



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN DEL CONSEJERO DE INDUSTRIA, TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y SOSTENIBILIDAD, POR LA QUE SE ESTABLECE LA COMPOSICIÓN DE LA OFICINA VASCA DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y CAMBIO CLIMÁTICO Y LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DE SUS MIEMBROS Y DE SUS REGLAS BÁSICAS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

22/2025 IL – DDLCN
DNCG_DEC_8065/24_06

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en los artículos 7.1.c), 9 y 11 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que establecen que corresponde al Servicio Jurídico Central la emisión del preceptivo informe de legalidad en los proyectos de disposiciones de carácter general en los que, dentro del procedimiento de elaboración, no corresponde emitir dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

El ejercicio de dicha competencia está atribuido, en concreto, a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo conforme al artículo 9.1.i) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, 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, en relación con el artículo 14.1.c) del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

I. ANTECEDENTES

La Dirección de Patrimonio Natural y Adaptación al Cambio Climático de Servicios del Departamento de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad solicita a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión de

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



informe de legalidad respecto al Proyecto de Orden referida en el encabezamiento.

A la solicitud de informe se acompaña expediente con la siguiente documentación:

- 1) Orden del Consejero de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad, por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto de Orden, de fecha 10/12/2024.
- 2) Memoria de impacto normativo relativa al proyecto de Orden, de la Viceconsejera de Transición Energética, de fecha 04/02/2025.
- 3) Orden del Consejero de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad, por la que se aprueba con carácter previo el proyecto de Orden, de fecha 06/02/2025.
- 4) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, de fecha 19/02/2025
- 5) Borrador del Proyecto de Orden.

En lo que se refiere al preceptivo informe de control económico-normativo a emitir por la Oficina de Control Económico, la Memoria se refiere a una futura **memoria económica** que se redactará, la cual, sin embargo, no consta en el expediente.

La Memoria de impacto normativo (en su punto 5.2.A y D) y la Orden del Consejero de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad, por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto de Orden (en el punto Décimo de su Anexo) justifican la innecesariedad del trámite de consulta pública previa y de audiencia e información pública.

Por su parte, la Memoria de impacto normativo (en su punto 5.2.E.1) y la Orden del Consejero de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad, por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto de Orden (en el punto Quinto de su Anexo) justifican la innecesariedad de evaluación previa de impacto en función del género.

A este respecto, señalar que la fundamentación se basa en que, conforme a la directriz primera, apartado 2.1) b) ii, de las directrices sobre la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de

medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres, aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 21 de agosto de 2012, cuando la norma tenga un carácter esencialmente organizativo y, en particular, cuando se trate de proyectos de creación, organización y funcionamiento de los órganos consultivos de asesoramiento, investigación y coordinación compuestos exclusivamente por personal de las Administraciones Públicas, no será necesario elaborar un informe de impacto de género.

Sin perjuicio de la necesidad de incorporación al expediente del referido informe de impacto en función del género por otras razones, a la que se aludirá con posterioridad, cabe advertir que la composición de la Oficina se proyecta con la participación de miembros del Ente Vasco de la Energía, EVE, la Sociedad Pública de Gestión Ambiental, Ihobe, S.A, la Agencia Vasca del Agua URA, y la Agencia Vasca de Desarrollo Empresarial SPRI. El personal de las sociedades públicas (en este caso Ihobe, S.A.) no se puede considerar personal de las “*Administraciones Públicas*”, toda vez que éstas alcanzan, en el caso de la CAE, a la Administración General y a la Administración institucional (organismos autónomos y entes públicos de derecho privado), siendo las sociedades públicas entes instrumentales del sector público diferenciados de aquéllas, tal y como lo contemplan los arts. 8 y 9 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS. CONTROL DE LEGALIDAD

A) Objeto

El objeto de Orden tiene por objeto detallar la composición de la Oficina Vasca de Transición Energética y Cambio Climático, y la regulación del procedimiento de designación de sus miembros y sus reglas básicas de organización y funcionamiento, de conformidad con lo que se establece en el artículo 6 de la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y cambio Climático.

B) Procedimiento de Elaboración

El proyecto de Orden que se informa es una disposición de carácter general, fundamentalmente de carácter organizativo, que innova el ordenamiento jurídico,

integrándose en el mismo, y adopta la forma de Orden. Por tanto, le resulta de aplicación la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, conforme a lo previsto en su artículos 3.1.

Ausencia de informe de impacto en función del género

La Memoria de impacto normativo (en su punto 5.2.E.1) y la Orden del Consejero de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad, por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto de Orden (en el punto Quinto de su Anexo), justifican la innecesariedad de evaluación previa de impacto en función del género. La fundamentación se basa en que, conforme a la directriz primera, apartado 2.1) b) ii, de las directrices sobre la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres, aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 21 de agosto de 2012, cuando la norma tenga un carácter esencialmente organizativo y, en particular, cuando se trate de proyectos de creación, organización y funcionamiento de los órganos consultivos de asesoramiento, investigación y coordinación compuestos exclusivamente por personal de las Administraciones Públicas, no será necesario elaborar un informe de impacto de género.

A este respecto se debe señalar que conforme al art. 4.h de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, el procedimiento de elaboración de disposiciones generales deberá ir necesariamente acompañado de un informe de impacto de género.

En ello redundan los artículos 13.c, 14.4 y 15.3.f de la citada Ley 6/2022, y también el art. 20, en sus apartados 1 y 6, del texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo.

C) Fundamento normativo de la Orden

Los artículos 11.1.a) y 11.2.c) de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, conceden a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución, dentro

de su territorio, de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente, ecología y régimen energético.

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, pretende alcanzar la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero en España antes del año 2050.

El Parlamento Vasco aprobó la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático, que busca establecer el marco jurídico que permita definir y poner en marcha estrategias, planes de acción y herramientas para conseguir la neutralidad en la emisión de gases de efecto invernadero en el horizonte 2050.

El artículo 6 de dicha Ley 1/2024, de 8 de febrero, crea la Oficina Vasca de Transición Energética y Cambio Climático como órgano colegiado técnico adscrito al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de energía y cambio climático. Para el desarrollo de sus funciones dispondrá de los medios técnicos y humanos pertenecientes al departamento competente en materia de energía y cambio climático, a través de las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de energía, cambio climático, aguas e industria, sin perjuicio de su coordinación con otras entidades públicas.

En su apartado tercero, dicho artículo 6 remite a desarrollo reglamentario la composición de la Oficina Vasca de Transición Energética y Cambio Climático, el procedimiento de designación de sus miembros, garantizando una representación equilibrada de mujeres y hombres, y sus reglas básicas de organización y funcionamiento

Rango normativo y órgano titular de la potestad reglamentaria

Conforme a lo previsto en el artículo 26.4 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, es competencia de quienes ostentan la titularidad de los departamentos del Gobierno Vasco dictar disposiciones administrativas generales en materias de su departamento, las cuales revestirán la forma de Orden, conforme a lo ordenada en sus artículos 59 y 61.

El Departamento de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad es el departamento competente en materia de energía y cambio climático, de conformidad con lo establecido en el Decreto 18/2024, de 23 de junio, 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, en cuyo artículo 10, apartado 1, párrafos j) y k) se establece que a dicho departamento le corresponde, respectivamente, ejercer la competencia en las materias de transición energética y de lucha contra el cambio climático.

Sin embargo, en cuanto al rango y órgano titular de la potestad reglamentaria, se debe reparar en el hecho de que la composición de la Oficina que se articula a través de la norma proyectada alcanza, no solo al citado Departamento, sino también a entidades pertenecientes a la Administración Institucional y a otras entidades instrumentales diversas, de entre las incluidas en el sector público vasco; así sucede con el Ente Vasco de la Energía, EVE; la Sociedad Pública de Gestión Ambiental, Ihobe, S.A; la Agencia Vasca del Agua URA; y la Agencia Vasca de Desarrollo Empresarial SPRI.

A estos efectos Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, en su art. 18.6 dispone:

*“6. Si en la composición de cualquier órgano colegiado concurren representantes de varios departamentos de la Administración general o de entes pertenecientes al sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la norma de creación habrá de revestir la forma de **decreto**. En caso contrario, se crearán mediante orden del o de la titular del departamento en que se creen”*

Asimismo, es cierto que el art. 6.3 de la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático, por la que se crea la Oficina, no establezca directamente el rango normativo que corresponde al desarrollo reglamentario que regule su composición, cuando dispone que *“Reglamentariamente se detallará la composición de la Oficina Vasca de Transición Energética y Cambio Climático, el procedimiento de designación de sus miembros, garantizando una representación equilibrada de mujeres y hombres, y sus reglas básicas de organización y funcionamiento”*; pero, sin embargo, la Disposición Adicional Cuarta de esa Ley 1/2024 sí lo hace indirectamente cuando señala:

“Aprobación del reglamento de funcionamiento de la Oficina Vasca de Transición Energética y Cambio Climático.

El Gobierno Vasco aprobará el reglamento de funcionamiento de la Oficina Vasca de Transición Energética y Cambio Climático en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley.”

Consecuentemente, por lo expuesto, **el rango normativo propuesto se considera inadecuado**, debiendo ser tramitada la iniciativa como proyecto de Decreto. Sin embargo, ello no implica que la iniciativa deba ser tramitada de nuevo o que los actos de tramitación, realizados conforme a la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, dejen de ser válidos. Por el contrario, el hecho de que la ley disponga el mismo procedimiento y tramitación para Decretos y Órdenes, en tanto contengan normas jurídicas que innovan el ordenamiento jurídico (art. 3), salvo, únicamente, por la diferencia en cuanto al órgano competente para su aprobación final (art. 27) y sin que la diferencia de rango en la tramitación se señale como causa de nulidad (art. 7), unida al hecho de que la Legislación básica ordena, en todo caso, la Conservación de actos y trámites (art. 51 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) así como la conversión o convalidación de aquellos que adolecieran de cualquier vicio o irregularidad (arts. 50 y 52 de la misma Ley 39/2015) implica que siguen siendo válidos, para la tramitación del Decreto, todos los actos de trámite que se realizaron en la elaboración de la orden, bastando con que el expediente se envíe para su aprobación final al órgano efectivamente competente, es decir, a Consejo de Gobierno.

D) Estructura del Proyecto.

El Proyecto de Orden consta de parte expositiva, cuatro artículos y una disposición final.

- Artículo 1.- Objeto. Se detalla el objeto de la disposición normativa.
- Artículo 2.- Composición de la Oficina.

El apartado 1 especifica que la Oficina Vasca de Transición Energética y Cambio estará conformada por la Presidencia, la Vicepresidencia y 10 Vocalías, detallando quién ocupará los citados cargos.

El apartado 2 describe a quién corresponderá la Secretaría jurídica de la Oficina.

El apartado 3 describe a quién corresponderá la Secretaría técnica de la Oficina.

El apartado 4 regula cuándo cesarán de su puesto los miembros de la Oficina.

El apartado 5 regula el procedimiento de designación de las personas miembros de la oficina y de quienes las suplan temporalmente, describiendo los casos en los que dará lugar la sustitución de los miembros titulares de la oficina.

El apartado 6 prevé que en la composición de los miembros de la oficina se garantizará la representación equilibrada de mujeres y hombres, haciendo referencia al Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres.

Asimismo, la designación tendrá en cuenta la capacitación en las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma.

- Artículo 3- Funciones de la Secretaría jurídica y de la Secretaría técnica.

El apartado 1 dispone que a la Secretaría jurídica de la Oficina le corresponderá el desarrollo de las funciones previstas en el artículo 19.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Asimismo, concreta las funciones a realizar por parte de esta Secretaría.

En cuanto a la Secretaría técnica, el apartado 2 del citado artículo describe la función de coordinación que deberá desempeñar esta.

- Artículo 4.- Funcionamiento

El apartado 1 establece que las reuniones y deliberación y adopción de acuerdos requerirán de asistencia presencial o a distancia de las personas titulares de la Presidencia y de la Secretaría jurídica o, en su caso, de quienes les sustituyan.

El apartado 2 habilita a la Oficina para invitar a especialistas y personas técnicas en aquellos asuntos en los que sea necesario. Igualmente, detalla qué miembros están habilitados para realizar mencionada invitación, así como que tales especialistas no dispondrán de derecho a voto.

El apartado 3 detalla los medios técnicos de los que dispondrá la oficina para el desarrollo de sus funciones.

El apartado 4 prevé que los miembros de la Oficina podrán utilizar en el ejercicio de sus funciones cualesquiera de las lenguas oficiales.

- Disposición final única.- Entrada en vigor

Prevé que la orden objeto de aprobación entre en vigor al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

E) Análisis del contenido: cuestiones de legalidad material y formal.

A continuación se realizan una serie de observaciones respecto al contenido del texto propuesto.

1. El proyecto de Orden no contempla relaciones de la Oficina con otros órganos y grupos de trabajo previstos en la Ley 1/2024, con los que necesariamente ha de relacionarse

Conforme a lo previsto en el art. 7 de la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y cambio Climático, en sus apartados 3 y 4, el *Comité Científico en materia de Transición Energética y Cambio Climático* estará adscrito funcionalmente a la Oficina Vasca de Transición Energética y Cambio Climático, como grupo de trabajo. Para el ejercicio de las funciones del Comité, la Oficina Vasca de Transición Energética y Cambio Climático se encargará de prestar el apoyo administrativo (art. 9.2 de la Ley 1/2024).

Por otro lado, la Ley 1/2024 también establece en su art. 12.6 que la Oficina Vasca de Transición Energética y Cambio Climático actuará como órgano permanente de apoyo a la *Asamblea Ciudadana de Transición Energética y Cambio Climático de Euskadi*, con el fin de establecer y garantizar el cumplimiento de los estándares deliberativos y realizar el seguimiento y evaluación de los procesos de participación en el seno de la asamblea. En el ejercicio de estas funciones, la oficina actuará garantizando su independencia e imparcialidad con respecto al funcionamiento de este espacio de participación ciudadana.

En el proyecto de Orden no se mencionan estas correlaciones de la Oficina con otros órganos y grupos de trabajo, previstos en la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático.

2. El texto normativo propuesto no garantiza que la designación de la persona que desempeñe la Secretaría jurídica recaiga en personal funcionario.

El apartado 1 del artículo 3 del proyecto de Orden dispone que a la Secretaría jurídica de la Oficina le corresponderá el desarrollo de las funciones previstas en el artículo 19.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y en particular, entre otras funciones, la de: *“Preparar el despacho de asuntos, redactar y autorizar las actas de las sesiones y certificar sus acuerdos, consultas e informes”*.

Por su parte, el artículo 2, en su apartado 2, dispone que: *“La Secretaría jurídica de la Oficina, con voz, pero sin voto, corresponderá a una persona perteneciente al Ente Vasco de la Energía, EVE, o a la Sociedad Pública de Gestión Ambiental, Ihobe, S.A.(...)”*

Conforme al art. 16 de la Ley 40/2015:

- 1.. *Los órganos colegiados tendrán un Secretario que podrá ser un miembro del propio órgano o una persona al servicio de la Administración Pública correspondiente.*
2. *Corresponderá al Secretario velar por la legalidad formal y material de las actuaciones del órgano colegiado, certificar las actuaciones del mismo y garantizar que los procedimientos y reglas de constitución y adopción de acuerdos son respetadas.*

A estos efectos se debe tener en cuenta que la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco, dispone, en su art. 44.2, que en las administraciones públicas vascas quedarán reservadas a personal funcionario aquellas funciones cuyo ejercicio implique la participación, directa o indirecta, en el ejercicio de las potestades públicas o la salvaguardia de los intereses generales de cada administración pública. Entre dichas funciones se encuentran, entre otras, *“g) La fe pública”*.

Por ello, cuando el Proyecto de Orden regula la designación de la persona que desempeñará la Secretaría jurídica de la Oficina, no asegura que recaiga en personal funcionario.

3. Informe jurídico departamental

El art. 10 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, contempla la emisión, por parte de la asesoría jurídica o del servicio jurídico del departamento que haya instruido el procedimiento, del informe jurídico preceptivo al que se refiere el artículo 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de

diciembre , del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

No obstante, el art. 15.4 de la vigente Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, no considera preceptivo el informe jurídico departamental, sino potestativo, en los siguientes términos:

4.— En los casos en que el departamento correspondiente lo estime conveniente, el contenido y análisis jurídico del expediente podrá sustanciarse mediante un informe jurídico específico, que será aludido en la memoria y emitido por el servicio jurídico del departamento que haya instruido el procedimiento y que tendrá como cometido el sostener, de cara a su posterior tramitación, la defensa jurídica de las bases del proyecto, 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.

La Memoria de impacto normativo relativa al Proyecto de Orden acompañada al expediente justifica la falta de necesidad del citado informe jurídico, sobre la base de la naturaleza organizativa de las cuestiones objeto de regulación a través del proyecto de Orden, en los siguientes términos:

“(C) Orden de Aprobación Previa:

Con carácter previo a la aprobación previa del proyecto de orden por la que se establece la composición de la oficina vasca de transición energética y cambio climático y la regulación del procedimiento de designación de sus miembros y de sus reglas básicas de organización y funcionamiento, no se solicitará el informe jurídico específico del departamento, al no estimar correspondiente la revisión del texto normativo por parte de la asesoría, considerando carácter organizativo de la norma en tramitación.”

Ello no obstante, y si bien el informe jurídico del Departamento no es un trámite preceptivo, atendido el contenido del mismo y las cuestiones de índole jurídica sobre las que se proyecta, no menores por ser de índole organizativo, hubieran aconsejado en opinión de este informante un análisis jurídico previo más exhaustivo, en particular sobre las cuestiones señaladas en este informe. Debe tomarse en consideración que, aunque el contenido de este análisis no se articule por medio del informe jurídico específico aludido en el artículo 15.3 transcrito, lo que queda a la consideración del departamento promotor, ello no

releva al centro directivo competente para la instrucción del expediente de realizar el análisis correspondiente dentro de la Memoria de impacto normativo, con el contenido que se dispone en el artículo 15.3 y, en particular, en las siguientes letras de ese apartado:

“a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al derecho comparado y al de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.”

III. CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto, y con independencia de las observaciones realizadas en el apartado II.E, a juicio de quien suscribe la Orden proyectado no es acorde al ordenamiento jurídico por las razones expuestas en los anteriores apartados **II.B** y **II.C** de este informe, sin perjuicio de las posibilidades de conservación de actos y trámites, conversión y convalidación aludidas en el cuerpo del informe, una vez se complete el expediente con los trámites preceptivos que faltan y se eleve, con el rango pertinente, al órgano competente para su aprobación.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz a 12 de marzo de 2025.

El Letrado del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.