



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

GOBERNANTZA PUBLIKO ETA AUTOGOBERNU SAILA
DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO

2022 UZT: 20

SARRERA	IRTEERA
Zk. 495013	Zk. —

Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legearen 90.1 artikuluan xedatutakoarekin bat etorritik, Tokiko Gobernuen Batzordeak Trantsizio Energetiko eta Klima-alaketari buruzko Lege-aurreproiektuari dagokionez igorritako txostena bidaltzen da honekin batera.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 90.1 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, adjunto se remite informe emitido por la Comisión de Gobiernos Locales en relación con el Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático.

Dagozkion ondorioak izan ditzan jakinarazten da.

Lo que se comunica a los efectos oportunos.

Bilbon, 2022ko uztailaren 19an

Gorka Urtaran Agirre

Vitoria-Gasteizko alkatea/Alcalde de Vitoria-Gasteiz

Aitziber Oliban Gutierrez

Erandioko alkatea/Alcaldesa de Erandio

Miren Koldobike Olabide Huelga

Legazpiko alkatea/Alcaldesa de Legazpi

Ander Añibarro Maestre

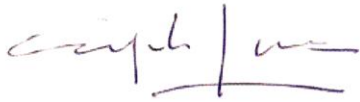
Laudioko alkatea/Alcalde de Llodio

Ager Izagirre Loroño

Mungiako alkatea/Alcalde de Mungia

Ane Beitia Arriola

Elgoibarko alkatea/Alcaldesa de Elgoibar



Angela Eguia Liñero

Gordexolako alkatea/Alcaldesa de Gordexola



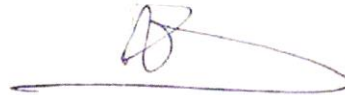
Txomin Sagarzazu Ancisar

Hondarribiko alkatea/Alcalde de Hondarribia



Gurutze Etxezabal Iturrioz

Orexako alkatea/ Alcaldesa de Oresa



Txelo Auzmendi Jiménez

Asparrenako alkatea/Alcaldesa de Asparrena



Iñigo Gaztelu Bilbao

Larrabetzuko alkatea/Alcalde de Larrabetzu

Yolanda Díez Saiz

Bilboko zinegotzia/Concejala de Bilbao

MIREN JOSUNE IRABIEN MARIGORTA AND.

EUSKO JAURLARITZAKO TOKI
ADMINISTRAZIOEKIKO HARREMANETA-
RAKO ETA ADMINISTRAZIO
ERREGISTROETAKO ZUZENDARIA

DIRECTORA DE RELACIONES CON LAS
ADMINISTRACIONES LOCALES Y
REGISTROS ADMINISTRATIVOS DEL
GOBIERNO VASCO

**INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNOS LOCALES
DE EUSKADI EN RELACIÓN AL ANTEPROYECTO DE LEY
DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y CAMBIO CLIMÁTICO,
SEGÚN TEXTO DE 15-06-2022.**

14 de julio de 2022

INDICE

I.- INTRODUCCIÓN	3
II.- ANTECEDENTES	3
III.- INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN DE GOBIERNOS LOCALES DE EUSKADI	11
IV.- POSIBILIDAD DE MERMA O VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL Y EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA FINANCIERA	14
V.- ANÁLISIS E INFORME SOBRE EL ARTÍCULADO DEL ANTEPROYECTO	27
VI.- INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNOS LOCALES DE EUSKADI	31

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNOS LOCALES DE EUSKADI EN RELACIÓN AL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSICION ENERGETICA Y CAMBIO CLIMATICO, SEGÚN TEXTO DE 15 DE JUNIO DE 2022.

I

INTRODUCCIÓN

Desde la Viceconsejería de Relaciones Institucionales del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco, en oficio dirigido a la Directora General de EUDEL-Asociación de Municipios Vascos, notificado el 28 de junio de 2022, se le informa de la entrada en la herramienta informática de Tramitagune, concretamente en el buzón de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, de la solicitud cursada por el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, para la emisión por parte de la mencionada Comisión del informe prevenido en el artículo 90 de la Ley 2/2016 de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi (B.O.P.V. número 70, de 14 de abril de 2016), en relación al texto del Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático, según borrador de 15 de junio de 2022.

Atendiendo, a la mencionada solicitud se procede a la formulación del presente informe, dentro del plazo de quince días hábiles legalmente previsto a tal efecto.

II

ANTECEDENTES

II.1. Los antecedentes correspondientes a la tramitación en curso del Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático, constan debidamente consignados en la documentación que se acompaña a la solicitud de informe que hemos referido y a cuyo contenido íntegro nos remitimos, en evitación de innecesarias reiteraciones.

No obstante, y al objeto de enmarcar adecuadamente este informe, se considera oportuno, destacar, de manera resumida, algunos de los documentos de interés y que se indican a continuación:

- Orden de la Consejera de Desarrollo Económico Sostenibilidad y Medio Ambiente, de 29 de enero de 2021, por la que se somete a consulta pública previa, la elaboración del Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático.
- Consulta Pública Previa a la elaboración. Enero-Febrero 2021.
- Orden de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático. 24 de febrero de 2021.
- Texto del Anteproyecto de Ley (Borrador 26-11-2021).
- Memoria justificativa suscrita por la Viceconsejera de Sostenibilidad Ambiental el 30 de noviembre de 2021.
- Memoria económica suscrita por el Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático el 1 de diciembre de 2021.
- 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.
- Informe jurídico relativo al Anteproyecto del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente.
- Orden de aprobación previa del Anteproyecto de Ley y de Transición Energética y Cambio Climático, suscrita por la Consejera de Desarrollo Económico Sostenibilidad y Medio Ambiente, el 14 de diciembre de 2021.
- Resolución del Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático de 23 de diciembre de 2021, por la que se somete el Anteproyecto a trámite de audiencia e información pública.
- Informe 1/2022 de 2 de febrero del Pleno de la Junta Asesora de Contratación Pública.
- Informe de Emakunde de 19 de enero de 2022.
- Informe del Departamento de Cultura y Política Lingüística de 20 de abril de 2022.

- Otros informes preceptivos, Dirección de atención a la ciudadanía y servicios digitales, Autoridad Vasca de la Competencia, Naturzaintza, y Dirección de Normalización Lingüística,
- Proceso participativo con aportaciones escritas de entidades o estamentos públicos y privados incluyendo, entre otros, a EUDEL, que presentó un informe de alegaciones al Anteproyecto, tras su aprobación en la Comisión ejecutiva en sesión celebrada el 10 de marzo de 2022.
- Informe borrador de respuesta a las alegaciones y propuestas de mejora recibidas durante la fase de instrucción del Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático. (27-4-2022).
- Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi (Borrador 31-03-2022).
- Informe de respuesta a las alegaciones y propuestas de mejora recibidas durante la fase de instrucción del Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático. Junio 2022.
- Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático. Borrador 15/06/2022.
- Memoria del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático, en la que se da cuenta de que tras la relectura del anteproyecto, con ocasión de la recepción y análisis de los informes preceptivos y escritos de alegaciones, se han efectuado algunos ajustes técnicos en el borrador del texto en tramitación, y en concreto se ha incorporado en el artículo 8, una previsión relativa a que con el fin de impulsar la participación de la ciudadanía y generar reflexión y consenso en materia de transición energética y cambio climático, el Gobierno Vasco configure la Asamblea Ciudadana de Euskadi, regulando mediante decreto su composición, organización y funcionamiento.

II.2. Por otra parte, y en correspondencia con el ámbito de los gobiernos locales en que se incardina este informe, resulta oportuno destacar que además de otras entidades, las Diputaciones Forales, realizaron sus aportaciones al igual que EUDEL.

Tras el estudio del informe de respuesta a las alegaciones y propuestas de mejora, recibidas durante la fase de instrucción del anteproyecto, elaborado por el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, de fecha junio de 2022, y el borrador de Anteproyecto, de 15-06-2022, se observa que ha sido aceptada la supresión de la Disposición Sexta del borrador de Anteproyecto, tal y como se solicitaba desde EUDEL y considerándola como la más importante en su

escrito de alegaciones sometido a trámite de información pública, que proponía la variación de la normativa sobre los “Proyectos de Interés Público Superior”, a través de la modificación de varios artículos de la Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco. Asimismo se ha atendido a la petición de subsanar el borrador de Anteproyecto, procediéndose a incluir la redacción propuesta para la modificación de la Ley 1/2006 de 23 de junio de Aguas, antes de la emisión del informe. No obstante, se han desestimado otras alegaciones efectuadas por esta parte, y salvo ligeras precisiones, en cada alegación, concretando cual se acepta, y cual no, se limita a recoger respuestas genéricas.

Sin perjuicio de que a lo largo del presente informe se desarrollen con más detalle, resumiremos brevemente, los motivos por los que consideramos que el informe de respuesta a las alegaciones, requeriría mayor precisión.

1.- Una de las alegaciones reiteradas por EUDEL consistía en señalar que las medidas previstas en el Anteproyecto descansan en su aplicación y de manera abrumadora en los municipios, que en nuestra Comunidad Autónoma, son mayoritariamente de pequeño tamaño y carecen de medios precisos para su cumplimiento, por lo que sin la debida dotación de recursos, y el establecimiento de un modelo de gobernanza equilibrado que garantice el reparto adecuado y ordenado de las responsabilidades, los objetivos que plantea el Anteproyecto, pueden resultar inalcanzables. Y se indicaba que no prevé dotación de recursos al respecto, ni siquiera concreta qué tipos de incentivos o beneficios fiscales pueden crearse desde las ordenanzas municipales, sin el estricto cumplimiento de la normativa foral de Haciendas Locales.

Se añadía que el Anteproyecto debería desarrollar la posibilidad de mecanismos financieros que ofrecieran la debida cobertura jurídica en prestamos reembolsables y avales públicos de operaciones dirigidas a la transición energética y el cambio climático, con especial consideración de los municipios, y que la reserva de ley que brinda el Anteproyecto permite la implementación de los señalados incentivos en incluso su coordinación con la fiscalidad y las haciendas forales y locales para tal finalidad.

Pese a ello, el informe de respuesta a las alegaciones, no la acepta, limitándose a señalar que en relación a las medidas fiscales esta norma no es el marco adecuado para implementar medidas concretas, sino que en las diversas planificaciones de desarrollo de la norma se establecerán o propondrán determinadas actuaciones o medidas en este ámbito. Y en lo que respecta a que las medidas de mitigación, adaptación y aplicación de la normativa, descansan abrumadoramente en las entidades locales sin medios, lo que supone una sobrecarga de obligaciones, sin la preceptiva dotación de recursos, se limita a reiterar que estas cuestiones se valorarán en las futuras planificaciones de desarrollo, en las que se analizará si procede, en su

caso, establecer modelos de colaboración o ayudas concretas para la efectiva implantación y ejecución de las acciones establecidas en este Anteproyecto.

Es decir, no tiene en cuenta que es precisamente este anteproyecto, como norma con rango de ley, que atribuye competencias propias a los municipios, estableciendo medidas de mitigación, adaptación y aplicación de la normativa sobre transición energética y cambio climático, e impone obligaciones a los municipios, la que debe incluir un anexo específico que concrete la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios, y la que debe determinar de forma simultánea, con su tramitación, los medios de financiación necesarios que garanticen su cumplimiento o la prestación de los servicios, incorporando al anteproyecto una memoria económica que contenga un análisis del impacto que pueda producir la asunción de tales servicios sobre las haciendas de las entidades locales.

En consecuencia, la ausencia de un anexo específico de dotación de recursos, y de una memoria económica que contenga un análisis del impacto económico, que pueda producir la asunción de tales servicios, sobre las haciendas de las entidades locales, así como del oportuno informe del departamento competente en materia de hacienda del Gobierno Vasco sobre el cumplimiento de los principios de autonomía financiera, estabilidad presupuestaria sostenibilidad financiera y de eficiencia en la prestación de servicios, supone la vulneración de los artículos 110 y concordantes de Ley 2/2016 de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi, en especial de sus artículos 112 en relación con el 18.

Es más, sorprende que el propio informe de respuesta a las alegaciones, reconozca la existencia de sobrecarga de obligaciones para los municipios, y trate de solapar la evidente vulneración de la normativa de instituciones locales de Euskadi, con la mera remisión a la planificación de desarrollo, y el curioso argumento, de que entienden que “siempre es prioritario que las AAPP asuman determinadas obligaciones antes de que sean los ciudadanos o terceros no pertenecientes al sector público quienes deban asumirlas”.

2.- Pero es más, el borrador de Anteproyecto redactado tras las alegaciones, incurre en contradicciones.

La Diputación Foral de Bizkaia alegó que el artículo relativo a “fiscalidad en materia de transición energética y cambio climático” supone una invasión de competencias exclusivas y excluyentes de los órganos forales y de las entidades locales, indisponibles para el legislador autonómico, e implica una pretensión de establecer unos ingresos con carácter finalista que no es conforme con las normas presupuestarias y con el principio de unidad de caja. El Informe de respuesta a las

alegaciones acepta esta alegación, e indica que se modifica el artículo en el sentido de estimulación y no tanto de intervención por parte de la AGE.

Efectivamente ha modificado la redacción del borrador de Anteproyecto que obligaba a todas las administraciones a gravar determinadas actuaciones y a establecer incentivos y medidas fiscales, y ha sustituido los términos imperativos, por otros como “colaborarán y se coordinarán para evaluar el establecimiento de determinados gravámenes” y “podrán establecer mecanismos de incentivos”, pero sorprendentemente ha incluido un nuevo artículo 47. “Movilización de recursos de las administraciones públicas vascas” en el que exige a todas las administraciones vascas que incorporen la perspectiva energética y climática en sus proyectos de presupuestos, (“destinarán parte de éste, a actuaciones con impacto positivo en materia de transición energética y cambio climático, tanto para la mitigación como para la adaptación, de acuerdo con las directrices que se establezcan reglamentariamente”).

Es decir, se establece una obligación nueva, que en lo que afecta a los municipios y a este informe, no ha podido ser objeto de alegaciones, al haberse introducido en el último borrador del Anteproyecto, y que podría suponer una merma a la autonomía municipal.

3.- En lo que respecta al artículo 5 “Comisiones de Transición Energética y Cambio Climático”, si bien el informe de respuesta a las alegaciones, ha aclarado que la coordinación será en el seno de cada administración, no ha llegado a contestar a la alegación que formulamos relativa a que si se instaura la citada denominación debería aclararse si implica una derogación o cambio del artículo 9 de la Ley 4/2019 de Sostenibilidad Energética, también en lo que respecta a las funciones de este órgano.

Es decir, no se ha dado una respuesta fundamentada a nuestra alegación relativa a que el artículo 5.4 del anteproyecto recoge entre las funciones de esta comisión, en su apartado b) (la de emitir un informe preceptivo previo a la aprobación de los instrumentos de planificación previstos en este Ley, que son de competencia de la administración general de la CAPV, y evaluar el cumplimiento de sus objetivos), que no se encuentran en el artículo 9 de la citada Ley 4/2019. Por lo que la falta de concreción en el Anteproyecto, a que se ha modificado el citado artículo, implica un defecto de la práctica legislativa, incompatible con la mínima seguridad jurídica.

4.- En el anteproyecto se ha incluido con posterioridad al trámite de alegaciones, un nuevo párrafo 2 al artículo 28 “Infraestructuras críticas y sensibles”, cuyo tenor literal es:

“Las infraestructuras críticas y sensibles, deberán elaborar, un plan dirigido a minimizar los riesgos derivados del cambio climático y articular mas medidas necesarias para su reducción. Reglamentariamente se establecerán las instalaciones afectadas por dicha obligación, el contenido mínimo del plan, plazo en el que deberá estar redactado y frecuencia de su actualización”.

Dado que no ha podido ser objeto de alegaciones por esta parte, al haberse incluido con posterioridad, a dicho trámite, debemos resaltar la falta de claridad del mismo, que hace necesario que se especifique si se está refiriendo a una nueva categoría de plan, distinto a los previstos en la normativa vigente (diferente a los planes municipales de emergencia) y si se está imponiendo a las administraciones titulares de infraestructuras críticas y sensibles, entre las que estarán los municipios, una nueva obligación, un nuevo plan, pese a la ya denunciada falta de recursos.

Entendemos que de la redacción y del informe de respuesta a las alegaciones, parece desprenderse que nos encontramos ante un nuevo plan diferente a los planes municipales de emergencia, que están regulados en el artículo 37.

5.- Tras el trámite de alegaciones, el borrador del anteproyecto ha añadido dos nuevas disposiciones adicionales, la quinta “Planes de clima y energía de los territorios históricos y las entidades locales”, que exige que se aprueben en el plazo de los dos años siguientes a la aprobación de la presente Ley, y la Sexta “Directrices en materia presupuestaria”, que exige que en el plazo de dos años desde su entrada en vigor, el Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de energía y cambio climático junto con el Departamento competente en materia presupuestaria elaboren las directrices para la identificación/ creación de las partidas presupuestarias que se destinen para el cumplimiento de la presente Ley.

Al no haber podido ser objeto de nuestro anterior escrito de alegaciones, debe insistirse en que se vulnera la Ley 2/2016, LILE, al pretender demorar a un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley la elaboración de directrices para la identificación/ creación de las partidas presupuestarias para el cumplimiento de la presente Ley.

De la redacción de las citadas disposiciones, parece desprenderse, que se ha entendido que la única competencia atribuida por el Anteproyecto a los municipios, es la aprobación de planes de clima y emergencia, y que se demora a los dos años previstos para su aprobación, la elaboración de directrices para la identificación/ creación de partidas presupuestarias para su cumplimiento, olvidando que el Anteproyecto afecta a otras competencia municipales e impone otras muchas

obligaciones, de inmediato cumplimiento. Y sobre todo, sin tener en cuenta que como ya se ha indicado la normativa de instituciones locales de Euskadi, exige que cuando la ley atribuya competencias propias a los municipios, sea la propia ley la que incluya un anexo específico relativo a la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios, y que los proyectos de ley vayan acompañados de un informe del departamento competente en materia de hacienda del Gobierno Vasco sobre el cumplimiento de los principios de autonomía financiera, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y suficiencia financiera.

6.- El borrador de Anteproyecto de 15 de junio de 2022, ha modificado el párrafo 5 del artículo 8 “Participación ciudadana”.

Tras el trámite de alegaciones se ha modificado el citado párrafo 5 para prever que el Gobierno Vasco configurará la Asamblea Ciudadana de Euskadi, con el fin de impulsar la participación de la ciudadanía en materia de transición energética y cambio climático, cuya composición, organización y funcionamiento se regulará mediante decreto. Y se añade que las entidades locales podrán promover dicha participación pública, a través del establecimiento de asambleas ciudadanas municipales o mediante otras organizaciones ya constituidas que “actuarán en coordinación con la Asamblea Ciudadana de Euskadi”.

Esta previsión, y en especial la exigencia de coordinación con la Asamblea Ciudadana de Euskadi, no respeta las normas sobre Participación Ciudadana que se contienen en el Título VI de la Ley 2/2016 LILE (artículos 67 a 82), que se refiere a entidades de participación ciudadana, y son más acordes con la potestad municipal de auto organización y su propia autonomía municipal.

7.- El informe de respuesta a alegaciones, no acepta las alegaciones efectuadas por EUDEL, al artículo 43, (que obliga a incluir en los pliegos de contratación la obligación de disponer de la huella de carbono como criterio de solvencia o adjudicación), limitándose a indicar que se tendrán en cuenta los aspectos comentados en un futuro desarrollo reglamentario, para adaptar esta exigencia a las complejidades que puedan surgir, pero sin realizar ninguna fundamentación jurídica, respecto a la alegada preocupación práctica por la dificultad de exigencia de la misma ya como criterio de solvencia o como criterio de adjudicación.

III

LA INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN DE GOBIERNOS LOCALES DE EUSKADI HA DE PRODUCIRSE COMO ÓRGANO DE ALERTA TEMPRANA (ARTÍCULOS 88.1.a) y 90 DE LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI).

III.1. En primer lugar, procede analizar la naturaleza de la intervención de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi en lo que respecta al Anteproyecto de Ley Transición Energética y Cambio Climático.

El informe jurídico relativo al anteproyecto, de la Asesoría Jurídica, del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, reconoce que se requiere informe de la Comisión de Gobiernos Locales, conforme al artículo 90 de la Ley 2/2016 de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi (BOPV nº 70, de 14 de abril) (LILE). Y en la misma línea en la comunicación efectuada a la Directora General de EUDEL por la Viceconsejera de Relaciones Institucionales del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco, solicitando informe a la Comisión de Gobiernos Locales, se hace referencia al informe que se prevé en el citado artículo 90.

El informe, en el análisis de su articulado, señala que si bien la ley se enmarca de manera general en el área de medio ambiente, las actuaciones que engloba afectan a otras áreas competenciales, (el proyecto se fundamenta jurídicamente en competencias de carácter sectorial, tales como materias de montes, agricultura y ganadería; distribución y transporte de energía; investigación científica y técnica; promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco; industria; ordenación del territorio y del litoral; urbanismo y vivienda; ferrocarriles; transportes terrestres, marítimos, fluviales, y por cable; puertos y aeropuertos; régimen minero y energético; recursos geotérmicos y enseñanza...) y en su apartado III. "Análisis competencial", letra "C.- En relación con los municipios", se remite al artículo 25. 2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local, que regula entre otras 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. Y también al

artículo 28 de la citada LBRL que dispone que los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias, y en particular las relativas a la protección del medio ambiente. Y añade 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, protección del medio ambiente, y desarrollo sostenible, incluida la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica, en las zonas urbanas (artículo 17. 1 8) de la LILE).

Por todo ello, el informe jurídico considera que el anteproyecto 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. Y añade, que a este respecto la COJUA 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, atendiendo al rango normativo de un anteproyecto de ley y la afección de la regulación propuesta a competencias municipales, procede considerar su informe en el marco de lo establecido en el artículo 90 de la LILE.

III.2. Teniendo en cuenta, lo dispuesto en la normativa vigente, en materia de competencias de las entidades locales, ninguna duda se nos plantea respecto a que la actuación de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi ha de producirse en su función de alerta temprana, ya que analizado el expediente, se considera que el anteproyecto que nos ocupa, se encuentra en el ámbito de aplicación del artículo 90.1 de la LILE, dado que incide de modo significativo sobre competencias propias de los municipios.

Así, como se ha indicado, el Anteproyecto se enmarca de manera general en el área de medio ambiente, y engloba actuaciones que afectan a otras áreas o materias de competencia municipal, tal y como indica el informe jurídico.

Nos remitimos a los apartados señalados del artículo 25.2 de la LBRL, en su condición de normativa básica estatal y al artículo 17.1.8 y 9 de la Ley 2/2016 LILE, normativa autonómica, que establece el régimen competencial de los municipios.

En consecuencia, el objeto de este informe es analizar el Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático, y se emite de conformidad con lo establecido en los artículos 87.1, 88.1 a) y 90 de la citada LILE, por lo que se circunscribe a analizar el citado Anteproyecto, desde su encaje en el principio de autonomía local y suficiencia financiera de tales entidades, como consecuencia de las medidas normativas incorporadas en la propuesta normativa. Y por lo tanto, no son

objeto del mismo, otras cuestiones de legalidad, que no afecten a la autonomía local y ajena a la Comisión de Gobiernos Locales.

Para ello, se atenderá fundamentalmente, a las alegaciones presentadas al Anteproyecto, por EUDEL, y al informe de respuesta a las mismas.

III.3. Conforme a lo que acabamos de indicar, el funcionamiento de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi en su actuación como alerta temprana, se atenderá a lo previsto al efecto en el artículo 90 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, a cuyo tenor

“Artículo 90. Funcionamiento de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi cuando actúa como órgano de alerta temprana.

1.- Cuando la Administración General de la Comunidad Autónoma adopte la iniciativa de elaboración de un anteproyecto de ley o de decreto legislativo que afecte exclusivamente a competencias propias municipales, **la Comisión de Gobiernos Locales deberá emitir informe preceptivo en el que deberá concluir si, a su juicio, se produce o no una merma o vulneración de la autonomía local. En el supuesto de que el anteproyecto de ley atribuya competencias propias a los municipios, el informe deberá determinar, además, si han sido asignadas adecuadamente las facultades o potestades que corresponden a cada ámbito material,** conforme a lo dispuesto en el apartado primero del artículo 17 de la presente ley.

Dicho informe deberá ser solicitado por el órgano promotor de la propuesta y **emitido en el plazo de quince días a partir del día siguiente al de la recepción de la solicitud.** Si en la solicitud de remisión se hace constar motivadamente la urgencia del informe, el plazo máximo para su emisión será de ocho días.

2.- Si, constatada una merma o vulneración de la autonomía local en la regulación proyectada, las modificaciones propuestas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi fueran admitidas íntegramente por el órgano promotor, este continuará la tramitación del procedimiento normativo en los términos previstos en cada caso.

3.- **En el supuesto de que no fueran acogidas todas o parte de las propuestas elevadas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, deberá convocarse una comisión bilateral entre la administración promotora de la propuesta normativa y una delegación de tres miembros de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.**

4.- **De no alcanzar acuerdo** ambas delegaciones, y transcurrido en todo caso el plazo de un mes desde la fecha de la solicitud de emisión del informe previsto en el apartado primero, **el órgano promotor proseguirá con la tramitación, debiendo elaborar un informe motivado de las razones del rechazo de las propuestas de modificación planteadas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi , valorando en este caso expresamente su no afectación** a la autonomía local o el grado de afectación a la autonomía local.

5.- En el caso de los anteproyectos de ley o de decreto legislativo, tras su aprobación como tales proyectos, **el texto que se remita al Parlamento deberá ir acompañado del informe en el que se justifiquen las razones del rechazo y de las actas de la sesión** o sesiones celebradas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi”.

IV

POSIBILIDAD DE MERMA O VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL Y EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA FINANCIERA.

IV.1. **Las competencias propias municipales.**

Tal y como se ha indicado, el artículo 90.1 de la Ley 2/2006 de Instituciones Locales de Euskadi (LILE) para el caso en que, como el presente, la Comisión de Gobiernos Locales actúa como órgano de alerta temprana, establece que su informe preceptivo **habrá de concluir si, a su juicio, se produce o no una merma o vulneración de la autonomía local** y, para el supuesto de que el anteproyecto de ley atribuya competencias propias a los municipios, el informe deberá determinar, además, **si han sido asignadas adecuadamente las facultades o potestades que corresponden a cada ámbito material conforme a lo dispuesto en el artículo 17 del mencionado texto legal** (listado de competencias propias).

IV.1.1 En este punto, es interesante traer a colación, algunas de las manifestaciones realizadas por el informe jurídico relativo al Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático, de la Asesoría Jurídica del Departamento promotor, y de la Memoria Económica del Anteproyecto, puesto que sin perjuicio de que posteriormente se analizará la afección del anteproyecto a la autonomía municipal, con remisión expresa a los artículos y previsiones que se consideran discutibles, y la necesidad de la incorporación del oportuno anexo, entendemos interesante, mencionar algunas estimaciones de los citados informe jurídico y memoria para posteriormente justificar nuestra disconformidad.

El informe jurídico, al analizar el articulado, señala que el proyecto de norma tiene un carácter eminentemente programático, que establece principios generales o directrices que deberán inspirar la actuación de las administraciones públicas vascas para conseguir las finalidades que persigue la norma y cumplir los compromisos a futuro. Y considera 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 manera que hay un gran número de preceptos que no introducen por si solos el cambio normativo, sino que consisten en mandatos para el futuro a los poderes públicos, y que el análisis deberá realizarse sobre las normas que concreten dichos mandatos.

Pero no tiene en cuenta, que el Anteproyecto ya está afectando a competencias municipales y está imponiendo obligaciones, no solo de planeamiento, que serán exigibles desde su aprobación y entrada en vigor, sino otras, en materia de fomento y, promoción de formación continuada al personal, etc. Por lo tanto, no solo establece directrices o compromisos de futuro, sino que muchos de sus preceptos, incluyen nuevos mandatos, y nuevas obligaciones para los municipios, de exigencia inmediata.

Por su parte la Memoria Económica, reconoce que el anteproyecto recoge novedades y obligaciones para los ayuntamientos. Así, recoge en su apartado 2.3 “Novedades normativas conceptuales”, todas las previsiones del anteproyecto que suponen una novedad legislativa, (entre otras el artículo 8, promoción de asambleas ciudadanas municipales, artículos 10 a 13, creación de nuevos instrumentos de planificación Hoja de Ruta 2050 Estrategias de TECC y planes de clima y energía de los TTHH y de las entidades locales, artículos 17 y siguientes, actuaciones de fomento; el artículo 37 obligación de incluir en los procedimientos de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos, la identificación, descripción y evaluación de sus efectos en relación con el cambio climático...etc.)

En el apartado 8 “Evaluación del impacto económico que pueda derivar su aplicación para otras administraciones publicas: forales, locales, y otras”, pese a reconocer expresamente que existen obligaciones nuevas, en materia de planificación. Art 13; 18, 19, 20, 21, 24, 26, 27), obligaciones en materia de resiliencia del territorio y adaptación al cambio climático (art. 29, 30, 31, 32) obligaciones respecto a instrumentos transversales (art 37, 38, 39, 40, 43, 45, 46) al evaluar el impacto económico señala que:

- Las administraciones públicas de los territorios históricos y municipios ya contaban con representación en el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales y Comisiones de Sostenibilidad Energética, que estaban previstas en la Ley 4/2019, si bien se establecen nuevas funciones. No se prevé un

impacto significativo en la dedicación por parte de las administraciones en estos organismos por las nuevas funciones derivadas de la presente Ley.

- No se estima que las obligaciones en materia de planificación y gestión de otras administraciones públicas requieran recursos adicionales específicos para incorporar la perspectiva climática a sus procesos, considerándose que los posibles impactos económicos asociados no serán significativos. No obstante pueden requerirse recursos para la elaboración de planes de acción en cambio climático por parte de municipios de más de 5.000 habitantes y las 3 diputaciones forales.

Y finalmente en el apartado 12, concluye que aunque la Ley incorpora nuevas obligaciones para otras administraciones públicas, relacionadas con la inclusión de la perspectiva climática en algunos procedimientos, se considera que los posibles impactos económicos, no serían significativos. Y reitera que como excepción a lo anterior, pueden requerirse recursos para la elaboración de planes de acción en cambio climático por parte de municipios de más de 5.000 habitantes y para las Diputaciones forales, y que el coste total de elaboración de estos planes de acciones municipales puede estimarse en 1.290.000 €, aunque el anteproyecto no establece el plazo para la consecución de esta actuación, pero es previsible que no se aborden todos a la vez.

Todo ello, sin estimar el coste de los municipios pequeños que aun cuando no tengan la obligación, podrán elaborar planes de clima o energía de forma individual o colectiva y sin atender a los recursos que serán necesarios para cumplir la obligación de integración de las medidas previstas por el Anteproyecto en el planeamiento municipal y otros ámbitos sectoriales (mayores necesidades de técnicos municipales, inversión en su cualificación...), la obligación de fomento, y otras.

Es más, añade que este coste podrá verse reducido por ayudas que el Gobierno Vasco y el Estado conceden a entidades locales, pero sin poner a disposición, junto con el texto legal propuesto, los oportunos recursos.

Es decir, pese a reconocer la imposición de nuevas obligaciones para los municipios, no incorpora un anexo específico para la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los mismos, ni determina de forma simultánea a la tramitación del anteproyecto los medios de financiación necesarios, limitándose a realizar afirmaciones genéricas, y carentes de argumentos jurídicos, con comentarios vagos, como que no se prevé un impacto significativo, sin análisis alguno, lo que vulnera la normativa de instituciones locales de Euskadi, ignorando la exigencia del cumplimiento de la financiación incondicionada, que corresponde a los municipios, con arreglo al artículo 111 y concordantes de la Ley 2/2016 LILE.

IV.1.2 Para el análisis del anteproyecto tenemos que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 2/2016 de Instituciones Locales, que preceptúa:

“1.- Las competencias propias de los municipios deberán ser determinadas, en todo caso, por ley del Parlamento Vasco, o norma foral, debiéndose evaluar la conveniencia de tal atribución de conformidad con los principios recogidos en el artículo 14.5 de esta ley. En estos procesos se tendrán especialmente en cuenta los principios de proximidad y subsidiariedad, de acuerdo con o lo previsto en la Carta europea de Autonomía Local.

(...)

3.- Las leyes y normas forales que atribuyan competencias propias a los municipios, así como los desarrollos reglamentarios de aquellas leyes sectoriales o normas forales que impliquen una concreción de servicios, actividades o prestaciones derivadas de competencias atribuidas como propias, **deberán recoger en un anexo específico la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios**, sin que ello conlleve en su conjunto un mayor gasto para las administraciones públicas en su totalidad, salvo que así lo autorice el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, previa consulta evacuada a ese efecto. (...).”

Del análisis del Anteproyecto se desprende que se establecen nuevas competencias para los municipios, y a lo largo de su articulado, **existen algunas previsiones discutibles, que pueden implicar una merma o vulneración de la autonomía local y del principio de suficiencia financiera de las entidades locales, y se diseñan nuevas obligaciones y responsabilidades para los ayuntamientos. Todo ello sin abordar los mecanismos de financiación que facilitará su cumplimiento, y sin tener en cuenta que para hacer frente a las correspondientes responsabilidades, es necesaria la presencia de equipos técnicos cualificados en sede municipal, lo que no se corresponde con la realidad de los ayuntamientos de menor tamaño.** Nos remitimos a los siguientes apartados, en los que se analizarán los artículos concretos y las previsiones a las que nos referimos.

Atendiendo a estas nuevas obligaciones y responsabilidades, se considera que es preciso completar la previsión contenida en el artículo 18.3 de la LILE, e incorporar a la Memoria económica la justificación de previsiones de medios económicos necesarios para asegurar la suficiencia económica de los municipios en este ámbito, ya que el citado precepto dispone que cuando una ley atribuye competencias propias a los municipios, debe contenerse un anexo específico de la dotación de recursos necesarios. Sin que pueda remitirse, como pretende el informe de respuesta a las

alegaciones, a un futuro estudio de las necesidades, y una futura valoración de incentivos o ayudas para la materialización de las obligaciones asignadas a los municipios, en la planificación de desarrollo.

Es decir, la memoria económica de este Anteproyecto debería recoger los recursos que pueden disponer los Ayuntamientos, ya que es la propia Ley la que le atribuye competencias propias e impone obligaciones.

IV.2. Características constitucionales de la autonomía municipal.

Son ya muy numerosas las sentencias del Tribunal Constitucional que marcan y establecen los términos en que ha de interpretarse la autonomía municipal de acuerdo e interpretación al artículo 137 del Texto Constitucional. En tal sentido, y por referirnos a una resolución reciente, puede citarse la Sentencia 105/2019 de 19 de septiembre (Recurso de Amparo número 344/2019), en la que se sintetiza esta doctrina señalándose que

“a) La autonomía local constitucionalmente garantizada se configura, según nuestra doctrina, como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar.

Se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, **graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible** (FJ 39). La autonomía local permite configuraciones legales diversas. La STC 41/2016, de 3 de marzo (RTC 2016, 41), FJ 11 b), lo recuerda cuando afirma que “al distribuir poder local, el Estado y las Comunidades Autónomas disponen de ‘libertad de configuración’, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias [STC 154/2015 (RTC 2015, 154)], FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4, 170/1989, FJ 9, 51/2004, FJ 9, 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6, y 92/2015, FJ 4]”.

Se trataría, por lo tanto, de una valoración a realizar caso por caso, previsión por previsión, para concretar si las determinaciones concretas del anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático, inciden o no en la autonomía de los municipios afectados por la misma. Habría que concretar si las citadas determinaciones, obedecen a intereses públicos locales o a los supralocales.

Realizando un repaso de su texto, comprobamos la existencia, al menos de las siguientes previsiones discutibles a ese respecto:

- Participación Pública (Art 8).

Como ya indicamos en nuestro escrito de alegaciones, no se considera adecuado que el párrafo 3 del artículo 8 del anteproyecto señale que la participación pública, se articule, además de lo previsto en el apartado 5 a través del Consejo Asesor de Medio Ambiente,

En primer lugar porque entendemos que se produce una duplicidad de funciones, entre las que se reconocen a éste en el art. 8.4 (formulación de propuestas de actuación en materia de políticas energéticas y climáticas) y las que se reconocen en el artículo 6.2 al Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales (letra a) emisión de informes y propuestas en materia de transición energética y cambio climático).

Y en lo que respecta a la autonomía municipal, se ve limitada, si pese a permitir en el P 5, a las entidades locales que promuevan la participación pública a través del establecimiento de asambleas ciudadanas municipales o mediante otras organizaciones o asociaciones ya constituidas, se prevé en el P 3, que la participación pública se articulará a través del Consejo Asesor de Medio Ambiente, (que no se compone solo de entidades públicas, sino que integra a organizaciones, agrupaciones y entidades del sector privado). Pero es más el último borrador del Anteproyecto añade en el mismo P 5 la configuración por parte del Gobierno Vasco de la Asamblea Ciudadana de Euskadi, y exige que las asambleas ciudadanas municipales, actúen en coordinación, con esta.

Es decir, se duplican las funciones, y se limita la autonomía municipal, al no respetar las disposiciones en materia de Participación Ciudadana que se contienen en el Título VI Capítulo IV (artículos 67 y 82) de la LILE, que regulan la potestad municipal de auto-organización, y que se ve afectada por la exigencia de que la participación pública que puedan promover las entidades locales, se articule y se coordine con el Consejo Asesor de Medio Ambiente y con la Asamblea Ciudadana de Euskadi, limitando por lo tanto la citada auto-organización municipal.

- Fiscalidad y movilización de recursos. (Artículo 46 y nuevo artículo 47).

EUDEL ya recogió en sus alegaciones, que la materia de fiscalidad, prevista en el anterior artículo 45 del primer anteproyecto era más propio de los territorios históricos y que no se concreta qué tipo de gravámenes, incentivos

o beneficios fiscales pueden crearse desde las ordenanzas municipales, sin el estricto cumplimiento de la normativa foral de las haciendas locales. Pese a ello el informe de respuesta a las alegaciones, no recoge esa alegación.

El citado informe, dice que acepta la alegación efectuada por el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia, al artículo de fiscalidad, que señalaba que su redacción supone una invasión de competencias exclusivas y excluyentes de los órganos forales, para mantener, establecer, y regular el régimen tributario e implica además una pretensión de establecer unos ingresos con carácter finalista, que no es conforme con las normas presupuestarias y con el principio de unidad de caja que regula la normativa presupuestaria, .y señala que se modificará el artículo en el sentido de estimulación y no tanto de intervención por parte de la AGE.

El borrador de Anteproyecto de 15 de junio de 2022, se limita a sustituir los términos imperativos por otros como “se coordinarán para evaluar el establecimiento de determinados gravámenes” y “podrán establecer mecanismos de incentivos y medidas fiscales para bonificar”, pero, sigue manteniendo en el párrafo 2 los objetivos de la fiscalidad en materia de transición energética y cambio climático (ingresos de carácter finalista). Y no se concretan las medidas fiscales que pueden crearse, con respeto a la autonomía foral y municipal.

Y sorprendentemente, se añade un nuevo artículo 47 en el que se exige que todas las administraciones públicas destinen parte de los recursos de sus presupuestos generales a actuaciones con impacto positivo en materia de transición energética y cambio climático.

Es decir, el Anteproyecto, sigue sin concretar una financiación para los municipios, (porque no se ve qué tipo de gravámenes puede establecer un municipio, a través de las ordenanzas municipales, si no está previamente previsto en la normativa foral de haciendas locales), y el nuevo artículo 47, supone una vulneración o merma de la autonomía municipal al imponer el destino de parte de los recursos de los presupuestos anuales de todas las administraciones públicas, (luego también las municipales), a incorporar la perspectiva energética y climática, (a diferencia del artículo 30 de la Ley 7/2021 de 20 de mayo de cambio climático y transición energética BOE nº 121, de 21 de mayo, que exige que un porcentaje de los presupuestos generales del Estado contribuya a los objetivos de la ley, pero no impone a otras administraciones territoriales, ninguna obligación de destino de recursos públicos a la lucha contra el cambio climático, en sus presupuestos anuales).

IV.3. Suficiencia financiera como garantía y presupuesto indispensable de la autonomía local.

El Tribunal Constitucional ha establecido igualmente, una clara jurisprudencia que liga la necesaria suficiencia financiera de los entes locales para el ejercicio de sus competencias y responsabilidades, con la autonomía local de manera que sin la primera (suficiencia financiera) no concurriría la segunda (autonomía). En tal sentido, puede verse, entre otras, la Sentencia 134/2011 de 20 de julio (RCT 2011/134) que señala lo siguiente:

“En cuanto a la autonomía financiera de los entes locales, hemos afirmado que es «el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas locales, suficiencia de medios que, como hemos señalado también en reiteradas ocasiones, constituye el presupuesto indispensable para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada (STC 96/1990, de 24 de mayo [RTC 1990, 96], F. 7). En efecto, el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137) –hemos afirmado–, ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (STC 237/1992, de 15 de diciembre [RTC 1992, 237], F. 6). La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas» (STC 48/2004, de 25 de marzo [RTC 2004, 48], F. 10). En consecuencia la autonomía financiera de los entes locales se manifiesta en «la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias propias», lo que conlleva que la «libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto», de manera que los criterios constitucionales limitativos de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas «son transportables al ámbito de la Administración local» (STC 237/1992, F. 6).

En ese contexto resulta muy relevante el contenido de la memoria económica que preceptivamente ha de elaborarse en la tramitación de los anteproyectos legales según dispone el artículo 10 de la Ley 8/2003 de 22 de diciembre del Parlamento Vasco que regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (B.O.P.V. 254, de 30 de diciembre), y que debe de contemplar, entre otras consideraciones, “el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones Públicas” (entrecomillado textual).

En el anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático, que constituye el objeto de este informe, se ha emitido una **memoria económica**, suscrita por el Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático.

De la lectura de la misma se desprende que ni en la memoria ni en el expediente de elaboración de la propuesta normativa, se han analizado, ni mucho menos cuantificado, los posibles impactos financieros sobre las competencias municipales, cara a su financiación, ya que se limita a cuantificar el coste de elaboración de planes de acción de cambio climático para ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, pero sin ninguna previsión ni cuantificación de posibles gastos e ingresos, respecto al resto de ayuntamientos, ni respecto al resto de obligaciones en materia de planificación y fomento, que el anteproyecto exige a todos los municipios.

Así, como ya se ha indicado, pese a que en sus apartados, 8.1, 8.2, 8.3 y 8.4, enumera las nuevas obligaciones que el Anteproyecto impone a los municipios en materia de planificación, en materia de resiliencia, e instrumentos transversales, no se han cuantificado los posibles impactos financieros en los ayuntamientos, ni los tiene en cuenta en la evaluación del impacto económico a otras administraciones (apartado 8.5), limitándose a señalar que “no se prevé un impacto significativo”. Ni incluye ninguna previsión tampoco respecto del aumento de efectivos de personal necesario para hacer frente a las nuevas obligaciones impuestas por el anteproyecto, ni tampoco para los gastos de funcionamiento que inevitablemente aumentarán también por tal causa en las Corporaciones Locales. Todo ello, sin tener en cuenta que la obligación de integración de planes relacionados con la energía, la mitigación y adaptación al cambio climático en las actuaciones de planificación sectorial y territorial de su competencia, supone de manera indirecta, nuevas implicaciones para los ayuntamientos, que deberán tener en cuenta a la hora de asignar recursos a su cumplimiento, con actuación en ámbitos no solo de medio ambiente, sino también en ámbitos propios como el urbanismo, vivienda, transporte público, ordenación del tráfico...etc.

En las alegaciones, presentadas por EUDEL al Anteproyecto en el trámite de audiencia, se han puesto de manifiesto todas estas cuestiones, si bien debe señalarse que no solo, no se ha aceptado ninguna de las alegaciones, (con la excepción de la eliminación de la Disposición Adicional relativa a los proyectos de interés público superior) sino que en el informe de respuesta a las mismas, no se ha dado contestación razonada, limitándose a dar respuestas vagas carentes de argumentación jurídica.

Así, se planteó como reflexiones previas o cuestiones de carácter general, una primera alegación relativa a que pese a reconocerse expresamente en la exposición de motivos que la adopción de las medidas previstas en el Anteproyecto, descansa principalmente en los municipios, y a que la mayoría de municipios no superan los

10.000 habitantes, y carecen de recursos humanos, técnicos y financieros para cumplir con las disposiciones que se les asignan, el Anteproyecto no incluye los recursos necesarios, ni un modelo de gobernanza equilibrado de reparto de responsabilidades, por lo que los objetivos que plantea resultan inalcanzables.

Frente a ello, el informe se limita a contestar de manera genérica que no se debe crear ningún tipo de interferencia ni desajuste, y que en las planificaciones de desarrollo de la norma para la consecución de los objetivos, se tendrán en cuenta las necesidades planteadas para establecer los mecanismos adecuados, si fuera preciso. Y añade que en los instrumentos de planificación y ayudas que se configuren para el cumplimiento de objetivos se tendrán en cuenta estas necesidades, en cuanto a la sobrecarga de obligaciones, y entienden que es prioritario que las AAPP asuman determinadas obligaciones, antes que sean los ciudadanos o terceros, no pertenecientes al sector público.

Es decir, no ha tenido en cuenta, que con independencia de que el impacto económico sea muy elevado o moderado, resulta indiscutible que el Anteproyecto ha establecido unas competencias municipales, y unas obligaciones a los municipios, que exigen una dedicación de recursos, que no se han analizado, ni cuantificado en la tramitación del mismo, y que se ha incumplido la normativa de instituciones locales de Euskadi, por esa falta de previsión y por no garantizar la autonomía financiera de los municipios.

Se observan como mínimo las siguientes competencias municipales, y obligaciones impuestas por el Anteproyecto, que comportarán la necesidad de dedicar más recursos humanos, materiales y económicos, que a diferencia de los que considera la Memoria Económica del Anteproyecto, tienen entidad suficiente, como para que sea necesaria la elaboración de un anexo específico de dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera. Entre ellos:

- Obligaciones en materia de planificación Capítulo III.

Artículo 13.- Los municipios de más de 5.000 habitantes, deberán elaborar planes de clima y energía, que además según matiza el informe de respuesta a las alegaciones, deberán enfocarse a la consecución de los objetivos de la Hoja de Ruta y resto de Planificación, con lo que sus objetivos deben ser diferentes de los planes de actuación energética del artículo 14 de la Ley 4/2019 de Sostenibilidad Energética. Los ayuntamientos de menor población, también podrán elaborarlos.

Además el P 1 del artículo 13, exige que todos los ayuntamientos integren actuaciones relacionadas con la energía, la mitigación y adaptación al cambio climático en la planificación sectorial y territorial de su competencia, para lo

que deberán tener en cuenta, la caracterización de su consumo energético, las emisiones de gases de efecto invernadero, los sumideros de carbono y los riesgos del cambio que se les apliquen.

Artículo 18.- Se exige a todas las administraciones públicas, luego también a los municipios que fomenten, una movilidad más sostenible, mediante la promoción de la movilidad peatonal y ciclista, el transporte público menos contaminante, y se les exige que elaboren sus planes de movilidad sostenible incorporando los principios establecidos en esta Ley (reducción de emisiones...). Luego aun cuando esos planes estén previstos en otra normativa, se establecen obligaciones adicionales, en esta Ley.

Artículo 19.- Las instalaciones de gestión de residuos y tratamiento de aguas, de competencia municipal, deberán elaborar un plan dirigido a minimizar la huella de carbono (P2).

Artículos 20 y 21.- La rehabilitación, reordenación, promoción y creación de nuevos desarrollos industriales, y de actividades de comercio, turismo y otros servicios, deberá incluir la perspectiva de transición energética y cambio climático. Deben impulsarse planes sectoriales.

Artículo 22.- La planificación en relación con la actividad agrícola, ganadera, forestal y pesquera, se llevará a cabo teniendo en cuenta los principios de esta ley.

Artículos 24, 25, 26 y 27.- Se exige a todas las administraciones, desarrollar actuaciones en relación con la gestión de sumideros de carbono. En el planeamiento urbanístico se exige que se impulsen una serie de medidas, para minimizar las emisiones de gases de efecto invernadero. En la edificación y rehabilitación de edificios, además de las medidas contempladas en la Ley 4/2019 de Sostenibilidad Energética, se exige que potencien determinadas medidas y que se rehabilite energéticamente el parque de vivienda pública. La evaluación ambiental de proyectos de grandes infraestructuras y equipamientos de titularidad pública deberá incluir una evaluación de las diferentes alternativas relativas a su eficiencia energética.

- Obligaciones en materia de resiliencia del territorio y adaptación al cambio climático Capítulo V.

Artículo 29.- Infraestructuras críticas y sensibles. Se exige a las administraciones titulares elaborar un plan para minimizar los riesgos derivados del cambio climático y articular medidas para su reducción.

Artículo 30.- La planificación y gestión territorial y urbanística integrará el análisis de la vulnerabilidad y adaptación al cambio climático y se impulsarán estructuras resilientes al cambio climático.

Artículo 37.- Atención de emergencias, protección civil y seguridad. Se exige la actualización de los sistemas de prevención y análisis y seguimiento y los planes de contingencia para integrar la variable climática.

- Instrumentos transversales Capítulo VI.

Artículo 38.- Los procedimientos de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos tendrán en cuenta las emisiones de gases de efecto invernadero que su ejecución pueda generar, y medidas para reducirlas o compensarlas.

Artículo 39.- Fomento del conocimiento y educación en materia de transición energética, y cambio climático y promoción de formación continuada al personal de las administraciones públicas.

Artículo 40 y siguientes.- Fomento de la investigación en la materia y campañas de sensibilización.

Artículo 43.- Los órganos de contratación de las administraciones públicas incluirán en los pliegos de licitación la obligación de disponer de la huella de carbono de los productos, servicios o suministro objeto de licitación, como criterio de solvencia o adjudicación.

Los artículos citados, suponen una previsión de excesivos planes o instrumentos de planificación obligatorios para los municipios, y una política de imposición de obligaciones, que conllevan costes directos, que inciden en la suficiencia financiera de los municipios, que, deben dotarse, como el resto de administraciones públicas, de acuerdo a sus competencias, de los recursos humanos y materiales suficientes para garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente ley.

Todo ello sin ninguna previsión de financiación para los municipios, ya que las medidas fiscales que se establecen en el artículo 46 del Anteproyecto, son de competencia foral, y por lo tanto los ayuntamientos no podrían contar con la financiación que se deriva de estas medidas de forma autónoma o previa al desarrollo normativo o foral.

Y sin que se haya desarrollado, pese a que EUDEL lo solicitó expresamente en sus alegaciones, la posibilidad de mecanismos financieros, en esta norma con rango de ley, que ofrezcan la debida cobertura jurídica en préstamos reembolsables y avales públicos, de operaciones dirigidas a la Transición Energética y el Cambio Climático, con especial consideración a los municipios.

Resulta pertinente recordar, que aun no siendo suficiente, la reciente Ley 4/2019 de 21 de febrero de Sostenibilidad Energética del País Vasco promovida por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, en su disposición adicional quinta, creó una “herramienta financiera de apoyo a las instituciones locales”, que se obvia totalmente en el anteproyecto objeto del presente informe.

Por lo que reiteramos que los objetivos pretendidos por el Anteproyecto no serán realizables sin su evaluación económica y la disposición de los recursos financieros necesarios también por parte de los municipios.

Por lo tanto, con independencia de que los impactos financieros, sean más o menos significativos en las Haciendas locales, estos deben cuantificarse, puesto que la práctica totalidad de estas materias y obligaciones constituyen competencias propias de los municipios, recogidas en el artículo 17 de la Ley 2/2006 de Instituciones Locales (LILE) y, el artículo 18 de la citada Ley, exige su previsión y cuantificación, en caso de que pueda haber atribución de competencias municipales, que impliquen una concreción de servicios, actividades o prestaciones derivadas de las citadas competencias propias, cuando exige que se debe **“recoger en un anexo específico la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios, sin que ello conlleve en su conjunto un mayor gasto para las administraciones públicas vascas en su totalidad”**.

Y en el supuesto que nos ocupa, en la tramitación del Anteproyecto, se ha incumplido la normativa de instituciones locales de Euskadi, puesto que ni se ha incluido un anexo específico con la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios, ni la memoria económica que acompaña al mismo, contiene un análisis del impacto que, en su caso pueda producir la asunción de tales obligaciones por las haciendas de las entidades locales, ni va acompañado de un informe del departamento competente en materia de hacienda de Gobierno Vasco sobre el cumplimiento de los principios de financiación, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (Art 112 LILE).

En tal sentido, esta Comisión de Gobiernos Locales no puede por menos que recordar y reivindicar el cumplimiento del artículo 111, entre otros, de la Ley 2/2006 de Instituciones Locales de Euskadi, demandando una financiación incondicionada

de los municipios como regla general, especialmente en lo que concierne a las competencias propias. Que el anteproyecto no prevea, en absoluto, la dotación de recursos necesarios dentro de esa financiación incondicionada, puede suponer que en su mayor parte la citada iniciativa se convierta en papel mojado máxime cuando su aplicación descansa especialmente en los municipios que constituyen la administración más cercana a la ciudadanía y la mayor prestadora de los servicios públicos con indudable incidencia en materia de urbanismo y medio ambiente.

Reiteramos que en los términos planteados y en cumplimiento de las funciones de esta Comisión de Gobiernos Locales previstas en el artículo 90 de la Ley 2/2016 de Instituciones Locales, tanto la afección de las competencias propias municipales como la falta de garantía de la suficiencia financiera de las Corporaciones Locales producen una clara merma o vulneración de la autonomía local.

V

ANÁLISIS E INFORME SOBRE EL ARTÍCULADO DEL ANTEPROYECTO

Sin perjuicio de lo ya expuesto en los apartados precedentes y entrando en el concreto articulado del anteproyecto, se observan las siguientes cuestiones de necesario replanteamiento o reconsideración:

V. 1. Exposición de Motivos.

La exposición de motivos, menciona a los municipios, es más, reconoce expresamente que el Anteproyecto hace recaer en los municipios, la mayor carga, cuando en su apartado IV, señala:

“Las regiones y entidades locales adoptan más del 70% de las medidas de mitigación del cambio climático y hasta el 90% de las medidas de adaptación y aplican el 70% de toda la legislación de la UE, lo que representa un tercio del gasto público y dos tercios de la inversión pública. Por consiguiente, el objetivo de alcanzar la neutralidad climática, para 2050 debe perseguirse y sólo se alcanzará con el apoyo y la colaboración de las regiones y entidades locales”.

Y en el apartado VII, tras señalar que al objeto de cumplir con los objetivos establecidos en esta Ley, las administraciones públicas vascas, se implicarán y promoverán la eficiencia energética añade “Todo este proceso se deberá llevar a cabo bajo el criterio de una transición justa que tenga en cuenta la distribución equitativa de los costes y cargas derivados del mismo...”

Pero, pese a dicho reconocimiento, no se han atendido las alegaciones de EUEDEL, relativas a que sin la debida dotación de recursos, los objetivos que plantea el Anteproyecto son inalcanzables, y como se ha indicado, el informe de respuesta a las alegaciones, no ha aceptado la alegación de la necesidad de que el Anteproyecto recoja *la necesaria dotación de recursos, sino que se ha limitado a señalar que en los instrumentos de planificación y ayudas que se configuren para el cumplimiento de los objetivos, se tendrán en cuenta estas necesidades.*

Es más, sorprendentemente se ha añadido un nuevo apartado IX a la exposición de motivos en el que se indica:

“En la elaboración de la norma se ha cumplido con los trámites de participación y audiencia a los sectores e interesados, tal y como se establece en la normativa aplicable, de conformidad con el principio de transparencia. Asimismo, en aplicación del principio de eficiencia, las cargas administrativas y las nuevas obligaciones, y sus costes asociados, incorporados por esta norma, son los estrictamente necesarios y proporcionales para el cumplimiento de sus fines, racionalizando así la gestión de los recursos públicos”.

Discrepamos de esta afirmación, que no se ajusta a la verdad, e insistimos en que no se ha efectuado un reparto de cargas administrativas y nuevas obligaciones proporcionado, ni se han evaluado los costes asociados, para todas las administraciones públicas, incumplándose las exigencias de la normativa de instituciones locales de Euskadi, ya que no se ha realizado un estudio de las cargas económicas para los municipios, pese a haberse reconocido que se carga sobre ellos más del 70% de las medidas exigidas por el Anteproyecto.

Por ello, entendemos que la exposición de motivos debería destacar el respeto a la autonomía local y a la suficiencia financiera de los gobiernos locales, y debería atemperarse a las variaciones, que puedan introducirse en el articulado, de acuerdo al presente informe o a cualquier otra actuación que se produzca en su tramitación posterior, como en su caso, en la comisión bilateral prevista en el art. 90.3 de la Ley 2/2006 de Instituciones Locales o el informe de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

V. 2. Posible merma o vulneración de la autonomía local.

Como ya se ha señalado a lo largo del presente informe, es necesario establecer un modelo de gobernanza equilibrado que garantice un reparto adecuado y ordenado de las responsabilidades en materia de transición energética y cambio climático, para que los objetivos que se plantean en el Anteproyecto puedan resultar alcanzables. Y todo ello, con un adecuado modelo de coordinación entre administraciones.

Para ello, entendemos que deberían revisarse los siguientes preceptos del Anteproyecto, que entendemos que pueden ser contrarios a la autonomía de los municipios.

-Artículo 8.

Entendemos que la previsión de articular la participación pública en el diseño y seguimiento de la política en materia de transición energética y cambio climático a través del Consejo Asesor de Medio Ambiente y la exigencia de que las asambleas ciudadanas municipales actúen en coordinación con la Asamblea Ciudadana de Euskadi, vulnera la autonomía municipal, y no respeta las disposiciones que contiene el Título VI capítulo IV (artículos 67 a 82) de la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi, en materia de participación ciudadana, más precisas y más acordes con la potestad municipal de auto-organización y su propia autonomía.

-Artículo 47.

El nuevo artículo 47, introducido con posterioridad al trámite de alegaciones, incluye una exigencia, no solo a la administración general de la comunidad autónoma de Euskadi, sino a todas las administraciones públicas vascas para que en la elaboración de sus propuestas de presupuesto anual, destinen parte de este, a actuaciones con impacto positivo en materia de transición energética y cambio climático, tanto para la mitigación como para la adaptación.

Esta imposición vulnera o merma la autonomía municipal, e infringe la jurisprudencia citada en este informe, que exige que se garantice la autonomía financiera de los ayuntamientos, entendiendo ésta como “la plena disponibilidad de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos, y en toda su extensión, para poder ejercer sus competencias propias”. Por lo que se entiende que debe eliminarse cualquier imposición a los municipios, en la elaboración de sus presupuestos anuales.

V.3. Se imponen obligaciones a los municipios (excesivos planes o instrumentos de planificación obligatorios), se incide en diversas actividades y políticas sectoriales (industria, comercio, turismo, urbanismo, regeneración urbana...) y se establecen genéricas determinaciones en el apartado correspondiente a resiliencia (instrumentos transversales, digitalización, y huella de carbono en los procedimientos de contratación) sin previsión de recursos financieros ni dotación de medios.

Como también se ha indicado, el anteproyecto carece de un análisis de la suficiencia financiera de los municipios, y en la memoria económica que acompaña a su tramitación, no contiene previsión alguna respecto al impacto financiero de las medidas previstas en las arcas de las entidades locales, pese a que varios artículos del anteproyecto inciden en competencias municipales, y establecen nuevas obligaciones para los municipios:

- El artículo 13, exige a los municipios de más de 5.000 habitantes, la elaboración de planes de clima y energía, (con objetivos diferentes a los planes de actuación energética previstos en el artículo 14 de la ley 4/2019 de Sostenibilidad Energética, luego suponen competencias y obligaciones nuevas). Y exige a todos los ayuntamientos que integren actuaciones relacionadas con la energía, la mitigación y la adaptación al cambio climático en la planificación sectorial y territorial de su competencia.
- Los artículos 15 y 18 establecen para todas las administraciones públicas, obligaciones en materia de transición energética y movilidad sostenible, de manera imperativa y genérica, dejando inermes a las entidades municipales ante la posibilidad de posibles solicitudes vecinales.
- Lo mismo cabe señalar respecto a exigencias de tener en cuenta principios de esta ley en el planeamiento y en las otras políticas sectoriales que contribuyen a la neutralidad, en que se ven afectadas todas las administraciones (art. 19, 20, 21, 22, 24, 26, 27).

Es decir se exige a los municipios la elaboración de toda una serie de planes que afectan a varios ámbitos sectoriales, aun cuando la normativa autonómica no se encuentra adecuada, ni se conocen las pautas para tan ingente tarea, lo que además de la evidente inseguridad jurídica, supone un lastre para las haciendas municipales, que resulta inasumible, sin la simultánea previsión de recursos.

- El artículo 29 exige a los titulares de infraestructuras críticas y sensibles, entre los que habrá municipios, la elaboración de un plan dirigido a minimizar los riesgos derivados del cambio climático y articular medidas para su reducción.
- Los artículos 30 a 37 establecen obligaciones de integración de transición energética y cambio climático, en materia de ordenación del territorio y planeamiento urbano, y atención de emergencias, protección civil y seguridad.
- Los artículos 38 y siguientes establecen obligaciones, en materia de evaluación ambiental, de fomento, de promoción de la formación continuada del personal, acciones y campañas de sensibilización a la ciudadanía en materia de transición energética y cambio climático, y exigencias de inclusión en los pliegos de contratación de la obligación de disponer de la huella de carbono de los productos.

Todas estas nuevas obligaciones, suponen una política de imposición de costes directos que inciden en la suficiencia financiera de los municipios, que no se ponen a disposición junto con el anteproyecto, que al tratarse de una norma con rango de ley, podría darle la cobertura necesaria para acoger y cumplir mandatos tan genéricos.

Estimamos que este Anteproyecto, debería desarrollar más especialmente la posibilidad de mecanismos financieros que ofrecieran la debida cobertura jurídica en préstamos reembolsables y avales públicos de operaciones dirigidas a la Transición Energética y el Cambio Climático con especial consideración de los municipios, ya que los objetivos que recoge, no serán realizables sin su evaluación económica y la disposición de los recursos financieros necesarios también por parte de los municipios. La reserva de Ley que brinda el Anteproyecto permite la implementación de los señalados incentivos e incluso su coordinación con la fiscalidad y las haciendas forales y locales para tal finalidad.

En consecuencia esta Comisión de Gobiernos Locales considera que se deberá incorporar el “anexo específico de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios” (art. 18.3 de la Ley 2/2016 de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi), y que el Anteproyecto debe determinar, de forma simultánea a su tramitación, sin remisiones a futuros desarrollos reglamentarios, los medios de financiación necesarios.

VI

INFORME DE LA COMISION DE GOBIERNOS LOCALES DE EUSKADI

En virtud de lo expuesto, esta Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, actuando en su condición de órgano de alerta temprana del artículo 88.1 de la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi, acuerda:

Primero.- Informar que el anteproyecto de la Ley de Transición Energética y Cambio Climático, versión de 15 de junio de 2022, recoge previsiones, que pueden implicar una merma o vulneración de la autonomía local y del principio de suficiencia financiera de las entidades locales, a la vez que atribuye competencias propias y sobre todo nuevas obligaciones a los municipios, sin asignación adecuada de las facultades o potestades que les corresponden en cada ámbito material. Por lo que se considera que conforme a la Ley 2/2016 de Instituciones Locales, el anteproyecto deberá corregirse en los términos expuestos en el apartado V de este documento, y deberá incorporar además un anexo específico de dotación de los recursos necesarios para asegurar la mencionada suficiencia financiera y determinar los medios de financiación necesarios.

Segundo.- A los efectos previstos en los apartados 2 y 3 de la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi, instar al Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, promotor de la iniciativa legislativa, para que a la vista del contenido del presente informe, admita íntegramente las modificaciones y propuestas que en el mismo se incluyen o, en su defecto, se proceda a la convocatoria de la comisión bilateral prevista, en el citado artículo, a efectos de alcanzar el pertinente acuerdo en relación al anteproyecto de la Ley de Transición Energética y Cambio Climático.



Gorka Urtaran Agirre

Vitoria-Gasteizko alkatea/Alcalde de Vitoria-Gasteiz



Aitziber Oliban Gutierrez

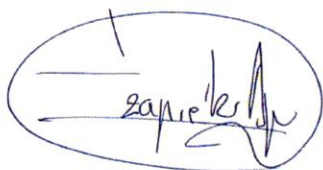
Erandioko alkatea/Alcaldesa de Erandio



Miren Koldobike Olabide Huelga
Legazpiko alkatea/Alcaldesa de Legazpi



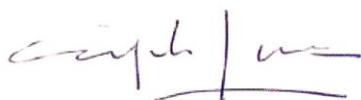
Ander Añibarro Maestre
Laudioko alkatea/Alcalde de Llodio



Ager Izagirre Loroño
Mungiako alkatea/Alcalde de Mungia



Ane Beitia Arriola
Elgoibarko alkatea/Alcaldesa de Elgoibar



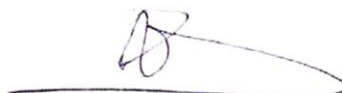
Angela Eguia Liñero
Gordexolako alkatea/Alcaldesa de Gordexola



Txomin Sagarzazu Ancisar
Hondarribiko alkatea/Alcalde de Hondarribia



Gurutze Etxezabal Iturrioz
Orexako alkatea/Alcaldesa de Oresa



Txelo Auzmendi Jiménez
Asparrenako alkatea/Alcaldesa de Asparrena

Iñigo Gaztelu Bilbao

Larrabetzuko alkatea/Alcalde de Larrabetzu

A handwritten signature in brown ink, appearing to read 'Yolanda Díez Saiz', with a large, stylized flourish underneath.

Yolanda Díez Saiz

Bilboko zinegotzia/Concejala de Bilbao