

Estrategia para la **neutralidad** **carbónica** de la Junta de Andalucía

María Luisa Gómez Jiménez

Universidad de Málaga

Resumen Ejecutivo

IEHPA

F.P.A. INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE LA
HACIENDA PÚBLICA DE ANDALUCÍA, M.P.


Junta de Andalucía
Consejería de Hacienda
y Financiación Europea

Estrategia para la neutralidad carbónica de la Junta de Andalucía

María Luisa Gómez Jiménez

Universidad de Málaga

Resumen Ejecutivo

**Este trabajo de investigación ha sido financiado por la
Consejería de Hacienda y Financiación Europea de la Junta
de Andalucía, a través de una subvención nominativa
prevista en la Ley 6/2019, de 19 de diciembre, del
presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía
para el año 2020.**

Edita:

Fundación Pública Andaluza Instituto de Estudios sobre la Hacienda
Pública de Andalucía, Medio Propio

Fundación IEHPA

© De la publicación: IEHPA

www.iehpa.es

ISBN: 978-84-09-27488-8

Diseño y maquetación: Lumen Gráfica SL

De conformidad con lo establecido en los términos de referencia, aprobados por el Instituto de Estudios sobre la Hacienda Pública y de conformidad con el Informe “Pasos hacia la Neutralidad Carbónica”, es una prioridad del Gobierno de la Junta de Andalucía alcanzar la neutralidad carbónica, y diseñar las estrategias para hacer posible la consecución de dicho objetivo. Tomando como referencia las políticas de un presupuesto verde, y la definición de políticas ambientales que minimicen el impacto del cambio climático, compensen, permitan la adaptación y permitan tanto el uso sostenible de los recursos hídricos y la protección de ecosistemas como la propuesta de alternativas que permitan alcanzar la transición ecológica y la descarbonización de la economía española para el año 2050, se contribuirá a cumplir los compromisos contraídos por España a escala internacional y en el ámbito de la Política Comunitaria.

El presente resumen ejecutivo del Informe tiene como finalidad, incorporar los elementos esenciales de manera descriptiva respecto de la actividad desarrollada, la metodología seguida, y los resultados obtenidos en el mismo. El informe denominado: “Pasos hacia la Neutralidad Carbónica”, recoge el trabajo desarrollado por la investigadora responsable en el marco de las actividades desarrolladas en el Instituto de Biotecnología y Desarrollo Azul de la Universidad de Málaga durante el período de ejecución previsto en el plan de trabajo aprobado e integra una investigación que se ha orientado al cumplimiento de Objetivos Generales y específicos, a saber:

Generales:

- O1.1. Alcanzar la Neutralidad Carbónica en la Comunidad Autónoma Andaluza
- O1.2 Asegurar la definición de herramientas jurídicas que permitan definir actuaciones transversales y permitan la implementación del Presupuesto Verde.

Específicos:

- O2.1. Evaluar la situación y condicionantes normativos para alcanzar dicha neutralidad carbónica
- O2.2 Elaborar en base a las experiencias comparadas y medidas adoptada en el ámbito internacional y nacional en todos los sectores en los que se proyectan las medidas tendentes al fin previsto
- O2.3. Proponer nuevas medidas concretas e innovadoras para conseguir el fin propuesto

Para la consecución de estos objetivos se ha seguido una METODOLOGÍA que integra el examen del marco jurídico internacional, nacional y andaluz, vigente a la fecha de elaboración del informe, prestando especial atención al Marco de Derecho Comunitario, en materia de cambio climático, medio ambiente, movilidad sostenible, eficiencia energética, calidad del aire, patrimonio edificado, y con especial atención al mapa de instrumentos de “Soft Law” Administrativo, que jalonan las iniciativas desarrolladas a escala nacional, autonómica o local.

La síntesis de contenidos y la necesidad de orientar el estudio a la búsqueda de propuestas y soluciones que permitan su implementación en la Comunidad Autónoma Andaluza, ha marcado la distinción entre las medidas examinadas con carácter *Ad Extra*, de las incorporadas *Ad Intra*.

Para el presente informe, sólo resultan de interés las actividades desarrolladas ad intra. Esto es las que marcan la hoja de ruta y la guía de buenas prácticas a seguir en el seno de la Administración Pública de la Junta de Andalucía, con el objeto de alcanzar la Neutralidad Carbónica en el año 2050.

El informe ha sido desarrollado entre los meses de noviembre a diciembre de 2021, habiéndose previsto su ejecución durante una temporalización de 14 semanas.

En cuanto a la **metodología** desarrollada para la investigación y dada la magnitud de la investigación abordada al integrar el examen exhaustivo de las iniciativas desarrolladas hasta la fecha con el fin de detectar carencias y necesidades, se ha prestado especial atención en la elaboración del informe jurídico a la **consulta** de fuentes doctrinales, normativas y jurisprudenciales, pero con especial atención a los instrumentos de gobernanza, guías y planes aprobados de soft law administrativo en tanto en cuanto permiten definir la hoja de ruta, así como el Plan Anual normativo y el paquete de Pacto Verde Europeo en sus distintas proyecciones sectoriales y afección respecto de la Administración Andaluza.

En la fase de Diagnóstico en cambio, el informe se ha apoyado además, en un análisis de documentación administrativa aportada por la Administración Andaluza, y en entrevistas en profundidad realizadas a responsables y gestores que conocen el día a día de la actividad dentro de la Administración Pública y han permitido conocer datos que de otra forma no hubiera sido posible integrar en el estudio, pues esta era la única forma de conocer qué prácticas, y actuaciones se realizan *ad intra*, con cierto rigor científico, más allá de la información suministrada en boletines o en la difusión dada en los espacios *webs*. Es de justo reconocimiento el agradecer el tiempo que han dedicado, en mitad de sus múltiples ocupaciones a atender las entrevistas realizadas y resolver las cuestiones que se han ido planteando conforme la investigación avanzaba.

A la fase de Diagnóstico ha seguido la fase de **implementación** en la que se han definido la Hoja de Ruta a seguir por la Administración Autónoma Andaluza en base al examen precedente. En la misma se han definido **9 Líneas estratégicas, en la que se integran 38 medidas**, que reflejan el resultado de poner en valor las potencialidades, oportunidades y fortalezas de la Administración Autónoma y minimizar las vulnerabilidades, debilidades, y los déficits detectados en el examen realizado. Además, dicho examen es complementado por la descripción de fichas de buenas prácticas o casos de éxito, que vienen a reflejar **en las 15 fichas seleccionadas**, las líneas y medidas propuestas.

Por último y respecto de la fase de evaluación, se han integrado un conjunto de recomendaciones, que, sin entrar al detalle de las medidas, ni de las conclusiones principales del informe jurídico, ni del diagnóstico, sí proyectan elementos de valor científico de carácter integrado, y que se han concretado en **10 recomendaciones finales**.

Metodología seguida en la Investigación Realizada

- A. **Consultas** de fuentes doctrinales, normativas y jurisprudenciales
- B. **Realización** de entrevistas en profundidad con autoridades y responsables del Gobierno Autónomo Andalúz para conocer el funcionamiento interno de la Administración Andalúza y poder realizar un diagnóstico ajustado al examen de los objetivos previstos
- C. **Diseño** de líneas estratégicas y hoja de ruta a seguir, que derivan del diagnóstico anterior y elaboración de líneas estratégicas y medidas.
- D. **Realización de un examen** de fichas de buenas prácticas, que se califican así en base a que responden a la detección de necesidades realizadas y a las propuestas y recomendaciones que se incorporan en el informe.
- E. **Estudio** en base al diagnóstico realizado, de las principales propuesta y recomendaciones a realizar a la Administración Andalúza
- F. **Propuesta** de Recomendaciones

En cuanto a los principales **contenidos** de la Investigación, en la elaboración del informe jurídico, se ha ordenado el mismo examinando por un lado la regulación existente a escala internacional, con especial atención a la proyección de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, y los acuerdos y compromisos internacionales que tiene firmado el Estado Español.

Desde el primer momento se ha diferenciado en el examen elementos de derecho positivo de los instrumentos de soft law administrativo. La proliferación de instrumentos de “soft law” administrativo obedece a la introducción de programación estratégica, de documentos en alguna ocasión de carácter programático y de contenido más cercano a las directrices emanadas de la gobernanza en cambio climático que de la acción de gobierno a la escala internacional, nacional o regional.

Así, se han revisado los instrumentos de “soft law” administrativo autonómico vigentes, en tanto en cuanto aborasen bien directa o bien tangencialmente aspectos que pudieran incidir en el objeto de nuestra investigación. La constatación de un número significativo de estos instrumentos, con diferente rango normativo, y en muchos casos como guías de actuación, con valor más político de normativo, que se proyectan en espacios temporales, que con frecuencia se solapan en el tiempo, hace difícil la convergencia de los criterios de actuación y dificultan la operativa de los mismos en la Administración Andalúza y ello independiente de que se incorporen en los mismos descripción de actuaciones *ad intra* o *ad extra*. En este contexto se ha incorporado, además, la relación de los instrumentos de “soft law” en materia de cambio climático a escala nacional, y a escala regional. La aplicación de un método de investigación que parte del examen teórico del marco jurídico para centrarse con posterioridad en la aplicación en la Administración Pública, ha permitido integrar y aproximar la aplicación concreta de la normativa y detectar qué aspectos pueden ser mejorables o requieren especial atención para incorporar a resultados de los mismos, elementos de atención hacia la neutralidad carbónica del Gobierno Autónomo.

Pues bien, en ejecución del Plan de Trabajo aprobado, y tras la evaluación de los instrumentos de carácter normativo, y las directrices que deban tomarse en consideración, se ha llevado a cabo la fase de Diagnóstico, con el fin de determinar qué medidas y actividades se han venido desarrollando, en qué áreas temáticas, en qué fase se encuentran y cuáles son las principales carencias y retos que se

deben plantear. El Objetivo de la Fase de Diagnóstico, era detectar carencias, pero a la par que se han detectado éstas, se han descubierto el enorme potencial – invisible- de la gestión sostenible desarrollada en unidades administrativas, que ni siquiera son conocidas por otros órganos de la propia administración pública.

La elaboración del Diagnóstico ha requerido por tanto ir más allá de las informaciones suministradas en las fuentes oficiales, bibliográficas o las páginas webs correspondientes de las diferentes consejerías para aproximar mediante la realización de consultas, entrevistas en profundidad, y sesiones de trabajo conjunta, una imagen lo más precisa posible de la situación actual. La labor de DIAGNOSTICO no hubiera sido posible, sin el apoyo y la gestión desarrolladas por la Fundación IEHPA, y la Consejería de Hacienda y Financiación Europea, al facilitar para la misma las correspondientes sesiones que han tenido lugar en las áreas temáticas:

- Energía
- Patrimonio
- Contratación
- Economía y Hacienda
- Educación
- Justicia
- Salud
- Medio ambiente

Consciente de la necesidad de descender en la casuística del día a día, para ser capaz de comprender, no lo que señala la norma, sino lo que los operadores públicos encuentran preciso para mejorar la eficiencia de la actividad que desarrollan, orientando las actuaciones a la descarbonización y a la lucha contra el cambio climático, debe apreciarse que las entrevistas en profundidad desarrolladas han sido tremendamente enriquecedoras. Esta fase de Diagnóstico se ha extendido durante más de un mes, y ha cobrado un protagonismo superior al esperado pues se ha hecho preciso examinar aspectos que si bien se habían tenido en cuenta, no se disponía de información en relación a la forma en la que la actividad se desarrolla, el volumen de la misma, las cuestiones más relevantes derivadas de la gestión en la prestación de los servicios públicos y lo que es más importante la constatación de iniciativas y actividades que se vienen desarrollando, en algún caso con carácter voluntario y a iniciativa del personal responsable de los mismos por mejorar la eficiencia y la gestión sostenible de los recursos y medios de los que dispone. Iniciativas y actividades que en ocasiones no son conocidas ni se visualizan porque se han asumido como propias de la unidad administrativa correspondientes, pero que de ser puestas en valor añadirían un elemento de buena práctica interna dentro de la propia Administración Andaluza

A medida que avanzaba el estudio éste se ha revelado como uno de los avances más significativos, no siendo realmente preciso buscar ejemplos de derecho comparado, allende los mares, o más allá de nuestras fronteras, cuando la detección de buenas prácticas se podría hacer también internamente, poniendo en valor la experiencia de quien gestiona un servicio con dedicación y escasos medios personales o materiales para ello.

Es por ello, que si bien se han integrado en el informe fichas que recogen medidas consideradas buenas prácticas o recomendaciones a seguir, muchas de estas reflejan algunas que se espera puedan estar desarrollándose en breve o que precisan ser visualizadas, o propuestas, siendo un porcentaje reducido el que integran recomendaciones provenientes de ejemplos y casos derivados del estudio comparado Internacional o inclusive nacional.

El Informe **“Pasos hacia la neutralidad carbónica”**, integra, además, y en secuencia, un conjunto de recomendaciones que en base al DIAGNOSTICO y a las fichas de buenas prácticas precisamos integrar, y que aportan elementos conclusivos, incorporando algunas medidas novedosas y otras que suponen potenciar líneas emergentes o en consolidación en la actualidad.

Además, y en previsión de la posible **recepción de fondos europeos**, vinculados a la necesidad de recuperación económica, derivada de la crisis por la Pandemia por COVID-19, una de las principales carencias, vinculadas a la gestión administrativa, y que consideramos destacable en este resumen ejecutivo es *la falta de estructuras ágiles para llevar a cabo un diseño operativo de propuestas enmarcadas en las prioridades de inversión*, así como un personal dedicado a la gestión y la tramitación de los mismos con formación específica en lucha contra el cambio climático, o perfil formativo especializado en la materia.

Entre otras de las medidas descritas en el informe, resulta igualmente relevante constatar que la Administración de la Junta de Andalucía no cuenta, en la fecha en la que éstas líneas se redactan, con el cálculo de la Huella de Carbono de la Administración de la Junta de Andalucía, pues sin dicha medición no se puede conocer cómo se reduce ésta en la implementación de las medidas propuestas, y por ende su impacto efectivo de estas y otras medidas adoptadas en los instrumentos de planificación sectorial en marcha no puede medirse adecuadamente.

En el mismo sentido opera el cálculo de la Huella Hídrica, o las actuaciones que por mor de la pandemia, han puesto de relieve que es preciso prestar atención a actuaciones tales como las conectadas a la mejora de la Calidad del aire interior en las edificaciones, la adecuada climatización, sin perder de vista la prioridad hacia la salud, y confort térmico y lumínico que permitan aunar la seguridad y salubridad con la salvaguarda de los parámetros ambientales integrando elementos de neutralidad carbónica.

En suma, un camino emprendido el que nos dirige a la neutralidad carbónica, inacabado pero importante, que está en nuestras manos fructificar, visibilizando, aunando, coordinando y potenciando los recursos propios y ajenos en pos de una emergencia climática que, como la sanitaria, no puede esperar.

trabajo de investigación

IEHPA

F.P.A. INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE LA
HACIENDA PÚBLICA DE ANDALUCÍA, I.P.R.