

**ACTA DE INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES SOBRE  
EL “ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE CAMBIO CLIMÁTICO”**

En Sevilla, a **16 de Diciembre de 2014**, el Secretario General del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, D. Antonio Nieto Rivera, con la asistencia técnica del Director del Departamento de Gabinete Técnico y Comisiones de Trabajo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, D. Juan Manuel Fernández Priego, y el técnico del referido Departamento, D. José Antonio Garrido Gilabert, comprobado que se ha seguido el procedimiento establecido en el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, conforme al Acuerdo de delegación de funciones adoptado por el Pleno del Consejo el 11 de octubre de 2011, y analizadas las observaciones planteadas, ACUERDA emitir el siguiente Informe:

**“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 34/2007, 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 CO<sub>2</sub>", 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.

#### ARTICULO 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 ente territorial 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 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

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.

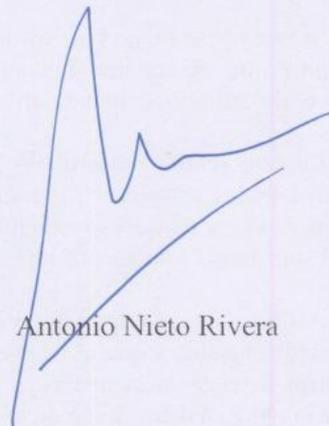
En ambos casos, es constante la promulgación de normativa con la finalidad de la mejora medioambiental en la prestación de los servicios que tienen como objeto la calidad de las aguas depuradas o la selección y reciclado de los residuos y que conlleva el aumento de uso de combustible, con la consiguiente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

EL SECRETARIO GENERAL,



Antonio Nieto Rivera