



Lehiaren  
Euskal Agintaritza  
Autoridad Vasca  
de la Competencia

## INFORME CON RELACION AL ANTEPROYECTO DE LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO

### EXPEDIENTE LEA/AVC nº 352-NORM- 2019

#### Sumario:

I. OBJETO DEL INFORME Y COMPETENCIA DE LEA/AVC .....	1
II. DERECHO A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE .....	2
III. ANTEPROYECTO DE LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO DEL PAÍS VASCO ...	4
IV. CONSIDERACIONES DE COMPETENCIA .....	5
1. CONTRATACIÓN PÚBLICA MEDIOAMBIENTAL .....	5
V. CONCLUSIONES .....	8

#### Pleno:

Alba Urresola Clavero, Presidenta  
Rafael Iturriaga Nieva, Vocal  
Enara Venturini Álvarez, Vocal y Secretaria

El Consejo Vasco de la Competencia (en adelante CVC), con la composición ya expresada, ha dictado en su reunión celebrada el 24 de julio de 2019 el siguiente Informe en el expediente LEA/AVC nº 352-Norm-2019, Anteproyecto de Ley de Cambio Climático del País Vasco

### I. OBJETO DEL INFORME Y COMPETENCIA DE LEA/AVC

1. En fecha 26 de junio de 2019 tuvo entrada en el registro de esta LEA/AVC solicitud de informe del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda en relación al Anteproyecto de Ley de Cambio Climático del País Vasco. Dicha solicitud ha sido remitida a esta LEA/AVC a través del espacio de tramitación electrónica de expedientes del Gobierno Vasco denominado tramitagune

2. El presente informe se emite en virtud de la competencia que la Ley otorga a este organismo en materia de promoción. Esta función pretende fomentar la competencia efectiva en los mercados vascos mediante acciones no sancionadoras. En particular, la competencia en materia de asistencia normativa viene regulada en el artículo 3.5 de la Ley de LEA/AVC que establece "(...) Asimismo, la Autoridad Vasca de la



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

El informe analiza el Anteproyecto de Ley desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

## II. DERECHO A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

3. La protección del medio ambiente constituye un derecho fundamental para la Unión Europea, que se integra en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión para llevar a cabo un desarrollo sostenible<sup>1</sup>.

4. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente,
- la protección de la salud de las personas,
- la utilización prudente y racional de los recursos naturales,
- el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. y en particular a luchar contra el cambio climático.

5. La Comisión Europea, mediante su Comunicación **“EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”**<sup>2</sup> ha establecido en su seno una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La Estrategia Europa 2020 debe permitir a la UE alcanzar un crecimiento:

- inteligente, a través del desarrollo de los conocimientos y de la innovación;
- sostenible, basado en una economía más verde, más eficaz en la gestión de los recursos y más competitiva;
- integrador, orientado a reforzar el empleo, la cohesión social y territorial.

6. En España, la **Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad**<sup>3</sup>, regula el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad como parte del

---

<sup>1</sup> Ver artículo 37 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. DOUE C83/399, de 30 de marzo de 2010.

<sup>2</sup> [Comunicación \[COM\(2010\) 2020 final\] denominada Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador](#)

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/12/13/42/com>



deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2 CE.

**7. La Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía del País Vasco**<sup>4</sup>, atribuye a través de su artículo 11.1 a la Comunidad Autónoma de Euskadi competencia sobre el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica sobre el medio ambiente y la ecología.

**8.** En Euskadi, la legislación sobre calidad del aire y emisiones a la atmósfera, está recogida en la **Ley 3/1998, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco** (Título II, Capítulo IV), **Decreto 278/2011, de 27 de diciembre, por el que se regulan las instalaciones en las que se desarrollen actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera. Orden de 11 de julio de 2012, de la Consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, por la que se dictan instrucciones técnicas para el desarrollo del Decreto 278/2011 y Decreto 1/2013, de 8 de enero, sobre instalaciones emisoras de compuestos orgánicos volátiles**<sup>5</sup>.

**9.** En junio de 2015 se aprueba en el Consejo del Gobierno Vasco la **Estrategia de Cambio Climático del País Vasco KLIMA 2050**<sup>6</sup>, constituyéndose en el instrumento transversal, con el fin de caminar hacia una economía competitiva baja en carbono y adaptada a los efectos climáticos

**10.** Finalmente, en mayo de 2016, el Gobierno Vasco se adhiere al **Acuerdo de París sobre el Cambio Climático**<sup>7</sup> y a todos los compromisos alcanzados por la comunidad internacional en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como una hoja de ruta para las medidas relacionadas con el clima., a fin de mitigar o reducir las emisiones, y adaptarse desarrollando una capacidad de resiliencia al cambio climático.

---

<sup>4</sup> Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. BOE nº 306, de 22 de diciembre de 1979.

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-20036-consolidado.pdf>

<sup>6</sup> [http://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/klima2050/es\\_def/adjuntos/KLIMA2050\\_es.pdf](http://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/klima2050/es_def/adjuntos/KLIMA2050_es.pdf)

<sup>7</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Acuerdo\\_de\\_Par%C3%ADs](https://es.wikipedia.org/wiki/Acuerdo_de_Par%C3%ADs)



### **III. ANTEPROYECTO DE LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO DEL PAÍS VASCO**

**11.** El Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda ha dictado Orden por la que se inicia el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley de cambio climático del País Vasco

**12.** El Anteproyecto regula las medidas encaminadas a la mitigación y a la adaptación al cambio climático, avanzando hacia una economía baja en carbono a través de un desarrollo sostenible y a tales efectos, sus objetivos son:

1. Establecer los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y las medidas de mitigación a adoptar e incrementar la capacidad de los sumideros de CO<sub>2</sub>.
2. Establecer los objetivos de eficiencia energética y la implantación progresiva de las energías renovables que impulsen la transición a un modelo energético sostenible.
3. Establecer los objetivos de mitigación y adaptación de las diferentes estrategias sectoriales y de los correspondientes Planes de acción.
4. Avanzar en la adaptación al cambio climático en Euskadi, desde la gestión del riesgo y la mejora de la resiliencia, mediante la integración de la adaptación en la planificación sectorial y territorial.
5. Definir un marco de Gobernanza dirigido a garantizar la eficacia en la acción concertada de las y los agentes.
6. Definir el marco normativo para la incorporación de la lucha contra el cambio climático en las principales políticas públicas afectadas y en las actuaciones del conjunto de la sociedad.
7. Establecer mecanismos y herramientas que provean de información de calidad sobre el cambio climático, escenarios e impactos.

**13.** El Anteproyecto pretende reforzar el liderazgo que involucre a todas las administraciones públicas vascas, agentes y ciudadanía, con el establecimiento de un marco de gobernanza climática y de actuación a largo plazo que facilite la transición hacia un territorio neutro en carbono y resiliente al cambio climático.

**14.** El Anteproyecto de Ley cuenta con una exposición de motivos y con 6 capítulos: Capítulo I Disposiciones Generales; Capítulo II Gobernanza Climática; Capítulo III Planificación en cambio climático; Capítulo IV Integración del Cambio Climático en las Políticas Sectoriales Territoriales; Capítulo V Instrumentos para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático; Capítulo VI Disciplina en materia de cambio climático. Diez disposiciones adicionales, 1 disposición transitoria y 2 disposiciones finales.



## IV. CONSIDERACIONES DE COMPETENCIA

### 1. CONTRATACIÓN PÚBLICA MEDIOAMBIENTAL

15. En el Anteproyecto de Ley (anteproyecto) en su artículo 20, dentro de la “Acción ejemplarizante de las administraciones públicas vascas”, se establece:

“b) compra y contratación:

El Programa de Contratación Pública de Gobierno Vasco priorizará aquellos tipos de contratación más relevantes en materia de cambio climático y propondrá tanto las herramientas pertinentes para asegurar la incorporación de los criterios en las licitaciones, como las metodologías de medición para conocer su impacto a 2025.”

16. A tenor de su Exposición de Motivos, el sistema legal de contratación pública que se establece en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014<sup>8</sup> persigue lograr una mayor transparencia en la contratación pública, y en segundo lugar, una mejor relación calidad-precio.

Para lograr este último objetivo se establece, por primera vez, la **obligación** de los órganos de contratación de velar por que el diseño de los criterios de adjudicación **permita obtener obras, suministros y servicios** de gran calidad, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, **medioambientales**, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato.

Seguidamente, en su articulado, la referida Ley 9/2017, establece:

**“Artículo 145. Requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato.**

1. La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.

Previa justificación en el expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 148.

2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes:

1.º La calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>



características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;

Las características medioambientales podrán referirse, entre otras, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.”

Sin perjuicio que esta LEA/AVC estima positivo, como no podría ser de otra forma, que se tengan en cuenta en la contratación aspectos beneficiosos para el medio ambiente, interesa también señalar que la adopción de medidas que tienen en consideración elementos ajenos al estricto objeto del contrato, debería realizarse compatibilizando las mismas con los principios de eficiencia, concurrencia y no discriminación entre oferentes.

Asimismo se estima que la redacción del precepto resulta ambigua al referirse, por ejemplo, a que “El programa de Contratación Pública del Gobierno Vasco priorizará aquellos tipos de contratación más relevantes en materia de cambio climático..” En este sentido puede referirse, *strictu sensu*, a los tipos de contratos (obra, servicio, concesiones, suministros), al procedimiento de licitación y/o a los criterios de adjudicación de los contratos. Asimismo, interesa concretar si se trata de una predeterminación contractual de carácter general, o se aplicaría en tanto que el objeto del contrato tuviera una relación endógena con el medio ambiente y el cambio climático. En este sentido, no cabe que los poderes adjudicadores puedan exigir a los licitadores que tengan previamente establecida una concreta política de responsabilidad social o medioambiental de la empresa, ya que es fundamental que los criterios de adjudicación -o las condiciones de ejecución de un contrato- estén directamente relacionados con las obras, suministros o servicios que hayan de facilitarse con arreglo al contrato de que se trate

Asimismo sería conveniente que en el precepto se hiciera alguna referencia explícita a **los principios de igualdad, transparencia y no discriminación** que han de regir la contratación pública

**17.** Dentro del Capítulo VI. del proyecto: **“Disciplina en materia de cambio climático”** en el artículo 47, **“Infracciones Graves”**, se tipifica como grave:

“d) La expedición de certificados, informes, actas, memorias o proyectos técnicos o cualquier otra documentación que están obligados a elaborar o presentar los sujetos privados según lo dispuesto en esta Ley cuando su contenido no refleje deliberadamente la realidad o contenga datos falsos.”

La infracción tipificada afecta a los **sujetos privados** (personas físicas y jurídicas). Parece deducirse por tanto que el precepto quiere marcar una diferencia entre las conductas dolosas y culposas, con un agravamiento de aquéllas, pero lo cierto es



que en el apartado c) del mismo artículo también considera infracción grave el incumplimiento de la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos del artículo 21 del anteproyecto, obviándose toda referencia a conductas dolosas.

Es por lo que, si el precepto busca ponderar elementos volitivos del dolo debería quizá **calificar la infracción como muy grave**, o despojar de elementos volitivos el tipo infractor, manteniéndose la calificación de la conducta como grave para que sea posteriormente, durante la instrucción del procedimiento cuando, si queda probada la conducta dolosa, se considere como agravante y la sanción se pueda imponer en su grado máximo.

Con respecto a las infracción leves el artículo 47 in fine contiene una cláusula residual en la que considera ese tipo de infracción a *“cualquier obligación recogida en esta ley cuyo incumplimiento no esté tipificado como infracción grave”*

**18.** El sistema legal de contratación pública que establece la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, (LCSP) “persigue aclarar las normas vigentes, en aras de una mayor seguridad jurídica y trata de conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, **medioambiental**, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia. Todas estas cuestiones se constituyen como verdaderos objetivos de la Ley, persiguiéndose en todo momento la eficiencia en el gasto público y el respeto a los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad “(Exposición de Motivos)

Sin perjuicio de ello la referida Ley ha introducido dos novedades en la prohibición de contratar con las Administraciones Públicas, a saber: criterios sociales y **medioambientales**. En concreto, ha de acudirse a la prohibición del artículo 71, al establecer:

“Artículo 71. Prohibiciones de contratar.

1. *No podrán contratar con las entidades previstas en el artículo 3 de la presente Ley con los efectos establecidos en el artículo 73, las personas en quienes concurra alguna de las siguientes circunstancias:*

a) *Haber sido condenadas mediante **sentencia firme** por (...) delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y **el medio ambiente**.*

*La prohibición de contratar **alcanzará a las personas jurídicas** que sean declaradas penalmente responsables, y a aquellas cuyos administradores o representantes, lo sean de hecho o de derecho, vigente su cargo o representación y hasta su cese, se encontraran en la situación mencionada en este apartado*



*«Haber sido sancionadas con carácter firme (...) por infracción muy grave en materia medioambiental (...)»*

**19.** Se echa de menos, por tanto, que en el anteproyecto no se haga ninguna referencia expresa a tal prohibición de contratar, por su novedad e importancia en el ámbito medioambiental y sin perjuicio de que ex lege ya esté recogida tal prohibición (artículo 71 LCSP)

**20.** Finalmente, y por cuanto que las sanciones impuestas por infracciones muy graves, una vez adquieran firmeza en vía administrativa, son motivo de prohibición para contratar con la Administración, así como el bien jurídico que se trata de proteger con la tipificación de los delitos y falta administrativas medioambientales, podría preverse en el anteproyecto una fórmula similar a la previsto con las infracciones y sanciones en el orden social en donde se proceda a la publicación en el BOPV de la imposición de las sanciones muy graves, una vez firmes en vía administrativa.

## V. CONCLUSIONES

**21.** La protección del medio ambiente constituye un reto que no admite demoras y requiere de la adopción de medidas encaminadas a la mitigación y la adaptación al cambio climático por lo que la necesidad de la norma y su posterior desarrollo reglamentario es cuestión inaplazable. Es por lo que el fin de primar la protección del medio ambiente puede incidir legítimamente en el ejercicio de actividades económicas frente a otros posibles intereses públicos, entre los que cabría considerar el de la libertad de empresa.

**22.** No obstante dentro del texto del Anteproyecto, bajo la denominación “compra y contratación” del artículo 20, ésta LEA/AVC recomienda que junto a la toma en consideración de criterios más beneficiosos para el medio ambiente, interesa también señalar la relevancia, cuando se tienen en cuenta elementos ajenos al estricto objeto del contrato, la compatibilidad de los mismos con los principios de eficiencia, concurrencia y no discriminación entre oferentes.

**23.** Asimismo en tanto que el término “tipos de contratación” puede producir equívocos, convendría que el precepto aclare que entiende por esos tipos.

**24.** Por su relevancia y novedad dentro de las prohibiciones de contratar con las Administraciones Públicas de criterios medioambientales convendría incluirse en el Anteproyecto, dentro del Capítulo VI, una alusión expresa a la prohibición de





contratar cuando las empresas hayan sido sancionadas por delitos o faltas administrativas muy graves contra el medio ambiente.

**25.** Unido a lo anterior, así como por el bien jurídico a proteger y para conocimiento general de interesados, igualmente podría hacerse una previsión para que las sanciones firmes por infracciones muy graves en materia medioambiental sean publicadas en el BOPV.