y resto de entidades que forman el sector público instrumental.

Para cada categoría de actividad se establecerá un valor de referencia objetivo vía reglamento, que podrán ser de producto, consumo energético agrupado, combustible, calor o proceso, revisable en cada periodo del Plan Andaluz de Acción por el Clima.

Se han estimado que 19 serían entidades de la Junta de Andalucía (SAS, IFAPA, RTVA, AMAYA, AGAPA, IDEA, Hospitalarias y Sanitarias, A.P.Puertos, IDEA, SAE, Celursa, EPGASA, VEIASA, SANDETEL, INTURJOVEN y F.P.Progreso y Salud)

- o Seguimiento y Notificación: para actividades cuya umbral de consumo eléctrico en sus instalaciones se sitúe en más de 1GWh y no alcancen el valor para Reducción de Emisiones. De las Entidades de la Junta de Andalucía resultan afectadas 8 (Patronato, CAAC, ASSDA, A.A.Instituciones Culturales, Red Logística, TUDASA, FAISEM, Fundación Andalucía Emprende).

Solo estarán afectadas aquellas entidades cuyos centros individualmente superen 1GWh de consumo eléctrico anual.

Para los titulares de actividades sujetos al régimen de reducción de emisiones tendrán las siguientes obligaciones:

- (a) Implantar y mantener un sistema de seguimiento de emisiones de gases de efecto invernadero.

FERNANDO CASAS PASCUAL		15/03/2017	PÁGINA: 7 / 17
VERIFICACIÓN	NH2Km1740B9BA3BE236D69FB1A9FE4	https://srs050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

- (b) Elaborar un Plan de Reducción de emisiones de acuerdo con los valores de referencia que correspondan a su actividad, que se actualizará según disponga el Plan Andaluz de Acción por el Clima, y reducir sus emisiones a los valores de referencia.
- (c) Notificar anualmente a la Consejería competente en materia de cambio climático el informe de emisiones, el informe sobre resultados del Plan de Reducción y sobre las medidas correctoras, acompañado de la auditoría energética según la normativa de aplicación.
- (d) Informe de verificación de un organismo acreditado, previstos en la norma.

Para los titulares de actividades sujetos a la otra modalidad de seguimiento y notificación solo están obligados a lo previsto en los apartados a), c) y d) anterior.

Formas de compensación previstas en la norma: con proyectos de compensación que incrementen la capacidad de sumidero de carbono en terrenos de dominio público, estos son: los de conservación o restauración de humedales, praderas de fanerógamas marinas u otros espacios de naturaleza análoga, conservación o aumento del contenido de materia orgánica del suelo, en el ámbito de la silvicultura o de la agricultura que formen parte de un Catálogo de proyectos de compensación, aprobado por la Consejería competente en materia de cambio climático. Estos proyectos se inscribirán en un Registro del SAER y se articulará reglamentariamente el sistema de certificación de las Unidades de Absorción (UDAS) generadas.

También con proyectos de autocompensación de emisiones para los titulares de actividades que los realicen sobre terrenos con título suficiente para ello. Sus categorías podrán coincidir con las anteriormente descritas para los otros tipos de proyectos, y deberán inscribirse y certificar las UDAS igualmente.

En la memoria que adjuntan al expediente se desarrolla el posible impacto económico de las actuaciones que se derivan del SAER y se estima el horizonte temporal de implantación de la norma y sus actuaciones:

FERNANDO CASAS PASCUAL		15/03/2017	PÁGINA: 8 / 17
VERIFICACIÓN	NH2Km1746B9BA3BE236DB9FB1A9FE4	https://s050.juntadeandalucia.es/verificafirma	

Horizonte temporal previsto:

- Finalización del trámite parlamentario de la Ley en 2017
- Aprobación del Reglamento del SAER será en 2019 (dos años a partir de la entrada en vigor de la Ley)
- Entrada en vigor del Decreto del Plan Andaluz de Acción por el Clima 2019.
- Período de prueba y carencia del SAER (Sistema Andaluz de Emisiones Registradas) de tres años, por lo que sus obligaciones comenzarán a ser exigibles a partir de 2022.
- Realización de auditorías de emisiones cada 4 años (2022, 2026 y 2030)
- Notificación de las emisiones de los titulares, tanto en modalidad de reducción como de seguimiento y notificación, anualmente.
- Horizonte total del Plan para Reducción en Andalucía : 2030 en un 17% con respecto a 2005, conforme al criterio de proporcionalidad con el PIB relativo, según la propuesta de la UE de reparto de esfuerzo.
- La Ley fijará el objetivo general para la C.A. a 2020 de no incremento de emisiones y los criterios de cálculo. Después se elaborará el Decreto del Plan Andaluz de Acción por el Clima, donde se definirán los objetivos por áreas estratégicas de mitigación y por sector, incluyendo los objetivos para los afectados por el SAER, hasta 2030 y siguientes. El coste de la inversión dependerá de los objetivos sectoriales a 2030, a determinar en los Decretos del Plan de Acción por el Clima 2019 a 2025, que condicionarán las medidas a aplicar en plazos de actuación.

ESTIMACIÓN COSTES DE GESTIÓN SAER:

Según la memoria económica no tendrá repercusión presupuestaria para la Junta de Andalucía, ya que las auditorías de emisiones y los planes de reducción, se realizarán con medios propios, al igual que los certificados de eficiencia energética de los edificios de las Administraciones Públicas podrán realizarse por técnicos de la Administración.

Para el caso de actividades de titularidad pública, no será exigible la verificación por tercera parte y los trabajos de inspección podrán realizarse por técnicos de la Junta de Andalucía. Para ello se ha previsto entre las medidas de la memoria la formación en materia de auditoría y seguimiento para técnicos de la Administración.

FERNANDO CÁSPAS PASCUAL		15/03/2017	PÁGINA: 9 / 17
VERIFICACIÓN	NH2Km1746B9BA3BE236D89FB1A9FE4	https://vs050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Para casos de mayor dificultad se podrá recurrir a asistencias técnicas externas. Para su valoración del coste se ha partido de las auditorías energéticas que la Agencia Andaluza de Energía ha realizado con servicios externos, y podría oscilar entre 3.500€ y 15.000€, según la tipología de edificios auditados, por término medio son 6.000€.

Una parte del trabajo previo necesario para el SAER, según indican en su memoria, ya se ha realizado, puesto que una parte esencial de la auditoría de emisiones es la auditoría energética o entra dentro de las obligaciones fijadas en la normativa de eficiencia energética. Esto es REDEJA y Estrategia Energética de Andalucía 2020, aprobada en Consejo de Gobierno el 27 de octubre de 2015. De los cinco programas que integran esta estrategia, se destaca el de Gestión Energética, entre cuyas actuaciones previstas en el Plan de Acción 2016-2017, 8 de ellas se describen en la memoria como relacionadas con las auditorías energéticas en cuestión.

De la aplicación del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, se regula el procedimiento para la obtención de la eficiencia energética en edificios de pública concurrencia, y se establecen los plazos para su obtención, habiendo sido superado en la actualidad todos estos plazos, según Informan.

PROCEDENCIA DE EMISIONES DEL SECTOR PÚBLICO:

En su mayoría indican que es del consumo de electricidad (área estratégica de edificación y vivienda) en alcance 2 y del transporte, en alcance 1 ó 3. Se excluyen los residuos y gases fluorados, que tienen una normativa específica.

Consumo energético de edificios:

- alcance 1: emisiones consumo energía térmica
- alcance 2: ahorro u eficiencia energética, energía renovable.

Reducción emisiones difusas:

- alcance 1: emisiones vehículos flota propia
- alcance 3: emisiones por viajes de negocios en tren, avión o coche; de los desplazamientos de los empleados al centro de trabajo, transporte interno de materiales.
- Otras emisiones por la compra de productos y servicios (cadena de suministros o cadena de valor).

En la memoria se identifican posibles categorías de objetivos para el SAER aplicables a la Junta de Andalucía, (sin considerar Agencias Administrativas, Agencias de Régimen Especial y resto de entes

FERNANDO CASAS PASCUAL		15/03/2017	PÁGINA: 10 / 17
VERIFICACIÓN	NH2Km1748B9BA3BE236D69FB1A8FE4	https://vs050.juntadeandalucia.cs/verificarFirma	

del sector público instrumental) enumerados a continuación, y que a su vez se subdividen en medidas que cuantifican de forma estimada su coste, o bien indican que no se determinan por no ser imputables al SAER, sino a la programación sectorial específica, y se realizan las observaciones sobre el método de cálculo:

OBJETIVO	MEDIDAS	COSTE	OBSERVACIONES
1. REDUCIR EL CONSUMO ENERGÉTICO DE LOS EDIFICIOS A N3	1.1 Iluminación de las estancias técnicas	10	Coste no imputable al SAER. Valoración en el PAIC, en colaboración con la Empresa Energética de Andalucía (EEA).
	1.2 Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones técnicas y de iluminación	10	Coste no imputable al SAER. Valoración en el PAIC, en colaboración con la Empresa Energética de Andalucía (EEA).
	1.3 Campañas para reducir el consumo de energía eléctrica [1] Plan de Iluminación para la Asociación en materia de sostenibilidad y seguimiento	1.000.000	Coste de los materiales para el período de la J.A. (Año 2020)
2. Energías renovables en el 60% de la Junta de Andalucía para 2030	2.1 Instalaciones para aprovechar nuevos límites de energías renovables	1.000.000	Intervención concreta en la
	2.2 Autocombustión eléctrica con baterías recargables	10	Valoración en el PAIC, en colaboración con la Empresa Energética de Andalucía (EEA). Valoración en el PAIC, en colaboración con la Empresa Energética de Andalucía (EEA).
3. Descarbonización eléctrica a 2030	3.1 Compra de electricidad verde	0	Se trata un precio para la descarbonización de energía eléctrica, pero no se trata como tal en la programación de la Junta de Andalucía.
	3.2 Fomento del ahorro energético en edificios y viviendas	0	
4. Reducir emisiones de gases a 2030 con respecto a 2020	4.1 Flota de movilidad para empresas de la JUNTA DE ANDALUCÍA	10	En el SAER por esta medida en la programación sectorial a través de transportes y movilidad.
	4.2 Teletrabajo	0	Se trata de una medida que no tiene un coste por reducción de emisiones de CO2 en la programación.
	4.3 Vehículos eléctricos y vehículos híbridos	0	Se trata de una medida que no tiene un coste por reducción de emisiones de CO2 en la programación.
	4.4 Compra de electricidad para el transporte	1.000.000	Coste de los materiales para el período de la J.A. (Año 2020)
	4.5 Fomento de la movilidad eléctrica (VEE)	0	Intervención concreta en la programación de la Junta de Andalucía.
	4.6 (Alquiler o leasing) de vehículos de baja potencia eléctrica	100.000	Intervención concreta en la programación de la Junta de Andalucía.
	4.7 (Alquiler o leasing) de vehículos de baja potencia híbridos	1.000.000	Intervención concreta en la programación de la Junta de Andalucía.
	4.8 (Alquiler o leasing) de vehículos de baja potencia híbridos para uso particular	0	Se trata de una medida que no tiene un coste por reducción de emisiones de CO2 en la programación.
	4.9 Fomento de la movilidad eléctrica (VEE)	0	Intervención concreta en la programación de la Junta de Andalucía.
	4.10 (Alquiler o leasing) de vehículos de baja potencia híbridos para uso particular	5.000.000	Intervención concreta en la programación de la Junta de Andalucía.
5. CONTINGENCIAS DE EMERGENCIAS	5.1 Compra de electricidad verde	0	Se trata de una medida que no tiene un coste por reducción de emisiones de CO2 en la programación.
	5.2 Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero con energías renovables de baja potencia eléctrica	0	Se trata de una medida que no tiene un coste por reducción de emisiones de CO2 en la programación.
	5.3 Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero con energías renovables de baja potencia híbridos	0	Se trata de una medida que no tiene un coste por reducción de emisiones de CO2 en la programación.
COSTE TOTAL ESTIMADO		3.000.000	50% reducidos a 600€ estimados

Según se desprende del cuadro anterior el coste global estimado para las medidas del SAER se estima en 12,18M de euros, para el periodo 2019-2030. Aquellas otras medidas que no se han cuantificado por tener su norma sectorial específica se deberán ir precisando su coste y seguimiento en las revisiones del SAER correspondientes.

La periodificación del gasto prevista en el periodo anterior se ha desglosado en la memoria actualizada por la Consejería según el cuadro adjunto a continuación:

FERNANDO CASAS PASCUAL		15/03/2017	PÁGINA: 11 / 17
VERIFICACIÓN	NH2Km1746B9BA3BE236D69FB1A9FE4	https://vs050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

FINANCIACIÓN DEL GASTO POR LAS REDES DE ENERGÍA EN EL SUR											
ACTIVIDADES	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTALES
ALICIONES DE BARRIOS	1.000.000	1.000.000	1.000.000								3.000.000
CAMPANAS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA			500.000			500.000					1.000.000
FUNDACIONES		100.000	100.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	1.500.000
CAMPANAS DE TRANSPORTE			500.000				500.000				1.000.000
ACQUISICIÓN DE		200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	2.000.000
ESTACIONES DE RECARGA		100.000	100.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	1.500.000
REDES DE ALTA TENSIÓN		500.000	500.000	1.000.000	1.000.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	5.000.000
INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO		500.000	500.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	8.000.000
TOTALES	1.000.000	1.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	24.000.000

Estas medidas indican en su memoria que tienen un periodo de retorno simple inferior a 10 años, de ahí su viabilidad económica tal y como afirman. La valoración precisa de las medidas debe hacerse a partir de un plan de actuaciones que no contiene el Anteproyecto de Ley.

Por otro lado, no se pueden aplicar las herramientas de valoración de los efectos ambientales, económicos y sociales de las medidas sin que se disponga del inventario energético de los edificios y del inventario energético de la flota de transporte.

Como acciones preparatorias del Plan Andaluz de Acción por el Clima (aprobación prevista 2019, como se ha mencionado) enumeran en la memoria las siguientes:

- I. Ampliar el horizonte temporal de la planificación estratégica, puesto que los objetivos europeos en materia de energía y clima se sitúan en 2030, es coherente que la estrategia de Andalucía se formule a largo plazo.
- II. Construir el inventario energético de los edificios de la Junta de Andalucía, exigido por la Directiva 2012/27/EU de 25 de octubre de 2012 sobre eficiencia energética y hacer accesible la información de los certificados energéticos disponibles en Andalucía.
- III. Realizar el diagnóstico energético y ambiental de la flota de transporte de la Junta de Andalucía.

Financiación:

En cuanto a la financiación, se realiza por Fondos Europeos, en su mayor parte por el Fondo de Desarrollo Regional FEDER, indicando en su memoria anterior (de fecha 05/11/15), que las medidas que contiene el Anteproyecto de Ley se encuentran dentro de los objetivos temáticos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos del Marco Estratégico Común 2014-2020. Por su parte, se incluye un nuevo Fondo en la Memoria actualizada (Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural FEADER) en la Medida 7.6.1. Mantenimiento, restauración y mejora del patrimonio cultural y natural y sensibilización medioambiental, que financiará la Red de Observatorios de Cambio Climático.

FERNANDO CASAS PASCUAL		15/03/2017	PÁGINA: 12 / 17
VERIFICACIÓN	NH2Km1746B9BA3BE236D69FB1A9FE4	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

El cuadro siguiente refleja dicha financiación, respecto de las actuaciones nuevas, en la que se refleja el crédito de la parte de la envolvente de Fondos Europeos que se destina a las actuaciones nuevas a desarrollar en este Anteproyecto. Así mismo, se detallan los artículos de la norma que se relacionan con estas actuaciones nuevas:

PROGRAMACIÓN FEDER y FEDER (artículo 11 y 12)							
Finalidad	Código de gasto	Programa Subprograma	2017	2018	2019	2020	Total
1.- Estudios de acciones para el soporte de actividades relacionadas con el cumplimiento de las políticas y ejecución de las políticas de lucha contra el cambio climático y mejora de la cohesión y igualdad social sobre Cambio Climático, Quema Forestal y contaminación del aire para las aplicaciones móviles (Art. 2) y 20, SASR (Art. 3) y 4 y Hoja de Cálculo (Art. 4) y 11)	A12207921	41003005	201.600	299.818	552.701	274.800	1.628.919
2.- Ejecución del programa de actuación previsto en el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (Art. 6, 8 y 11, 21, 24 y 25) y Plan de Acción para la aplicación de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética (Art. 11)	A13107974	41003005	223.100	453.600	319.043	311.150	1.706.917
3.- Evaluación de riesgos asociados al cambio climático y adaptación (Art. 11)	A13107977	51020005	1.000.000	500.000	600.000	500.000	2.500.000
4.- Red Observatorio Cambio Climático (Art. 2)	C11079191	41003005	1.023.553	1.012.332	213.501	65.000	3.314.386
Total			2.848.253	2.265.749	1.685.244	1.150.950	7.950.206

Del cuadro anterior cabe realizar las siguientes apreciaciones:

- o La reprogramación del gasto planteado en el ejercicio 2020 por las actuaciones que no se han ejecutado en el ejercicio 2016, descritas en el apartado de Valoración de la incidencia Económico-Financiera, no contaría en estos momentos con el respaldo presupuestario necesario para ser atendidas en su totalidad. Por lo tanto, se deberá proponer ante la Dirección General de Fondos Europeos que esa reprogramación tenga el reflejo presupuestario oportuno mediante la dotación del importe correspondiente en la anualidad 2020.
- o En la actuación número 3 de "Evaluación de riesgos asociados al cambio climático y adaptación", si bien cuenta en estos momentos con un crédito disponible en el ejercicio corriente y siguiente inferior, asegura el órgano gestor en su memoria actualizada que parte de las actuaciones comprometidas se destinan a esta finalidad, por lo tanto, se considera que la financiación por parte de este Fondo cubre el importe total para ejecutar esta actuación.

FERNANDO CASAS PASCUAL		16/03/2017	PÁGINA: 13 / 17
VERIFICACIÓN	NH2Km1746B9BA3BE236D69FB1A9FE4	https://vs050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

De las actuaciones que ya viene realizando la Consejería a la que se hace referencia en el apartado anterior, cuentan con la siguiente financiación, partiendo de su memoria económica, se han completado sus datos con los ejercicios 2017 a 2020, para todo el periodo de programación financiera:

Denominación Cléulas Específicas	TPOS OO.EE.	CATEGORÍA	FINANCIACIÓN C.F. LOCAL FEDER 2014-2020 (EJ. 2019 A 2020)	CRÉDITO DEFINIDO FEDER 2014-2020 (EJ. 2019 A 2020)	EJECUCIÓN 2015	FINANCIACIÓN FEDER 2014-2020 (EJ. 2017 A 2020)	CASERVAACIONES EJERCICIOS 2015 A 2020
1.- Fortalecimiento de la inversión para la protección y gestión de riesgos específicos sobre el territorio	O.E. 6.2.2	CE037	111.443.312	117.633.315	-	114.642.915	SE REDUCE VÍA UOCFA, PPT135A
2.- Desarrollo de la inversión, recogida de residuos y tratamiento de residuos, incluyendo acciones de desarrollo de ciclo completo para los países de gestión con las empresas en riesgo de cierre.	O.E. 6.1.1	CE017 Y CE018	11.775.550	11.533.550	2.410.241	11.263.000	SE REDUCE VÍA UOCFA, PPT135A
3.- Calidad de las aguas de la Dirección General de Agua a través de la inversión en infraestructuras de saneamiento, depuración y distribución de aguas residuales y mejora de la calidad del agua.	O.E. 6.2.1	CE032	61.000.034	61.000.034	12.693.163	71.318.823	
4.- Fortalecimiento de la gestión e inversión de las reservas de agua, incluyendo la reducción de pérdidas en la distribución y la realización de infraestructuras para asegurar el abastecimiento urbano.	O.E. 6.2.2	CE033 Y CE031	112.193.237	111.456.740	1.231.021	111.897.635	SE REDUCE VÍA UOCFA, PPT135A
5.- Fortalecimiento de la protección y recuperación del suelo, de espacios naturales y su biodiversidad, en particular las protecciones, incluyendo medidas para paliar los problemas de erosión, desertificación, desertización, pérdida de suelo y la pérdida de materia orgánica en el suelo.	O.E. 6.4.1	CE035	24.652.150	24.493.951	17.041.733	25.651.937	SE REDUCE VÍA UOCFA, PPT135A
TOTALES			454.072.153	413.238.170	31.511.633	407.031.733	

Si consideramos el periodo 2016 a 2020 el volumen de actuaciones programadas en el marco de Fondos Europeos 14-20 para FEDER relacionadas con el cambio climático tenían previsto un crédito inicial 446M de euros, que finalmente quedaron reducidos a 443,3M de euros por modificaciones presupuestarias motivadas por reprogramaciones de este Fondo. De ese crédito quedaron ejecutadas actuaciones por 33,6M de euros.

Si tenemos en cuenta solo el periodo 2017 a 2020, esta programación se reduce a una financiación prevista de 407M de euros.

En cuanto a la financiación de las Medidas previstas para el SAER, en el periodo 2020-2030, ponen de manifiesto en la memoria actualizada que se estiman serán financiables con Fondos UE, basándose en que evitar los peligros del cambio climático seguirá siendo una prioridad para la UE para el ejercicio 2020 y siguientes. En el marco financiero actual de F.F.E.E. 14-20 se debe destinar a proteger el clima al menos un 20% (hasta 180M de euros), del presupuesto de la UE, según indican, sin contar los fondos que destine cada Estado Miembro. Los objetivos europeos a 2030 se ajustan a la perspectiva a largo plazo que contemplan al Hoja de ruta hacia una economía hidrocabónica competitiva en 2050, la Hoja de ruta de la Energía a 2050 y el Libro Blanco sobre el transporte.

FERNANDO GASAS PASCUAL		15/03/2017	PÁGINA: 14 / 17
VERIFICACIÓN	NH2K0y1746B9BA3BE236D89FB1A9FE4	https://vs050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

CONCLUSIONES:

- A) Según indican en las memorias económicas que acompañan al expediente de solicitud de Informe, su financiación se realizará tanto, las para actuaciones que ya se vienen realizando y otras nuevas que se han definido en este Informe, con cargo a Fondos Europeos. Por lo que el gasto previsto para el desarrollo de esta normativa, deberá ajustarse a la cantidad que finalmente se consigne en los sucesivos Presupuestos de acuerdo con la programación fijada para estas medidas en el nuevo Marco Comunitario 2014-2020, y en cualquier caso, en el Presupuesto para 2017. Del mismo modo, queda recogida en la memoria de 05/11/15 que las inversiones necesarias para el desarrollo de esta propuesta normativa estarán sujetas a las disponibilidades presupuestarias.
- B) Como ha quedado actualizado en el apartado de Financiación de este Informe, la reprogramación planteada para las actuaciones financiadas con F.F.E.E. que no se han ejecutado en 2016 y que se trasladarán a 2020, se deberá proponer por esa Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio la oportuna modificación de límites de la anualidad futura 2020 ante la Dirección General de Fondos Europeos para que tengan encaje presupuestario las actuaciones deslizadas para esa anualidad en la que se completará su ejecución. Estas son: Desarrollo de aplicaciones para el soporte de actividades estadísticas y de control, Elaboración del programa de adaptación previsto en el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Red Observatorios del Cambio Climático.
- C) Respecto al Informe emitido por la Dirección General de Fondos Europeos, este señala que la conformidad con los costes asociados propuestos no significa su aprobación, sino que la cofinanciación por el Programa Operativo FEDER de Andalucía 2014-2020 se autorizará por la Dirección General de Fondos Europeos previa solicitud de alta de operaciones correspondientes, para las acciones concretas y los gastos que se presenten para cada operación. Por otra parte, dicho Informe de Fondos Europeos señala las medidas correctas de la última envolvente FEDER. En cuanto a la elegibilidad de cada tipo de gasto, en cualquier caso, se deberá adaptar a lo indicado en el Informe de la Dirección General de Fondos Europeos.
- D) Para el nuevo Fondo previsto en la Memoria Actualizada FEADER con el que se financiará la Red de Observatorio de Cambio Climático, la Consejería aclara que su financiación con este

FERNANDO CASAS PASCUAL		15/03/2017	PÁGINA: 15 / 17
VERIFICACIÓN	NH2Km1746B9BA3BE23B089FB1A8FE1	https://vs050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Fondo C14A0761M1 se fundamenta en la medida del Fondo en al que son financiables estudios, tomas de datos, diagnósticos del medio natural en la que tendría cabida esta Rod como mecanismo de toma de datos para la toma de decisiones.

C) En la creación de la Oficina Andaluza de Cambio Climático, el artículo 7 del texto de la norma enumera las distintas funciones que le correspondería desempeñar a esta unidad administrativa, y que se desarrollan en posteriores artículos, como son:

- (1) Informes de seguimiento de los objetivos, medidas y actuaciones del Plan Andaluz de Acción por el Clima, promoviendo, en su caso, las medidas correctoras precisas.
- (2) Realizar el inventario Andaluz de Emisiones de gases de efecto invernadero.
- (3) Formación y, asesoramiento a las empresas para el desarrollo y planificación de actividades en materia de mitigación, comunicación, y adaptación al cambio climático.
- (4) Formulará criterios elaboración de proyectos de fijación de carbono en espacios naturales protegidos.
- (5) Servirá de plataforma para la transferencia de información desde centro productores de conocimiento hasta los responsables de gestión.

Sin embargo, existen otras funciones a lo largo del articulado, en las que el Anteproyecto de Ley es impreciso ya que a veces añade que corresponderá a la Consejería competente en materia de cambio climático y no especifica a qué órgano o unidad se les adscribe, tales como la tramitación y aprobación del Plan Andaluz de Acción por el Clima (artículo 13), tratamiento de la información estadística del artículo 22, el reconocimiento de municipios de baja emisión en carbono, previstos en su artículo 34, o la inspección del SAER del artículo 41.

Para desarrollar todas estas funciones cabe señalar lo citado anteriormente en el apartado de inversión de este informe y es que, según la memoria económica, todas ellas se llevarán a cabo mediante la reordenación o redistribución de efectivos de la Consejería, sin que suponga, por tanto, coste adicional alguno. Por lo que se deberá dar cumplimiento a tal compromiso.

D) Respecto a la financiación de las medidas contempladas en la memoria que acompaña a este expediente sobre la Implantación del Sistema Andaluz de Emisiones Registradas, si es con Fondos Europeos de la Junta de Andalucía deberían adaptarse a la programación que finalmente se apruebe en el Marco que esté en vigor a partir de 2020.

FERNANDO CASAS PASCUAL		16/03/2017	PÁGINA: 16 / 17
VERIFICACIÓN	NH2Kñ1746B9BA3BE236D69FD1A9FE4	https://va050.juntadeandalucia.es/verificafirma	

Puesto que solo se ha considerado la Junta de Andalucía, entendida como Consejerías, Defensor del Pueblo, Parlamento, Consejo Consultivo, Consejo Audiovisual y Consejo Económico y Social, no consta el impacto económico que podría suponer para las Agencias Administrativas, Agencias de Régimen Especial y resto de entes del sector público instrumental. Por tanto, la información aportada es parcial, y no podemos dar una evaluación completa del impacto total de la norma. Así mismo, consideran en sus memorias que las medidas del SAER son viables económicamente, por el periodo de retorno. Tal afirmación es imprecisa, puesto que tal y como como indican no se dispone de un inventario energético de los edificios y de la flota del transporte con los que evaluar los efectos ambientales, económicos y sociales de estas medidas.

En consecuencia, todas estas medidas deberán estar condicionadas por las disponibilidades presupuestarias del momento en que vayan a implantarse y, en su caso, las revisiones del PAAC, cada seis años, en el que se concretaran los objetivos sectoriales que afectan al SAER.

- E) Respecto a aquellas actuaciones en las que la norma prevé un posterior desarrollo reglamentario, se deberá dar cumplimiento a la petición de informes preceptivos a esta Dirección General, en virtud del Decreto 162/20016, de 16 de septiembre, en el que se fundamenta el presente informe.

Finalmente, se recuerda que, en caso de que el texto del proyecto normativo, fuera objeto de modificaciones o desarrollo posterior, que afectasen a su contenido económico-financiero, y por tanto, a la memoria económica analizada anteriormente, será necesario remitir una memoria económica complementaria que contemple el análisis económico-financiero de los cambios realizados.

Lo que se informa a los efectos oportunos.

EL DIRECTOR GENERAL DE PRESUPUESTOS

FERNANDO CASAS PASCUAL		15/03/2017	PÁGINA: 17 / 17
VERIFICACIÓN	NH2Km1746D9BA3BE236D69FB1A9FE4	https://vs050.juntadeandalucia.es/verificar/Firma	

Valoración del informe del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático

Se valora a continuación el informe del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (CDCA) con registro de entrada 475-14001 en esta Consejería de 6 de mayo de 2015, al objeto de su incorporación al expediente

1. Antecedentes

Esta Secretaría General solicitó informe a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía con fecha de registro de salida 15 de febrero de 2015, adjuntando el Test de Evaluación de la Competencia en el que se recogía como conclusión la inexistencia de afecciones, por lo que no resultaba necesario elaborar la Memoria de Evaluación de la Competencia.

Con fecha de entrada de 25 de febrero 2015 la ADCA solicitó la elaboración de dicha Memoria, debido a que en su análisis preliminar había detectado contenidos regulatorios que podrían operar como restricciones al acceso o ejercicio de actividades económicas.

Con fecha de 27 de marzo de 2015 esta Secretaría General remitió de nuevo el Test a la ADCA, en el que igualmente se concluía que no había incidencia sobre la competencia. A pesar de no ser obligatorio en caso de resultar negativas las respuestas al Test, según el apartado tercero de la Resolución de 10 de julio de 2008, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, esta Secretaría General adjuntó asimismo una Memoria de Evaluación de la Competencia justificando su no incidencia sobre la competencia.

Finalmente, el CDCA emitió el informe citado al principio. Es oportuno señalar que con posterioridad a dicho informe, se ha modificado la redacción del anteproyecto, de forma el Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE) obligatorio se ha sustituido por el denominado Sistema Andaluz de Emisiones Registradas (SAER), que resulta ser un instrumento de carácter obligatorio para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de las actividades de titularidad pública o privada de Andalucía que tengan un nivel de emisión significativo, determinado a través de umbrales de consumo de energía eléctrica. En el SAER se establecen obligaciones de reducción de emisiones mediante la fijación de objetivos, y no se establecen obligaciones de compensar la desviación de emisiones de su nivel de referencia.

No obstante, la mayoría de consideraciones que contiene el informe del consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía son consideraciones de fondo, aplicables a una y otra versión del anteproyecto. En la valoración que sigue se distingue entre las dos versiones del anteproyecto en los casos en que resulta necesario.

2. Estructura del informe del CDCA

El informe del CDCA tiene los siguientes apartados:

- I. Antecedentes
- II. Fundamentos de derecho
- III. Objeto y contenido del proyecto normativo
- IV. Marco Normativo
- V Análisis de competencia, unidad de mercado y mejora de la regulación
- Dictamen

3. Valoración de los apartados I a IV del informe del CDCA

No hay ninguna consideración que hacer con respecto a los apartados I a IV del informe.

4. Valoración del apartado V del informe del CDCA

El texto de este apartado contiene consideraciones que estimamos procedente valorar, dado que no aparecen reflejadas en el dictamen, sobre el que se tratará en el apartado 5 de este informe.

Consideración 1, página 14

Debe destacarse, además, que el Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones comporta gastos económicos y cargas burocráticas no solo para las empresas sujetas a la modalidad de compensación, sino también para las que se someten a la modalidad de seguimiento y notificación. Sus titulares están obligados a auditar anualmente las emisiones, a elaborar un plan de reducción de tales emisiones -que puede exigir inversiones-, y a presentar anualmente un informe con los resultados obtenidos en esos doce meses y las medidas correctoras previstas para ejercicios siguientes.

Valoración.

Es necesario aclarar en primer lugar que la modalidad de seguimiento y notificación no obliga a elaborar un plan de reducción de emisiones.

En cuanto a la obligatoriedad de realizar auditorías de emisiones que se contempla en el anteproyecto, cabe hacer referencia por analogía a la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE. Es muy clara la posición que se mantiene en esta Directiva en lo referente a auditorías energéticas, que tienen que ser obligatorias y periódicas para las grandes empresas ya que el ahorro de energía obtenido puede ser significativo. También señala la Directiva

que las auditorías energéticas pueden tener carácter específico o bien formar parte de una auditoría medioambiental más amplia. Y esta obligación que tienen las grandes empresas de realizar una auditoría energética ya forma parte del derecho interno español según el Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía.

La auditoría de emisiones que se contempla en el anteproyecto es una auditoría medioambiental más amplia que la energética, y por tanto sirve adicionalmente al objetivo de reducción de emisiones. Es un paso esencial para la identificación de actuaciones que permitan aprovechar el considerable potencial de ahorro de energía y de emisiones en los edificios, los transportes y los procesos de producción y manufacturación. No es posible diseñar políticas de mitigación manteniendo una situación de opacidad en determinados sectores de la industria o los servicios.

En el anteproyecto se considera que las auditorías de emisiones deben ser obligatorias y periódicas para los grandes emisores. Aunque no es una cuestión de costes, se señala que en el desarrollo reglamentario se tiene previsto minimizar los costes administrativos asociados a seguimiento y notificación de emisiones, a través de una metodología simplificada y un sistema de notificación telemático. Las grandes empresas, obligadas ya por la normativa a realizar una auditoría energética o implementar un sistema de gestión energética, tendrán costes administrativos residuales.

También hay que destacar que la auditoría de emisiones es una herramienta valiosa, e inherente a la buena administración de la empresa. Basándonos en la experiencia obtenida en sistemas voluntarios, en general los ahorros económicos obtenidos compensan con mucho los costes de auditoría.

Finalmente, hay que hacer la consideración de que el SAER persigue la transparencia. Sin transparencia no es posible una política eficaz

En conclusión, la cultura de ahorro y la eficiencia en términos de energía y emisiones significa ahorro económico y aumento de la competitividad.

Consideración 2, página 21

Sería de gran utilidad conocer si el Centro Directivo proponente ha realizado un análisis similar que permitiera conocer los indicadores concretos para Andalucía en, cuanto a emisiones así como zonas de mitigación o sumidero para poder conocer realmente cual es la posición real que ocupa Andalucía y realizar una adecuada valoración de la necesidad de la medida, así como de su proporcionalidad con los objetivos que pretende alcanzar. A este respecto, la Exposición de motivos del Anteproyecto de ley hace mención al Plan Andaluz de Acción por el Clima en Andalucía 2012 y su programa de mitigación en el que se señala como objetivo del mismo reducir las emisiones per capita de gases efecto invernadero en Andalucía respecto a las registradas en 2004 en un 19%, lo que se considera desproporcionado en relación al compromiso del estado español que es de un

10%. Se trata de un objetivo general, por lo que se desconoce el establecido para emisiones en sectores difusos y que tendría que ir vinculado a las medidas propuestas en el Anteproyecto de Ley que se presenta a informe.

Valoración.

El objetivo para Andalucía se ha fijado con un criterio equitativo, en proporción al PIB relativo de Andalucía, un criterio para el esfuerzo similar al que se usa en el ámbito europeo, y se ha expresado en emisiones per cápita.

En este punto, el Consejo de Defensa de la Competencia ha apreciado desproporción entre las cifras porque se han confundido:

- Los horizontes temporales de cumplimiento ya vencidos con horizontes futuros,
- El año base de referencia del Plan Andaluz de Acción por el Clima y el del compromiso del estado español,
- Los objetivos de reducción de emisiones difusas con objetivos de reducción de emisiones totales en uno y otro caso,
- Y por último, las emisiones absolutas con las emisiones per capita.

Cabe añadir que el objetivo de reducción a 2012 de emisiones totales per capita de un 19% con respecto a 2004 del Plan Andaluz de Acción por el Clima-Programa de Mitigación fue superado, resultando la reducción del 21%.

Por otra parte, desde el CDCA se afirma desconocer el objetivo establecido para emisiones en sectores difusos. Esta afirmación no se entiende a la vista del artículo 28 del anteproyecto, que concreta con claridad el objetivo a 2020 para emisiones difusas y sus referencias, y que resulta ser 4,28 toneladas de CO2 equivalente por habitante.

Consideración 3, página 21

Los datos sobre emisiones en sectores difusos disponibles en el citado Plan (...en referencia al Plan Andaluz de Acción por el Clima Programa de Mitigación 2007-2012) abarcan el periodo 1990-2004 y si se considera el dato registrado en 2004, se observó que el 46% de las emisiones se concentran en el sector de transporte por carretera; le sigue el sector agrícola con un 18%; y en tercer lugar las emisiones procedentes de la combustión no industrial con un 11%. Se desconocen, por tanto, las razones por las que este tipo de medidas directas y que van a suponer una carga económica se aplican de forma obligatoria a determinadas empresas andaluzas (parte del sector industrial exento del régimen de derechos de emisión y el sector servicios) que sólo representan el 33% del consumo de energía, según los datos aportados por el Centro Directivo proponente en la memoria de impacto sobre la competencia, mientras que el resto de sectores difusos que alcanzan un consumo del 67%, como transportes, residencial o

primario, quedaran fuera de las medidas propuestas relacionadas con el Sistema de Compensación de Emisiones (SACE).

Valoración

Las acciones de mitigación que contempla el anteproyecto alcanzan a todos los sectores, con el esfuerzo repartido según la proporción que se determine en el Decreto del Plan Andaluz de Acción por el Clima.

Según se regula en el capítulo I del título II del anteproyecto, la planificación se dirige a todas las áreas estratégicas de mitigación (industria no RCDE, agricultura, edificación y vivienda, energía, residuos, transporte y movilidad, Usos de la Tierra, Cambios de Uso de la Tierra y Silvicultura) y en consecuencia a todos los sectores de actividad con emisiones difusas, a través de medidas de mitigación de aplicación transversal (art 29) y medidas de mitigación específicas por áreas estratégicas (art 30).

El SAER es un instrumento especial dirigido a grandes consumidores de energía, con intención de reducir los costes ocultos de actividades lucrativas soportados por la sociedad o la hacienda pública.

Consideración 4, página 22

Tampoco se proporcionan datos concretos sobre la distribución geográfica de emisiones para este tipo de gases en Andalucía relacionadas con el resto de Comunidades Autónomas ni sobre las posibles limitaciones de los potenciales sumideros de CO₂ que previsiblemente pudieran compensar el volumen neto de emisiones en Andalucía, lo que consideramos una información valiosa para poder apreciar si concurre o no una verdadera urgencia que determine la necesidad de adoptar medidas como las propuestas para paliar un potencial exceso de emisiones en nuestra Comunidad Autónoma.

Valoración

Andalucía tiene una responsabilidad en materia de mitigación de emisiones. Tiene que cumplir un objetivo equitativo en emisiones difusas, y tiene que reducir el riesgo de los impactos del cambio climático, y para eso necesita una ley.

Porque es necesario llenar el vacío legal en materia de emisiones difusas, y porque es necesaria una ley que construya un marco normativo que permita estructurar y organizar la acción a corto y largo plazo en materia de mitigación y de adaptación al cambio climático. Y Andalucía necesita esa ley con la máxima urgencia, porque cuanto más tarde en actuar, mayores serán los costes.

Cumplir un objetivo de reducción de emisiones no es en si mismo un objetivo final de la ley. El objetivo final que subyace es preparar a la sociedad para acometer los cambios que serán

necesarios para la seguridad a largo plazo del abastecimiento energético, la movilidad, la adaptación de sectores productivos como la agricultura o el turismo, o para garantizar la resiliencia de los ecosistemas.

En cuanto a la comparación de Andalucía con otras Comunidades Autónomas, ya se ha mencionado antes que el objetivo para Andalucía se ha fijado con un criterio equitativo referido al PIB, que se cumple en el ámbito europeo y en el nacional, para lo cual se ha partido del criterio de reparto que emplea la Comisión Europea, la única referencia existente en la normativa para el dimensionamiento del esfuerzo.

Se ha tenido en cuenta la fijación de carbono por sumideros que "pudiera compensar el volumen neto de emisiones en Andalucía", aunque resulta oportuno aclarar que la repercusión de la fijación de carbono en la contabilidad oficial de inventario ha estado y está muy limitada por las reglas internacionales, que dan prioridad a la reducción de emisiones. No obstante, el aumento de la capacidad de sumidero es objeto de la ley andaluza, reconociendo la importancia del sector forestal no solo en materia de mitigación de emisiones, sino en la conservación de la naturaleza y en la adaptación al cambio climático.

La posición que ocupa Andalucía en cuanto a emisiones en el ámbito nacional y europeo esta detallada en los informes publicados en la web de esta Consejería. Otro tanto ocurre con la información relativa a sumideros de carbono. Esta información no se ha incluido en la memoria por considerarla fuera del ámbito de información que es necesario manejar para evaluar la afección a la competencia, pero en todo caso, es información pública.

Consideración 5, página 22

A este problema de la insuficiencia de información proporcionada por el órgano proponente, se une el hecho de que ni a nivel estatal ni por parte del resto de Comunidades Autónomas se están planteando actuaciones focalizadas de forma parcial en unos sectores concretos, ni territorialmente, con unos mecanismos de compensación similares a los propuestos por el Centro Directivo proponente del Anteproyecto. Muy al contrario, desde esta Agencia se ha constatado que la Administración General del Estado esta trabajando de forma coordinada con las Administraciones Autonómicas y Locales, junto con expertos sectoriales y más de 40 organizaciones, entre las que se encuentran universidades, asociaciones, sindicatos, cooperativas y empresas especializadas para la implementación de las medidas conjuntas recogidas en la mencionada "Hoja de Ruta de los sectores difusos a 2020", aprobada el pasado 9 de octubre de 2014 durante la Comisión Interministerial de Cambio Climático. Con las medidas recogidas en esta Hoja de Ruta se pretende establecer un marco de toma de decisiones que permitan cumplir con los objetivos y compromisos asumidos con la Unión Europea.

Valoración

No se plantean en el anteproyecto "actuaciones focalizadas de forma parcial en unos sectores concretos". Se reitera que las acciones de mitigación se dirigen a todas las áreas estratégicas y

en consecuencia a todos los sectores de actividad con emisiones difusas, a través de medidas de mitigación de aplicación transversal (art 29) y medidas de mitigación por áreas estratégicas (art 30), que se recogerán en el Plan Andaluz de Acción por el Clima.

Andalucía es de las primeras Comunidades Autónomas que ha tomado la iniciativa de promover una ley de cambio climático. Esta iniciativa se sigue con interés desde otras administraciones, entre ellas la Administración General del Estado, que ha anunciado recientemente su intención de elaborar una ley en esta materia. La Hoja de Ruta de los sectores difusos a 2020 que se cita sólo es una herramienta de cálculo.

Consideración 6, página 23

En consecuencia, y siguiendo con un análisis sobre proporcionalidad de las citadas actuaciones, no parece que la pérdida de competitividad que esté aparejada al establecimiento de las obligaciones o cargas económicas derivadas de la puesta en funcionamiento para determinados sectores del Sistema de Compensación de Emisiones (SACE) esté justificada por la reducción de gases de efecto invernadero en Andalucía que la citada medida pudiera generar, cuestión ésta que no ha sido valorada. El efecto hipotético sobre el cambio climático parece ser muy marginal y en cambio muchas actividades económicas que actualmente se desarrollan en Andalucía podrían dejar de ser rentables.

Esto afecta negativamente no solo a la competitividad de las empresas andaluzas, sino también podría desencadenar que algunas de ellas se vieran forzadas al cierre, lo que conduciría a un aumento del desempleo, y la reducción del emprendimiento, dado que aumentarían las cargas económicas y administrativas. Hay que entrar, también, una afectación del déficit público, ya que la ley plantea la creación de nuevas instituciones como la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático o la Oficina Andaluza de Cambio Climático. Asimismo, parece previsible un aumento de los precios finales de los productos y servicios afectados, puesto que los operadores intentarán repercutir a los consumidores y usuarios el incremento de cargas y costes vía precios.

Valoración

No puede haber una afirmación más alejada de la realidad que afirmar que la competitividad de las empresas se funda en cerrar los ojos al modelo económico de desarrollo sostenible que se impone en el mundo a marchas forzadas. Ignorar el torrente de legislación climática que nos inunda desde las instancias internacionales y que no va a hacer otra cosa que aumentar en los próximos años, de lo que tenemos constancia por el calado del gran número de normativas energéticas actualmente en revisión, no es evidentemente el mejor consejo para mejorar la competitividad de la empresa. Ni siquiera lo es para garantizar la supervivencia.

Es necesario planificar, para que la administración y las empresas se modernicen y puedan cumplir responsablemente, por ejemplo, con el objetivo estratégico de la UE. Desde el convencimiento de que la planificación permite ahorrar costes, las obligaciones del SAER se formulan con 2030 como

horizonte temporal, habilitándose además en el anteproyecto un periodo de prueba y carencia de tres años desde la entrada en vigor del Reglamento.

El SAER persigue tres objetivos: uno de ellos es obtener información de calidad sobre las emisiones en un régimen de transparencia, otro es fomentar la cultura climática y la adaptación en el sector público y privado, y finalmente el tercero es la mitigación de emisiones.

La industria y los servicios necesitan un cambio radical en el siglo XXI, con proyectos transformadores para la transición energética y la reducción de emisiones, como se refleja en la Hoja de Ruta para una economía hipocarbónica de la UE. En dicha Hoja de Ruta se encuentra previsto para 2050 una reducción de emisiones de más del 80% con respecto a 1990 para las industrias de gran consumo de energía. Así opina sobre el profundo cambio que se necesita el Consejo Económico y Social Europeo, opinión que expresa, entre otros, a través del Dictamen sobre el tema «Creación de una coalición de la sociedad civil y los entes territoriales subnacionales para cumplir los compromisos del Acuerdo de París», 2016/C 389/03, DOUE 21.10.2016)»

Por otra parte, no son desdeñables las consideraciones de los analistas de los fondos de inversión, que ven como uno de los riesgos principales ligados al cambio climático a medio plazo la falta de preparación de los inversores para realizar los cambios estructurales necesarios durante la transición a una economía baja en carbono. (Mercer. Through the Looking Glass: How Investors Are Applying the Results of the Climate Change Scenarios Study, 2012)

Tampoco son desdeñables las consideraciones de mercado, dada la evolución de las preferencias de los consumidores hacia productos y servicios menos contaminantes.

Y en aras de la justicia asimismo cabe destacar que las emisiones de carbono tienen costes externos, costes ocultos, que se pagan públicamente. Se pagan indirectamente por la sociedad, en forma de pérdidas en las cosechas e incremento de costes sanitarios a causa de las olas de calor o las sequías, o en forma de daños a la propiedad por inundaciones o por subida del nivel del mar. También se pagan directamente por el Estado, en forma de compra de créditos de mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto, como en el periodo 2008-2012 o en forma de pagos directos a proyectos de reducción de emisiones, como en el periodo actual, o bien a través de la financiación de medidas de mitigación públicas.

Por alusiones realizadas en el informe del CDCA, hay que señalar también:

- Que el rango de reducción de emisiones ha de determinarse en el Decreto del PAAC. No se entiende la afirmación del CDCA, que indica que la reducción de emisiones no ha sido valorada, pero sin embargo califica el efecto esperado de muy marginal.
- Que la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático no supone gasto adicional porque el ejercicio de sus funciones supone una actividad administrativa básica, que responde a los principios generales de organización y funcionamiento de la Administración de la Junta de Andalucía, y en particular al principio de coordinación.

- o Que la Oficina Andaluza de Cambio Climático es una unidad administrativa que se crea por reorganización de los recursos de la Junta de Andalucía y no supone incremento de gasto.

Finalmente, y en conclusión, la cultura de ahorro y la eficiencia en términos de energía y emisiones significa ahorro económico y aumento de la competitividad.

Consideración 7, página 23

Del mismo modo, no parece razonable la obligación que el Anteproyecto de Ley establece para los municipios de más de 50.000 habitantes, consistente en la elaboración y aprobación de Programas Municipales de Cambio Climático. Si bien el número de habitantes puede ser un indicador del grado de emisiones de una determinada localidad, el umbral de 50.000 habitantes puede parecer arbitrario. En este sentido, sería más adecuado realizar un mapeo que identificase aquellos municipios en los sectores difusos suponen un mayor volumen de emisión y que fuesen éstos los que estuvieran obligados a elaborar Programas Municipales de Cambio Climático.

Valoración

Se ha decidido en el anteproyecto establecer el límite de 50.000 habitantes de población vinculada porque estos 40 municipios representan una parte significativa de la población de Andalucía, concretamente el 75%, y por razones de escala, necesitan planificación de políticas de cambio climático relacionadas con las competencias municipales, como, entre otras, las de movilidad y transporte, las de gestión de residuos sólidos urbanos, o las de gestión sostenible de la energía que consumen.

Los municipios con población por debajo de ese umbral deben incorporar medidas contra el cambio climático en los instrumentos de actuación de su competencia o podrán, de forma voluntaria, elaborar y aprobar Planes municipales de cambio climático.

Consideramos que el umbral de 50.000 habitantes de población vinculada es razonable y no arbitrario, ya que optimiza el número de municipios obligados a realizar el Plan y la población cubierta, al tiempo que la medida se centra en municipios que disponen de recursos técnicos suficientes.

Esta Consejería dispone de un inventario de emisiones por municipios, que es público y se puede consultar en la web de la consejería. No hay diferencias significativas en emisiones difusas per cápita entre municipios, como era de esperar, dado el alcance de los inventarios que corresponden a competencias municipales, en los que no tienen cabida las emisiones directas, o de alcance 1, de la industria.

Consideración 8, página 23

En definitiva, el planteamiento no debe ser el de aprobar una Ley Autonómica sino el de participar en un programa marco de actuación coordinado con la Administración General del Estado y el resto de Administraciones Autonómicas y Locales, en el que, tal y como se señala en la mencionada Hoja de Ruta de los sectores difusos, se colabore junto con expertos sectoriales y organizaciones, como universidades, asociaciones, sindicatos, cooperativas y empresas especializadas para la implementación de un conjunto de medidas que permitan cumplir con los objetivos y compromisos asumidos con la Unión Europea.

Todo ello en la búsqueda de un equilibrio entre las obligaciones asumidas en cuanto a reducción de emisiones, pero sin menoscabar la competitividad de las empresas andaluzas, considerando y valorando los efectos de todas las medidas ya puestas en funcionamiento en Andalucía (programas de uso de energías renovables, o construcción sostenible, entre otros), así como identificando los marcadores netos (datos netos sobre compensación de gases y emisión) para poder repartir de una manera apropiada los esfuerzos a realizar en aras de alcanzar unos sistemas económicos sin emisiones, pero sin pérdidas de competitividad como consecuencia de la imposición de obligaciones para el resto de sectores afectados y de la ciudadanía en su conjunto.

Valoración

El informe indica que es preferible dejar la iniciativa a la Administración General del Estado, que debería emprender una acción coordinada entre todas las Comunidades Autónomas y la Administración local. Pero esperar esa situación ideal no es una buena opción. No se está tomando en cuenta el coste de la inacción, ni qué se esperan consecuencias más adversas en las regiones mediterráneas, como Andalucía, que en otras zonas de la península o del continente. Consecuencias adversas relacionadas, entre otras, con la demanda de energía, la productividad agrícola, el suministro de agua, la salud, el turismo estival y los ecosistemas.

El Informe Stern, publicado por el Gobierno del Reino Unido en 2006, señalaba que el coste de la gestión del calentamiento del planeta, incluyendo la mitigación de emisiones desde este momento, sería del 1 % del producto interior bruto (PIB) mundial al año, mientras que el coste de la inacción sería por lo menos del 5 % y hasta el 20 % del PIB mundial en el peor de los casos. No hacer nada nos costará mucho más que adoptar ahora medidas que generarán más puestos de trabajo, una mayor prosperidad y una vida mejor, al tiempo que se reducirán las emisiones de gases de efecto invernadero y se reforzará la resiliencia al clima.

Por otra parte, recomendar que se espere a que actúe la Administración General del Estado es también negar la capacidad de la Junta de Andalucía para el autogobierno y la organización de la lucha contra el cambio climático, y también es diametralmente opuesto a las conclusiones del Acuerdo de París, que reconoce el importante papel de los gobiernos subnacionales en este campo.

Más bien al contrario, actuar primero significa tomar una posición de ventaja, prepararse mejor para la transición energética. O dicho de otra manera, ser más competitivo.

En cuanto a la búsqueda del equilibrio de esfuerzos en la reducción de emisiones, se debe señalar que la ley fija un objetivo general en emisiones difusas para la Comunidad Autónoma en función del PIB relativo, con un criterio de proporcionalidad similar al que se usa para la Unión Europea. Y además, por considerarlo de justicia, referencia este objetivo a emisiones per capita.

Por otra parte, el anteproyecto diseña un instrumento general de planificación, que es el Plan Andaluz de Acción por el Clima, que se aprobará por Decreto de Consejo de Gobierno, previo informe de valoración de la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático. Este Plan repartirá el esfuerzo entre las Áreas Estratégicas de mitigación, basándose en:

- 1 la completitud, asegurando que todas las áreas participan. A 2050 hay que reducir un 80% de emisiones, luego todos los sectores deben estar preparados
- 2 el equilibrio financiero entre lo público y lo privado
- 3 la integridad, considerando todas las medidas posibles en cada área
- 4 el coste eficiencia, como balance de beneficios y costes
- 5 el reconocimiento de la acción temprana, o de la anticipación en la adopción de medidas

Adicionalmente, se debe destacar que una ley andaluza de cambio climático es oportuna porque existe un vacío legal en la mitigación de emisiones difusas y por la necesidad de incorporar de forma horizontal la gestión del riesgo climático en la planificación sectorial. Las obligaciones en una materia de tanta trascendencia como el cambio climático sólo se pueden hacer cumplir dentro de un marco legal.

Finalmente, y en conclusión, hay que resaltar una vez más que la cultura de ahorro y la eficiencia en términos de energía y emisiones significa ahorro económico y aumento de la competitividad.

Consideración 9, página 24

Por último, cabe advertir que el establecimiento de este tipo de medidas, al adoptarse de manera singularizada en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma, pueden suponer un obstáculo o barrera al acceso y al ejercicio de determinadas actividades económicas en Andalucía, y que podría ser contrario a la normativa de garantía de la unidad de mercado.

En este sentido, no parece que el Anteproyecto de Ley que se informa alcance una eficacia mínima en relación al objetivo planteado. En efecto, el cambio climático es un fenómeno que concierne a todo el planeta por lo que carece de efectividad que una determinada Comunidad Autónoma, de un modo descoordinado con el resto de países o regiones, emprenda medidas para reducir en solitario sus emisiones. Es fácil imaginar un escenario de deslocalización empresarial en virtud del cual los agentes económicos trasladen su actividad productiva a otras regiones (Extremadura o Murcia, v.g) o estados (Portugal o Marruecos, v. g) donde la regulación medioambiental imponga menores cargas a dichas empresas, sin que se resuelva el fallo del mercado; en este caso la reducción de emisiones de gases con efecto invernadero, con el agravante de pérdida de actividad productiva provocada.

A este respecto, se considera que el ámbito de actuación para alcanzar una regulación económica eficiente en la consecución de los objetivos marcados ha de ser, como mínimo, europeo, e instrumentarse coordinadamente para los sectores difusos a nivel nacional, ya que solo de esta forma se podría cumplir el objetivo final del Anteproyecto de ley frenar el cambio climático.

Valoración

La consecución de objetivos globales de cambio climático depende de la suma de los esfuerzos individuales. El Gobierno andaluz quiere asumir un compromiso propio en esta materia a través de una ley de cambio climático, proporcional a la circunstancia económica de la Comunidad y al peso relativo de sus emisiones. Si todos los gobiernos hicieran lo mismo, se resolvería el problema global.

No es deseable para Andalucía una hipotética situación de desregulación medioambiental aunque ello pueda atraer a empresas que quieran evadir su responsabilidad ambiental. Al contrario, esperamos que la ley andaluza sirva de ejemplo a otras regiones. Siguiendo el mismo hilo argumental que propone el Consejo para evitar la deslocalización a causa de la regulación ambiental, llegaríamos al absurdo de justificar la necesidad de eximir de impuestos a las empresas para evitar que se vayan a paraisos fiscales.

Las empresas líderes ya aplican una política climática voluntariamente, que en definitiva representa ahorro económico. Como un ejemplo entre los muchos que pueden citarse, en la industria química las emisiones relativas de gases de efecto invernadero se han reducido más de un tercio (37%) en el periodo 1999-2012 (FEIQUE, 2013). Las empresas son conscientes de la ventaja competitiva, y son conscientes de la ventaja de mercado. Reconocen que adelantarse a la competencia es una ventaja, y que planificar significa ahorrar. Y reconocen que la política climática forma parte de su responsabilidad social empresarial. "Muchos dirigentes empresariales de todo el mundo se han dado cuenta de que el cambio climático y la degradación ambiental plantean nuevos e importantes riesgos y oportunidades para la competitividad, el crecimiento y el desarrollo de sus empresas, y están convirtiendo el desafío climático en una oportunidad de mercado.(ONU, Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016)".

El Sistema Andaluz de Emisiones Registradas pretende generalizar esa cultura, que hará más competitivas a las empresas y que generará puestos de trabajo en el sector ambiental y en el de la eficiencia energética.

Este es un entorno atractivo que no supone obstáculo o barrera para las actividades económicas, ni genera deslocalización.

Consideración 10, página 28

En primer lugar, debe remarcar que para disponer de la Huella de Carbono, el licitador tendrá que pagar una certificación emitida por una entidad acreditada, certificación que deberá revalidar

cada dos años si quiere participar en los procedimientos de contratación pública, puesto que su inscripción, en el registro debe renovarse con tal periodicidad. Y ese requisito implica unos costes de acceso para los operadores en los procedimientos de licitación, que son particularmente gravosos para las pequeñas y medianas empresas a quienes la Directiva 2014/24/UE pretende precisamente situar como especiales beneficiarios de la contratación pública.

Además, frente a la previsión legal del artículo 44 de que la Huella de Carbono se calculará siguiendo unos estándares aceptados internacionalmente, las verificaciones están basadas a día de hoy en una profusión de metodologías diferentes, sin que existan criterios claros y normalizados que den consistencia y homogeneidad a las mediciones de tal herramienta ambiental y sin puedan arrojar resultados comparables. La constatación, por otra parte, de que la Unión Europea está desarrollando una experiencia piloto para establecer unas reglas comunes sobre cómo hallar la huella ambiental tampoco permite colegir si será un estándar obligatorio que deberán seguirlas entidades verificadoras o si operará como un distintivo de calidad entre otros posibles igualmente válidos.

En estas circunstancias, exigir a los licitadores de los distintos procedimientos de contratación haber calculado la Huella de Carbono puede suponer que se le impongan unos costes de acceso que podrían no casar con la previsión comunitaria de que los requisitos se redacten y adopten con arreglo a criterios objetivamente verificables y que todas las partes interesadas puedan acceder a la marca y disponer de ella.

Desde el punto de vista de la competencia, puede resultar útil considerar que la inclusión de requisitos medioambientales en los procedimientos de contratación no debe suponer la atribución a los órganos de contratación de una libertad incondicionada para la selección de la oferta ni la infracción de los principios generales aplicables a la actividad contractual de la Administración. En circunstancias de indefinición sobre el concepto de Huella de Carbono, solo cabe propugnar que los poderes adjudicadores, al impulsar la implantación de productos con un buen comportamiento medioambiental, eviten conductas o prácticas que lesionen o restrinjan la competencia. Por ejemplo, creando auténticas barreras de entrada, para la imposición de costes económicos y jurídicos a los operadores interesados en participar en las licitaciones o convertir estas en complejas curvas de aprendizaje, que terminen reduciendo el número de potenciales competidores.

Valoración

El cálculo de la Huella de Carbono de Productos y Servicios es voluntario, y es una demanda de algunos sectores que persiguen conocer la raíz de sus emisiones y comunicar sus buenas prácticas, lo que puede tener incidencia positiva en la comercialización, sobre todo en mercados internacionales.

Calcular la Huella de Carbono puede servir para mejorar los procesos de aprovisionamiento, producción, gestión de residuos y distribución.

Uno de los problemas que existe en la determinación de la huella de carbono es la profusión existente de metodologías de difícil comparación entre sí. La Comisión Europea inició en 2013 un programa piloto de tres años para probar una serie de reglas comunes para determinación de la Huella de Carbono con la recomendación de su aplicación en el Mercado Único Europeo. Los resultados de este programa piloto servirán de base para el desarrollo reglamentario de la ley andaluza de cambio climático, que podrá incorporar las conclusiones del programa sobre metodologías, verificación y comunicación que resulten oportunas. Por consiguiente, para el cálculo de la huella de Carbono, solo regirán métodos estandarizados.

5. Valoración del dictamen

PRIMERO. El establecimiento de una serie de obligaciones para determinadas actividades económicas en Andalucía, en el marco del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones constituye una restricción a la competencia. Aunque las medidas proyectadas pueden encontrar una cierta justificación, en atención a la consecución del objetivo de interés general de mitigación de las emisiones de gases invernadero, sin embargo no se acredita la proporcionalidad de las mismas, tal y como ha quedado expuesto en el cuerpo de este informe, y considerando, también la existencia de otras iniciativas que se están implementando a diversos niveles precisamente para salvaguardar esa razón imperiosa de interés general. Además, de acuerdo con las consideraciones realizadas en el presente informe no se observa que se alcance la mínima eficacia regulatoria con la aprobación del Anteproyecto en relación a las metas establecidas de reducción de emisiones de gases con efecto invernadero para frenar el cambio climático y, por tanto, no estaría justificado ni sería necesario, incumpliendo los principios establecidos en el artículo 2 de la Ley 6/2007.

Valoración

Teniendo presente que la descarbonización es un objetivo estratégico para la UE, y que la industria y los servicios necesitan un cambio radical en el siglo XXI, con una reducción de emisiones a 2050 de más del 80% para las industrias de gran consumo de energía, consideramos que las empresas más competitivas a medio plazo serán las que tengan un mejor perfil de consumo energético y de emisiones.

El anteproyecto de ley contempla medidas en todas las áreas estratégicas de mitigación, en un esfuerzo proporcionado a la economía de la Comunidad Autónoma y al peso relativo de sus emisiones. El SAER es un instrumento especial dirigido a grandes consumidores de energía, que como responsables de la emisión, son los únicos que pueden reducirla. Si una actividad es eficiente desde el punto de vista de sus emisiones con respecto a su nivel de referencia, no tiene la obligación de reducir, ya que se reconoce la acción temprana..

Por otra parte, la modalidad de Reducción de Emisiones del SAER tiene intención de reducir los costes ocultos de actividades con ánimo de lucro que en la actualidad soporta la sociedad o la hacienda pública.

En conclusión, la cultura de ahorro y la eficiencia en términos de energía y emisiones que se pretende implantar en Andalucía con el SAER, además de servir a la reducción de emisiones, significa ahorro económico y aumento de la competitividad.

SEGUNDO. *En relación con los operadores económicos, los mecanismos establecidos en el citado anteproyecto de norma con carácter obligatorio supondrían un severo aumento diferencial en las cargas económicas que tendrían que soportar los operadores económicos radicados en Andalucía en relación con aquéllos situados en otras Comunidades Autónomas o países, lo que tendría un impacto negativo sobre la actividad económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*

Valoración

No se generan cargas económicas importantes. En el desarrollo reglamentario se tiene previsto minimizar los costes administrativos asociados a seguimiento y notificación de emisiones, a través de una metodología simplificada y un sistema de notificación telemático. Las grandes empresas, obligadas ya por la normativa a realizar una auditoría energética o implementar un sistema de gestión energética, tendrán costes administrativos residuales.

Las obligaciones de reducción de emisiones del SAER se formulan en la práctica con 2030 como horizonte temporal, lo que da plazo suficiente para planificar en su caso medidas de eficiencia, que se traducen en ahorros económicos. Un buen número de medidas tiene periodos de retorno inferiores a 10 años.

El Sistema Andaluz de Emisiones Registradas pretende hacer más competitivas a las empresas y generar puestos de trabajo en el sector ambiental y en el de la eficiencia energética.

TERCERO. *Sobre la previsión en la norma de que la Huella de Carbono sea considerada como criterio de valoración de las ofertas en el ámbito de la licitación pública, debe señalarse que la inclusión de requisitos medioambientales en los procedimientos de contratación no debe suponer la atribución a los órganos de contratación de una libertad incondicionada para la selección de la oferta ni la infracción de los principios generales aplicables a la actividad contractual de la Administración, máxime en un contexto de indefinición sobre el concepto de Huella de Carbono*

Valoración

El cálculo de la Huella de Carbono de Productos y Servicios es voluntario. En la compra pública se podrá considerar como criterio de valoración de ofertas, en sintonía con los criterios sobre Procedimientos de Compra Pública Verde de la Unión Europea, con la Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible y el Plan de Contratación Pública Verde publicado en la ORDEN PRE/116/2008, de 21 de enero, del Ministerio de la Presidencia.

Disponer del cálculo de la Huella de Carbono puede beneficiar a la actividad económica, en la medida que sirve para identificar potenciales reducciones de emisiones y mejorar la comunicación de los compromisos de responsabilidad social empresarial.

CUARTO. *El artículo 34 del Anteproyecto de Ley prevé la concesión de subvenciones a municipios que pongan en marcha iniciativas relacionadas con las áreas estratégicas de mitigación, para lo cual podrá valorarse en las bases reguladoras su calificación como municipio de baja emisión de carbono. A este respecto, se recuerda que las ayudas públicas destinadas a empresas pueden alterar el funcionamiento competitivo de los mercados; y que las Administraciones competentes, en las concretas convocatorias de ayudas que realicen, deberán garantizar el cumplimiento de la normativa comunitaria en materia de ayudas de Estado (arts. 107 a 109 del TFUE).*

Valoración

Cabe señalar en este punto que el artículo 34.3 del Anteproyecto establece que las bases reguladoras de ayudas o subvenciones a municipios para aquellas iniciativas relacionadas con las áreas estratégicas de mitigación podrán incorporar la valoración de la calificación de Municipio de baja emisión de carbono

QUINTO. *Acerca de las distintas remisiones a futuros desarrollos reglamentarios contenidas en la norma pueden restar transparencia al marco normativo, se propone, como una buena práctica, la divulgación de los borradores de tales reglamentos, y se establezca un calendario de desarrollo y ejecución en aras a una mayor seguridad jurídica y para hacer posible que el marco jurídico sea predecible.*

Valoración

La elaboración de los distintos reglamentos se realizará conforme a lo establecido en la normativa y en concreto en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, particularmente conforme a lo dispuesto sobre información pública y audiencia a los colectivos afectados.

SEXTO. *Por lo que hace a la referencia a las entidades verificadoras acreditadas, como mera cautela, se advierte del riesgo de imponer en cualquier norma de desarrollo del Anteproyecto de Ley requisitos de experiencia en las tareas de verificación que puedan cerrar el mercado a operadores ordinariamente facultados para ejercerlas*

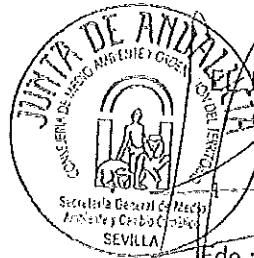
Valoración

En la actualidad existe ya un número de verificadores con la suficiente experiencia para realizar tareas de verificación de emisiones de gases de efecto invernadero, según consta en el Registro administrativo del Decreto 334/2012, de 17 de julio, por el que se regulan las Entidades Colaboradoras en materia de Calidad Ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía.



Es cuanto procede informar sobre el asunto de referencia.

Sevilla, 12 de febrero de 2017


JEFE DE SERVICIO
Fdo.: Miguel Méndez Jiménez



Consejo Económico y Social

**DICTAMEN 5/2017 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE
CAMBIO CLIMÁTICO**

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 21 de abril de
2017*

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Otras observaciones**
- VI. Conclusiones**



I. Antecedentes

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, establece en su artículo 4.1 la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 22 de marzo de 2017 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático.

La solicitud de dictamen fue trasladada, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 22 de marzo de 2017, a la Comisión de Trabajo de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, a fin de que llevase a cabo el correspondiente examen del texto normativo y adoptase el acuerdo previsto en el artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Andalucía.



II. Contenido

El anteproyecto de ley objeto de este dictamen tiene por finalidad, y así se declara explícitamente en su exposición de motivos, establecer un marco normativo para estructurar y organizar la lucha contra el cambio climático en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, fundamentalmente en relación con las emisiones de gases de efecto invernadero generadas en los denominados sectores difusos, es decir, aquellos que no están bajo el Régimen Europeo del Comercio de Derechos de Emisión, respecto a los cuales, ya existe la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Esta ley ha sido modificada por la Ley 13/2010, de 5 de julio, con el propósito de perfeccionar y ampliar el régimen general de comercio de derechos de emisión e incluir la aviación en el mismo. Ambas normas son consecuencia de la transposición de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre, que establece el régimen en esta materia en el ámbito de la actual Unión Europea.

Hoy día, pocos cuestionan que los efectos del cambio climático son una alarmante realidad en el medio ambiente, y en la sociedad en su conjunto, por lo que pocos dudan también de la necesidad de tomar medidas para avanzar hacia una economía que genere menos emisiones de carbono y que se incremente el uso de energías renovables junto a medidas de ahorro y eficiencia energética.

Tampoco se duda que la lucha contra el cambio climático es una acción a nivel global, en la que ningún país puede quedar fuera, y muestra de ello es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que en sus sucesivas reuniones en los últimos años ha marcado los objetivos de reducción de emisiones de gases contaminantes, destacando el conocido Protocolo de Kioto, y más recientemente, la reunión de París de finales de 2015, en la que se llegó al acuerdo, histórico, de una acción universal en esta materia a partir de 2020.

Estas acciones se han reforzado en el ámbito europeo con el ambicioso objetivo marcado en la reunión del Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2014, de reducir para el año 2030, las emisiones totales de gases en un 40% respecto a 1990, y concretamente un 30% respecto a 2005 en las emisiones de gases de los sectores difusos, considerados como tales los generados por el transporte, sector residencial, comercio, instituciones, sector agrario, de gestión de residuos, los gases fluorados y aquellas actividades industriales no incluidas en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión.



A nivel autonómico, Andalucía no ha sido ajena a este problema y por ello, además de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía, y su correspondiente Reglamento, se han dictado distintos Acuerdos del Consejo de Gobierno relativos a esta problemática; destacando el de 3 de septiembre de 2002, por el que se aprobó la Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático; el de 5 de junio de 2007, del Plan Andaluz de Acción por el Clima 2007-2012, cuyos resultados han sobrepasado los objetivos previstos; o la aprobación, el 3 de agosto de 2010 del Programa de Adaptación, que suponía la integración de medidas de adaptación en la planificación sectorial de las políticas de la Junta de Andalucía; o el Acuerdo de 31 de enero de 2012, con el que se aprobó el Programa de Comunicación, con el objetivo de trasladar a la sociedad andaluza la necesidad de conseguir un desarrollo socioeconómico compatible con la reducción significativa de gases de efecto invernadero.

Por todo lo anterior, y haciendo uso de las competencias establecidas en los artículos 148.1.9 y 149.1.23, de la Constitución Española, y los artículos 57.3 y 204 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, sobre protección del medio ambiente y cambio climático, se elabora esta norma, que pretende movilizar al sector público, a las empresas y a la sociedad civil, partiendo del reconocimiento del papel ejemplarizante que deben asumir las Administraciones Públicas y del carácter transversal de la materia que se trata, para establecer un conjunto de medidas de mitigación, repartiendo el esfuerzo entre todos los agentes implicados, basándose en un contexto de equidad, integridad y equilibrio financiero entre lo público y lo privado.

El texto normativo consta de la Exposición de motivos y la parte dispositiva, que se divide, a su vez, en cincuenta y siete artículos distribuidos en cinco títulos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, cinco disposiciones finales y un anexo.

La estructura de la parte dispositiva es la siguiente:

TÍTULO PRELIMINAR. “DISPOSICIONES GENERALES” (artículos 1 a 4)

Se determina en esta parte el objeto, el ámbito de aplicación y los principios rectores.



TÍTULO I. “COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVAS” (artículos 5 a 7)

Regula aspectos competenciales y organizativos y se crea la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático, órgano colegiado de coordinación entre las consejerías de la Junta de Andalucía; y la Oficina Andaluza de Cambio Climático, órgano técnico de apoyo y fomento de las políticas de mitigación, adaptación y comunicación en cambio climático.

TÍTULO II. “PLANIFICACIÓN SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO” (artículos 8 a 20)

Capítulo I. Del Plan Andaluz de Acción por el Clima (artículos 8 a 14)

Se regula dicho Plan como instrumento general de planificación de las actuaciones de lucha contra el cambio climático en Andalucía, determinando su naturaleza jurídica, contenido, competencia y procedimiento para su aprobación, así como los tres programas que lo componen: Mitigación, Adaptación y Comunicación.

Capítulo II. Otros instrumentos de planificación (artículos 15 y 16)

En su primer artículo, se regulan los Planes municipales de cambio climático, instrumentos que se configuran como complementarios del Plan Andaluz, en el ámbito de las competencias municipales; y en el segundo, la actividad de la Administración General del Estado en materia de mitigación y adaptación.

Capítulo III. Integración de la adaptación al cambio climático en los instrumentos de planificación (artículo 17 y 18)

Se determinan los contenidos específicos que deben incluirse en los Planes con Incidencia en el Cambio Climático, y su evaluación. También, en su segundo artículo, se regulan los principales impactos del cambio climático que deben recibir atención prioritaria en los instrumentos de planificación en Andalucía.

Capítulo IV. Instrumentos de referencia para la planificación (artículos 19 y 20)

Se regulan dichos instrumentos, que son los escenarios climáticos y el inventario andaluz de emisiones de gases de efecto invernadero.



TÍTULO III. “MEJORA DEL CONOCIMIENTO Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA” (artículos 21 a 27)

Capítulo I. Mejora del conocimiento (artículos 21 a 24)

Para lo cual se crea la Red de Observatorios de Cambio Climático de Andalucía, con el objeto de incorporar el conocimiento científico sobre esta materia a la toma de decisiones y a la planificación socioeconómica, también se regula cómo debe recogerse y tratarse esta información determinada en el Plan de Acción por el Clima, se recogen medidas de fomento de la investigación, desarrollo y la innovación, con la posibilidad de que se firmen convenios de colaboración voluntarios entre la consejería competente en la materia y empresas para avanzar en la búsqueda de soluciones innovadoras, y finalmente, se regula la integración del cambio climático en el sistema educativo.

Capítulo II. Participación pública y transparencia (artículos 25 a 27)

En esta parte de la norma se incluyen disposiciones sobre concienciación y sensibilización de la ciudadanía; participación pública, acceso a la información sobre esta materia, y la obligación de informar al Parlamento andaluz sobre los avances en el logro de objetivos.

TÍTULO IV. “MITIGACIÓN DE EMISIONES” (artículos 28 a 47)

Capítulo I. Objetivos y medidas de mitigación de emisiones (artículos 28 a 34)

En este primer capítulo se establecen los objetivos de emisiones difusas para Andalucía con la vista puesta en el año 2020, así como las medidas de mitigación distinguiendo entre las de aplicación transversal y aquellas destinadas a determinados sectores, también se incluyen determinaciones sobre proyectos de compensación y de autocompensación de emisiones y se reconoce la importancia de los sumideros de carbono en espacios naturales, destacando la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía; y finalmente, se regula la figura de los municipios de baja emisión.



Capítulo II. Sistema Andaluz de Emisiones Registradas (artículos 35 a 43)

En esta parte de la norma, se crea este sistema, de carácter obligatorio, con dos modalidades: de reducción de emisiones y de seguimiento y notificación. Dicho sistema persigue el fomento de la cultura climática y el impulso de la transparencia en las emisiones en toda la cadena de valor.

Capítulo III. Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (artículos 44 y 45)

En el tercer capítulo de este Título, se crea este sistema, de carácter voluntario, para aquellas actividades que quieran asumir compromisos de reducción de emisiones similares a los establecidos en el régimen del Sistema Andaluz de Emisiones Registradas.

Capítulo IV. Huella de carbono de productos y servicios (artículos 46 y 47)

Finalmente, la norma, en este capítulo, regula el régimen jurídico de la huella de carbono de productos y servicios y su valoración en la contratación pública.

TÍTULO V. “RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES” (artículos 48 a 57)

Se establece el régimen de infracciones y sanciones, distinguiendo las primeras como graves y leves; la graduación de las sanciones; el procedimiento sancionador; los sujetos responsables; la potestad sancionadora y la prescripción.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera. Plan Andaluz de Acción por el Clima.

Segunda. Planes Municipales de cambio climático.

Tercera. Plazos para elaboración de normas.

Cuarta. Tramitación electrónica.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA. Actualización del Catálogo de Bienes y Servicios Homologados.



DISPOSICIONES FINALES

Primera. Modificación de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental.

Segunda. Modificación de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Tercera. El cambio climático como objetivo específico de los Planes Estadísticos y Cartográficos de Andalucía.

Cuarta. Habilitación para el desarrollo normativo.

Quinta. Entrada en vigor.

ANEXO. DEFINICIONES



III. Observaciones generales

El cambio climático es un fenómeno progresivo sobre el que existe un amplio consenso científico en torno a que nuestro modelo de producción y consumo está generando una aceleración del proceso que, de no corregirse, provocará graves impactos en el medio ambiente, a nivel social y en el sistema económico.

Combatir el cambio climático es responsabilidad de todos (administraciones, empresas y ciudadanía), un problema global que requiere también de una respuesta global. Evitar los peligros del cambio climático debe ser una prioridad para los gobiernos de todo el mundo. Cada vez son más los países desarrollados, liderados por la Unión Europea, que están realizando esfuerzos para reducir significativamente sus emisiones de gases de efecto invernadero, al mismo tiempo que se promueven iniciativas para que se sumen otros países.

Fruto de estas iniciativas conjuntas es el "Acuerdo de París", suscrito por 195 países con el objetivo de atajar el calentamiento del planeta, que se une a otras medidas adoptadas por la propia Unión Europea que sucesivamente ha ido fijando objetivos ambiciosos con horizontes en el 2020 y en el 2030, y especialmente los objetivos marcados por la Unión Europea para el año 2050, en el que deberemos emitir entre un 80% y un 90% menos de gases de efecto invernadero que en 1990, lo que tendrá un fuerte impacto en la sociedad, en las empresas y en las personas trabajadoras.

A nivel nacional se han ido estableciendo estrategias para alcanzar estos objetivos como es el caso de la *Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia* y la *Hoja de Ruta de los sectores difusos A 2020*.

En Andalucía hay igualmente una amplia experiencia en el desarrollo de iniciativas en materia de cambio climático como son: la Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático, aprobada en el año 2002 y el Plan de Acción por el Clima 2007-2012, aprobado en 2007, que fue desarrollado por el Programa de Mitigación, el de Adaptación y el de Comunicación. Asimismo, los planes y estrategias sectoriales aprobados en nuestra Comunidad incorporan entre sus objetivos y medidas, la reducción de emisiones. En este sentido cabe mencionar la Estrategia Industrial de Andalucía 2020, la Estrategia Minera de Andalucía 2020 y la Estrategia Energética de Andalucía 2014-2020.



Pero para avanzar hacia el reto que supone el “Acuerdo de París” es necesario contar con herramientas y estrategias a largo plazo, por lo que este Consejo valora positivamente la iniciativa de dotarnos de una Ley de Cambio Climático de Andalucía que va a permitir a la Junta de Andalucía disponer de herramientas de planificación en materia de cambio climático e instrumentos orientados a coadyuvar a la consecución de esos objetivos y propiciar una mayor implicación y concienciación de la propia administración, de los municipios, de las empresas y de la ciudadanía.

Hubiera sido de interés para una coordinación eficaz haber contado con una legislación nacional específica en la materia, que habría permitido así, no sólo la consecución de los objetivos marcados para el conjunto del Estado de una forma más accesible y solidaria y una mayor concienciación e implicación social a nivel nacional, sino también salvaguardar un elemento determinante para nuestro tejido empresarial, como es la preservación de la igualdad en todo el territorio del Estado de las condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica para garantizar el principio de seguridad jurídica.

Igualmente, resaltar el hecho de que el anteproyecto de ley viene a potenciar la cultura del ahorro y de la eficiencia en términos de emisiones, sumándose así a una tendencia por ser más respetuosos con el medio ambiente que está calando en nuestra sociedad y en las empresas. La sostenibilidad y la mejora ambiental del entorno son retos asumidos por el conjunto de la sociedad.

Por un lado, la ciudadanía es cada vez más consciente del impacto ambiental de sus acciones, lo que está generando profundos cambios de conductas y hábitos tradicionales, especialmente en la movilidad y en el consumo, por otros que generan menos huella ambiental y menos impacto en el medio.

Por otra parte, de manera generalizada, las empresas andaluzas han venido incrementando los esfuerzos en prevención ambiental con una actitud positiva en beneficio de los objetivos de reducir el impacto en el medio ambiente y la disminución de las emisiones como se desprende de los datos de la *Encuesta del gasto de la industria en protección ambiental* que elabora el INE, que muestran que en plena crisis (periodo 2010-2014) la industria manufacturera andaluza invirtió cerca de 1.400 millones de euros en protección ambiental, situándonos como la segunda comunidad en la que las empresas dedican más recursos a esta cuestión, solo superadas por las empresas de Cataluña. Durante la crisis esta inversión ha registrado un ligero avance, ya que en Andalucía ha crecido un 6,1%, frente al descenso nacional del -1,1%.

La aplicación de los programas de mitigación y adaptación al cambio climático va a tener unas afecciones claras sobre la sociedad, especialmente en el mundo rural, pero particularmente también sobre las empresas y las personas trabajadoras, por lo que sería necesario que la futura ley incorporase medidas de transición justa. Una transición que debe combinar políticas industriales y sectoriales con inversión de fondos públicos, protección social específica y promoción de la adaptación de la formación a las nuevas necesidades, principalmente de las personas trabajadoras de los sectores afectados. Para ello se propone la inclusión en el Plan Andaluz de Acción por el Clima de un programa de medidas de transición justa con actuaciones dirigidas en ese sentido.

En paralelo, sería necesario implementar acciones desde el ámbito institucional para minimizar los posibles efectos negativos del cambio climático en el territorio y principalmente para aquellas personas que pueden quedar en situación de vulnerabilidad a fin de que dispongan de opciones de desarrollo alternativo.

Este Consejo considera que atajar el cambio climático no sólo requiere una acción de mitigación entre las iniciativas ya existentes, sino que es importante también favorecer un proceso de ampliación de la base empresarial a través del impulso de nuevos sectores de actividad menos contaminantes y con un mayor grado de compatibilidad con los objetivos perseguidos por este anteproyecto. En esa línea, sería de interés la puesta en marcha de estrategias de impulso para el desarrollo de nuevas actividades con amplios componentes ambientales, como puede ocurrir, por ejemplo, con la valorización de residuos.

Finalmente, queremos dejar constancia de que uno de los elementos de mayor incidencia en el buen fin de la norma es aquel que haga efectivo el principio de participación en su contenido y desarrollo. En ese sentido, aun cuando el anteproyecto le dedica el Capítulo II a la "Participación pública y transparencia" dentro del Título III sobre "Mejora del conocimiento y participación pública", el contenido y la efectividad de dicha participación no queda suficientemente constatados.

Así, el artículo 25 parece identificar tres modelos de participación. Uno primero (25.1) informativo, dirigido sólo a la ciudadanía. Un segundo modelo (25.2), en principio también sólo informativo, pero dirigido a los agentes económicos y sociales, la ciudadanía y la Administración Pública, para la constitución de "instrumentos flexibles de colaboración y participación". Y un



tercer modelo (25.3), participativo para el diseño de políticas, dirigido a la sociedad civil, pero que sólo se manifiesta a través del Consejo Andaluz de Medio Ambiente.

Parecería oportuno hacer una profunda revisión de todos estos elementos identificando claramente los agentes intervinientes y la finalidad de esa participación.

A juicio del Consejo Económico y Social de Andalucía, este anteproyecto de ley abusa en exceso de la remisión al desarrollo reglamentario posterior, así como, respecto al Plan Andaluz de Acción por el Clima, establece un plazo de elaboración del mismo que podría acortarse.

Asimismo, el anteproyecto de ley concede una gran importancia tanto a este plan como al resto de desarrollos reglamentarios previstos, por lo que este Consejo quiere resaltar la importancia de que tanto el plan, como los programas y los desarrollos reglamentarios se elaboren de manera participativa con los agentes económicos y sociales así como con las organizaciones de personas consumidoras y usuarias.



IV. Observaciones al articulado

Artículo 7. Oficina Andaluza de Cambio Climático

La Oficina Andaluza de Cambio Climático se va a constituir como una importante entidad de generación y difusión de información sobre el cambio climático en Andalucía. Es por ello que este Consejo entiende que sería oportuno incorporar un nuevo apartado en este artículo que establezca que la Oficina promueva colaboraciones con los agentes económicos y sociales y la sociedad en su conjunto para impulsar el conocimiento sobre el cambio climático en la sociedad andaluza.

Artículo 12. Del Programa de Comunicación

Proponemos que se incorpore un nuevo apartado que promueva canales y líneas de colaboración con las organizaciones representativas de los destinatarios de las acciones que forman parte del Consejo Andaluz de Medio Ambiente. Estas se desarrollarían en el marco del Programa de Comunicación, al objeto de procurar una mayor difusión de las mismas y una participación más activa de la sociedad en la lucha contra el cambio climático.

Artículo 13. Tratamiento y aprobación del Plan Andaluz de Acción por el Clima

En cuanto al apartado tercero, en lo referente a la duración del Plan Andaluz de Acción por el Clima, proponemos la sustitución de la expresión "vigencia indefinida" por "carácter permanente" siendo esta más ajustada a la intención del legislador de dotarnos de una estrategia a largo plazo que marque la acción del Gobierno en materia de cambio climático.

Artículo 14. Seguimiento del Plan Andaluz de Acción por el Clima

Dada la relevancia y amplitud de los contenidos del Plan Andaluz de Acción por el Clima, así como de las medidas y acciones que se van a ejecutar en el desarrollo de los programas de Mitigación, Adaptación y Comunicación, sería de interés que se cree un órgano de participación específico de seguimiento y evaluación del citado Plan.

Así mismo, este Consejo solicita que la memoria sobre el grado de desarrollo y el cumplimiento sea de carácter público.

Artículo 18. Impactos principales del cambio climático

En el ámbito del análisis y la evaluación de riesgos previstos en el artículo 18, sería de interés que se considere también la incidencia en la salud de las personas, así como la prevalencia de enfermedades que pudieran derivarse de los efectos del cambio climático.

Artículo 22. Actividades estadísticas en materia de cambio climático

En su apartado segundo proponemos que se sustituya “empresas comercializadoras” por “**empresas distribuidoras**” dado que son estas últimas las empresas del sector energético que poseen la información a la que hace mención el artículo y las que deberían trasladarla a la consejería.

Artículo 25. Información y participación pública

En consonancia con lo previsto en las observaciones generales se propone una profunda modificación de todo el artículo 25. Garantizar una participación plural y efectiva de los agentes económicos y sociales, así como de las organizaciones de personas consumidoras en las políticas de cambio climático es fundamental para alcanzar los resultados deseados. Para ello, además de desarrollar una actividad de información de máxima difusión, habilitando un acceso ágil y permanente, deben asegurarse mecanismos de participación directa, eficaz y representativa en este ámbito.

En este sentido proponemos la sustitución del apartado segundo por el siguiente texto:

*“2.- La consejería competente en materia de cambio climático **establecerá canales de información (plan de seguimiento de emisiones anuales, indicadores de seguimiento sectorial,...)** para la ciudadanía y para los agentes económicos y sociales implicados y la Administración pública, que permitan **el conocimiento del estado de situación y la puesta en marcha de instrumentos de participación.**”*

Asimismo se aconseja la incorporación de un nuevo apartado:

*“4.- Los ayuntamientos que desarrollen un plan del clima deberán **articular un mecanismo que garantice la participación en la***

elaboración y seguimiento de los planes en iguales términos que los planteados anteriormente.”

Artículo 30. Medidas de mitigación por áreas estratégicas

En su apartado segundo, que enumera las medidas específicas en el área estratégica de la agricultura, proponemos que se incluyan tres nuevas letras:

“c) El fomento de prácticas agrarias que contribuyan a la reducción de emisiones y aquellas que mejoren la huella de carbono de las explotaciones agrarias.

d) Acciones destinadas a la formación en el sector agrícola en materia de cambio climático.

e) La integración de las energías renovables en el sector agrario.”

Asimismo, en su apartado cuarto, respecto del área estratégica de la energía proponemos que se incluya una nueva letra:

“g) Fomento de la eficiencia energética en el consumo.”

Artículo 32. Proyectos de autocompensación de emisiones

Proponemos que, entre los proyectos de autocompensación de emisiones, se incluyan: la conversión a prácticas de agricultura ecológica, el establecimiento de buenas prácticas ambientales en cultivos convencionales y las prácticas de conservación específicas para la Dehesa.

Artículo 36. Modalidad de Reducción de Emisiones del SAER

En relación con las reglas de agregación por número de identificación fiscal que se concretarán en los desarrollos reglamentarios, este Consejo propone que se tenga como criterio modulable el número de instalaciones y la singularidad de los sectores empresariales a fin de evitar que la regla de agregación sea un elemento que pueda perjudicar la dimensión de las empresas y los procesos de crecimiento empresarial.

Respecto al apartado segundo, y con el objetivo de favorecer la simplificación documental y la agilización del procedimiento, se propone unificar



los dos informes citados en la letra c), por un informe único que sea comprensivo de los informes precitados. En consecuencia debería modificarse también la letra d).

Artículo 38. Límites y alcance del informe de emisiones

En relación con la incorporación de las emisiones externalizadas dentro de los límites operativos de los informes de emisiones, se quiere hacer constar que las normativas europea y española señalan la complejidad del cálculo. Es por ello que la normativa existente en España, y lo que propone el propio anteproyecto en materia de Huella de Carbono en el Capítulo IV de su Título IV es que el cálculo de la Huella de Carbono sea siempre voluntario.

Dado que el valor de referencia al que van a estar sometidas las empresas va a ser calculado sobre emisiones reales propias, en coherencia con ello, los informes anuales de las empresas sometidas a los planes de reducción de emisiones deberían referirse a las emisiones propias, y en su caso, ampliados por las emisiones indirectas.

En consecuencia la letra c) del apartado segundo debería quedar redactada de la siguiente manera:

*“c) Emisiones externalizadas, **que tendrán carácter voluntario salvo las que se establezcan** reglamentariamente.”*



V. Otras observaciones

Existe un error en el título IV del anteproyecto ya que figuran dos capítulos III. El que comprende los artículos 46 y 47 debería ser el capítulo IV.



VI. Conclusiones

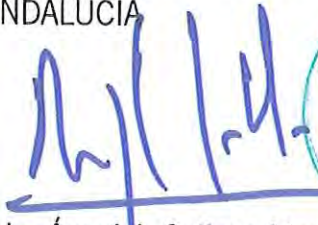
En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático.

Sevilla, 21 de abril de 2017


LA SECRETARIA GENERAL DEL CES DE
ANDALUCÍA

VºBº

EL PRESIDENTE DEL CES DE
ANDALUCÍA


Fdo. Ángel J. Gallego Morales




Fdo. Alicia de la Peña Aguilar



INFORME DE VALORACION DEL DICTAMEN 5/2017 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE CAMBIO CLIMÁTICO.

OBSERVACIONES GENERALES

Entre estas se destacan las siguientes:

1 Sobre la importancia de la lucha contra el CC y la oportunidad de la ley

El CES *“valora positivamente la iniciativa de dotarnos de una Ley de Cambio Climático de Andalucía que va a permitir a la Junta de Andalucía disponer de herramientas de planificación en materia de cambio climático e instrumentos orientados a coadyuvar a la consecución de esos objetivos y propiciar una mayor implicación y concienciación de la propia administración, de los municipios, de las empresas y de la ciudadanía.”*

2 Sobre la transición justa

El CES propone *“la inclusión en el Plan Andaluz de Acción por el Clima de un Programa de medidas de transición justa”*, citando específicamente las acciones de formación de trabajadores, y las medidas para protección de personas que puedan quedar en situación de vulnerabilidad como consecuencia del cambio climático.

Se valora positivamente esta observación, y teniendo en cuenta que en el artículo 12.2.b, ya se contemplan las acciones formativas, incluidas las de formación a trabajadores, se considera procedente incluir en el artículo 9.1 un nuevo apartado k) con la siguiente redacción:

k) Medidas para colectivos especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático.

3 Oportunidad de la innovación en actividades ambientales

El CES realiza en este punto una reflexión sobre la necesidad de impulsar nuevos sectores de actividad menos contaminantes y nuevas actividades con amplios componentes ambientales en sintonía con los objetivos perseguidos por la ley.

Coincidiendo plenamente con esta apreciación, y destacando que el artículo 23 ya contiene determinaciones para el fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, se valora que es procedente introducir entre los contenidos del Plan Andaluz de Acción por el Clima una evaluación estratégica de las oportunidades de innovación en materia de cambio climático, modificando el artículo 9.1.g, que quedaría redactado de la siguiente forma:

g) Evaluación estratégica de necesidades y determinación de líneas de investigación, desarrollo e innovación prioritarias en materia de cambio climático.

4 Participación

En este apartado el CES considera que es necesario realizar una profunda revisión de las determinaciones contenidas en el anteproyecto sobre participación pública y la transparencia, y en particular del artículo 25.

Dado que esta cuestión la aborda también en el CES en las observaciones al articulado, se realiza la valoración posteriormente.

5 Excesiva remisión al desarrollo reglamentario y necesidad de fomentar la participación en la elaboración de los reglamentos

El Consejo Económico y Social considera que el anteproyecto de ley abusa en exceso de la remisión al desarrollo reglamentario posterior.

No obstante, se valora que el anteproyecto mantiene un equilibrio adecuado a este respecto, teniendo en cuenta el carácter transversal de la materia. Por ese motivo, en el anteproyecto se ha huido de generalizaciones que puedan crear situaciones indeseadas en casos particulares, remitiendo la regulación a un desarrollo posterior que permite un mejor ajuste a la casuística.

Por otro lado, esto permite fomentar la participación de la sociedad civil en el desarrollo reglamentario, para lo que la Consejería tiene intención de promover Acuerdos y Grupos de Trabajo específicos por sectores, subsectores y ramas de actividad cuando sea necesario.

6 Plazo de elaboración del Plan Andaluz de Acción por el Clima

Finalmente, entre las observaciones generales, el CES propone acortar este plazo.

Teniendo en cuenta que mediante la Disposición Adicional Primera se establece un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley para la aprobación del Plan Andaluz de Acción por el Clima, se valora que acortar este plazo no es realista.

OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Artículo 7. Oficina Andaluza de Cambio Climático

“La Oficina Andaluza de Cambio Climático se va a constituir como una importante entidad de generación y difusión de información sobre el cambio climático en Andalucía. Es por ello que este Consejo entiende que sería oportuno incorporar un nuevo apartado en este artículo que establezca que la Oficina promueva colaboraciones con los agentes económicos y sociales y la sociedad en su conjunto para impulsar el conocimiento sobre el cambio climático en la sociedad andaluza.”

Valoración:

Las previsiones para fomentar la información, formación y corresponsabilización para la participación activa de la sociedad en la lucha contra el cambio climático se encuentran en el artículo 12. Asimismo, por el artículo 12.2.e se identificarán las medidas de comunicación por áreas competenciales, y por tanto se identificarán los órganos administrativos responsables. Por tanto, cada órgano tendrá sus responsabilidades en esta materia según su competencia. El

Programa de Comunicación forma parte del Plan Andaluz de Acción por el Clima, que se aprobará por Decreto de Consejo de Gobierno. Por tanto, se valora que no procede hacer cambios en el texto por esta cuestión.

Artículo 12. Del Programa de Comunicación

“Proponemos que se incorpore un nuevo apartado que promueva canales y líneas de colaboración con las organizaciones representativas de los destinatarios de las acciones que forman parte del Consejo Andaluz de Medio Ambiente. Estas se desarrollarían en el marco del Programa de Comunicación, al objeto de procurar una mayor difusión de las mismas y una participación más activa de la sociedad en la lucha contra el cambio climático.”

Valoración:

Se considera acertada la propuesta, por lo que se incluirá un nuevo apartado d) en el artículo 12.2 con la siguiente redacción:

“d) líneas de colaboración con los agentes económicos y sociales para la publicidad activa y el fomento de la participación de la sociedad civil en la lucha contra el cambio climático”.

Artículo 13. Tratamiento y aprobación del Plan Andaluz de Acción por el Clima

“En cuanto al apartado tercero, en lo referente a la duración del Plan Andaluz de Acción por el Clima, proponemos la sustitución de la expresión “vigencia indefinida” por “carácter permanente” siendo esta más ajustada a la intención del legislador de dotarnos de una estrategia a largo plazo que marque la acción del Gobierno en materia de cambio climático”.

Valoración:

No se estima oportuno el cambio propuesto, ya que se pretende en el anteproyecto que haya un Plan de Acción por el Clima vigente en todo momento, pero sin embargo sujeto a revisión, que es lo que asegura la vigencia indefinida. Atribuir un carácter permanente al Plan entra en conflicto con la mecánica de revisiones prevista. Por tanto se mantiene la redacción actual del artículo 13.3, que es la siguiente:

Artículo 13.3. El Plan Andaluz de Acción por el Clima tendrá vigencia indefinida, revisándose su contenido, total o parcialmente, cuando se produzca alguna alteración sustancial de las condiciones de entorno, según se determine en el propio Plan, y en todo caso, cada seis años. Para la tramitación y aprobación de las revisiones del Plan se estará a lo dispuesto en los apartados anteriores.

Artículo 14. Seguimiento del Plan Andaluz de Acción por el Clima

“Dada la relevancia y amplitud de los contenidos del Plan Andaluz de Acción por el Clima, así como de las medidas y acciones que se van a ejecutar en el desarrollo de los programas de Mitigación, Adaptación y Comunicación, sería de interés que se cree un órgano de participación específico de seguimiento y evaluación del citado Plan.”

Así mismo, este Consejo solicita que la memoria sobre el grado de desarrollo y el cumplimiento sea de carácter público."

Valoración:

La participación de la sociedad civil en el diseño y seguimiento de las políticas de cambio climático se regula en el artículo 25.3., a través de Consejo Andaluz del Clima.

En cuanto al carácter público de la memoria, hay que indicar que se procederá según lo previsto en el Capítulo I (Información ambiental) de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Cabe añadir que el propio anteproyecto en el artículo 26 ya regula el acceso a la información en materia de cambio climático.

No obstante, se modifica la redacción del artículo 14, añadiendo al final el siguiente texto:

"Dicha memoria será pública".

Artículo 18. Impactos principales del cambio climático

"En el ámbito del análisis y la evaluación de riesgos previstos en el artículo 18, sería de interés que se considere también la incidencia en la salud de las personas, así como la prevalencia de enfermedades que pudieran derivarse de los efectos del cambio climático."

Valoración:

Se considera acertada la propuesta y en consecuencia se incluirá un nuevo apartado o) en el artículo 18 con la siguiente redacción: *"Incidencia en la salud humana."*

Artículo 22. Actividades estadísticas en materia de cambio climático

"En su apartado segundo proponemos que se sustituya "empresas comercializadoras" por "empresas distribuidoras" dado que son estas últimas las empresas del sector energético que poseen la información a la que hace mención el artículo y las que deberían trasladarla a la consejería."

Valoración:

De acuerdo con la observación. El artículo 22.2 queda redactado de la siguiente forma:

Art 22.2. En aplicación del apartado anterior, las empresas distribuidoras de productos energéticos y las entidades públicas y privadas que se determinen procederán a la obtención, recopilación y

ordenación sistemática de la información y la facilitarán a la consejería competente en esta materia.

Artículo 25. Información y participación pública

“En consonancia con lo previsto en las observaciones generales se propone una profunda modificación de todo el artículo 25. Garantizar una participación plural y efectiva de los agentes económicos y sociales, así como de las organizaciones de personas consumidoras en las políticas de cambio climático es fundamental para alcanzar los resultados deseados. Para ello, además de desarrollar una actividad de información de máxima difusión, habilitando un acceso ágil y permanente, deben asegurarse mecanismos de participación directa, eficaz y representativa en este ámbito.

En este sentido proponemos la sustitución del apartado segundo por el siguiente texto:

2.-La consejería competente en materia de cambio climático establecerá canales de información (plan de seguimiento de emisiones anuales, indicadores de seguimiento sectorial,...) para la ciudadanía y para los agentes económicos y sociales implicados y la Administración pública, que permitan el conocimiento del estado de situación y la puesta en marcha de instrumentos de participación.

Asimismo se aconseja la incorporación de un nuevo apartado:

4.-Los ayuntamientos que desarrollen un plan del clima deberán articular un mecanismo que garantice la participación en la elaboración y seguimiento de los planes en iguales términos que los planteados anteriormente.”

Valoración:

Se considera acertada la observación, y se modifica el artículo 25.3 en consecuencia, que queda redactado así:

“Se crea el Consejo Andaluz del Clima, adscrito a la Consejería competente en materia de cambio climático, para facilitar la participación de la sociedad civil en el diseño y seguimiento de las políticas en materia de cambio climático, en el que estarán representados, entre otros, la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático y los agentes económicos y sociales con intereses relacionados con el objeto de la presente ley.

Corresponden al Consejo Andaluz del Clima las funciones de conocer las políticas de lucha frente al cambio climático y el estado de la comunidad autónoma en esta materia, así como formular recomendaciones en relación con planes, programas y líneas de actuación.

Reglamentariamente se regulará su composición y régimen de funcionamiento”

Por otra parte hay que indicar que en el artículo 15.3 del anteproyecto de ley, ya se determina que los Planes Municipales serán sometidos a información pública. Por tanto, estimamos que no procede hacer correcciones al texto por esta causa.

Artículo 30. Medidas de mitigación por áreas estratégicas

“En su apartado segundo, que enumera las medidas específicas en el área estratégica de la agricultura, proponemos que se incluyan tres nuevas letras:

c) El fomento de prácticas agrarias que contribuyan a la reducción de emisiones y aquellas que mejoren la huella de carbono de las explotaciones agrarias.

d) Acciones destinadas a la formación en el sector agrícola en materia de cambio climático.

e) La integración de las energías renovables en el sector agrario.

Asimismo, en su apartado cuarto, respecto del área estratégica de la energía proponemos que se incluya un nueva letra:

g) Fomento de la eficiencia energética en el consumo.”

Valoración:

Respecto al nuevo apartado c) propuesto hay que indicar que la reducción de emisiones en las practicas agrarias y la mejora de la huella de carbono de las explotaciones es prácticamente la misma cosa, y no es una medida específica. Mas bien es una medida de carácter general de las incluidas en al artículo 29, que no son exclusivas de la agricultura.

En relación al nuevo apartado d) propuesto, hay que indicar que las acciones de formación, y para todos los sectores, ya están contempladas en al artículo 12.2 del Programa de comunicación

El nuevo apartado e) consideramos que no es necesario, ya que el fomento de las energías renovables ya está contemplado en el artículo 29.b) de Medidas de mitigación de aplicación transversal, que son de aplicación a todos los sectores.

Finalmente, respecto al apartado g) propuesto, tampoco se considera necesaria su inclusión, ya que la eficiencia energética ya está contemplada como medida de mitigación de aplicación transversal en el artículo 29.

No obstante, a efectos de destacar la aplicación transversal de las medidas generales, y en aras de la claridad, se considera oportuno modificar la redacción del primer párrafo del artículo 29, que resultaría como sigue:

“En el ámbito del Programa de Mitigación del Plan Andaluz de Acción por el Clima, serán medidas generales destinadas a la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, de aplicación en todas las áreas estratégicas de mitigación a que se refiere el artículo 10.2 , las siguientes:”

Artículo 32. Proyectos de autocompensación de emisiones

“Proponemos que, entre los proyectos de autocompensación de emisiones, se incluyan: la conversión a prácticas de agricultura ecológica, el establecimiento de buenas prácticas ambientales en cultivos convencionales y las prácticas de conservación específicas para la Dehesa.”

Valoración:

Se tendrá en cuenta en el desarrollo reglamentario, ya que lo permite la redacción actual del artículo 31.2

Artículo 36. Modalidad de Reducción de Emisiones del SAER

“En relación con las reglas de agregación por número de identificación fiscal que se concretarán en los desarrollos reglamentarios, este Consejo propone que se tenga como criterio modulable el número de instalaciones y la singularidad de los sectores empresariales a fin de evitar que la regla de agregación sea un elemento que pueda perjudicar la dimensión de las empresas y los procesos de crecimiento empresarial.

Respecto al apartado segundo, y con el objetivo de favorecer la simplificación documental y la agilización del procedimiento, se propone unificar los dos informes citados en la letra c), por un informe único que sea comprensivo de los informes precitados. En consecuencia debería modificarse también la letra d).”

Valoración:

Según se regula en el artículo 36.1, las reglas de agregación aplicables a la integración de las emisiones de las actividades se determinarán en el desarrollo reglamentario, por lo que no cabe hacer referencias parciales en el anteproyecto a los criterios aplicables, que podrían desvirtuar la aplicación equitativa y homogénea de estas determinaciones. Estimamos que no procede cambiar el texto.

La modificación propuesta no se considera una simplificación documental y estimamos que puede causar confusión, por lo que no procede cambiar la redacción actual de los artículos 36.2.c y 36.2.d

Artículo 38. Límites y alcance del informe de emisiones

“En relación con la incorporación de las emisiones externalizadas dentro de los límites operativos de los informes de emisiones, se quiere hacer constar que las normativas europea y española señalan la complejidad del cálculo. Es por ello que la normativa existente en España, y lo que propone el propio anteproyecto en materia de Huella de Carbono en el Capítulo IV de su Título IV es que el cálculo de la Huella de Carbono sea siempre voluntario.

Dado que el valor de referencia al que van a estar sometidas las empresas va a ser calculado sobre emisiones reales propias, en coherencia con ello, los informes anuales de las empresas sometidas a

los planes de reducción de emisiones deberían referirse a las emisiones propias, y en su caso, ampliados por las emisiones indirectas.

En consecuencia la letra c) del apartado segundo debería quedar redactada de la siguiente manera:

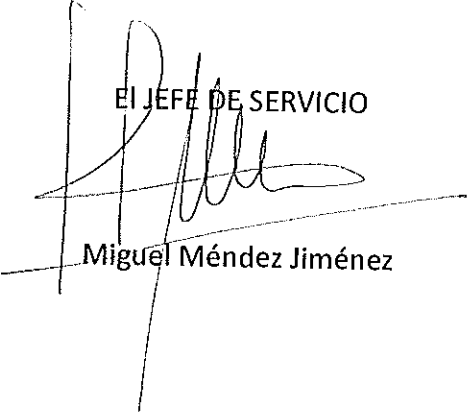
c) Emisiones externalizadas, que tendrán carácter voluntario salvo las que se establezcan reglamentariamente.”

Valoración:

En el artículo 38.2.c se regula que las emisiones externalizadas se incluirán en los límites operativos “según se determine reglamentariamente”, lo que es equivalente a la propuesta realizada por el Consejo Económico y Social, por lo que se considera que no es necesario modificar el texto.

Sevilla, 05 de mayo de 2017

EL JEFE DE SERVICIO



Miguel Méndez Jiménez

Julio Ramos Zabala, en calidad de Secretario General de la Comisión Consultiva de Contratación Pública,

CERTIFICA: Que la Comisión Permanente de este órgano consultivo en sesión celebrada el 7 de julio de 2017, ha aprobado el siguiente documento:

INFORME 8/2017, DE 7 DE JULIO, SOBRE EL TEXTO DEL BORRADOR DEL "ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE CAMBIO CLIMÁTICO"

I.- ANTECEDENTES

Se recibe por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio texto del borrador del "Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático", al objeto de que se realicen las observaciones que se estimen convenientes con respecto a los artículos 46 y 47 del mismo.

II.- INFORME

Primera. Artículo 46.

Con respecto al apartado 1, cuando se cita que el objeto del Registro de la Huella de Carbono de Productos y Servicios es la inscripción voluntaria de la huella de carbono de los productos y servicios andaluces, se recomienda la supresión de la palabra "*andaluces*" a los efectos de evitar que pueda interpretarse que sólo los productos y servicios andaluces pueden ser objeto de inscripción, cuando el apartado 2 de ese artículo aclara que se trata de productos o servicios que las personas físicas o jurídicas comercialicen en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Segunda. Artículo 47.

Se propone una nueva redacción de este artículo en los siguientes términos "*En las licitaciones que lleven a cabo la Junta de Andalucía y sus Ente Instrumentales los pliegos de cláusulas administrativas particulares podrán incluir en cualquier fase del procedimiento la necesidad de disponer de la Huella de Carbono de los productos o servicios objeto de las licitaciones, en el sentido indicado en la normativa de contratación pública. A estos efectos, los licitadores podrán justificar la disposición de la Huella de Carbono mediante la acreditación de la vigencia de la inscripción en el Registro de la Huella de Carbono de la Junta de Andalucía u otros medios de prueba de medidas equivalente de gestión medioambiental*".

Tercera. Disposición transitoria única.

Lo dispuesto en el artículo 47 se tendrá también en cuenta en la tramitación de nuevos Acuerdos Marcos de Homologación de bienes y servicios. Asimismo, con la redacción propuesta se



tendría que modificar la información de Acuerdos Marcos de Homologación ya tramitados lo que no parece correcto. Por tanto, se propone su supresión.

Es todo cuanto se ha de informar.

Y para que así conste y surta los efectos oportunos y con el visto bueno del Vicepresidente, firmo la presente en Sevilla, a 17 de julio de 2017.

EL SECRETARIO GENERAL



Fdo.: Julio Ramos Zabala.

Vº Bº

EL VICEPRESIDENTE



Fdo.: Antonio M. Cervera Guerrero



COPIA



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

S		JUNTA DE ANDALUCIA	
A		Consejo Consultivo de Andalucía	
L		201731600001584	09/10/2017
I		Registro General	HORA
D		Servicios Centrales	11:07:58
A		Granada	

ASUNTO: Anteproyecto de Ley
Andaluza de Cambio Climático.

Se remite, con devolución de copia del expediente de su razón, dictamen aprobado por unanimidad por el Pleno de este Consejo Consultivo.

El presente dictamen fue solicitado por oficio de fecha 31 de agosto de 2017 (recibido en el Consejo el 1 de septiembre de 2017) al amparo de lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.



Granada, 5 de octubre de 2017

EL PRESIDENTE

Fdo.: Juan B. Cano Bueso

EXCMO. SR. CONSEJERO DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.- SEVILLA



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 553/2017

OBJETO: Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático.

SOLICITANTE: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Presidente:

Cano Bueso, Juan B.

Consejeras y Consejeros:

Álvarez Civantos, Begoña
Escuredo Rodríguez, Rafael
Fernández Ortega, Juan Manuel
Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.
Gutiérrez Rodríguez Francisco J.
Jiménez López, Jesús
Martínez Pérez, María Dolores
Oya Amate, Vicente Alfonso
Román Vaca, Eduardo.
Sánchez Galiana, José Antonio
Tárrago Ruíz, Ana

Secretaria:

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 5 de octubre de 2017, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 1 de septiembre de 2017 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el Excmo. Sr. Consejero en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno, y de acuerdo con lo establecido en su artículo 25, párrafo primero, el plazo para su emisión es de treinta días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Con carácter previo al acuerdo de inicio de la tramitación del procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático, la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático de la Consejería, con fecha 22 de septiembre de 2014, elaboró la siguiente documentación:

- Primer borrador del Anteproyecto de Ley en formato "Decisión".
- Propuesta de entidades que deben ser incluidas en el trámite de audiencia.
- Memoria justificativa.
- Memoria económica del Anteproyecto de Ley.
- Test de evaluación de la competencia.
- Informe de evaluación del impacto de género.
- Informe de evaluación del enfoque de derechos de la infancia.

2.- Con fecha 22 de septiembre de 2014, la entonces Excm. Sra. Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio acuerda iniciar la tramitación del procedimiento relativo al Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

3.- En cumplimiento del acuerdo del Consejo de Gobierno, la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático resuelve, con fecha 10 de octubre de 2014, someter a información pública el Anteproyecto de Ley por plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la publicación de la resolución en el BOJA; publicación que se produce en el BOJA núm. 215, de 4 de noviembre. El mismo acuerdo prevé la consulta del texto en las dependencias de la citada Secretaría General y en la página web de la Consejería.

4.- Seguidamente consta certificación de 2 de diciembre de 2014 relativa al acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno, en sesión de 23 de septiembre, sobre consultas, dictámenes e informes que deben recabarse, así como sobre la continuación de la tramitación preceptiva del Anteproyecto de Ley hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley.

5.- Constan a continuación emitidos los siguientes informes preceptivos:

- Del Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía (1 de diciembre de 2014).
- Del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (16 de diciembre de 2014).
- Del Consejo Andaluz de Concertación Local (18 de diciembre de 2014).
- De la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias (28 de enero de 2015).
- De la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería (16 de enero de 2015).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

6.- Asimismo consta que el Anteproyecto de Ley ha sido estudiado por el Pleno del Consejo Andaluz de Medio Ambiente y por el Consejo Andaluz del Agua en sus sesiones de 24 de febrero de 2015.

7.- En trámite de audiencia e información pública, se han recibido escritos de alegaciones de: don Jaime de Lara Pasquín (13 de noviembre de 2014); don Rafael Mateo Rossello García de Vinuesa (14 de noviembre de 2014); Grupo de "Pastos y Sistemas Silvopastorales Mediterráneos- Estación Experimental del Zaidín" (26 de diciembre de 2014); Grupo de Investigación "biología de la Conservación RNM 344 (PAIDI)-Universidad de Almería (18 de diciembre de 2014); Grupo de Investigación "Ecozonar (Ecología de Zonas Áridas) RNM 174-Universidad de Almería (19 de diciembre de 2014); ENDESA, SA (2 de enero de 2015); COAMBA (31 de diciembre de 2014); ASAJA-Andalucía (22 de diciembre de 2014); Ecologistas en Acción-Andalucía (13 de enero de 2015); Confederación de Empresarios de Andalucía (27 de enero de 2015) y Grupo Interdisciplinar de Trabajo CEAMA-UGR.

8.- Consta igualmente que el Anteproyecto de Ley ha sido estudiado en los grupos de debate de la Administración de la Junta de Andalucía (2 de diciembre de 2014); de las Universidades Andaluzas y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (11 de diciembre de 2014); de las organizaciones sindicales, empresariales, de consumidores y usuarios, ecologistas y colegios profesionales (17 de diciembre de 2014).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

9.- Con fecha 10 de marzo de 2015 la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático evalúa los informes preceptivos emitidos y las alegaciones presentadas, redactando a continuación el segundo borrador del Anteproyecto de Ley.

10.- Con fecha 27 de marzo de 2015 la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático remite a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía la memoria de Evaluación de la Competencia redactada el día 23 de marzo.

La cual emite su informe número 07/2015 con fecha 5 de mayo de 2015.

11.- Con fecha 15 de enero de 2016 la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático emite informe complementario valorando las alegaciones formuladas al Anteproyecto de Ley, redactando a continuación nuevo borrador del Anteproyecto de Ley.

12.- Seguidamente consta que la Secretaría General Técnica emite su preceptivo informe con fecha 2 de febrero de 2016.

13.- Figura a continuación el cuarto borrador del Anteproyecto de Ley (versión de 4 de marzo de 2016).

14.- Con fecha 26 de abril de 2016 el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía emite su informe, en el que se formulan diversas observaciones que han sido valoradas por el Centro Directivo responsable de la tramitación. A continuación se elabora nuevo borrador, datado el 27 de abril de 2016, adaptado a las observaciones del Gabinete Jurídico.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

15.- A continuación figura el quinto borrador del Anteproyecto de Ley (versión de 2 de febrero de 2017).

16.- Con fecha 12 de febrero de 2017, la Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático valora el informe emitido por el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía.

17.- Mediante escrito fechado el 1 de marzo de 2017, la Fundación Savia formula diversas observaciones al Anteproyecto de Ley.

18.- Tras diversos requerimientos realizados por la Dirección General de Presupuestos (12 de febrero y 28 de diciembre de 2015, 31 de mayo de 2016, 24 de febrero de 2017) y la emisión de memorias económicas complementarias (10 de marzo y 29 de septiembre de 2015, 14 de enero de 2016, 7 de febrero y 10 de marzo de 2017), el 15 de marzo de 2017, la Dirección General de Presupuestos emite su preceptivo informe.

19.- Consta, a continuación, nuevo borrador del Anteproyecto de Ley (versión de 21 de marzo de 2017).

20.- En la misma fecha, 21 de marzo de 2017, se elabora una memoria sobre trazabilidad de las diversas versiones del Anteproyecto de Ley.

21.- El Consejo Económico y Social emite dictamen sobre el Anteproyecto el 21 de abril de 2017; dictamen que fue valorado el 5 de mayo. Seguidamente se redacta nuevo borrador del Anteproyecto de Ley (versión 5 de mayo de 2017).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

22.- El 20 de junio de 2017 la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Consejería de Hacienda y Administración Pública emite su preceptivo informe.

23.- Con fecha 7 de julio de 2017, la Comisión Permanente de la Comisión consultiva de Contratación Pública emite su informe 8/2017 en relación al Anteproyecto de Ley.

24.- Con fecha 25 de julio de 2017, el Servicio del Secretariado del Consejo de Gobierno formula diversas observaciones al texto del Anteproyecto de Ley.

25.- La norma proyectada fue objeto de estudio por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras en su reunión del día 26 de julio de 2017, en la que se acordó solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

26.- La Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático emite, con fecha 31 de julio de 2017, informe explicativo de las modificaciones efectuadas en el texto del Anteproyecto de Ley.

27.- El texto sometido a dictamen de este Órgano Consultivo (versión de 31 de julio de 2017) consta de exposición de motivos, cincuenta y siete artículos (distribuidos en un título preliminar y cinco títulos), cuatro disposiciones adicionales, cinco disposiciones finales y un anexo.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

El Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio solicita dictamen de este Consejo Consultivo sobre el "Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático", elaborado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio".

Según el Anteproyecto de Ley, su objeto es la lucha contra el cambio climático mediante el establecimiento de objetivos y medidas para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, e incremento de la capacidad de los sumideros de CO₂, la reducción del riesgo de los impactos del cambio climático y la definición del marco normativo para la incorporación de dicha lucha en las principales políticas públicas afectadas (art. 1).

Una vez precisado lo anterior, seguidamente nos referimos al contenido del Anteproyecto de Ley, para precisar después los principios materiales y títulos competenciales que amparan la regulación. En síntesis, cabe señalar que, tras precisar en el título preliminar el objeto de la disposición legal, las definiciones, su ámbito de aplicación y los principios rectores, el título I del Anteproyecto de Ley se ocupa de las competencias y la organización administrativa en este campo, y el título II regula los instrumentos de planificación en materia de cambio climático.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El título III se destina a regular la mejora del conocimiento y la participación pública, abordando aspectos relativos a la consideración del cambio climático en estudios universitarios y no universitarios, estadística, red de observatorios, fomento de la investigación, desarrollo e innovación, e información y participación pública. El título IV lleva por título "mitigación de las emisiones", y en él se adoptan, entre otras, diversas medidas relativas a los objetivos de mitigación de emisiones, sistema andaluz de emisiones registradas y sistema andaluz de compensación de emisiones. El título V del Anteproyecto de Ley regula las infracciones y sanciones. Asimismo, cabe señalar que en las disposiciones finales primera y segunda se contemplan sendas modificaciones puntuales de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, y de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En consideración a su finalidad y a la concreta configuración de la disposición legal proyectada, cabe afirmar que estamos ante una regulación referida, en esencia, al medio ambiente, un ámbito material sobre el que se proyecta el mandato contenido en el artículo 45.2 de la Constitución Española, encaminado a la protección y mejora de la calidad de la vida, así como la garantía prevista en el artículo 28.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. En este mismo contexto opera el objetivo básico de la protección del medio ambiente, previsto en el artículo 10.3.6.º del Estatuto de Autonomía, así como los principios rectores de respeto del medio ambiente y de impulso y desarrollo de las energías renovables, el ahorro y



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

eficiencia energética, enunciados en su artículo 37.1, 20.^a y 21.^a, respectivamente.


Más allá de lo anterior, hay que hacer notar que la disposición legal proyectada responde de manera específica al mandato contenido en el artículo 204 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que establece que los poderes públicos de Andalucía *"pondrán en marcha estrategias dirigidas a evitar el cambio climático"*, y a tal efecto *"potenciarán las energías renovables y limpias, y llevarán a cabo políticas que favorezcan la utilización sostenible de los recursos energéticos, la suficiencia energética y el ahorro"*. Es importante subrayar que este precepto se ubica en el título VII del Estatuto de Autonomía, dedicado en exclusiva al medio ambiente, y se relaciona con el deber de los poderes públicos de promover el desarrollo sostenible, el uso racional de los recursos naturales garantizando su capacidad de renovación, y la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera, así como de promover la educación ambiental en el conjunto de la población (art. 196) y fomentar una tecnología eficiente y limpia (art. 197). Del mismo modo, la lucha contra el cambio climático, se relaciona con las medidas para la reducción, reciclaje y reutilización de los residuos (art. 198) y no resulta ajena, en modo alguno, al deber de adoptar medidas para combatir la desertificación, la deforestación y la erosión en Andalucía (art. 200), ni al de mejora de la calidad de vida de la población mediante la reducción de las distintas formas de contaminación (art. 201) o al de velar por el uso eficiente del suelo y sistemas integrales de transporte (art. 203).





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Lo anterior pone de relieve, una vez más, que el medio ambiente es una materia de «*carácter complejo y multidisciplinario*» que afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 5); una materia transversal, compleja y polifacética (en el sentido expuesto en las SSTC 102/1995, FJ 3).



Precisamente por ello se justifica que la regulación proyectada parta -tal y como subraya la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley- de la "constatación de que el cambio climático es una materia de alcance transversal". En este sentido, al abordar esta problemática desde una perspectiva global, evitando, en la medida de lo posible, una regulación dispersa de las medidas para hacer frente al cambio climático, el Anteproyecto de Ley adopta un enfoque novedoso en el panorama legislativo español, marcando una senda que el Consejo Consultivo considera acorde con el mandato del artículo 204 del Estatuto de Autonomía. Una opción similar, frente a la alternativa de una regulación dispersa en diversas normas, se contempla en Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, aprobada por el Parlamento de Cataluña. Asimismo, damos cuenta de la existencia de una iniciativa estatal para la elaboración del Anteproyecto de Ley de cambio climático y transición energética, actualmente -hasta el próximo 10 de octubre- en fase de consulta previa.

Expuesto lo anterior, puede afirmarse que el principal título competencial que ampara la regulación es el previsto en el artículo 57.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en lo que se refiere a la competencia compartida sobre las subma-

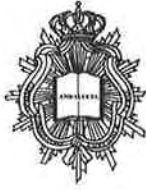


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

terias relacionadas con el cambio climático que en él se enuncian (entre las que se incluye la regulación del régimen de autorizaciones y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero) y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección.


En todo caso, es importante subrayar que dicho precepto estatutario debe interpretarse de conformidad con el artículo 149.1.23.^a de la Constitución Española, que, como es sabido, atribuye 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 normas adicionales de protección”*.

El Tribunal Constitucional confirma las medidas que contribuyen a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y, con ello a su vez, al cumplimiento de los objetivos sobre cambio climático, enlazan con lo establecido en el referido artículo 149.1.23.^a de la Constitución (STC 171/2016, de 6 de octubre, FJ 4), del mismo modo que ha expuesto que determinadas ayudas destinadas a entidades que desarrollan actividades de prevención de la contaminación y el cambio climático se incardinan en el ámbito material relativo a medio ambiente (STC 113/2013, de 9 de mayo, FJ 4, 144/2014, de 22 de septiembre, FJ 4) «por ser ésta la materia más directamente afectada». En este caso, el citado título competencial no opera con carácter complementario, sino principal, atendiendo a la finalidad y contenido del Anteproyecto de Ley.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

A este respecto, damos por reproducido lo expuesto en el dictamen 545/2013 de este Consejo Consultivo sobre la delimitación entre la competencia estatal y autonómica en la materia, que resume la doctrina sentada por este Órgano en una larga serie de dictámenes y la evolución de la jurisprudencia constitucional (entre otras, STC 6/2016, de 21 de enero).



Por lo demás, la transversalidad de la disposición legal proyectada, lleva a señalar que determinados aspectos de la regulación están amparados, de manera complementaria, en otros títulos competenciales previstos en el Estatuto de Autonomía. Así, en lo tocante a la creación de órganos y procedimientos, cabe recordar la competencia prevista en el artículo 47.1.1^a (*"procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma"*). La consideración de la "Huella de Carbono" de productos y servicios en la contratación pública, evoca la competencia sobre contratos y concesiones administrativas (art. 47.2.3^a). Las medidas de estímulo y reconocimiento de determinadas conductas o actividades se relacionan con la competencia prevista en el artículo 45.1 en materia de fomento. Dada la definición de las áreas estratégicas para la mitigación de emisiones, las determinaciones del Anteproyecto de Ley se hallan vinculadas también con otros títulos competenciales previstos en el Estatuto de Autonomía, como los relativos a la agricultura, ganadería, acuicultura y pesca (art. 48), energía (artículo 49), y transporte y movilidad (artículo 65). La integración del cambio climático en los estudios universitarios y no universitarios enlaza con las competencias previstas en los artículos 52 y 53, respectivamente, del citado Estatuto. Las previsiones que



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

inciden sobre vivienda, urbanismo y ordenación del territorio, incluyendo la modificación puntual de la Ley 1/1994, están relacionadas con lo previsto en el artículo 56 del Estatuto. Asimismo, algunos aspectos de la regulación encuentran apoyo en los títulos competenciales sobre régimen local (art. 60 del Estatuto) y sobre voluntariado (art. 61).

De todo lo expuesto se deduce que la competencia de la Comunidad Autónoma para aprobar la disposición legal proyectada resulta pacífica, sin perjuicio de que ésta deba acomodarse a las disposiciones dictadas por la Unión Europea y a la normativa básica estatal en la materia.

En este orden de ideas, debe recordarse que el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone que *"las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible"*. Por su parte, el artículo 191.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea señala los objetivos de la Unión en el ámbito del medio ambiente, entre los que se incluye *"el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y, en particular, a luchar contra el cambio climático"*.

La exposición de motivos del Anteproyecto de Ley alude con razón a la *"dilatada y prolífica producción de normativa... emanada tanto de las instituciones europeas como dictada con carácter básico por el Estado"*, y en este sentido damos por re-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

producida la cita que se realiza en el expediente a las principales disposiciones relacionadas con la lucha contra el cambio climático. En este mismo plano, la parte expositiva se refiere al carácter vinculante de los compromisos asumidos por la Unión Europea y describe los hitos que han marcado los compromisos de la Unión en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y particularmente los referidos a la reducción global de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

En aras de la economía expositiva nos remitimos a dichas consideraciones, subrayando la relevancia de las Directivas y Decisiones que forman parte del denominado paquete normativo "energía y clima 2020", y entre ellas la Decisión nº 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020, y del Reglamento (UE) nº 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y para la notificación, a nivel nacional o de la Unión, de otra información relevante para el cambio climático. En la referida Decisión se establecen los límites de emisiones de GEI (asignaciones anuales de emisiones) de cada Estado miembro para cada año del período 2013-2020 y un mecanismo para evaluar anualmente el cumplimiento de esos límites, subrayando el objetivo de la Unión de conseguir en 2020 una reducción de al menos el 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a los niveles de 1990 y la necesidad de que los



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Estados miembros apliquen políticas y medidas adicionales para limitar aún más las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de fuentes no reguladas por la Directiva 2003/87/CE.

Asimismo, como se indica en la exposición de motivos, que los compromisos de la Unión se reforzaron significativamente en la reunión del Consejo Europeo celebrada los días 23 y 24 de octubre de 2014, al contemplarse una reducción de emisiones totales que, como mínimo, ha de ser del 40% de aquí a 2030, en comparación con las de 1990. De manera más específica, en lo que respecta al objeto de la disposición examinada, se acordó una reducción del 30% de las emisiones de GEI en los sectores no incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE), en comparación con 2005, para el conjunto de la Unión.

A tal efecto, es necesario estar a lo que resulte del futuro Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo "sobre las reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros de 2021 a 2030 para una Unión de la Energía resiliente y con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otra información relevante para el cambio climático", actualmente en fase de propuesta. En este sentido, el Anteproyecto examinado prevé la adaptación de la reducción de emisiones difusas a la normativa de la Unión Europea y a la normativa básica, teniendo en cuen-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ta el reparto pendiente, que resultará del citado Reglamento, según el producto interior bruto (PIB) per cápita.

Por otra parte, determinadas disposiciones del Anteproyecto de Ley deben ponerse en conexión con el artículo 92.2.h) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que atribuye a los municipios competencias propias, en los términos que determinen las leyes, sobre "cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente"; competencias que actualmente se reflejan en el artículo 25.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en el artículo 9.12 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

En el complejo marco competencial descrito operan las técnicas, instrumentos y medidas que se adoptan en el Anteproyecto de Ley, en orden a la adopción de políticas públicas de mitigación y de adaptación al cambio climático.

Así pues, cabe concluir que la Comunidad Autónoma cuenta con títulos competenciales suficientes para la aprobación de la disposición legal proyectada, sin perjuicio de que sus determinaciones deban ajustarse a la normativa de la Unión Europea y a las disposiciones básicas dictadas por el Estado.

II

En lo que atañe a la tramitación seguida para la elaboración del Anteproyecto de Ley, a la luz de la documentación re-

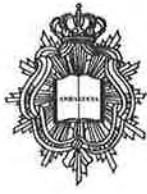


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mitida por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, cabe afirmar que el procedimiento examinado se atiene a las prescripciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como las contenidas en otras disposiciones legales y reglamentarias que inciden sobre la tramitación, considerando en todo caso las singularidades derivadas de la naturaleza que presenta una norma legal como la que se postula.

En este plano, aunque por razones temporales no resulte de aplicación a este procedimiento, de conformidad con la disposición derogatoria única.2.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, hay que significar que esta Ley establece en su título VI ("De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones") los "principios de buena regulación" en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria; principios que se han configurado siguiendo lo dispuesto en los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (capítulo I del título I, intitulado "Mejora de la calidad de la regulación", vigente hasta el 2 de octubre de 2016.

Lo anterior significa que los referidos preceptos de la Ley de Economía Sostenible sí resultan de aplicación al procedimiento examinado. Sin perjuicio de lo anterior, nada obsta para que en la etapa final de la tramitación del Anteproyecto de Ley se incorporen mejoras propias de la Ley 39/2015 que, en rigor, no resultan exigibles, como ha recomendado este Consejo



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Consultivo en aspectos puntuales, tales como la justificación expresa del cumplimiento de los principios de buena regulación en la exposición de motivos y en la memoria justificativa.

Expuesto lo anterior reiteramos que el procedimiento se ajusta, en términos generales, a las prescripciones legales y reglamentarias que le son propias.

En efecto, el expediente se inicia por acuerdo de la Excm. Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (22 de septiembre de 2014), a propuesta de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático, que se acompaña de los siguientes documentos: borrador del Anteproyecto de Ley; memoria justificativa sobre su oportunidad y necesidad de la norma y memoria económica, de conformidad con lo establecido en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006, en relación con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera, test de evaluación de la competencia, en relación con los impactos descritos en la ficha contenida en el anexo I de la resolución de 10 de julio de 2008, de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía.

Hay que precisar que la memoria económica ha sido completada en diversas ocasiones (documentos de 10 de marzo y 29 de septiembre de 2015, 14 de enero de 2016, 7 de febrero y 10 de marzo de 2017), en respuesta a sendos requerimientos de la Dirección General de Presupuestos. En este punto, el Consejo Consultivo debe insistir en la necesidad de que la memoria



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

económica se elabore desde el inicio con el mayor rigor posible, detallando los costes derivados de la entrada en vigor de la norma y su financiación, así como la estimación de los ingresos que, en su caso, puedan generarse, salvo que existan circunstancias que justifiquen la provisionalidad de información que suministra dicha memoria, a la espera de una ulterior concreción mediante memorias complementarias.

Expuesto lo anterior, hay que subrayar que consta certificación del acta de la sesión del Consejo de Gobierno de fecha 23 de septiembre de 2014, en la que se acuerda continuar con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como proyecto de ley, concretándose las consultas, dictámenes e informes a solicitar, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 43.3 de la Ley 6/2006.

Se incorporan al expediente los informes de los siguientes órganos: Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (2 de febrero de 2016), requerido por el artículo 43.4 de la Ley 6/2006; Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (25 de abril de 2016), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 43.4 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (15 de marzo de 2017), exigido en el Decreto 162/2006; Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía (1 de diciembre de 2014), emitido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 58/2006, de 14 de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

marzo, por el que se regula el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía; e informe de la Agencia de Defensa de la Competencia (5 de mayo de 2015), previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales emitió informe sobre la disposición legal en tramitación con fecha 16 de diciembre de 2014, de conformidad con lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010. Consta, asimismo, informe del Consejo Andaluz de Concertación Local (18 de diciembre de 2014), dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3.a) de la Ley 20/2007, de 17 de diciembre [informe actualmente previsto en el art. 3.1.b) de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local].

También se ha emitido el preceptivo informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite, cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 43.2 de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración, y al que la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería formula diversas observaciones en su informe de 16 de enero de 2015.

El órgano que tramita el procedimiento ha elaborado informe sobre el enfoque de derechos de la infancia, según lo establecido en el artículo 4.1 del Decreto 103/2005, de 19 de abril. La Dirección General de Personas Mayores, Infancia y



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Familias emite informe fechado el 28 de enero de 2015 en el que expone que la norma carece de repercusión negativa sobre los derechos de los niños y niñas.

Consta en el expediente que el texto fue objeto de estudio por el Consejo Andaluz de Medio Ambiente y por el Consejo Andaluz del Agua en sus sesiones de 24 de febrero de 2015.

El Consejo Económico y Social ha emitido dictamen sobre el Anteproyecto de Ley con fecha 21 de abril de 2017; de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

También se incorpora al expediente el informe de la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (20 de junio de 2017) emitido según lo previsto en el 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.

Asimismo, en relación con los preceptos relacionados con la contratación pública, consta el informe emitido por la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa (7 de julio de 2017), según lo previsto en el artículo 2.1 a) del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regula su organización y funciones.

Hay que destacar que se ha cumplimentado el trámite de audiencia, de acuerdo con las previsiones del artículo 43.5 de la Ley 6/2006, a través de las organizaciones y asociaciones



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición. También se acredita que la norma fue sometida a información pública (BOJA núm. 215, de 4 de noviembre de 2014). Asimismo se puede consultar el texto en las dependencias de la Secretaría General y en la página web de la Consejería.

Por otra parte, según ha podido consultar este Consejo, la Consejería consultante ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 13.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sobre la publicación de información de relevancia jurídica. Sin perjuicio de lo anterior, debe indicarse pro futuro que el Centro Directivo responsable de la tramitación debe dejar constancia expresa en el expediente del cumplimiento de las referidas obligaciones de publicidad activa. Asimismo, se recuerda la obligación de publicar el proyecto de ley tras su aprobación por el Consejo de Gobierno [art. 13.1.b) de la Ley 1/2014].

El Secretariado del Consejo de Gobierno formuló diversas observaciones al texto, en su informe de fecha 25 de julio de 2017, antes de que fuese remitido a estudio y consideración de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.

La disposición proyectada se ha sometido, antes de su remisión a este Órgano Consultivo, al conocimiento de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras. Esta Comisión, en su sesión de 26 de julio de 2017, examinó el referido Anteproyecto de Ley, de conformidad con el artículo 36 de la



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril, acordando solicitar el preceptivo dictamen de este Órgano Consultivo.

En suma, la descripción de la tramitación corrobora que la tramitación se ajusta a Derecho. En este plano hay que valorar muy positivamente el esfuerzo realizado por el Centro Directivo proponente a la hora de valorar las distintas observaciones y sugerencias formuladas, tarea que se ha realizado dejando constancia de cuáles se aceptan y cuáles no. Tal y como se viene señalando a este respecto, sólo de este modo cobran verdadero sentido los trámites desarrollados. Asimismo, merece un juicio positivo, la denominada "memoria para la trazabilidad de las versiones del anteproyecto", en la que la Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático destaca las versiones representativas de la evolución del Anteproyecto de Ley.



III

En relación con el contenido del Anteproyecto de Ley, el Consejo Consultivo considera que la disposición proyectada da respuesta, en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma, al desafío que representa la necesidad urgente de hacer frente al cambio climático. Tal y como se reconoce, desde 1992, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, las actividades humanas han ido aumentando sustancialmente las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, propiciando como resultado, en pro-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

medio, un calentamiento adicional de la superficie y la atmósfera de la Tierra; el escenario que entonces se contemplaba se ha confirmado, en la medida en que el cambio climático afecta adversamente a los ecosistemas naturales y tiene un evidente impacto a escala planetaria.


Como indica el preámbulo de dicho Convenio, los cambios del clima de la Tierra y sus efectos adversos son una preocupación común de toda la humanidad. Precisamente por ello, la lucha frente al cambio climático debe desarrollarse a escala mundial, reconociendo que su éxito depende de la acción decidida de las instituciones públicas supranacionales, nacionales, regionales y locales, pero también y sobre todo de los agentes de la sociedad civil. Así lo ha venido destacando el Parlamento Europeo, entre otras instituciones, subrayando que la lucha contra el calentamiento mundial no puede verse como un obstáculo para el crecimiento económico sino que, al contrario, debe considerarse un estímulo para conseguir un crecimiento económico nuevo y sostenible y para la creación de empleo.

Desde esta óptica se recuerda que las medidas a adoptar deberían representar, en los términos previstos en el Acuerdo de París, una respuesta progresiva y eficaz a la amenaza apremiante del cambio climático, con el objetivo de *"mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del*



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cambio climático” [art. 2.1.a)]. En tal sentido, las Partes se proponen “lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible, teniendo presente que las Partes que son países en desarrollo tardarán más en lograrlo, y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero” (art. 4.1.).



El Consejo Consultivo considera que el Anteproyecto de Ley se ha configurado en línea con dicho Acuerdo, ratificado por la Unión Europea y en vigor desde el 4 de noviembre de 2016, que apunta también al “objetivo mundial relativo a la adaptación, que consiste en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible” (art. 7.1) y subraya que “la adaptación es un desafío mundial que incumbe a todos, con dimensiones locales, subnacionales, nacionales, regionales e internacionales” (art. 7.2), al mismo tiempo que prevé la “adopción de las medidas que correspondan para mejorar la educación, la formación, la sensibilización y participación del público y el acceso público a la información sobre el cambio climático”, resaltando la importancia de estas medidas para mejorar la acción frente al cambio climático (art. 12).

Sin perjuicio de lo anterior se formulan las siguientes observaciones:

1.- Observación general sobre la redacción del Anteproyecto de Ley. Aunque, en términos generales, cabe afirmar que la dispo-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

sición proyectada presenta una redacción precisa, cuidada e inteligible, a pesar del obligado empleo de términos técnicos, definidos en un anexo, el Consejo Consultivo recomienda realizar una revisión del texto desde el punto de vista gramatical.


En particular, refiriéndonos a los aspectos ortográficos, cabe señalar que debería seguirse un mismo criterio en lo que respecta al uso de mayúsculas. A título de ejemplo, cabe señalar que, por lo general, se observa el empleo de minúscula inicial al escribir determinados nombres como "administraciones públicas", quizá siguiendo el parecer de algunos manuales de estilo (visible en los medios de comunicación). En el artículo 8.1 se habla de "administraciones", sin más, cuando no se trata de aludir a la acción o función de administrar, sino de mencionar a las Administraciones Públicas, entidades con personalidad jurídica propia. En otras ocasiones, se escribe "Administraciones Públicas" [arts. 13 y 40.3; del mismo modo que "Entidades Locales" en el art. 11.1.a)], lo cual es correcto, por las razones que ha indicado este Consejo Consultivo en diversas ocasiones, siguiendo las pautas propias del lenguaje jurídico, tal y como se refleja en la redacción de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

También se emplea la expresión "Administraciones públicas" [arts. 4.g), 5, y 25.1], cuando lo pertinente es escribir con mayúscula inicial los dos términos, porque el calificativo "públicas" forma parte inseparable del nombre. Por la misma razón, cuando el Anteproyecto de Ley alude al "Inventario An-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

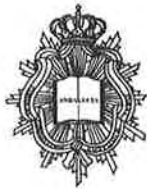
daluz de Emisiones de gases de efecto invernadero", carece de sentido que se escriban con mayúscula inicial sólo algunas palabras integrantes de la denominación. Otro tanto puede decirse en relación con el "Catálogo de proyectos de compensación" (art 31.3) y con el "Sistema de certificación de las Unidades de Absorción" (art. 31.6).



Algo similar sucede con la denominación Consejerías (que se escribe con mayúscula inicial en la legislación administrativa, y como tal figura en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, mientras que en el Anteproyecto de Ley se escribe "consejerías", con minúscula (igual que "ayuntamientos" o "municipios"). En cambio, se escribe improcedentemente con mayúscula inicial el sustantivo "artículo" (art. 44.3). Asimismo, en el artículo 19,1 se alude a los Escenarios Climáticos de Andalucía" y en el apartado siguiente a los "escenarios climáticos".

En relación con esta misma cuestión hay que destacar que, en otras ocasiones, lo que se aprecia es el empleo indebido de la mayúscula inicial, que no está justificado -valga como ejemplo- cuando se escribe "Convenios de Colaboración" (art. 23.4) o "Capítulo" (art. 35.4).

Por otro lado, debe recordarse que las palabras escritas con mayúsculas se tildan igual que las escritas con minúsculas. En este sentido, deberían corregirse las expresiones "CAMBIO CLIMÁTICO" (en la denominación del título II) y REGIMEN DE INFRACCIONES (en la denominación del título V).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Del mismo modo, la referencia a la "ley 7/2007 de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental" (contenida en el índice y en el articulado) debería atenerse a la denominación de la Ley que figura en el Boletín Oficial del Estado y en el de la Junta de Andalucía, esto es: Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

En el artículo 35.5.a) figura duplicado el artículo "la".

Por otro lado, se echan en falta algunos signos de puntuación, como el punto y aparte o punto y seguido para cerrar determinados enunciados. Asimismo, el uso de la coma mejoraría la redacción en algunas oraciones. Por ejemplo, insertando dicho signo de puntuación tras "Bienalmente", justo al comienzo del artículo 27.

Además, la redacción podría mejorar sustituyendo el uso de términos no contemplados en el Diccionario de la Lengua Española de la RAE o bien de uso infrecuente, salvo en determinados ámbitos. A título de ejemplo, el artículo 18.a) podría referirse a las "inundaciones por lluvias torrenciales" en vez de a las "inundaciones por torrencialidad".

2.- Título de la Ley. La Ley se intitula "Ley Andaluza de Cambio Climático". En opinión de este Consejo Consultivo, en concordancia con lo que ha dicho sobre la concepción del cambio climático como un fenómeno a escala mundial que debe ser combatido por los riesgos que entraña para la humanidad, debería sustituirse la referida denominación por otra que refleje el objetivo perseguido, es decir, la lucha contra el cambio cli-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mático, y ello sin necesidad de utilizar el calificativo "andaluza". En este sentido, la disposición podría adoptar la siguiente denominación u otra similar: "Ley de Medidas frente al cambio climático".

3.- Exposición de motivos. Ante todo, el Consejo Consultivo debe recordar que la buena técnica legislativa aconseja realizar un esfuerzo de síntesis en la exposición de motivos, de modo que la parte expositiva de la disposición responda a su esencia, centrándose en la sucinta descripción del objeto, fines y contenido de la disposición, así como en los antecedentes, principios inspiradores y fundamentos competenciales que la amparan. En este sentido, el Consejo Consultivo viene insistiendo en que debe evitarse una desmesurada extensión de la exposición de motivos, como a menudo sucede cuando se redactan sin distinguir lo principal de lo accesorio. Si la exposición de motivos no parte de las ideas de simplicidad y sencillez, difícilmente puede cumplir su papel, máxime cuando la disposición aborda la regulación de una materia tan sensible como el cambio climático, con evidente incidencia en las vidas del conjunto de la población destinataria. Por tal motivo, reiteramos que la parte expositiva de las disposiciones legales ha de ser concebida bajo los principios enunciados, de modo que su cometido no se confunda con el de la memoria justificativa u otros documentos más aptos para la explicación con detalle de los antecedentes, contexto en el que opera la norma, necesidades a la que responde, objetivos perseguidos, contenido y justificación de las distintas opciones adoptadas.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En la misma línea, contribuiría a la mayor claridad y mejora técnica de la exposición de motivos, la división en apartados de las distintas partes que en ella puedan identificarse (necesidad, objeto y fines, antecedentes, fundamentos competenciales, y contenido de la norma).

Efectuada esta observación general sobre la exposición de motivos, efectuamos otras particulares de distinto alcance.

Así, en el inciso "sustituyendo progresivamente la energía fósil por renovable..." (párrafo primero de la exposición de motivos), debería insertarse el artículo "la" antes de renovable, o escribir "...energía fósil por energía renovable".

En el párrafo tercero se señala que "en el Consejo Europeo de junio de 1998 se llegó a un acuerdo político sobre el reparto de este objetivo entre los Estados miembros de la UE, cifrándose el compromiso de España en el límite del 15% respecto al año base". Del mismo modo que se hace con posterioridad, al referirse a las reuniones del Consejo Europeo celebradas en distintas fechas de 2007 y 2014, debería aludirse a la reunión del Consejo Europeo celebrada los días 15 y 16 de junio de 1998.

Por otra parte, el inciso "cifrándose el compromiso de España en el límite del 15% respecto al año base", no expresa con claridad lo que se trata de decir. Quizá debería indicarse que el compromiso resultante para España fue el de limitar el crecimiento de sus emisiones a un máximo del 15% por encima de los valores del año base.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Un problema similar se observa en los párrafos cuarto y quinto de la exposición de motivos. En el primero de ellos, se indica que "el objetivo en el año 2020 para la Unión Europea es la reducción de las emisiones en un 20% con respecto a las emisiones de 1990". Sin embargo, sería más correcto señalar que el objetivo es la reducción de las emisiones en un porcentaje mínimo del 20%, ya que se trata de un objetivo de mínimos y ello explica que, al fijar el objetivo, se introduzca la locución adverbial "al menos". Asimismo, en el párrafo quinto se menciona una reducción de las emisiones totales del 40% con respecto a 1990, cuando debe aludirse a una reducción que, al menos, debe alcanzar dicho porcentaje.

Aparte de lo anterior, en el párrafo cuarto antes referido, debería completarse la fecha omitida (se escribe "8 y de marzo de 2007", en vez de "8 y 9 de marzo de 2007").

En el párrafo sexto se menciona que "en la última década numerosas reuniones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP)", Las siglas COP, proceden del inglés, y se refieren a la "Conferencia de las Partes", órgano supremo de dicha Convención. Tal y como está redactado el párrafo comentado, el significado de las siglas COP, contenidas entre paréntesis justo después del nombre de la Convención, podría prestarse a confusión, dando a entender que las siglas COP alude de forma abreviada a la denominación de la Convención, cuyas siglas son CMNUCC. Por ello se sugiere la siguiente o similar redacción: "Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)". Por otro lado, en vez de mencionar las numerosas reuniones habidas en la última década, cabría aludir, más precisamente, a las reuniones anuales celebradas en la última década.

En el párrafo decimotercero debería suprimirse el calificativo "drástica", considerando algunas de sus connotaciones (como expresión de algo "radical" o "severo") y el hecho de que nos estamos refiriendo a compromisos mínimos adquiridos para hacer frente a una amenaza real que pesa sobre la humanidad, antes que los efectos del cambio climático sean irreversibles. Además, el alcance de la reducción de emisiones se valora en el mismo párrafo al señalar la fuerte incidencia en la vida de todos los ciudadanos europeos.

Por otro lado, quizá debería suprimirse la referencia contenida en el párrafo vigesimoprimerero a la introducción de una "disposición dirigida a la actividad de la Administración General del Estado en relación con las exigencias de esta Ley", considerando que está formulada en términos imprecisos que podrían inducir a confusión sobre el contenido de dicha norma.

En el párrafo vigésimo tercero se señala lo siguiente: "El título IV consta de cuatro capítulos. En el primero de ellos se establece que los objetivos para la Comunidad Autónoma en emisiones difusas se basarán como mínimo en la regla europea de reparto del esfuerzo, proporcional al PIB per cápita. Esto supone para Andalucía un 18% de reducción para el año 2030 con respecto al año 2005, mientras que para el Estado español, la reducción aplicable es del 26% con la misma referencia". Debe-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ría corregirse la fórmula "se basarán como mínimo", quizá adoptando una formulación en positivo ("...los objetivos serán iguales o superiores a los que resulten de la regla...") Por otro lado, el inciso "mientras que para el Estado español...", debe sustituirse por "mientras que para el Estado en su conjunto..." u otra expresión similar.

En el párrafo vigesimoséptimo se realiza una referencia al "artículo 36.2.e" sin emplear, como procede, el signo de paréntesis de cierre para aludir al subapartado e). **Esta observación se hace extensiva a otras referencias contenidas en el articulado, en las que se constata la misma omisión.**

Por otro lado, aunque ya se ha dicho que el procedimiento se inició con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de modo que no resulta exigible la expresa constancia en la exposición de motivos de la adecuación de la disposición proyectada a los principios de buena regulación (art. 129.1 de la citada Ley), el Consejo Consultivo ha expresado con anterioridad que, en estos casos, no sólo no existe obstáculo para que la exposición de motivos se haga eco del cumplimiento de tales principios, sino que dicha práctica resulta aconsejable y acorde con la función de la parte expositiva y con la relevancia de los principios de necesidad, eficacia y proporcionalidad; principios presentes en el capítulo I del título I de la Ley de Economía Sostenible, aplicable al procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley, *ratione temporis*, como se dijo en el segundo fundamento jurídico de este dictamen.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

4.- Artículo 2. De acuerdo con las reglas de técnica normativa, no es necesario que se precise que el anexo al que se remite el precepto es el de "esta ley". En todo caso, si se mantiene esta precisión, la palabra "ley" debe escribirse con mayúscula inicial, pues se refiere a una concreta disposición legal y no a la ley como categoría genérica.

5.- Artículo 6, apartado 1. El precepto comentado dispone lo siguiente: *"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"*.

Aunque pueda resultar obvio, hay que hacer notar que la norma debería comenzar refiriéndose al sujeto, esto es, al Consejo de Gobierno, al que corresponde la creación de dicha Comisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 31.4 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

6.- Artículo 9, apartado 1. La acción de procurar la integración efectiva en la planificación autonómica y local de las acciones de mitigación, adaptación y comunicación del cambio climático no puede atribuirse al Plan Andaluz de Acción por el Clima, sino al sujeto que lo aprueba, es decir, al Consejo de Gobierno, competencia que se concreta en el artículo 13 del Anteproyecto de Ley. Siendo así o se anticipa el órgano al que corresponde dicho deber (el Consejo de Gobierno) o se modifica la redacción, manteniendo el impersonal con una fórmula intro-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ductoria como la siguiente: "En la formulación del Plan Andaluz de Acción por el Clima se procurará la integración...".

7.- Artículo 10, apartado 3.c). Entre el contenido mínimo del Programa de Mitigación, se incluyen, según esta norma, *"las medidas generales y específicas de mitigación de los artículos 29 y 30 para cada una de las áreas estratégicas"*.

Tal y como está redactado este precepto, podría deducirse que los dos artículos referidos incluyen medidas generales y específicas. Sin embargo, el artículo 29 se refiere a las medidas de mitigación transversal y el artículo 30 a las medidas de mitigación por áreas estratégicas. Siendo así, se recomienda adoptar una redacción igual o similar a la siguiente: *"Las medidas generales y las medidas específicas de mitigación para cada una de las áreas estratégicas, de conformidad con lo previsto en los artículos 29 y 30, respectivamente"*.

8.- Artículo 11, apartado 2.1). En vez de emplear la expresión "migraciones de origen climático", quizá sería más preciso aludir a las "migraciones asociadas al cambio climático".

9.- Artículo 13, apartado 2. Aunque va de suyo que el precepto se está refiriendo a un informe preceptivo y previo a la aprobación del Plan, convendría dejar sentada dicha calificación, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 79.1 y 80.2 de la Ley 39/2015.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

10.- Artículo 15, apartados 1 y 5.

En lo que respecta al **apartado 1**, dado que el concepto de "población vinculada" tiene un alcance poco conocido, sería conveniente la introducción de un inciso de remisión al anexo, en el que se define dicho concepto. Por tal motivo se realiza dicha observación, pese a que, en la generalidad de los casos, una remisión de estas características resultaría innecesaria, en la medida en que el anexo de definiciones forma parte de la Ley y complementa los enunciados del articulado.

Por otro lado, **el apartado 5** dispone que los municipios con población vinculada inferior a 50.000 habitantes *"deberán incorporar medidas contra el cambio climático en los instrumentos de actuación de su competencia o podrán, de forma voluntaria, elaborar y aprobar Planes Municipales contra el Cambio"*. Frente al carácter facultativo de la potestad de aprobar "Planes Municipales contra el Cambio", en el supuesto indicado, se alza, como alternativa, el deber de los municipios referidos de incorporar medidas frente al cambio climático en sus instrumentos de actuación. A juicio de este Consejo Consultivo, se trata de un deber excesivamente vago, carente de un mínimo de concreción para alcanzar los objetivos que se persiguen. Aunque se puede contemplar la colaboración reglamentaria para la concreción de dicho deber, sería necesario que el apartado referido explicitara los criterios que deben observarse en dicho desarrollo.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

11.- Título del artículo 16. Bajo la rúbrica "De la actividad de la Administración General del Estado en materia de cambio climático", el precepto examinado dispone lo siguiente:

"La Administración de la Junta de Andalucía promoverá la colaboración con la Administración General del Estado, en el ámbito de sus competencias, para impulsar las medidas de mitigación, adaptación y comunicación establecidas en el Plan Andaluz de Acción por el Clima mediante instrumentos de cooperación específicos".

Teniendo en cuenta lo que ya se ha dicho al examinar la referencia que en la exposición de motivos se realiza a este artículo, sin citarlo expresamente, hay que señalar que el título del artículo puede inducir a error en cuanto a su verdadero alcance. Lo que en realidad se regula no es la actividad de la Administración General del Estado en materia de cambio climático, algo que estaría fuera de la órbita competencial de la Comunidad Autónoma, sino el deber de la Administración de la Junta de Andalucía de promover la colaboración con la Administración General del Estado en esta materia. Por consiguiente, el título del precepto debe adaptarse a su contenido, evitando la confusión apuntada.

12.- Artículo 22, apartado 2. En opinión de este Consejo Consultivo, aun constatando el papel que el apartado anterior atribuye al Plan Andaluz de Acción por el Clima, el apartado 2 adolece de una falta de concreción evidente, al imponerse la carga de obtención, recopilación, sistematización y entrega de datos a "las empresas distribuidoras de productos energéticos



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

y las entidades públicas y privadas que se determinen en función de la relevancia de la información que posean en relación con las áreas estratégicas de mitigación y adaptación". Por dicha razón se considera que el legislador debe fijar con mayor precisión el presupuesto del que se parte para fijar dicha obligación, sin perjuicio de la existencia de un inevitable margen de desarrollo del precepto.

13.- Artículo 23, apartado 4. Se refiere este apartado a la posibilidad de suscribir convenios de colaboración "voluntarios" con empresas, organizaciones y empresariales y otras entidades. El adjetivo "voluntario" resulta perturbador, ya que voluntario es lo que nace de la voluntad, y no por fuerza o necesidad extrañas a aquella. La voluntariedad es requisito *sine qua non* de todo convenio de colaboración, que presupone un acuerdo de voluntades para un fin común (art. 47.1 de la Ley 40/2015). Y si lo que quiere expresar el precepto con el adjetivo "voluntarios" es que tales convenios no vienen impuestos por la norma legal, se trata de una aclaración innecesaria, ya que el propio apartado 4 señala que la Consejería competente "podrá" suscribir dichos convenios.

14.- Artículo 25. Bajo la rúbrica "Información y participación ciudadanas", el artículo examinado regula diferentes cuestiones como las campañas informativas y de concienciación sobre cambio climático (apdo. 1), los canales de información en materia de cambio climático (apdo. 2) y la creación del Consejo Andaluz del Clima (apdo. 3).

La creación de un órgano de participación ciudadana como el previsto en el apartado 3 tiene autonomía y entidad sufi-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ciente para que se contemple en un artículo independiente, dentro del mismo capítulo.

15.- Artículo 28. Al referirse a los objetivos de mitigación de emisiones difusas, el apartado 2 establece el objetivo de reducción de emisiones difusas de GEI para el año 2030, que se fija como mínimo en un 18%. Según la exposición de motivos tal objetivo se basa en la regla europea de reparto del esfuerzo, proporcional al PIB per cápita, lo que supone para Andalucía un 18% de reducción para el año 2030 con respecto al año 2005, mientras que para España en su conjunto la reducción aplicable será del 26%, "según los cálculos de la propuesta de reglamento europeo actual".

Tal y como se indicó en el primer fundamento jurídico de este dictamen, la normativa de la Comunidad Autónoma debe ajustarse a lo que resulte del Derecho de la Unión Europea, respetando los compromisos internacionales adquiridos por ésta, y la normativa básica del Estado. En este sentido, aunque el apartado 1 del artículo deja claro que "los objetivos de mitigación de emisiones difusas para Andalucía se fijarán como mínimo en función de los objetivos de la Unión Europea", la norma debe configurarse de manera que permita el ajuste, en cada momento, a lo establecido no sólo por la Unión Europea, sino también por la normativa básica, como se indica en el apartado 3, adoptando una redacción que pretende dar respuesta a una observación del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía sobre este particular.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En el sentido que se acaba de mencionar, el apartado 1 debe referirse igualmente a la normativa básica, y al referirse al criterio de "reparto proporcional del esfuerzo según el tramo correspondiente al PIB relativo de la Comunidad Autónoma" aplicado a las "emisiones de CO2 equivalente per capita", debe de adoptar una redacción flexible, incorporando la expresión "o el que en el futuro le sustituya" u otra similar.

Por otro lado, debe mejorarse la redacción del párrafo segundo del apartado 2, adoptando en su comienzo una fórmula igual o similar a la siguiente: "A estos efectos, con relación a las emisiones difusas de Andalucía..."

En cuanto a los objetivos para períodos posteriores, el apartado 3 prevé que el Consejo de Gobierno los establecerá en función de los "compromisos o normativa de ámbito internacional, de la normativa básicas estatal" y de los demás factores que enuncia. A este respecto, hay que indicar que la referencia a la normativa de ámbito internacional parece aludir, sin mencionarlos expresamente, a los acuerdos de actualización que pudieran alcanzar la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aunque cubre también cualesquiera otros compromisos internacionales con incidencia en la materia. No obstante, la redacción se presta a confusión, en la medida en que este apartado, a diferencia del apartado 1, deja de mencionar los objetivos de la Unión Europea y el reparto del nivel de emisiones entre los Estados miembros, que no puede identificarse con la mención que realiza el precepto a la "normativa de ámbito internacional".



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

16.- Artículo 30. En correspondencia con el contenido de este artículo y con el calificativo de las medidas que en él se contemplan como "específicas", frente a las "medidas generales" previstas en el artículo anterior, se sugiere modificar el título del artículo añadiendo dicho adjetivo: "Medidas específicas de mitigación por áreas estratégicas".

Por otro lado, se recomienda simplificar la redacción, siguiendo las reglas de división de los artículos. Así el enunciado inicial del artículo (párrafo primero) podría convertirse en un apartado independiente con la redacción que sigue u otra similar: "1. *En el ámbito del Programa de Mitigación del Plan Andaluz de Acción por el Clima, tomando como base las medidas generales establecidas en el artículo anterior, se establecerán medidas específicas para la mitigación de emisiones por áreas estratégicas, con el alcance al que se refieren los apartados siguientes.*"

El enunciado de los apartados siguientes -ya reenumerados- se acomodaría, en consecuencia, a la modificación que se acaba de proponer. Así, el apartado 1 podría quedar redactado del siguiente modo: "2. En materia de industria se adoptarán las acciones necesarias para la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero no regulada por el régimen del comercio de derechos de emisión y, en particular, las siguientes: [...]"

De este modo, con una mínima labor de adaptación del enunciado de apertura de cada uno de los apartados, se evita una redacción compleja como la actual, que utiliza el signo de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

puntuación "dos puntos" para introducir una enumeración que a su vez contiene otra subordinada a la primera e introducida también mediante "dos puntos", lo cual no es recomendable porque perjudica la correcta inteligencia de la norma y su cita.

17.- Artículo 34, apartado 1. La referencia que se realiza en la parte final del precepto a "las entidades de cooperación territorial del artículo 15.6" no es acertada, porque éste no realiza una enumeración de las mismas, sino que se remite a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. Siendo así se recomienda una alusión directa a este precepto.

18.- Artículo 35, apartado 5. La exclusión de las emisiones de los gases incluidos en el ámbito de la Ley 1/2005, prevista en el párrafo a) de este apartado, resulta en cierto modo redundante, dado que el artículo 3.a) señala que "quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las emisiones de los gases incluidos en el ámbito de la Ley 1/2005, de 9 de marzo". Si se quiere abundar en la exclusión, bastaría con que el apartado 1, en vez de referirse a las emisiones de gases de efecto invernadero en Andalucía, aludiera -directa y precisamente- a las "emisiones difusas de gases de efecto invernadero en Andalucía, según la definición que de las mismas ofrece el anexo. En efecto, según el párrafo g) del anexo son emisiones difusas, "las emisiones de gases de efecto invernadero no incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005".

19.- Artículo 36, apartado 2. Considerando el contenido de las obligaciones que se enumeran en este apartado, quizá debería



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

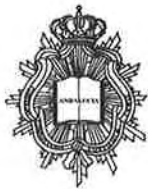
aludirse, en primer lugar, al deber de elaborar un "Plan de Reducción de Emisiones", para después mencionar la obligación de implantar y mantener un sistema de seguimiento de dichas emisiones.

Por otra parte, el verbo "notificar", que se emplea para describir la obligación prevista en el **párrafo d)** de este mismo apartado, no es el más preciso, pues la prestación de los sujetos obligados consiste más bien en "remitir" o "presentar" el informe sobre resultados. Así lo confirma el hecho de que al configurar las infracciones leves previstas en el artículo 50, párrafos a) y b), se alude al incumplimiento del deber de "presentar" la documentación exigida por la norma.

Esta misma observación se hace extensiva al empleo del verbo notificar en el artículo 37.2.b).

20.- Artículo 38, apartado 1. Según esta norma, "los límites de la organización se determinarán mediante las reglas de los artículos 36 y 37". Sin embargo, dichos artículos no contienen reglas, propiamente dichas, para la fijación de límites, sino obligaciones según la modalidad del SAER de que se trate (bien de "reducción de emisiones" o de "seguimiento y notificación"). En anteriores borradores, la norma establecía que los límites de la organización se determinarán "mediante reglas de agrupación de la titularidad de las emisiones".

Así pues, debe revisarse la redacción actual de este apartado, cuyo significado resulta confuso y no puede ser diluci-



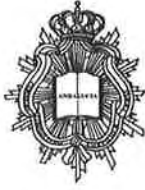
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

dado mediante la remisión que en él se realiza a los artículos 36 y 37.

21.- Artículo 39. El Consejo Consultivo considera que el precepto debe introducir una mayor concreción, de modo que ésta sirva de directriz para el ulterior desarrollo reglamentario que debe establecer los valores de referencia. En esta dirección, debe aclararse el objeto de la "comparación en condiciones homogéneas" y debe revisarse la expresión "períodos de aplicación del Plan, empleando otra más precisa.

22.- Artículo 40, apartado 3. Según esta norma, la inscripción y la gestión del registro será vía telemática, en los términos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y demás normativa aplicable.

Tal y como está redactada la norma, parece que el legislador andaluz se estuviera decantando por la tramitación telemática del procedimiento de inscripción y gestión del Registro. Sin embargo, como bien expone la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, con cita de la doctrina de este Consejo Consultivo (dictámenes 68/2017 y 333/2017), no existe tal alternativa. En efecto, este Órgano subraya en su dictamen 68/2017 que las leyes 39/2015 y 40/2015 parten de un planteamiento común, expresado de manera diáfana en la exposición de motivos de la primera, en la que se señala que la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos (algo que luce, igualmente, en la exposición de mo-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tivos de la Ley 40/2015), sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. En esta dirección, el dictamen referido señala: «...la LPAC apuesta por una Administración sin papel, basada en un funcionamiento íntegramente electrónico, invocando para ello los principios de eficacia y eficiencia, así como el ahorro de costes y el reforzamiento de las garantías de los interesados... En todo caso, al convertirse la tramitación electrónica en la forma de gestión de los procedimientos y dejar de ser una especialidad del procedimiento para dar satisfacción al derecho de acceso electrónico a los servicios públicos, es obvio que la Administración está llamada a actuar de modo completamente diferente asumiendo el deber de adoptar las medidas oportunas con la finalidad de que la tramitación electrónica de los procedimientos sea real y efectiva, no de cualquier manera, sino obsequiando las exigencias que el propio legislador impone».


En consecuencia con lo anterior debe modificarse la redacción del precepto, de modo que no pueda colegirse que la tramitación electrónica sólo representa una opción para el legislador. **Esta observación se hace extensiva al artículo 45.3 y a la disposición adicional cuarta del Anteproyecto de Ley**, aun considerando que en ésta se consagra un deber de las Administraciones Públicas de promover la habilitación de los medios técnicos para hacer posible esta vía; una obligación que va de suyo y deriva de lo dispuesto en la normativa básica, sin que sea necesario que los legisladores autonómicos corroboren tal deber.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

23.- Artículo 47. La norma debería referirse a la Administración de la Junta de Andalucía y sus Entes Instrumentales.

24.- Sobre el título V (régimen de infracciones y sanciones).



Ante todo, conviene recordar la doctrina de este Consejo Consultivo en la materia (como se hace en el dictamen 482/2017 con cita del 826/2015), en la que se subraya, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, que el legislador puede y debe realizar un importante esfuerzo en la definición del régimen de infracciones y sanciones, pese a la dificultad que puede comportar en algunos sectores la definición precisa de las conductas objeto de sanción. En este plano, la sentencia del Tribunal Constitucional 162/2008, de 15 de diciembre, recuerda que «el artículo 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*», que comprende tanto una garantía formal como una garantía material «de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo».

La garantía formal, que supone la exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, «tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente estableci-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

dos por la ley» (STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; resumiendo una doctrina reflejada, entre muchas otras, en las SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 341/1003, de 18 de noviembre, FJ 10; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4). Así, la STC 132/2001 subraya que «desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribe toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio» (FJ 5).

La garantía material, por su parte, «aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones» (STC 242/2005, FJ 2; doctrina que se reitera en numerosas sentencias posteriores entre ellas la STC 150/2015, de 6 de julio, FJ 2).

En este plano, como declara el Tribunal Constitucional en su sentencia 220/2016, de 19 de diciembre (FJ 5), «la garantía de certeza puede resultar vulnerada por la insuficiente determinación ex ante de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador», vulneración que «afectaría a la calidad de la ley, esto es, a la accesibilidad y previsibilidad del alcance de la norma en el ámbito penal o sancionador (SSTC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 3, y 261/2015, de 14 de diciembre, FJ 5)».



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En esta línea, la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público dispone en su artículo 27.1 que "sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley", y añade en su apartado 2 que "únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley". Todo ello, sin perjuicio de que las disposiciones reglamentarias de desarrollo puedan introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente, con la finalidad de contribuir a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes, "sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla" (apdo. 3 del mismo artículo).

Por todo lo expuesto, este Consejo Consultivo viene subrayando en su doctrina que no basta con una genérica previsión legal, sino que se trata de contemplar con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle.

Expuesto lo anterior, seguidamente se realizan diversas observaciones particulares sobre el título V del Anteproyecto de Ley.

A) Artículo 49.

En el párrafo a) se describe la siguiente infracción grave: "No proceder a la reducción de las emisiones que se establece en el artículo 36.2.e)". Además de reiterar la necesidad



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de utilizar el signo de cierre de paréntesis al citar el párrafo correspondiente del artículo y apartado al que se remite a la norma, hay que hacer notar que **el artículo 36.2.e) no establece ningún deber de reducción de emisiones, sino que se refiere al deber de verificación**. Repasando anteriores borradores se comprueba que la remisión comentada incurre en un error, ya que, en vez de realizarse al artículo 36.2.e), debe hacerse al actual artículo 36.2.c), en el que sí se contempla el deber de reducir el nivel de emisiones de GEI hasta el nivel de referencia de la categoría correspondiente. Por otro lado, sería más llano y preciso aludir al incumplimiento del deber de reducción de las emisiones en vez de emplear la expresión "No proceder a la reducción..."

Por otro lado, según el párrafo c) se consideran infracciones graves "*las infracciones leves que se lleven a cabo con dolo*". Ciertamente, la responsabilidad se exige a los sujetos infractores a título de dolo o culpa, como se desprende del artículo 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, pero la existencia de intencionalidad o el grado de culpabilidad opera normalmente como criterios de graduación de la sanción [art. 29.3.a) de la citada Ley]. En este caso, hay que hacer notar la dificultad y complejidad que en la práctica suscita su consideración como un elemento constitutivo del tipo de infracción.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

B) Artículo 50.

Se vuelve a reiterar la necesidad de utilizar el signo de cierre de paréntesis para referirse a las subdivisiones de un artículo en párrafos mediante letras ordenadas alfabéticamente

Dicho lo anterior, hay que hacer notar que nuevamente se detecta un error al configurar la infracción del apartado a) por remisión al artículo 36.2.c), ya que en éste no se contienen ninguna exigencia de presentar documentación, sino que se refiere, como se ha dicho, a la obligación de reducir las emisiones de GEI. Si la conducta que se pretende sancionar es la falta de presentación del informe de verificación, el precepto debería referirse al artículo 36.2.e) y emplear directamente la expresión "informe de verificación", en vez de aludir a la "documentación". En cuanto al artículo 37.2.b), presumimos que la remisión es correcta y se refiere a la obligación de notificar anualmente el informe de emisiones, según se desprende de la lectura de anteriores borradores.


Por otro lado, el artículo 50.e) establece que se considere como infracción leve "el incumplimiento de cualquier obligación recogida en esta ley que no esté tipificado como infracción grave". Aunque el Consejo Consultivo no ignora que este precepto responde a una fórmula extendida y frecuente en el caso de las infracciones leves, el canon de predeterminación y certeza al que antes nos hemos referido- de conformidad con la doctrina de este Consejo Consultivo- lleva a señalar que el legislador debe realizar un esfuerzo adicional identificando las obligaciones cuyo incumplimiento integran las con-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ductas infractoras calificadas así, en contraposición a las infracciones graves.

C) Artículo 51, apartados 1.a) y 2.



Según el **apartado 1.a)**, entre los criterios que podrán ser considerados como atenuantes o agravantes, figuran: "el grado de participación, intencionalidad y beneficio ilícito obtenido". En primer lugar, hay que hacer notar que se trata de criterios con entidad propia, no conectados entre sí, que deberían figurar en párrafos independientes. El artículo 29.3.a) de la Ley 40/2015 incluye entre los criterios para la graduación de la sanción "el grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad". La consideración del grado de participación se reserva en el artículo 28.3 para los supuestos en que el cumplimiento corresponda a varias personas conjuntamente, en cuyo caso "responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan", sin perjuicio de que "cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable".

El precepto ahora examinado no refleja con claridad el significado que la Ley 40/2015 atribuye al grado de participación, pues no parece situarse bajo la premisa de que varias personas concurren en la comisión de la infracción, sino que se limita a contemplar el "grado de participación" como "atenuante o agravante". Por otro lado, si bien es cierto que la intencionalidad se prevé en la Ley 40/2015 como criterio de graduación de la sanción (como se ha visto se contempla la



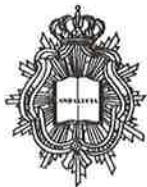
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

"existencia de intencionalidad, junto al "grado de culpabilidad"), en el precepto comentado se alude, sin más, a la "intencionalidad", es decir al carácter deliberado de la conducta infractora, y ello puede presentar problemas, especialmente cuando se pone en conexión con lo previsto en el artículo 49.c). En efecto, según este precepto "*son infracciones graves las infracciones leves que se lleven a cabo con dolo...*", y éste supone la voluntad deliberada de cometer la infracción, de manera que no existe dolo sin intencionalidad. Siendo así, hay que hacer notar que la intencionalidad no puede operar como criterio de graduación de la sanción [art. 51.a)] y como elemento constitutivo del tipo al que nos acabamos de referir [art. 51.c)].

Por consiguiente, en relación con los extremos antes señalados, procede rectificar el artículo examinado.

D) Artículo 51, apartado 2. En esta norma se dispone lo siguiente: "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 a las infracciones graves la sanción establecida para las infracciones leves".

En principio cuesta representarse un supuesto como el que describe el artículo 51, apartado 2, sobre todo en el caso de que el hecho sancionado tenga "nula trascendencia". Si es así, se estaría incurriendo en un defecto en la selección de las conductas tipificadas como infracción; máxime cuando el presupuesto fáctico del que se parte es la calificación como in-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

fracción grave de un hecho de nula trascendencia. Por tanto debe rectificarse el precepto.

E) Artículo 52, apartado 1. En este precepto se contemplan sanciones de diversa naturaleza, de modo que, según su enunciado inicial, *"la comisión de las infracciones tipificadas en los artículos anteriores podrá llevar aparejada la imposición de **todas o alguna** de las siguientes sanciones"*.

Recordando que las exigencias de taxatividad o *lex certa* operan asimismo en la delimitación de las sanciones, resulta preciso que sea el legislador el que determine mínimamente en qué supuestos pueden imponerse "todas" las sanciones previstas, o "alguna" de ellas; pues tal determinación no puede ser fruto de la discrecionalidad administrativa.

Por otro lado, se establece que la sanción *"podrá llevar aparejada la publicación, a través del los **medios** que se consideren **oportunos...**"*. Aun considerando que el interés público puede justificar la publicación de las sanciones en esta materia, el Consejo Consultivo llama la atención sobre la necesidad de que el legislador precise cuándo y a través de qué medios procede la publicación, extremos que no pueden quedar al arbitrio de la Administración.

F) Artículo 56, apartado 1. Se refiere este precepto a las multas coercitivas en los siguientes términos:



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

“En caso de incumplimiento de la sanción o de las obligaciones impuestas por la presente ley. La autoridad competente, con independencia de las sanciones que correspondan, podrá imponer multas coercitivas cuando prosiguiera la conducta infractora y en el caso de no atender al requerimiento de cese en la misma”.

En relación con este precepto se formulan dos observaciones:

1ª Desde el punto de vista sistemático no resulta correcto que la regulación de las multas coercitivas se regule en el título dedicado a las infracciones y sanciones, ya que como este Consejo Consultivo ha reiterado en diversas ocasiones, las multas coercitivas no tienen la naturaleza de sanción, aunque su empleo pueda presentar alguna conexión con el régimen sancionador y en ellas deba observarse el principio de proporcionalidad.

Las multas coercitivas no tienen una función punitiva o represiva, aunque de las mismas se deriven consecuencias graves. En este sentido, como indica la STC 215/2016, de 15 de diciembre (FJ 8), hay que destacar que «el Tribunal Constitucional ha negado que tales multas respondan a una función retributiva cuando «las medidas impugnadas tenían la finalidad de constreñir a la realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta (STC 239/1988, de 14 de diciembre, FJ 2), perseguían la simple aplicación del ordenamiento por la Administración competente (STC 181/1990, de 14



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

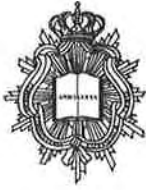
de noviembre, FJ 4) o, en fin, tenían como único objetivo restablecer la legalidad conculcada (STC 119/1991, de 3 de junio, FJ 3)».

En este caso, el precepto examinado se ubica entre el artículo que regula la concurrencia de sanciones y el que se refiere a la potestad sancionadora, de manera que se propicia la confusión apuntada.

2ª. Por otra parte, el precepto que se comenta contempla la imposición de multas coercitivas en caso de "incumplimiento de la sanción", lo cual resulta improcedente, dado que el legislador prevé un medio de ejecución específico que no pasa por la imposición de multas coercitivas, reservadas para supuestos en los que para la realización de una prestación o cese de una actividad resulta obligada la colaboración del sujeto concernido por una obligación.

La vigente regulación legal confirma la interpretación que ha venido sosteniendo este Consejo Consultivo sobre la naturaleza, finalidad y supuestos en que pueden ser empleadas las multas coercitivas (dictámenes 64/1995, 56/1996, 462/2010, 422/2011, 73/2014).

En este sentido, el Consejo Consultivo ha insistido en que el empleo de la multa coercitiva en supuestos donde se ha impuesto al infractor una multa pecuniaria que no paga, no se corresponde con su concepción, puesto que la propia Ley establece en su artículo 97 una forma específica de ejecución forzosa de los actos administrativos, cuando en virtud de los



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mismos deba satisfacerse una cantidad líquida a la Administración; nos referimos al apremio sobre el patrimonio.

A este respecto, se recuerda que el artículo 103 de la Ley 39/2015 prevé la imposición de multas coercitivas "para cumplir lo ordenado", en los siguientes supuestos: a) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado. b) Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente. c) Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.

Así pues, tratándose del "incumplimiento de una sanción" (supuesto del que parte el precepto ahora examinado) que consiste en "multa pecuniaria", lo que procede en caso de incumplimiento es el apremio sobre el patrimonio (art. 101.1 de la Ley 39/2015).

25.- Disposiciones adicionales primera, segunda y tercera. Estas disposiciones adicionales deberían configurarse como disposiciones finales, en la medida en que incorporan mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (afirmación que puede predicarse también de los planes referidos en las dos primeras, por razón de su contenido).

26.- Disposición final primera, en lo que respecta a la redacción que presentan los dos apartados modificativos.

Debería revisarse el texto marco de la disposición modificativa para que refleje con la mayor claridad y sencillez posible el objeto de la modificación. Con tal finalidad deben



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

emplearse los apartados que resulten necesarios (apartados que deberían identificarse utilizando numeración ordinal escrita con letras, en vez de números arábigos).

La complejidad a la que nos referimos se aprecia en la redacción del actual apartado 1, del siguiente tenor:

"Se modifica el apartado d) y se añade un nuevo apartado e) del punto 1 del artículo 38, pasando a ser este último el apartado f), quedando redactados del siguiente modo..."

La secuencia de gerundios presente en el texto transcrito muestra que el enunciado marco se ha hecho innecesariamente complejo. Su lectura sería más fácil si cada modificación se contempla en un apartado independiente, de modo igual o similar al siguiente:

Se introducen las siguientes modificaciones en la Ley 7/2007, de 9 de junio:

Uno. Se modifica el párrafo d) del punto 1 del artículo 38, que queda redactado como sigue:

«d) Los potenciales impactos ambientales.»

Dos. Se añade un nuevo párrafo al punto 1 del artículo 38, que pasa a ser el párrafo e), con la siguiente redacción:

«e) La incidencia en materia de cambio climático, según lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Andaluza de Cambio Climático.»

Tres. El actual párrafo e) del punto 1 del artículo 38, pasa a ser el párrafo f).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Esta observación se hace extensiva, *mutantibus mutandis*, al segundo apartado modificativo de esta disposición final.

27.- Disposición final segunda. Como se ha expuesto antes, los apartados modificativos deberían identificarse utilizando numeración ordinal escrita con letras (Uno... Dos, en vez de números arábigos).

28.- Disposición final tercera. En relación con la redacción que presenta esta disposición se sugiere una modificación sintáctica con la finalidad de facilitar su lectura y realzar el acomodo de la norma a lo previsto en el artículo 22 del Anteproyecto de Ley:

"De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22, en los Planes Estadísticos y Cartográficos de Andalucía se incluirá el cambio climático como objetivo específico a partir de la aprobación del Plan Andaluz de Acción por el Clima, donde se establecerá la información relevante en materia de cambio climático."

29.- Disposición final quinta, párrafo segundo. Tras establecer el párrafo primero que la Ley entrará en vigor tres meses después de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, el párrafo segundo contempla dos excepciones: *"Las previsiones relativas al Sistema Andaluz de Emisiones Registradas producirán efectos a la entrada en vigor del Reglamento a que se refiere el artículo 35.4., y las relativas al artículo 36.2.e), a los tres años de la entrada en vigor de dicho Reglamento 41."*



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Comoquiera que el actual artículo 36.2.e) se refiere al informe anual de emisiones, cabe presumir que se ha producido un error en la cita del precepto, y la norma se refiere, en realidad, al artículo 36.2.c), es decir, a la reducción de emisiones hasta el valor de referencia. Así parece desprenderse del análisis del expediente, considerando lo dispuesto en los borradores remitidos a este Consejo Consultivo (v. pág. 1.258 del expediente en relación con la 1.247).

30.- Anexo. En relación con las definiciones contenidas en el anexo, debería revisarse si todos los conceptos que se enumeran tienen reflejo en el articulado. En este sentido, cabe afirmar que el concepto de "capacidad adaptativa" no figura como tal en el texto examinado.

CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

II.- El procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las legalmente previstas **(FJ II)**.

III.- En cuanto al contenido del proyecto, se formulan las siguientes observaciones, de las que se distingue:



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

A) Por razones de seguridad jurídica, debe atenderse a la observación que se formula sobre el **artículo 38, apartado 1** (*Observación III.20*).

B) Por las razones que se indican **deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa:**

(1) **Exposición de motivos** (*Observación III.3, pfos. 6º y 7º*). (2) **Artículo 15, apartado 5** (*Observación III.10*). (3) **Título del artículo 16** (*Observación III.11*). (4) **Artículo 22, apartado 2** (*Observación III.12*). (5) **Artículo 28** (*Observación III.15*). (6) **Artículo 39** (*Observación III.21*). (7) **Artículo 40, apartado 3** (*Observación III.22*). Esta observación se hace extensiva al artículo 45.3 y a la disposición adicional cuarta del Anteproyecto de Ley. (8) **Sobre el título V (régimen de infracciones y sanciones)** [*Observación III.24, seis primeros párrafos, primer párrafo de la letra A), letras B), C), D), E) y observación segunda de la letra F)*]. (9) **Disposición final quinta, párrafo segundo** (*Observación III.29*).

C) Por las razones expuestas en cada una de ellas, se formulan además, las siguientes **observaciones de técnica legislativa:**

(1) **Observación general sobre la redacción del Anteproyecto de Ley** (*Observación III.1*). (2) **Título de la Ley** (*Observación III.2*). (3) **Exposición de motivos** (*Observación III.3, pfos. 1 a 5 y del 8 al 14*). (4) **Artículo 2** (*Obser-*



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

vación III.4). (5) **Artículo 6** apartado 1 (Observación III.5). (6) **Artículo 9, apartado 1** (Observación III.6). (7) **Artículo 10, apartado 3.c)** (Observación III.7). (8) **Artículo 11, apartado 2.1)** (Observación III.8). (9) **Artículo 13, apartado 2** (Observación III.9). (10) **Artículo 15, apartado 1** (Observación III.10). (11) **Artículo 23, apartado 4** (Observación III.13). (12) **Artículo 25** (Observación III.14). (13) **Artículo 30** (Observación III.16). (14) **Artículo 34, apartado 1** (Observación III.17). (15) **Artículo 35, apartado 5** (Observación III.18). (16) **Artículo 36, apartado 2** (Observación III.19), esta observación se hace extensiva al artículo 37.2.b). (17) **Artículo 47** (Observación III.23). (18) **Sobre el título V (régimen de infracciones y sanciones)** (Observación III.24, segundo párrafo de la letra A) y observación primera de la letra F)]. (19) **Disposiciones adicionales primera, segunda y tercera** (Observación III.25). (20) **Disposición final primera, en lo que respecta a la redacción que presentan los dos apartados modificativos** (Observación III.26). Esta observación se hace extensiva, *mutatis mutandis*, al segundo apartado modificativo de esta disposición final. (21) **Disposición final segunda** (Observación III.27). (22) **Disposición final tercera** (Observación III.28). (23) **Anexo** (Observación III.30).





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

En Granada, a cinco de octubre de dos mil diecisiete.

EL PRESIDENTE

LA SECRETARIA GENERAL



Fdo.: Juan B. Cano Bueso

Fdo.: María A. Linares Rojas

EXCMO. SR. CONSEJERO DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.- SEVILLA