



## **INFORME JURÍDICO RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y CAMBIO CLIMÁTICO (Tramitagune: DNCG\_LEY\_1013/21\_05).**

El Servicio de Asesoría Jurídica emite el presente informe, de conformidad con la función que le es atribuida a este Servicio en el artículo 4. a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 10 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y de conformidad con las funciones atribuidas a la Dirección de Servicios en el artículo 5. 1. a) del Decreto 68/2021, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente.

El presente informe tiene por objeto analizar el fundamento objetivo del Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático, la adecuación de su contenido a la Ley y al Derecho, y la observancia de las directrices de técnica normativa vigentes en esta Administración. Todo ello, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General, según el cual:

*“En todo caso, se emitirá por el servicio jurídico del Departamento que haya instruido el procedimiento un informe jurídico en el que se analice su fundamento objetivo, la adecuación de su contenido a la Ley y al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan.”*

### **I.- INTRODUCCIÓN.**

La Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático ha solicitado a la Asesoría Jurídica del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, a través del canal de tramitación electrónica de actuaciones administrativas Tramitagune, informe jurídico relativo al Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático.

Se han incorporado al expediente de Tramitagune los documentos que se relacionan a continuación:

- Orden de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que se somete a consulta pública previa la elaboración del Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático, suscrita el de 30 de enero de 2021.

- Orden de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático, suscrita el 24 de febrero de 2021.
- Memoria justificativa suscrita por la Viceconsejera de Sostenibilidad Ambiental el día el 30 de noviembre de 2021.
- Memoria económica suscrita por el Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático el 1 de diciembre de 2021.
- Texto inicial del Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático.
- Informe de evaluación de impacto en función del género suscrito por el Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático el 14 de diciembre de 2021.
- Orden de de aprobación previa de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que se acuerda la aprobación previa del Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático, suscrita el 14 de diciembre de 2021.

Como primera cuestión, procede apuntar que el Programa legislativo de la XII Legislatura (2020-2023) aprobado por el Gobierno Vasco, en sesión celebrada el día 10 de noviembre de 2020, incluyó cinco anteproyectos de Ley entre los correspondientes al Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente. Cuatro de ellos están ya en la fase de tramitación parlamentaria. Son los siguientes: Anteproyecto de Ley de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi, Ley de Administración Ambiental de Euskadi (aprobada ya en el Parlamento y pendiente de publicación en el BOPV), Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural y la proposición de Ley de Protección animal que se está tramitando en el Parlamento a iniciativa del grupo parlamentario PNV. El Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático sería pues el quinto y último de los anteproyectos de ley correspondientes a este Departamento para la XII Legislatura.

## **II.- ANTECEDENTES.**

Conviene indicar en este apartado que en la IX Legislatura se llegó a aprobar por parte del Consejo de Gobierno un Anteproyecto de Ley de Cambio Climático, que fue objeto de tramitación parlamentaria sin que llegara a ser definitivamente aprobado. Durante su tramitación, se emitió informe por parte de la Asesoría Jurídica del entonces Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, así

como Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi- Dictamen 100/2011. Dicho Anteproyecto fue objeto de la decisión de la Comisión Arbitral nº 2/2011, de 8 de noviembre de 2011, relativa a las cuestiones de competencia planteadas por las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

En la pasada legislatura, el entonces Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda tramitó otro Anteproyecto de Ley de Cambio Climático del País Vasco. Así, mediante Orden de 4 de octubre de 2018, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda se acordó el inicio del procedimiento para la elaboración del citado Anteproyecto. Comprobamos que la última actuación realizada en este expediente es la solicitud de informe OCE que se cursó el 15 de abril de 2020. No hay trámite posteriores.

También en la pasada legislatura, el entonces Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras tramitó el anteproyecto de Ley de Sostenibilidad Energética de las Administraciones Públicas Vascas que fue aprobado por el Consejo de Gobierno de 27 de junio de 2017. Tras su correspondiente tramitación parlamentaria, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca, publicada en el BOPV de 28 de febrero de 2019.

En esta misma legislatura, se están tramitando por el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, y actualmente se encuentran en tramitación parlamentaria, el Anteproyecto de Ley de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi y la Ley de Administración Ambiental de Euskadi (ya aprobada por el Parlamento y pendiente de publicación) que se encuadran en el mismo ámbito competencial que el anteproyecto que ahora se analiza.

### **III.-ANALISIS COMPETENCIAL.**

#### **A.- En relación con el Estado.**

El texto normativo que se informa tiene por objeto establecer el marco jurídico estable para alcanzar la neutralidad climática en Euskadi a más tardar en el año 2050 y aumentar la resiliencia de su territorio al cambio climático, mediante una transición justa y sostenible, social, económica y medioambiental, que garantice la equidad y la solidaridad.

A la hora de analizar los aspectos competenciales del proyecto, procede en primer lugar delimitar la materia objeto del Anteproyecto de ley y, para ello, teniendo en cuenta la finalidad y objeto de la disposición legal proyectada, cabe afirmar que nos encontramos ante una disposición referida, principalmente, al medio ambiente. Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional al señalar que 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 el título competencial previsto en el artículo 149,1,23ª de la Constitución (STC 171/2016, de 6 de octubre, FJ 4).

Así pues, el principal título competencial que habilita el dictado de la disposición de referencia es el relativo al desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en “medio ambiente y ecología” (art. 149.1.23 de la Constitución Española, en adelante, CE), recogido en el artículo 11.1.a) de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco (en adelante, EAPV). Así como el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en materia de “régimen energético” (art. 149.1.25 de la CE), recogida en los 11.2.c) del EAPV.

No obstante lo anterior, y aún siendo la materia de medio ambiente el título prevalente, es evidente que deben también tomarse en consideración otros títulos competenciales más específicos, ya que el anteproyecto regula la integración del cambio climático en las diferentes políticas sectoriales y territoriales. Así pues, otros títulos competenciales afectados son los de ordenación del territorio y urbanismo, edificación y vivienda, agricultura, ganadería y sector forestal, transporte, etc.

Sobre el alcance del reparto competencial en materia de medio ambiente entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en repetidas ocasiones, estableciendo reiteradamente el carácter de ordenación mediante mínimos que tienen las normas sobre protección del medio ambiente (entre otras, SSTC 102/1995, 156/1995, 13/1998, 90/2000 y 306/2000).

Así, en concreto, la STC 156/1995 (fundamento jurídico 4º) señalaba, enlazando con la doctrina de las SSTC 170/1989 y 102/1995, que *“lo básico cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos (...). Lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma”*.

Según este planteamiento, el establecimiento por parte de la CAPV de objetivos de reducción de emisiones y de eficiencia energética y utilización de energías renovables más estrictos que los establecidos por la normativa estatal no implicaría una vulneración

de la competencia básica del Estado. Ello es así porque la regulación autonómica respeta los niveles de protección medioambiental de la normativa básica estatal, fijando en todo caso límites más estrictos a los fijados en ésta.

Ahora bien, una vez sentado el carácter eminentemente ambiental del anteproyecto de Ley, se ha de tener presente que los mecanismos previstos para alcanzar objetivos tales como la reducción de emisiones de GEI, tienen importantes consecuencias sobre sectores económicos tales como el energético, industrial, de transportes, etc., y afecta a la toma de decisiones empresariales como pueden ser la estrategia de inversiones, sus niveles de producción, etc.

Desde esta perspectiva, la competencia autonómica en la materia que nos ocupa se encontraría condicionada por la competencia transversal estatal para dictar bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (apartado 13º del artículo 149.1 CE). Esta competencia estatal para la fijación de bases comprende tanto una potestad normativa amplia, que conlleva incluso normas de rango reglamentario, como facultades de ejecución en determinados casos. Sin embargo, esa competencia estatal ha sido matizada por la STC 14/1989, que, en relación a las competencias autonómicas en materia agropecuaria, fija las pautas de cómo ha de ser interpretada para no dejarlas sin virtualidad: *“no puede interpretarse en el sentido de que toda medida autonómica de contenido económico que incida en el mercado agropecuario vulnera la competencia estatal de ordenación y regulación del mismo, pues ello conduciría a la negación de la competencia que, en esa materia, atribuye a la Comunidad Balear el citado precepto estatutario, sino que debe entenderse en el significado de que corresponde al Estado, en virtud de su competencia de ordenación general de la economía, establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional y, entre ellas, las que definan la política general de precios y abastecimientos, así como las que dispongan la orientación que debe presidir las medidas de intervención, dirigidas a lograr la estabilización de dicho mercado, quedando reservada a la Comunidad Autónoma la competencia para adoptar, dentro del mercado de esas directrices generales, todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas, sino complementarias, concurrentes o neutras de tal forma que estando encaminadas a mejorar las estructuras de la agricultura y ganadería propias no supongan interferencia negativa o distorsión de la ordenación general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal.”*

Además de lo anterior, la CAPV ostenta, en virtud de su Estatuto de Autonomía, una amplia habilitación competencial en materia de cambio climático, como resulta de las competencias exclusivas en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 CE (artículo 10.8 EAPV); en materia de agricultura y ganadería, de acuerdo con la

ordenación general de la economía (artículo 10.9 EAPV); y para la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco, de acuerdo con la ordenación general de la economía (artículo 10.25 EAPV). También ostenta competencia sobre otras materias que se hallan afectadas por la regulación contenida en la norma proyectada, como la competencia exclusiva sobre investigación científica y técnica en coordinación con el Estado (artículo 10.16 EAPV); sobre comercio interior (10.27 EAPV); sobre industria (artículo 10.30 EAPV) y sobre ordenación del territorio (artículo 10.31 EAPV).

Finalmente, la parte destinada a configurar la organización institucional, se inserta dentro de la competencia de autoorganización que lleva implícita la atribución competencial del artículo 10.2 del EAPV.

Por último, hay que indicar que en el ejercicio de las competencias para la determinación de las bases de la ordenación de la parte más sustancial de la materia objeto de regulación por el Anteproyecto de Ley, el Estado ha aprobado la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Esta ley tiene por objeto asegurar el cumplimiento, por parte de España, de los objetivos del Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, firmado por España el 22 de abril de 2016 y publicado en el Boletín Oficial del Estado el 2 de febrero de 2017; facilitar la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos; y promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades.

#### **B.- En relación con los Territorios Históricos.**

Atendiendo a la materia fundamental objeto de regulación, debemos partir del hecho de que la protección del medio ambiente es una competencia que, con carácter general, pertenece a las Instituciones Comunes de la CAPV, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (LTH).

No obstante, los Territorios Históricos tienen atribuidas competencias en otras materias conexas con la que es objeto de la iniciativa que se examina. Estas pueden ser las exclusivas en materia de redacción y aprobación del Plan Foral de Obras y Servicios, asistencia y asesoramiento técnico a las Entidades Locales; régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales; planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explicitación de carreteras y caminos; montes y conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales, las de administración de espacios naturales

protegidos; obras públicas cuya realización no afecte a otros Territorios Históricos o no se declare de interés general por el Gobierno Vasco.

Corresponde igualmente a los Territorios Históricos el desarrollo y la ejecución de las normas emanadas de las Instituciones Comunes en materias tales como sanidad vegetal, reforma y desarrollo agrario; divulgación, promoción y capacitación agraria; viticultura y enología; producción vegetal, salvo semillas y plantas de viveros; Producción y sanidad animal; régimen de aprovechamiento de la riqueza piscícola continental y cinegética; policía de las aguas públicas continentales y de sus cauces naturales, riberas y servidumbres.

Y, finalmente, la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes en materias tales como la administración de espacios naturales protegidos; las facultades de iniciativa, redacción, ejecución, gestión, fiscalización e información, así como las de aprobación de los instrumentos de la Ordenación Territorial y Urbanística, en desarrollo de las determinaciones del planeamiento de rango superior, dentro de su ámbito de aplicación, sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a otros entes públicos y órganos urbanísticos; las facultades de calificación, señalización de medidas correctoras, inspección y sanción en relación con Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, que puedan establecerse, en suelo urbano residencial, siempre que no afecte a más de un Territorio Histórico o Ente Público extracomunitario, y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a los Entes Municipales.

Estas competencias de los Territorios Históricos conducen en unos casos al reconocimiento en el anteproyecto de determinadas funciones a las Diputaciones Forales, como Administraciones públicas vascas que son, en el marco de la transición energética y la lucha contra el cambio climático y, en otros, a su participación en los órganos colegiados previstos en el proyecto, en los que se encuentran debidamente representadas.

Por lo que respecta a la competencia en materia de energía, hay que tener en cuenta que no hay en la LTH una referencia expresa al título competencial de energía. Así, no hay una atribución directa de la misma a los Órganos Forales, ni entre las que atribuye a dichos órganos competencia exclusiva, ni de desarrollo y ejecución, ni de mera ejecución.

El artículo 6º de la LTH, atribuye a la competencia de las Instituciones Comunes de la CAPV, la legislación y ejecución en todas aquellas materias que, correspondiendo a la CAPV según el Estatuto de Autonomía, no se reconozcan o atribuyan bien en dicho Estatuto, bien en la LTH o bien en otras Leyes posteriores a los Órganos Forales de los Territorios Históricos.

En conclusión, en orden al examen de distribución interna de competencias dentro de la CAPV, se comprueba que ni el artículo 37 del EAPV ni la Ley 27/1983, de 25 de noviembre (LTH), mencionan la materia de energía, por lo que de acuerdo con el artículo 6.2 de la LTH, las Instituciones Comunes son competentes para abordar la regulación proyectada.

Por otra parte, la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi ya se ha pronunciado en diversos dictámenes acerca de la posibilidad de que una ley autonómica pueda entrar a ordenar el régimen jurídico que puede considerarse ordinario de las administraciones forales de los territorios históricos.

En concreto, en su Dictamen 105/2012 pone de manifiesto que es posible la intervención del legislador autonómico al servicio de una idea común de la que han de participar todas las administraciones públicas autonómicas, y que se traduce en principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento aplicables a todas ellas.

La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi afirma que *“Bajo el prisma del artículo 10.2 EAPV, la autonomía organizativa de los órganos forales no ha de concebirse como una esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente del legislador autonómico en cuanto institución que forma parte de los poderes del País Vasco, siempre que no cuestione sus rasgos organizativos ni desdibuje la imagen identificable de sus régimen foral tradicional, encuentre adecuado soporte en preceptos constitucionales y tenga carácter principal”*. Iguales razonamientos se recogen, entre otros, en los dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi nº 120/2014, nº 128/2015 y nº 138/2015.

### **C.- En relación con los municipios.**

Con respecto a los municipios, ha de tenerse en cuenta la competencia normativa del Estado con relación al régimen local (artículo 149.1.18 CE), en base a la cual se aprobó la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante LBRL), la competencia autonómica en materia de medio ambiente y ecología (artículo 11.1.a) del EAPV) y el margen de autonomía de los municipios que la Constitución les concede (artículos 137, 140 y 141 CE).

Con independencia de la competencia general que ostentan el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la regulación de la organización local, será al legislador sectorial, que será en cada caso el legislador central o el autonómico según resulte de las listas de reparto de competencias, a quien le corresponderá definir las tareas que dentro de la materia han de asumir los entes locales. En este sentido, la LBRL en su artículo 25.2, establece que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la

legislación del Estado y de la Comunidades Autónomas, entre otras, en materia de “medio ambiente urbano”.

La garantía institucional conlleva que deba dejarse un espacio de actuación a los municipios a fin de que gocen de unas posibilidades de acción real desde sus propios intereses. Esto es, al ordenar un determinado sector y en los asuntos que le atañen, el municipio ha de ostentar un margen de libertad y ejercer una cuota del total del poder público administrativo.

En tal sentido, la LBRL en su artículo 25.2, establece que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de la Comunidades Autónomas, entre otras, en las siguientes materias: “b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas; d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales; f) Protección del medio ambiente; h) protección de la salubridad pública; j) Cementerios y servicios funerarios; l) Suministro de agua, alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; ll) Transporte público de viajeros; n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos”.

En el mismo sentido, la LBRL en su artículo 28 dispone que los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente. En tal sentido, y como desarrollo y ejecución de las competencias señaladas, resulta destacable el creciente proceso de asunción de funciones y responsabilidades, así como el desarrollo de políticas medioambientales, por parte de las entidades locales, p.ej. a través del instrumento de gestión Agenda Local 21.

Además de lo anterior, debe tenerse en cuenta que la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE) atribuye a los entes locales vascos importantes competencias, en materia de ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, incluida la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas (art 17.1.8) de la LILE. El anteproyecto que nos ocupa, por tanto, se encuentra en el ámbito de aplicación del artículo 90.1 de la LILE, dado que incide de modo significativo sobre una de las competencias propias de los municipios previstas en el artículo 17.1 de la LILE. A este respecto, la COJUAE ha entendido que no cabe una interpretación estricta del ámbito del informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi actuando como órgano de alerta temprana y que, atendido el rango normativo de un anteproyecto de ley y la

afección de la regulación propuesta a las competencias municipales, procede considerar su informe en el marco de lo establecido en el artículo 90 de la LILE. Su pronunciamiento ha sido el siguiente:

*“90. Pues bien, esta Comisión Jurídica estima, atendiendo a la coherencia interna de la LILE, así como a la finalidad explicitada en su artículo 1, que la expresión “exclusivamente a competencias propias municipales” no excluye del mecanismo de alerta temprana la normativa sectorial que ordena un sector y establece- como es el caso- la ordenación de las competenciasn entre los diferentes niveles administrativos de la Comunidad Autónoma.”*

#### **D. Competencia formal.**

En cuanto a la competencia formal, el artículo 16 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, establece que el Gobierno Vasco ejerce la iniciativa legislativa, de conformidad con el Estatuto de Autonomía y la Ley, de la siguiente forma: corresponde al Gobierno (artículo 18 de esa disposición) aprobar los Proyectos de Ley para su remisión al Parlamento, y estos proyectos serán propuestos al Gobierno por la persona titular del Departamento competente en la materia a regular (artículo 26 de la citada Ley).

En relación a los títulos competenciales sobre los que se asienta la intervención del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, la competencia funcional del Departamento proponente se fundamenta en el artículo 8.1. del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, posteriormente desarrollado mediante el Decreto 68/2021, de 23 de febrero, por el que establece la estructura orgánica y funcional Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente.

#### **IV. MARCO NORMATIVO.**

La exposición de motivos del anteproyecto de ley enmarca la iniciativa en los distintos compromisos internacionales y europeos adoptados en materia de cambio climático. Entre ellos, cabe destacar el Acuerdo de París aprobado el 12 de diciembre de 2015, que sustituye al planteamiento adoptado en el marco del Protocolo de Kyoto de 1997.

El Acuerdo de París es un instrumento jurídicamente vinculante para las partes firmantes y establece el objetivo a largo plazo de mantener el aumento de la temperatura mundial muy por debajo de 2 °C, en relación con los niveles preindustriales,

y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a esos niveles. Así mismo, destaca la importancia de adaptarse a los efectos adversos del cambio climático y de situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

Este acuerdo debe ser ratificado por las partes firmantes mediante las denominadas contribuciones, es decir, compromisos de reducción que deberán ser renovados periódicamente. En diciembre de 2020 la Unión Europea actualizó su contribución al acuerdo de París, estableciendo un compromiso de reducción de emisiones de un 55% respecto al año 1990.

La Comisión, en su Comunicación de 11 de diciembre de 2019 titulada «El Pacto Verde Europeo», estableció una nueva estrategia de crecimiento destinada a transformar la Unión en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará dissociado del uso de los recursos.

El 9 de julio de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la UE el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) nº 401/2009 y (UE) nº 2018/1999 (Legislación europea sobre el clima). En la conocida como “Ley Europea del Clima” se establece un marco para la reducción progresiva e irreversible de las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero por las fuentes y el incremento de las absorciones de gases de efecto invernadero por los sumideros reguladas en el Derecho de la Unión. Asimismo, se dispone un objetivo vinculante de neutralidad climática en la Unión de aquí a 2050, con el fin de alcanzar el objetivo a largo plazo referente a la temperatura previsto en el Acuerdo de París, y proporciona un marco para avanzar en la consecución del objetivo global de adaptación. También se determina un objetivo vinculante para la Unión de reducción interna neta de las emisiones de gases de efecto invernadero (las emisiones una vez deducidas las absorciones) en al menos un 55 % de aquí a 2030 con respecto a los niveles de 1990.

En noviembre de 2021, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Clima, conocida como COP26 Glasgow, ha alcanzado un consenso entre más de 190 países, que permitirá completar el Reglamento del Acuerdo de París y mantener vivos sus objetivos, dando la oportunidad de limitar el calentamiento global a 1,5 °C.

A nivel estatal, encontramos la reciente Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética que pretende alcanzar la neutralidad de emisiones a más tardar en 2050. Para ello, en 2030, las emisiones del conjunto de la economía española deberán reducirse en al menos un 23% respecto al año 1990. Así mismo, la "Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050" (ELP 2050) permitirá que en el estado se reduzcan, no más tarde de 2050, las emisiones de GEI en un 90% respecto a 1990. El 10% restante de las emisiones será absorbido por los sumideros de carbono, lo que supondría alcanzar la neutralidad climática. Por su parte, el "Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, PNACC 2021-2030", tiene como objetivo general promover la acción coordinada y coherente frente a los efectos del cambio climático, con el fin de evitar o reducir los daños presentes y futuros derivados del cambio climático y construir una economía y una sociedad más resilientes.

A nivel autonómico, procede tener en cuenta la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca, que tiene por objeto el establecimiento, de acuerdo con la orientación general de la política energética, de los pilares normativos de la sostenibilidad energética en los ámbitos de las administraciones públicas vascas y del sector privado, articulando los deberes y obligaciones básicos que unas y otros deben cumplir y que se orientan fundamentalmente al impulso de medidas de ahorro y eficiencia energética, y de promoción e implantación de energías renovables. Debe tenerse en cuenta también el Plan de Transición Energética y Cambio Climático 2021/2024, aprobado por el Gobierno Vasco con fecha 26 de octubre de 2021, que busca reducir en un 30% la emisión de GEI; lograr que la cuota de energías renovables represente el 20% del consumo final de energía; y asegurar la resiliencia del territorio vasco al cambio climático.

## **V. DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY.**

El anteproyecto contiene 46 artículos que se estructuran en 6 capítulos, 5 disposiciones adicionales, 1 disposición transitoria, 2 disposiciones finales y un anexo que contiene las definiciones de los conceptos usados a lo largo del texto.

- El capítulo I, sobre Disposiciones generales, establece el objeto de la Ley y sus finalidades, así como los principios en los que se fundamenta la misma y las definiciones de los conceptos utilizados en ella y que se recogen en el anexo.
- El capítulo II, sobre Gobernanza, regula las competencias y funciones de las Administraciones públicas vascas en relación con la transición energética y el cambio climático y diseña el ejercicio de funciones por parte los diferentes órganos de coordinación, cooperación y participación en la materia, con especial

a tención a la Oficina Vasca de Transición Energética y Cambio Climático, como órgano de apoyo y fomento.

- El capítulo III contempla los distintos instrumentos de planificación con el fin de hacer efectivos los objetivos de la Ley, estos son: la Hoja de Ruta 2050, la Estrategia de Transición Energética y Cambio Climático y los planes locales y de los Territorios Históricos en materia de clima y energía.
- El capítulo IV, dividido en dos secciones, procede a regular la transición energética y otras políticas sectoriales que contribuyen a la neutralidad.
- El capítulo V hace referencia a las medidas para asegurar la resiliencia del territorio y la sociedad vasca.
- El capítulo VI diseña los instrumentos transversales que permitan facilitar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.
- Las Disposiciones Adicionales son cinco y merece destacar la quinta, dedicada a la creación del ente público de derecho privado Ihobe-Agencia Vasca de Medio Ambiente.
- La Disposición Transitoria establece el régimen transitorio hasta la aprobación de la primera Estrategia de Transición Energética y Cambio Climático.
- Las Disposiciones Finales son tres. Una está dedicada a la modificación del artículo 37 Decreto 177/2014, de 16 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial Agroforestal de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Otra a la modificación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco y la tercera a la entrada en vigor de la norma.
- El Anexo, por remisión del artículo 3, recoge las definiciones necesarias para la correcta aplicación de la norma.

## VI. ANÁLISIS DEL ARTICULADO.

En primer lugar, resulta necesario poner de relieve la relación intrínseca existente entre las políticas en materia de cambio climático y transición energética. Ya lo señaló así la Comisión, en su Comunicación de 28 de noviembre de 2018, cuando dijo: *“La transición hacia una economía de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero otorga un papel central a la energía, pues ésta es hoy en día responsable de más del 75% de esas emisiones”*.

Por esta razón, la política en materia de cambio climático de la Unión Europea establece sus objetivos vinculantes en estos dos ámbitos: reducción de gases de efecto

invernadero y energía (energía renovable y eficiencia energética). En este sentido, podemos afirmar que el presente anteproyecto supone una respuesta legislativa al problema del cambio climático que se ha planteado con una visión integradora de ambas políticas.

Entrando en el análisis del articulado, hay que indicar que la exposición de motivos explica el objeto del proyecto, remarcando su importancia y la necesidad de su promulgación. Sitúa la norma en el marco normativo internacional, en el de la Unión Europea y en el estatal. Advierte de la doble vertiente de su contenido, persiguiendo reducir la emisión de gases de efecto invernadero por un lado, y establecer el marco de las políticas de adaptación al cambio climático por otro, pretendiendo involucrar a todas las administraciones públicas vascas y a todos los agentes sociales en el empeño. Finalmente, pasa a analizar a grandes rasgos su contenido normativo por capítulos.

El proyecto tiene establecido su objeto en el artículo 1.1, que no es otro que el de establecer el marco jurídico que permita alcanzar la neutralidad climática en Euskadi a más tardar en el año 2050 y aumentar la resiliencia de su territorio al cambio climático, mediante una transición justa y sostenible, social, económica y medioambiental, que garantice la equidad y la solidaridad. Las finalidades de la norma aparecen listadas en un total de siete en el artículo 1.2.

El artículo 2 está dedicado a los principios en los que se fundamenta la norma, que son catorce en total, y que constituyen las pautas de actuación para todos los agentes públicos y privados a los que les es de aplicación y como criterios de interpretación de la propia norma.

El proyecto de norma tiene un carácter eminentemente programático, que establece principios generales, criterios y directrices que deberán inspirar la actuación de las administraciones públicas vascas para conseguir las finalidades que persigue la norma y cumplir con los compromisos a futuro. Este carácter tiene como consecuencia el gran número de preceptos de carácter programático, que afectan a principios generales que deben regir y orientar la actuación de las Administraciones Públicas Vascas, y otros que establecen compromisos de futuro con fórmulas como: “ejercerán”, “integrarán”, “garantizarán”, “establecerán”, “promoverán”, “fomentarán”, “elaborarán”, “impulsarán”, “colaborarán”, “reforzarán”, “actuarán”, “aprobarán”, “sustanciarán”, “incorporarán”, “informarán”, o similares.

Así, se trata de preceptos en los que se formulan principios con un claro carácter finalista, que enuncian principios y objetivos que deben conseguir los poderes públicos en la forma que estimen más oportuna y que tienen un contenido regulativo no inmediato, que se posterga al momento en que se aprueben las normas o planes en que han de materializarse dichos objetivos. De esta manera, hay un gran número de

preceptos que no introducen por sí solos el cambio normativo, sino que consisten en mandatos para el futuro a los poderes públicos que intervengan en la elaboración de las normas correspondientes. En estos casos, el análisis deberá realizarse sobre las normas que concreten dichos mandatos.

Entendemos que la ausencia de contenido referido al régimen sancionador se debe precisamente a este carácter programático del proyecto.

Este carácter programático conlleva que la puesta en práctica de la ley requerirá, necesariamente, del desarrollo reglamentario en las áreas de actuación afectadas por la regulación con carácter general y de aquellos aspectos concretos aludidos expresamente en el proyecto (artículos 19.2, 20.4, 21.5, 22.2, 41.3 f), 41.4, 43.2), con carácter particular. Observamos que, en algunos casos, el proyecto efectúa la remisión sin que se realice una delimitación clara de los aspectos básicos de la materia a que se refiere y que deberá ser abordada en el desarrollo reglamentario.

En este sentido, conviene apuntar que en el proyecto no hay una disposición final que regule la habilitación para el desarrollo reglamentario de la norma lo que, en nuestra opinión, puede ser una fuente de inseguridad jurídica. Si bien la potestad reglamentaria del Gobierno es originaria, según lo establecido en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y en el artículo 18.c) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, no lo es menos que en el anteproyecto son varias las Administraciones públicas vascas afectadas. Es por ello, que recomendamos una reflexión sobre este asunto.

La trascendencia de la norma se encuentra tanto en la determinación de las actuaciones que han de ser llevadas a cabo para reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático, como en la implicación vinculante de todas las administraciones públicas vascas en los objetivos de mitigación y adaptación, estableciendo su cooperación de manera constante y continuada.

Si bien la ley se enmarca de manera general en el área de medio ambiente, las actuaciones que engloba afectan a otras áreas competenciales. Ello conlleva que sea necesario realizar un trabajo conjunto con los departamentos que ejercen la competencia en dichas áreas. Así, el proyecto se fundamenta jurídicamente en competencias de carácter sectorial tales como materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos (artículo 10.8 EAPV); agricultura y ganadería (artículo 10.9 EAPV); distribución y transporte de energía (artículo 10.11 EAPV); investigación científica y técnica (artículo 10.16 EAPV); promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco (artículo 10.25 EAPV); industria (artículo 10.26 EAPV); ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (artículo 10.31 EAPV); ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos,

fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos (artículo 10.32 EAPV); régimen minero y energético; recursos geotérmicos (artículo 11.2 c); y enseñanza (artículo 16 EAPV).

El artículo 3 establece las definiciones de los conceptos a los que se refiere o que utiliza la Ley, remitiéndose al anexo de la norma. Se sugiere la inclusión de la definición del concepto “neutralidad climática”. Asimismo, debieran revisarse las definiciones correspondientes a los apartados h), j) y u) porque ya se encuentran recogidas en la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma del País Vasco y, por coherencia y similitud con la materia regulada, debieran ser coincidentes o, de otro modo, proceder a la modificación de las incluidas en la Ley 4/2019, de 21 de febrero.

Por otro lado, y con respecto a la ya citada Ley 4/2019, de 21 de febrero, se recomienda poner en concordancia con dicha Ley los artículos del proyecto que recogen cuestiones incluidas en aquélla. A modo de ejemplo, sería aconsejable poner en relación los siguientes artículos:

- ✓ Artículo 25 (Ordenación del territorio, planeamiento urbanístico y regeneración urbana) y 30 (Ordenación del territorio, planeamiento urbano y regeneración urbana) del proyecto con el artículo 7 de la Ley (Ordenación del territorio y el urbanismo).
- ✓ Artículo 26 del proyecto (Edificación y rehabilitación de edificios) con el 19 (Calificación energética de edificios existentes) y 20 (Calificación energética de edificios de nueva construcción y existentes objeto de reformas integrales) de la Ley.
- ✓ Artículo 18 del proyecto (Movilidad sostenible) con el 21 (Uso de combustibles alternativos en vehículos propios), 22 (Vehículos de servicio público de transporte por carretera), 23 (Restricciones a la circulación de vehículos) y 24 (Planes de movilidad) de la Ley.
- ✓ Artículo 38 del proyecto (Fomento del conocimiento y la educación) con el 27 (Formación) de la Ley.

El apartado 4 del artículo 4, Competencias y funciones, establece que las Administraciones públicas vascas, garantizarán en el nombramiento de las personas que integren los distintos órganos de gobernanza previstos en esta Ley, una presencia equilibrada entre mujeres y hombres, de acuerdo con lo que establece la Ley 4/2005, del 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres. Esto supone reiterar lo ya establecido en otra norma, lo cual no es recomendable como técnica legislativa. Hay que suponer que el cumplimiento de las normas no necesita que sus preceptos se reiteren en nuevas normas.

El apartado 3 del artículo 5, sobre las Comisiones de Transición Energética y Cambio Climático, establece entre las funciones de estas comisiones la de “Emitir informes preceptivos previos a la aprobación de los instrumentos de planificación previstos en la presente Ley y evaluar el cumplimiento de sus objetivos.” Posteriormente, en el apartado 4 vuelve a fijar la función de “Emitir un informe preceptivo previo a la aprobación de los instrumentos de planificación previstos en esta Ley, que son competencia de la Administración General de Comunidad Autónoma del País Vasco y evaluar el cumplimiento de sus objetivos” para la Comisión de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La tarea de emitir informe, en concreto “Emitir informes, dictámenes y propuestas en materia de transición energética y cambio climático” vuelve a exigirse para el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales en el artículo 6, relativo a la Coordinación interinstitucional en materia de transición energética y cambio climático.

Entendemos que se debe de realizar una revisión de las funciones en general y de estos apartados en particular y delimitar bien los ámbitos a los que afectan, a efectos de evitar solapamientos y duplicidades en la petición de informes que dificultan y ralentizan la tramitación administrativa de los expedientes y que no son coherentes con el principio de simplificación administrativa recogido en el artículo 46 del proyecto, relativo a Tramitaciones administrativas, cuando establece que “Las administraciones públicas vascas promoverán la simplificación, agilización y transparencia de los procedimientos administrativos para el desarrollo de los proyectos que contribuyan a los objetivos establecidos en esta Ley sin menoscabo de sus competencias.”

En el mismo sentido, se recomienda la revisión de la función recogida en el apartado 2 a) del artículo 7, sobre la Oficina Vasca de Transición Energética y Cambio Climático y que es: “El seguimiento de los objetivos y actuaciones establecidas en los instrumentos de planificación previstos en la presente Ley” con la recogida en el apartado 4 a) del artículo 8, sobre Participación pública, que establece como función del Consejo Asesor de Medio Ambiente la de: “Analizar la evolución del cumplimiento de los objetivos y de los instrumentos de planificación previstos en esta Ley”.

Se debe concretar también cómo se va a materializar la función que corresponde a la Oficina Vasca de Transición Energética y Cambio Climático, recogida en la letra g) del apartado 2 del artículo 7, y que es: “La evaluación de los textos normativos y los presupuestos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco de la perspectiva de transición energética y climática y las medidas a tener en cuenta en los mismos” y ponerla en coherencia con lo indicado anteriormente con respecto a la agilización de las tramitaciones administrativas.

Sobre la creación de nuevos órganos colegiados, si son órganos colegiados de la Administración Pública, su constitución y funcionamiento tiene que ajustarse a lo dispuesto en los artículos 15 a 18 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. También se debe tener en cuenta el Plan estratégico de Gobernanza e Innovación Pública (PEGIP 2020) que dentro de su eje estratégico de gestión avanzada, desarrolló un proyecto de evaluación y mejora de los órganos colegiados, cuyo objetivo es proponer medidas de racionalización y mejora de los órganos consultivos colegiados y que ha puesto de manifiesto las debilidades de la actual situación, con un número excesivo de órganos colegiados y poca eficacia en su funcionamiento. Así mismo, debe considerarse que el Consejo de Gobierno en junio de 2020, adoptó un Acuerdo sobre “El Plan de Actuación para los Organos Colegiados de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su Administración Institucional”, en el que que, entre otras cuestiones, establecía criterios para la creación, permanencia y extinción de nuevos órganos colegiados.

En este punto, se debe valorar positivamente el hecho de que las Comisiones de Sostenibilidad Energética, creadas de conformidad con lo previsto en el artículo 9 de la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pasen a llamarse Comisiones de Transición Energética y Cambio Climático y se les añadan una serie de funciones mediante este proyecto a las que ya venían desempeñando.

En el artículo 7 se crea la Oficina Vasca de Transición Energética y Cambio Climático como órgano técnico adscrito al departamento competente en materia de energía y cambio climático del Gobierno Vasco. Aquí debería sustituirse la expresión “Gobierno Vasco” por la “Administración General de la Comunidad Autónoma Vasca”. Se indica que la oficina desarrollará las funciones que se le señalan en el apartado 2 de dicho artículo 7 disponiendo para ello de los medios técnicos y humanos pertenecientes al departamento competente en energía y cambio climático a través de sus entidades públicas en materia de energía, cambio climático, aguas e industria, sin perjuicio de su coordinación con otras entidades públicas.

Entendemos que el anteproyecto, aunque no lo dice expresamente, deja para un momento posterior, mediante la aprobación del correspondiente reglamento, la determinación de la composición, y régimen de funcionamiento de la Oficina Vasca de Transición Energética y Cambio Climático. A este respecto, hay que indicar que la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi viene señalando reiteradamente que una iniciativa como la presente debe establecer los aspectos esenciales que deban ser desarrollados reglamentariamente.

Conviene recordar que el Decreto 77/2009, de 7 de abril (BOPV nº 74, de 21 de abril de 2009) creó la Oficina Vasca de Cambio Climático como órgano colegiado adscrito al entonces Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, regulándose en el mismo su organización y funcionamiento. Posteriormente, el Decreto 77/2009 fue derogado expresamente en la Disposición Derogatoria Segunda del Decreto 196/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial.

La mención realizada en el artículo 8 al “Consejo Asesor de Medio Ambiente” debería realizarse con su nombre completo que es: “Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco” pues éste es su nombre oficial, según lo dispuesto por la Ley 3/1998, de 27 de febrero de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, y el Decreto 199/2000, de 10 de octubre.

El artículo 10, relativo a los Instrumentos de planificación, establece en el apartado 1. c) que los Planes de energía y clima corresponden a los Territorios Históricos y a las entidades locales. Los apartados 1.a) Hoja de Ruta 2050 de Transición Energética y Cambio Climático y 1.b) Estrategias de Transición Energética y Cambio Climático debieran incluir su correspondencia al Gobierno Vasco en coherencia con los artículos 11 y 12.

Se recomienda concretar el término “Todas las Administraciones de los territorios históricos (.../...)” utilizada en el apartado 1 del artículo 13, sobre Planes de clima y energía de los territorios históricos y las entidades locales, para saber a qué administraciones concretas, además de a los órganos forales, va dirigido el artículo.

A pesar del carácter eminentemente programático de la ley, no es menos cierto que ésta incide en las competencias de las administraciones forales y locales cuando en el artículo 13.2 se establece una obligación para los territorios históricos y para los municipios de la CAPV de más de 5.000 habitantes. En él se indica que deberán elaborar en el marco de sus competencias, planes de clima y energía que incorporen lo dispuesto en la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca, completándose con la integración de la variable climática, desde la perspectiva de la mitigación y la adaptación al cambio climático, alineándose con el objeto y el contenido de la presente Ley. Por su parte, los municipios menores de 5.000 habitantes podrán elaborar los planes de forma individual o comarcal.

Sobre estos planes de clima y energía se observa que no se establece plazo alguno para la elaboración de los mismos. Sin embargo, los otros dos instrumentos de planificación citados en el artículo 10: Hoja de Ruta 2050 de Transición Energética y Cambio Climático y Estrategias de Transición Energética y Cambio Climático sí tienen un plazo máximo para su elaboración. La Disposición Adicional primera señala que en un plazo máximo

de 12 meses desde la entrada en vigor de esta Ley el departamento del Gobierno Vasco competente en materia de energía y cambio climático elaborará una hoja de ruta al año 2050 que establecerá objetivos intermedios en el camino hacia la neutralidad climática y la resiliencia del territorio y la transición justa de Euskadi. Por su parte, la Disposición Adicional segunda indica que en el plazo de 1 año desde la entrada en vigor de esta Ley, el departamento del Gobierno Vasco competente en materia de energía y cambio climático elaborará la Estrategia Vasca de Transición Energética y Cambio Climático al año 2030.

Se recomienda valorar la supresión del apartado a) del artículo 15, sobre Directrices generales de la transición energética, por entender que más que una directriz general de actuación únicamente se limita a recordar las obligaciones que deben cumplirse por parte de las empresas, hogares y consumidores.

El objetivo número 12.3 de los “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas” es el de reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita en el mundo, tanto en la venta al por menor y entre las personas consumidoras, como en la cadena de producción y suministro. Por ello, se echa en falta que el proyecto recoja alguna iniciativa sobre el despilfarro alimentario. Se recomienda valorar su inclusión, quizá en el artículo 19 referido a la economía circular.

El Artículo 25 (Ordenación del territorio, planeamiento urbanístico y regeneración urbana) y el 30 (Ordenación del territorio, planeamiento urbano y regeneración urbana) tienen los títulos tan similares que pueden causar confusión. Por ello, recomendamos valorar un cambio en los mismos que los diferencie mejor.

Con respecto al “Registro Vasco de Iniciativas de Transición Energética y Cambio Climático”, recogido en el artículo 41, creemos que hay una incongruencia entre lo previsto en el apartado 1, donde se crea el Registro y se habla de una inscripción voluntaria: “los titulares de actividades públicas o privadas podrán inscribirse a fin de que consten públicamente los compromisos asumidos por los mismos” y el apartado 2 que habla de dos secciones: una obligatoria, para las actividades que se establezcan en los artículos 19, 20, 21 y 22 y otra voluntaria, para aquellas organizaciones que quieran dar a conocer sus compromisos en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

El artículo 43 menciona el “Registro de reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero previsto en esta ley” y no resulta clarificador si se refiere al registro anterior o a otro. Si se trata del mismo registro, debería utilizarse la denominación que aparece en el artículo 41 y cambiar la que ahora aparece en el artículo 43. Si se trata de otro registro distintivo, como creemos nosotros, debería especificarse mejor de qué registro se trata para evitar confusiones. Debería quedar claro si existe o no, dónde está regulado, o si va a crearse posteriormente, tal y como da a entender el apartado 3 del

artículo 43 cuando dice: “Lo establecido en el apartado anterior tendrá carácter obligatorio una vez transcurridos seis meses a contar desde la entrada en vigor del desarrollo reglamentario por el que se apruebe la organización y funcionamiento del Registro de reducciones voluntarias de emisiones de gases de efecto invernadero”.

Se recomienda revisar el artículo 42 que utiliza el término “descarbonización” en el título de dicho artículo: “Digitalización para la descarbonización de la economía”, pero que a lo largo de su exposición no hace ninguna referencia a tal término. Quizá sería oportuno, en el apartado 1, sustituir la expresión “digitalización de la economía” por la de “digitalización para la descarbonización de la economía”.

El artículo 45, sobre Fiscalidad en materia de transición energética y cambio climático, establece una apertura a la utilización de la fiscalidad como medida de impulso que favorezca la adaptación al cambio climático o la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero cuando sea posible técnica y económicamente y grave aquellas conductas que hagan aumentar la vulnerabilidad o incrementen las emisiones de gases de efecto invernadero.

El ámbito y las condiciones en los que pueden utilizarse este tipo de tributos ha sido delimitado por el Tribunal Constitucional en diferentes pronunciamientos. Así, en las STC 85/2013, FJ 3; y 60/2013, FJ 3 se indica que la denominación del tributo no basta para determinar que nos encontramos ante un tributo ecológico o ambiental. La Sentencia 168/2004, de 6 de octubre, añade que el carácter ambiental no puede ser una finalidad aparente, sino que ha de ser un objetivo que impregne de forma relevante todo el tributo, por lo que resulta preciso que *“dicha finalidad encuentre reflejo en los elementos centrales de la estructura del [tributo]”* (STC 85/2013, de 11 de abril).

Por otra parte, el apartado 3 del citado artículo 45 fija que “La fiscalidad en materia de transición energética y cambio climático tendrá carácter finalista”. Con respecto a los que puedan corresponder a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco ese carácter podría “alterar la regla general de desafectación que rige en el ámbito presupuestario” (Dictamen COJUAE 126/2019, emitido en relación con la Consulta nº 91/2019, relativa al anteproyecto de Ley de Administración ambiental de Euskadi (Ref.: DNCG\_LEY\_479/18\_05)). No obstante, su mantenimiento en el texto no conlleva problema jurídico ya que el rango de la norma permite excepcionar el citado principio, recogido en el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco. Sobre esta cuestión, hay que indicar que serán las propias normas que creen y regulen las condiciones esenciales de las medidas de orden fiscal las que, dado que igualmente exigirán rango de ley, podrán determinar finalmente el destino de la recaudación, independientemente de lo que finalmente se plasme con carácter general en este anteproyecto.

Por lo que se refiere a las Disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, se recomienda revisar y unificar los términos de plazos utilizados (12 meses, 1 año) y valorar su adaptación a los tiempos reales. Si se otorga un plazo de 12 meses para elaborar los documentos de planificación, difícilmente se podrán aprobar en el mismo plazo.

Sobre la Disposición adicional cuarta hay que señalar que, a lo largo del articulado, las referencias que se hacen al departamento competente se realizan en materia de energía y cambio climático. Por ello, entendemos que esta disposición debería seguir en la misma línea y sustituir el término “transición energética” por el de “energía”.

La Disposición Adicional Quinta crea IHOBE-Agencia Vasca de Medio Ambiente, como un ente público de derecho privado que se regirá por los estatutos que deberán ser aprobados por el Consejo de Gobierno. Quedará adscrito al departamento competente en medio ambiente y se le adscribirán mediante decreto los medios personales y materiales necesarios para realizar sus funciones. Así, se subrogará el personal de la actual IHOBE S.A (que se extinguirá cuando el ente inicie su funcionamiento) y se adscribirá el personal funcionario que realice las funciones administrativas al ente encomendadas. De ahí que sea imprescindible revisar bien las funciones y cotejarlas con las que se recogen en el Decreto 68/2021, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, de cara a definir con precisión los puestos afectados.

Según el Decreto 68/2021, de estructura orgánica del Departamento, la Viceconsejería de Sostenibilidad Ambiental es quien ejerce las competencias que se derivan de la adscripción al Departamento de la actual IhoBE, S.A y dos son las direcciones dependientes de la citada viceconsejería: la Dirección de Calidad Ambiental y Economía Circular y la Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático. Haciendo una comparativa entre las funciones de estas direcciones y las atribuidas al ente podemos decir que al ente se le atribuyen una serie de funciones genéricas y otras que en la actualidad están desarrollándose por la Dirección de Calidad Ambiental y Económica Circular. Al menos, la adscripción del personal afectará a aquellas personas que realicen esas funciones concretas.

El Decreto 68/2021, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente atribuye, en su artículo 21.2, a la Dirección de Calidad Ambiental y Economía Circular las siguientes funciones:

*“g) Tramitar y resolver los procedimientos de autorización de emisión de gases de efecto invernadero y del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.*

*h) Tramitar y proponer la inscripción en el sistema comunitario de gestión y auditorias medioambientales (EMAS).*

*i) Tramitar y resolver el procedimiento de concesión de etiqueta ecológica de la Unión Europea. “*

El proyecto que ahora se analiza, en su Disposición Adicional Quinta, atribuye a Ihobe esas mismas funciones

*“k. Tramitar y resolver la inscripción en el sistema comunitario de gestión y auditorias medioambientales (EMAS).*

*l. Tramitar y resolver el procedimiento de concesión de etiqueta ecológica de la Unión Europea.*

*m. Tramitar y resolver los procedimientos de autorización de emisión de gases de efecto invernadero y del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.”*

Por esa razón, en la adscripción de medios materiales y personales que se realice a Ihobe se deberán definir los puestos de la Dirección de Calidad Ambiental y Economía Circular que por realizar esas funciones deben resultar adscritos al ente público IHOBE.

## **VII. CUESTIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA.**

En la elaboración del anteproyecto de ley que se analiza se ha observado lo dispuesto en la Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Ordenes y Resoluciones. Estas Directrices fueron declaradas expresamente vigentes por la Ley 8/2003.

En general, entendemos que el borrador consta de una estructura adecuada, emplea un lenguaje jurídico correcto y una redacción, simple, clara y comprensible para las personas destinatarias de la misma. Estos elementos son imprescindibles para garantizar el principio de seguridad jurídica. El Anteproyecto de ley realiza en general un uso del lenguaje no sexista, conforme al artículo 18.4 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

Respecto del título de la norma, se considera que se han seguido las precitadas directrices, que señalan que “El título deberá reflejar lo más fielmente posible el contenido objeto de la disposición”, puesto que en él se refleja de forma concisa y breve, pero al mismo tiempo completa, el objeto de la materia que se va a regular.

Respecto a la parte expositiva, debemos indicar que la exposición de motivos no es un aspecto baladí de la norma. Prueba de ello es que el Tribunal Constitucional, en su

Sentencia 31/2010 sobre la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, actualizó su doctrina en cuanto al papel de la exposición de motivos en el contenido de las normas, y señaló que su carencia de valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico. Los preámbulos y exposiciones de motivos de las leyes —sin prescribir efectos jurídicamente obligados y carecer, por ello, del valor preceptivo propio de las normas de Derecho— tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas.

La lectura de la exposición de motivos de una norma debe servir —tanto al operador jurídico como a los ciudadanos y ciudadanas que se interesen por conocer su contenido— de puerta de entrada al articulado. Debe facilitar la información necesaria sobre los motivos y fines que persigue, los aspectos novedosos de la norma con respecto a la situación anterior —de ser el caso— y el sentido que el redactor le da a los términos utilizados en su redacción.

Las normas establecen que cuando se trate de un proyecto de Ley ésta irá precedida del título "Exposición de Motivos", requisito que cumple el anteproyecto de Ley. La exposición de motivos se divide en párrafos identificados con números romanos. Nuestras normas nada señalan en cuanto a la división de la exposición de motivos, pero las Directrices de técnica normativa aprobadas por Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, establece en su apartado 15 "División" que: "Si la parte expositiva de la disposición es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán con números romanos centrados en el texto".

En cuanto a su contenido, deberá indicar los motivos que hayan dado origen a su elaboración, los objetivos perseguidos, los fundamentos jurídicos habilitantes en que se apoye, los principios y líneas generales de la regulación cuando sea preciso para su mejor entendimiento, y su incidencia en la normativa en vigor, con especial indicación de los aspectos más novedosos. No debe confundirse la Exposición de Motivos con la Memoria y los antecedentes necesarios que deben acompañar al texto del Proyecto de Ley para su tramitación parlamentaria. La Memoria responde a un análisis más amplio de la regulación normativa, en la que, además de los aspectos incluidos en la Exposición de Motivos, se tengan en cuenta la situación o fenómeno al que se debe dar una respuesta, las distintas alternativas existentes y las razones que aconsejen optar por la que se propone y la estimación de la incidencia organizativa y/o financiera de la regulación propuesta, especialmente cuando se trate de creación de Organismos.

Se echa en falta el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 129.11 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, proponiendo la inclusión del siguiente texto:

---

<sup>1</sup> "Artículo 129.- Principios de buena regulación.

*“Esta norma se adecúa a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas. Así, sobre los principios de necesidad y eficacia, la norma está justificada por la razón de interés general de garantizar la seguridad alimentaria ante la ausencia de determinada normativa y de contribuir así a la protección de la salud de las personas consumidoras, constituyendo este el instrumento más adecuado para asegurar su consecución. La adecuación al principio de proporcionalidad se cumple dado que contiene la regulación imprescindible para atender la necesidad citada, así como de aglutinar la normativa existente. La adecuación al principio de seguridad jurídica resulta si se considera que la norma contribuye a reforzar dicho principio pues es coherente con la normativa existente en la materia. Sobre el principio de transparencia se cumple por la participación dada a los destinatarios de la norma a través del trámite de audiencia e información pública. Finalmente, la adecuación al principio de eficacia se deriva del hecho de que este proyecto no impone cargas administrativas innecesarias o accesorias”.*

Respecto a la parte dispositiva, el anteproyecto de Ley se estructura en seis Capítulos con un total de 46 artículos, cinco disposiciones adicionales, una disposición transitoria y tres disposiciones finales. Podemos decir que sustancialmente se han cumplido las normas relativas a la titulación y contenido del articulado.

Respecto a la titulación, porque cada artículo se ha designado mediante un título o nombre que expresa brevemente su contenido. Se ha seguido el criterio de la uniformidad, es decir, se han titulado todos los artículos, excluyéndose un sistema de titulación parcial. Lo mismo puede decirse sobre el contenido de los artículos y las reglas sobre su división en párrafos y apartados.

Con respecto a la parte final, debemos llamar la atención sobre la manera de titular tanto las disposiciones adicionales como las finales que se ha realizado de la siguiente manera:

#### DISPOSICIONES ADICIONALES

Disposición Adicional Primera.

Disposición Adicional Segunda.

Disposición Adicional Tercera.

Disposición Adicional Cuarta.

Disposición Adicional Quinta

#### DISPOSICIÓN TRANSITORIA

---

*1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*

## DISPOSICIONES FINALES

Disposición Final Primera.

Disposición Final Segunda.

Disposición Final Tercera

Nuestras normas, concretamente la Directriz segunda, nada dicen con respecto a la titulación de las cuatro categorías en las que se puede dividir la parte final: Disposiciones Adicionales, Transitorias, Derogatorias y Finales. Las Directrices del Estado dicen así:

«38. Numeración y titulación. Cada una de las clases de disposiciones en que se divide la parte final tendrá numeración correlativa propia, con ordinales femeninos en letra. De haber una sola disposición, se denominará única. Las disposiciones deben llevar título.»

Con respecto a este punto, la COJUA ha manifestado en una ocasión lo siguiente: *“En la composición de las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales es preferible la denominación correlativa de disposición adicional primera, disposición adicional segunda, frente a la titulación genérica de la parte como disposiciones adicionales y luego su enumeración como primera y segunda”*. (DCJA 82/2010 pár. 101).

Así, se recomienda titular la disposición transitoria y añadir a la misma el término “única”. Igualmente se debe eliminar la titulación genérica de las disposiciones.

## VIII.-TRAMITACIÓN.

El Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático se está tramitando a través de la aplicación informática Tramitagune, desarrollada para la tramitación electrónica, conforme a las instrucciones de tramitación de disposiciones de carácter general, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010.

La tramitación realizada hasta ahora da cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las disposiciones de Carácter general y los distintos Acuerdos de Consejo de Gobierno adoptados en la materia. También se ha realizado el trámite de consulta previa establecido en la Ley 39/2015.

En la elaboración del texto que se informa, y como ya se ha indicado, se han observado las directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Ordenes y Resoluciones aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993 y publicadas mediante Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de la Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico. Igualmente se han observado las prescripciones establecidas en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

Previamente a la emisión del presente informe, y según lo establecido en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, antes citada, la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente dictó la Orden de iniciación expresando el objeto y finalidad de la norma, así como, una vez redactado el anteproyecto, ha dictado Orden aprobando el mismo y ordenando continuar con los trámites correspondientes.

La aprobación previa del proyecto ha respetado el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013, por el que se aprueban las medidas para la elaboración bilingüe de las disposiciones de carácter general que adopten la forma de Ley, Decreto legislativo, decreto u Orden, habiendo sido objeto de aprobación previa la versión bilingüe del proyecto.

El anteproyecto de ley deberá ser remitido al Parlamento, de conformidad con el artículo 56.1 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, modificado por la Ley 8/2016, de 2 de junio.

De ambas ordenes se debe dar la correspondiente publicidad en el espacio compartido de conocimiento “Legesarea”, tal y como se establece en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010, por el que se aprueban las instrucciones de tramitación en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. Asimismo, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la disposición se publicitará en el portal Legegunea.

En el expediente han sido incorporadas las memorias preceptivas necesarias hasta el momento. Pore su importancia, hacemos especial mención a la memoria económica que tiene por objeto expresar la estimación del coste a que la norma dará lugar, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los presupuestos de la Administración.

Así mismo, se ha elaborado el Informe de evaluación de impacto en función del género, según lo establecido en el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombre y en el punto 5 de las denominadas “*Directrices sobre la realización de la evaluación previa del impacto en función del género*”, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 21 de agosto de 2012. En ellas se indica que tras redactarse el texto del anteproyecto de ley, deberá redactarse el Informe de evaluación de impacto en función del género, antes de la aprobación previa del proyecto por la Consejera del Departamento y con carácter previo a que dé comienzo la fase de audiencia y de la emisión de informes y dictámenes preceptivos.

En la tramitación de la citada norma deberá tenerse en cuenta lo establecido en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, por lo que deberá elaborarse una Memoria Sucinta de todo el procedimiento, con el contenido que señala el artículo 10.2 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre. Deberán por tanto reseñarse los antecedentes, trámites practicados, modificaciones realizadas en el proyecto para adecuarlas a las observaciones y sugerencias recibidas, justificando con suficiente detalle las razones que motiven la no aceptación de las observaciones contenidas en los informes.

Con respecto a la continuación de la tramitación del expediente, el anteproyecto de Ley se someterá a los trámites preceptivos de audiencia, información pública y participación y consulta a otras administraciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 9/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y los artículos 8 y 9 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

Debe respetarse la exigencia derivada del artículo 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, sobre los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que exige garantizar la participación real y efectiva del público interesado en la elaboración de normativa ambiental. Así, está previsto que, además del trámite de información pública para la ciudadanía en general que se anunciará a través del BOPV, en paralelo y a efectos de contar con la opinión de los distintos sectores económicos y sociales que pudieran verse afectados por la iniciativa, se abrirá un trámite de audiencia individualizado a las organizaciones representativas de intereses colectivos afectados por la norma. Entre ellas, estarán las asociaciones ecologistas, sindicatos, patronales, colegios profesionales, cámaras de comercio, clústeres, consorcios municipales, etc.

Está previsto también dar participación a las distintas administraciones que podrían verse afectadas directamente por la regulación prevista. Así, las administraciones públicas a las que se les realizará el trámite de participación y consulta a otras administraciones, previsto en el artículo 9 de la Ley 8/2003, serán las siguientes: Administración General del Estado (a través del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico), las tres Diputaciones Forales y los Ayuntamientos de Euskadi (a través de EUEDEL).

Teniendo en cuenta la incidencia que la regulación tiene en sus respectivos ámbitos competenciales, la iniciativa normativa se pondrá a disposición de los Departamentos de la Administración General de la CAPV que resulten afectados por la disposición para que la analicen y, si fuera el caso, realicen aportaciones.

Así mismo, se incorporarán al expediente los informes y dictámenes emitidos por las siguientes instancias:

✓ Informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. Se solicitará informe conforme con lo dispuesto en la Ley 2/1988, de 5 de febrero, sobre creación de

Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer para la igualdad de Mujeres y Hombres y previa realización del informe de evaluación de impacto en función del género.

✓ Informe del Departamento competente en Política Lingüística. Se solicitará este informe según lo establecido en el Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

✓ Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales. El Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, atribuye a la indicada dirección la función de “Analizar y evaluar las actuaciones departamentales y los proyectos de disposiciones de carácter general en materia de la Gobernanza Pública Vasca, la estructuración interna, organización, y creación de entes institucionales y emitir informes preceptivos en dichas materias”.

✓ Informe de la Comisión Ambiental del País Vasco, conforme a lo establecido en el artículo 10 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, que incluye entre las funciones de la Comisión Ambiental del País Vasco la de: “c) Informar los anteproyectos normativos elaborados en desarrollo de la presente ley”.

✓ Informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente conforme a lo establecido en el artículo 13 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, que incluye entre las funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente la de “b) Emitir informes y propuestas, a iniciativa propia o a petición de las Administraciones públicas, en materia ambiental”.

✓ Informe del Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza del País Vasco-Naturzaintza, en aplicación de lo previsto en la artículo 30 del Texto Refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril.

✓ Informe del Consejo del Agua del País Vasco, en el ejercicio de las funciones indicadas en el artículo 14. c) de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas, que señala que le corresponde a este Consejo “Elaborar con carácter preceptivo informes sobre los proyectos de disposiciones generales que afecten al ámbito hidrológico”.

✓ Informe de la Autoridad Vasca de la Competencia. Se solicitará este informe en aplicación de lo previsto en el artículo 3.5 de la Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia que establece lo siguiente: “Asimismo, la

Autoridad Vasca de la Competencia dictaminará, con carácter no vinculante sobre los proyectos normativos que afecten a la competencia”.

✓ Informe de Landaberri. Se solicitará este informe según lo dispuesto en el artículo 10. b) de la Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural, que indica que corresponde a Landaberri informar, con carácter previo y preceptivo, los proyectos de ley, los proyectos de decreto del Gobierno Vasco y los planes y programas de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma que afecten de manera importante a tales zonas, bien por referirse de manera específica a las actividades económicas, los servicios y las actividades culturales de las mismas, o por dar lugar a resultados de gran trascendencia para todo ello, de manera que se condicione la viabilidad futura de tales actividades y servicios en relación con los objetivos de la política de desarrollo rural.

✓ Informe de la Junta Asesora de la Contratación Pública. Se solicitará este informe en base a lo dispuesto en el apartado 1 de la letra a) del artículo 27 del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Eusjadi, relativo a las funciones consultivas de la Junta Asesora de la Contratación Pública. Especial incidencia de cara a la elaboración de este informe tiene la creación del ente público de derecho privado Ihobe.

✓ Dictamen del Consejo Económico y Social. Se solicitará este informe en aplicación de lo dispuesto en la Ley 8/2012, de 17 de mayo del Consejo Económico y Social Vasco. Dicho dictamen viene impuesto con carácter preceptivo, según lo establecido en el artículo 3.1.a) de la citada Ley 8/2012, al estar el anteproyecto de Ley que nos ocupa relacionado con la política económica y social, dado precisamente su carácter transversal.

✓ Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi. La Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi crea la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi y le atribuye, entre otras, la función de participar en la elaboración de anteproyectos o proyectos de disposiciones de carácter general mediante la emisión de informe preceptivo cuando afecten a competencias propias de los municipios y también como órgano de alerta temprana.

✓ Informe de la Dirección de Presupuestos. El decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda, define entre las funciones asignadas a la Dirección de Presupuestos, la de emisión de los informes que correspondan en relación con las propuestas normativas, planes, convenios y acuerdos de contenido económico relevante a fin de evaluar el impacto presupuestario y la propuesta de las medidas de ajuste correspondiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.4 del texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre.

✓ Informe de la Oficina de Control Económico. Se solicitará dicho informe en aplicación del Texto Refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre y el Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio de control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la CAE (art.41 y siguientes).

✓ Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi. Mediante Orden de la Consejera de Desarrollo Económico, Soistenibilidad y Medio Ambiente se solicitará dicho dictamen, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

✓ Aprobación por el Consejo de Gobierno y por el Parlamento Vasco. Finalmente, se requerirá la aprobación del anteproyecto por el Consejo de Gobierno y tras su aprobación se remitirá al Parlamento Vasco para su debate y aprobación, en su caso, por el mismo.

El proyecto no ha de ser objeto de trámite alguno ante la Unión Europea, puesto que no tiene por objeto la transposición de directivas, ni afecta a la competencia entre Estados miembros. Tampoco contiene programas o convocatorias subvencionales.

En todo caso, debemos recordar aquí que cualquier omisión o defecto en la tramitación gubernamental de este anteproyecto no vicia de nulidad el procedimiento, pues tal y como ha manifestado la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (Dictamen 13/2003) con su posterior tramitación parlamentaria, *“el proyecto de ley, de convertirse en ley, quedará blindado respecto de los posibles defectos que hubieran podido producirse en su fase de elaboración por el ejecutivo”*.

## **IX. INFORME DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA NORMA EN LA CONSTITUCIÓN, PUESTA EN MARCHA Y FUNCIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS.**

Al ser la norma que se tramita una disposición de carácter general, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de emprendedores del País Vasco, debe realizarse el preceptivo informe de evaluación del impacto de la norma en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas.

En este sentido, la memoria económica suscrita por el Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático el 1 de diciembre de 2021, a la que nos remitimos, analiza, en su apartado 9 (*“Evaluación del impacto económico que pueda derivar su aplicación para los particulares y la economía general”*), las obligaciones concretas con posible impacto económico para el sector privado o los agentes sociales.

La memoria señala que el proceso de cambio hacia una economía sostenible implicará una modificación radical del sistema energético vasco y una transformación profunda de las bases de la economía vasca y de sus procesos productivos y de consumo de productos y servicios, además de una adaptación de los usos sociales. Además de las administraciones, es necesaria la implicación de todos los agentes económicos y sociales vascos en la consecución de los objetivos del anteproyecto. Por ello, en los artículos 19 a 22 se establecen una serie de obligaciones concretas para determinadas actividades económicas. No obstante, en dichos artículos se establece que las instalaciones afectadas, el contenido mínimo y plazo en el que deben estar redactados dichos planes será fijado reglamentariamente.

Se indica, asimismo, que en el artículo 41 se establece la obligación de que las actividades afectadas, ya sean públicas o privadas, deberán inscribirse en el Registro de Vasco de Iniciativas de Transición Energética y Cambio Climático de nueva creación. La inscripción será gratuita y conllevará beneficios administrativos para los titulares de las actividades inscritas. También podrán inscribirse de forma voluntaria aquellas organizaciones que quieran dar a conocer sus compromisos en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero

Por otra parte, las Administraciones públicas incluirán en los pliegos de contratación la obligación de disponer de la huella de carbono de los productos, servicios y suministros objeto de las licitaciones. Los licitadores podrán justificar la disposición de la huella de carbono mediante la acreditación de la vigencia de la inscripción en el Registro de reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero previsto en esta Ley u otros medios de prueba de medidas equivalentes de gestión medioambiental

En la memoria se señala que los principales impactos económicos sobre los particulares y la economía, en general, vendrán determinados por la implantación concreta de algunas de las medidas que deben impulsar las administraciones públicas vascas. No obstante, para su cuantificación habrá que esperar a la concreción de objetivos, acciones y plazos.

Analizado el borrador del Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático, consideramos que el contenido del mismo es ajustado a la Ley y al Derecho.

En Vitoria- Gasteiz,

Nuria Navarro  
Responsable de la Asesoría Jurídica