

**INFORME JURÍDICO RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO DEL PAÍS VASCO (Tramitagune: DNCGLEY-2614/18\_05)****I.- INTRODUCCIÓN**

La Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático ha solicitado a la Asesoría Jurídica del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, a través del canal de tramitación electrónica de actuaciones administrativas Tramitagune, informe jurídico relativo al Anteproyecto de Ley de Cambio Climático del País Vasco.

Se incorporan en el expediente los documentos que se relacionan a continuación:

- Orden del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley de Cambio Climático del País Vasco, suscrita el 4 de octubre de 2018.
- Consulta Pública Previa a la elaboración del Anteproyecto de Ley de Cambio Climático del País Vasco, suscrita por el Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático el 8 de octubre de 2018.
- Memoria justificativa suscrita por el Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático el 31 de mayo de 2019.
- Orden de aprobación previa del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda por la que se acuerda la aprobación previa del Anteproyecto de Ley de Cambio Climático del País Vasco, suscrita el 4 de junio de 2019.
- Anteproyecto de Ley de Cambio Climático del País Vasco.
- Memoria económica suscrita por el Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático el 10 de junio de 2019.
- Informe de impacto en función del género suscrito por el Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático el 11 de junio de 2019.
- Resolución de 4 de junio de 2019, del Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático, por la que se somete a información pública el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático del País vasco (BOPV Nº 110 de 12 de junio de 2019)

- Informe de normalización lingüística suscrito por el Director de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas el 27 de junio de 2019 (Departamento de Cultura y Política Lingüística).
- Informe 16/2019, de 28 de junio, del Pleno de la Junta Asesora de Contratación Pública.
- Informe de impacto en función del género (Emakunde) de 12 de julio de 2019.
- Alegaciones de la Dirección de Energía, Minas y Administración Industrial del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras suscritas por el Director de Energía, Minas y Administración Industrial el 12 de julio de 2019.
- Alegaciones del Departamento de Hacienda y Economía suscritas por la Directora de Servicios el 16 de julio de 2019.
- Escritos de no aportaciones de otros departamentos consultados en fase de tramitación del Anteproyecto de Ley.

En el momento de emisión de este informe, han sido incorporadas asimismo al expediente alegaciones recibidas fundamentalmente en trámite de información pública. Estas alegaciones no han sido tomadas en consideración para la emisión del presente informe dado que, estando todavía abiertos algunos trámites de consultas y audiencia, no han sido objeto de valoración por parte de la Dirección promotora.

El Servicio de Asesoría Jurídica emite el presente informe, de conformidad con las competencias atribuidas por el artículo 8.1.b) del Decreto 77/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda y de conformidad con la función que le es atribuida a este Servicio Jurídico en el artículo 4.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 10 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

## II.- ANTECEDENTES

Procede poner de manifiesto en este apartado que en la IX Legislatura se llegó a aprobar por parte del Consejo de Gobierno un Proyecto de Ley de Cambio Climático, que fue objeto de tramitación parlamentaria sin que llegara a ser definitivamente aprobado.

En el marco de la tramitación del Anteproyecto de ley se emitieron tanto Informe jurídico por parte de este mismo servicio como Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi –Dictamen 100/2011-.

Por otro lado, el referido Proyecto de Ley fue objeto de la Decisión de la Comisión Arbitral nº 2/2011, de 8 de noviembre de 2011, relativa a las cuestiones de competencia planteadas por las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

### III.- DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY

Esta ley se estructura en seis capítulos, 10 disposiciones adicionales, 1 disposición transitoria y 2 disposiciones finales.

- ✓ El capítulo primero –Disposiciones Generales- fija el objeto, el ámbito de aplicación y los principios rectores de la ley.
- ✓ El capítulo segundo –Gobernanza Climática- establece los mecanismos de la gobernanza climática de las administraciones públicas vascas. Se crea para ello la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático como órgano colegiado para la coordinación y colaboración entre los departamentos del Gobierno Vasco en la aplicación y seguimiento de lo dispuesto en la ley y se establecen las funciones que se desarrollarán en el seno del Consejo Asesor de Medioambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de cambio climático.

Se crea además la Oficina Vasca de Cambio Climático, adscrita a la Sociedad Pública de Gestión Ambiental Ihobe y se definen las funciones a desarrollar. Se definen asimismo las funciones del departamento competente en medio ambiente y cambio climático en el ámbito de la Ley y se contemplan mecanismos de cooperación interadministrativa y cauces de colaboración interterritorial.

- ✓ El capítulo tercero –Planificación del Cambio Climático- crea y regula los instrumentos de planificación en materia de cambio climático que deben desarrollar las medidas necesarias para hacer frente eficazmente a los impactos del cambio climático, alineados con los objetivos y estrategias de la Unión Europea.

La Estrategia de Cambio Climático 2050 del País Vasco se constituye como el instrumento principal de la acción climática a largo plazo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que se complementa con los planes de acción, que se aprueban quinquenalmente. También se regulan los planes a aprobar por las entidades locales.

Determina también este capítulo el establecimiento de los objetivos de reducción de emisiones, energías renovables y eficiencia energética y la incorporación de la perspectiva climática en el proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de cada ejercicio, así como en los procedimientos de elaboración de leyes y de disposiciones de carácter general que promuevan o aprueben las administraciones públicas vascas.

- ✓ El capítulo cuarto – Integración del cambio climático en las políticas sectoriales y territoriales-, establece los principios y las obligaciones de esta integración en la actuación de las administraciones públicas vascas y en sus distintas políticas, además en las distintas actividades económicas.

Se recoge la creación del Registro Vasco de Iniciativas de Cambio Climático a fin de movilizar a los agentes privados en la asunción de compromisos voluntarios en la reducción de emisiones, adaptación al cambio climático, de absorción y de compensación y se configura el Sistema Vasco de Observación de Cambio Climático, con el fin de incorporar el conocimiento sobre impactos, vulnerabilidad y riesgo de cambio climático a la toma de decisiones.

- ✓ El capítulo quinto - Instrumentos para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático- prevé el establecimiento de incentivos y medidas de fomento y reconocimiento, además de recoger la regulación en materia de economía circular.
- ✓ Por último, el capítulo sexto regula la disciplina en materia de cambio climático estableciendo el régimen de infracciones y sanciones.
- ✓ Las Disposiciones Adicionales establecen fundamentalmente los mandatos para el desarrollo reglamentario de la ley y para la adaptación de los instrumentos de ordenación territorial, estableciendo distintos plazos para ello.
- ✓ La Disposición transitoria establece el régimen transitorio hasta la aprobación del Plan Vasco de Acción en Cambio Climático y las Disposiciones Finales regulan la habilitación para el desarrollo reglamentario y la entrada en vigor de la norma.
- ✓ El Anexo, por remisión del artículo 4, recoge las definiciones necesarias para la correcta aplicación de la norma.

#### IV.- ASPECTOS COMPETENCIALES Y MARCO NORMATIVO

A la hora de analizar las cuestiones competenciales procede en primer lugar delimitar la materia objeto del Anteproyecto de ley y para ello, teniendo en cuenta la finalidad y la concreta configuración de la disposición legal proyectada, cabe afirmar que estamos ante una regulación referida, en esencia, al medio ambiente. Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional al establecer que las medidas que contribuyen a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y con ello, a su vez, al cumplimiento de los objetivos sobre cambio climático, enlazan con el título competencial previsto en el artículo 149.1.23.<sup>a</sup> de la Constitución (STC 171/2016, de 6 de octubre, FJ 4).

Teniendo esto en cuenta, partimos de que en esta misma legislatura se han tramitado en el Departamento dos anteproyectos de ley en este mismo ámbito competencial, los Anteproyectos de Ley de Administración Ambiental y de Conservación del Patrimonio Natural. Ambos han sido objeto de Informe jurídico por parte de este mismo servicio y

de Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi -Dictámenes 123/2019 y 126/2019-.

Todos estos informes han realizado una completa reflexión sobre el marco competencial en la materia de medio ambiente y sobre los distintos pronunciamientos jurisprudenciales en la materia que han ido acotando el alcance de la competencia autonómica reconocida en el art. 11.1.a) del Estatuto de Autonomía -Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV)-, que otorga a la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y ecología.

Nos remitimos por tanto en esta parte del informe a los referidos informes y dictámenes para evitar reiteraciones innecesarias, con independencia que en incidamos en este aspecto ante regulaciones concretas recogidas en el Anteproyecto de ley.

Ahora bien, a pesar de ser la materia de medio ambiente el título prevalente, resulta evidente que deben también tomarse en consideración otros títulos competenciales más específicos, en la medida en que el Anteproyecto de ley regula en su capítulo IV la integración del cambio climático en las políticas sectoriales y territoriales. Estos títulos serían los de ordenación del territorio y urbanismo, edificación y vivienda, agricultura, ganadería y sector forestal, transporte, etc.

El Anteproyecto de ley incide por otra parte en las competencias de las administraciones forales y locales y así, obliga a las diputaciones forales a elaborar planes de acción en cambio climático y planes de movilidad interurbana

En cuanto a los municipios, obliga a aquellos con una población superior a 5.000 habitantes a elaborar planes de acción en cambio climático y planes de movilidad urbana sostenible. Además habilita al departamento competente en materia de medio ambiente y cambio climático a establecer reglamentariamente los umbrales de emisiones y de riesgo climático a partir de los cuales los municipios deban elaborar planes de cambio climático, ampliando con ello la exigencia establecida en la ley. Este desarrollo reglamentario incluirá asimismo el contenido de estos planes.

El Anteproyecto de ley obliga por otra parte a los municipios de más de 5.000 habitantes a inscribir su huella de carbono en el Registro de iniciativas de cambio climático.

En el ámbito urbanístico, de competencia local por excelencia, exige que los instrumentos urbanísticos incorporen los aspectos relacionados con el cambio climático.

En cuanto al marco normativo, la exposición de motivos del Anteproyecto de ley enmarca perfectamente la iniciativa en los distintos compromisos internacionales y

europeos adoptados en materia de cambio climático y además de ello, nos debemos remitir al análisis del marco normativo que realizaron tanto el informe jurídico como el Dictamen de la COJUAE en el marco de la tramitación del Proyecto de Ley de Cambio Climático de la IX legislatura.

La actualización del referido marco normativo exige sin embargo hacer referencia al Acuerdo de París aprobado el 12 de diciembre de 2015, en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que sustituye al planteamiento adoptado en el marco del Protocolo de Kyoto de 1997.

El Acuerdo de París, que entró en vigor en noviembre de 2016, es un instrumento jurídicamente vinculante para las partes firmantes y establece un objetivo a largo plazo, en consonancia con el objetivo de mantener el aumento de la temperatura mundial muy por debajo de los 2 °C en relación con los niveles preindustriales y de proseguir los esfuerzos para que permanezca en 1,5 °C por encima de esos niveles. Exige asimismo que, para lograr ese objetivo, las Partes determinen contribuciones a nivel nacional.

Con un alcance más general, procede hacer referencia, también dentro del ámbito internacional, a la adopción, en enero de 2016, de la Agenda 2030 de Naciones Unidas con el establecimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que incorpora el desarrollo sostenible desde una perspectiva económica, social y ambiental, y establece la Acción por el Clima como el ODS número 13.

A nivel europeo, la necesaria actualización del marco normativo exige hacer referencia a la Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas.

Por otro lado, la Unión Europea ha ido acordando sucesivos paquetes de medidas estableciendo objetivos de reducción de emisiones y de incremento de la utilización de energías renovables y de mejora de la eficiencia energética.

A día de hoy, estos objetivos fundamentales del marco de clima y energía para 2030, revisados al alza en 2018, son tres:

- ✓ al menos 40% de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (en relación con los niveles de 1990)
- ✓ al menos 32% de cuota de energías renovables
- ✓ al menos 32,5% de mejora de la eficiencia energética.

Además, a efectos de hacer efectivo el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Acuerdo de París, fue aprobado el Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima.

Establece este Reglamento, para cada Estado miembro y como objetivo a alcanzar en 2030, los porcentajes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, con respecto a sus emisiones de gases de efecto invernadero de 2005.

Por último, el 28 de noviembre de 2018, la Comisión presentó su visión estratégica a largo plazo para una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutral para el 2050: Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo europeo, al Consejo, al Comité económico y social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco europeo de Inversiones, “Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra” (COM (2018) 773 final- 28.11.2018). En el citado documento se exponen una serie de soluciones que podrían aplicarse para la transición a una economía de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero de aquí a mediados de siglo, en base a siete componentes estratégicos principales:

1. Maximizar los beneficios de la eficiencia energética, en particular con edificios de cero emisiones.
2. Maximizar el despliegue de las energías renovables y el uso de la electricidad para descarbonizar completamente el suministro energético de Europa.
3. Adoptar una movilidad limpia, segura y conectada.
4. Una industria de la UE competitiva y la economía circular como facilitadores esenciales para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.
5. Desarrollar una infraestructura adecuada de redes inteligentes e interconexiones.
6. Aprovechar todas las ventajas de la bioeconomía y crear sumideros esenciales de carbono.
7. Combatir el resto de emisiones de CO<sub>2</sub> con captura y almacenamiento de carbono.

A nivel estatal, sigue estando vigente la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, modificada por la Ley 13/2010, de 5 de julio. Por otro lado, resulta también aplicable la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, dictada con carácter de legislación básica, al amparo del artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

Además de ello, se deberá asimismo tener en cuenta, a efectos orientativos, el Proyecto de Ley estatal de Cambio Climático y Transición Energética, aprobado en febrero de este mismo año.

A nivel autonómico, procede tener en cuenta la recientemente aprobada Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca.

Además, debemos tener en cuenta la Estrategia Vasca de Cambio Climático, KLIMA 2050, aprobada en el año 2015, que ha definido como primer objetivo el de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de Euskadi en al menos un 40 % para el año 2030 y en al menos un 80 % para 2050, respecto al año 2005.

Por último, resultan asimismo ilustrativas otras leyes en materia de cambio climático dictadas por otras CCAA:

- ✓ La Ley 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático de Cataluña, que ha sido objeto de Recurso de inconstitucionalidad n.º 5334-2017, del que ha derivado la suspensión de algunos de sus artículos.
- ✓ La Ley 8/2018, de 8 de octubre, de Medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía. Esta ley se halla en estos momentos en trámite de negociación al amparo del artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, habiéndose constituido la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía e iniciadas las negociaciones para resolver las discrepancias surgidas en relación con la citada Ley.
- ✓ Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático de las Illes Balears. También esta ley se halla en estos momentos en trámite de negociación al amparo del artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, habiéndose constituido la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears e iniciadas las negociaciones para resolver las discrepancias surgidas en relación con la citada Ley.

## V.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

**V.1.-** A la hora de proceder al análisis del cuerpo de la iniciativa, resulta necesario en primer lugar poner de relieve la relación intrínseca existente entre las políticas en materia de cambio climático y sostenibilidad energética. Tal y como se recoge en Comunicación de la Comisión de 28 de noviembre de 2018, “La transición hacia una economía de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero otorga un papel central a la energía, pues ésta es hoy en día responsable de más del 75 % de esas emisiones”.

De conformidad con este planteamiento, la política en cambio climático de la Unión Europea establece sus objetivos vinculantes en estos dos ámbitos: reducción de gases de efecto invernadero y energía –energía renovable y eficiencia energética-.

Siendo innegable esta interconexión, resulta paradójico que a nivel autonómico la respuesta legislativa al problema del cambio climático no se haya planteado con esa visión integradora y que, habiéndose aprobado este mismo año la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca (en adelante LSECAV), nos encontremos en estos momentos tramitando el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático del País Vasco.

Esta ausencia de una respuesta conjunta conlleva que ambas normas no den una respuesta unitaria y coherente a la problemática del cambio climático y que los instrumentos y medidas establecidos en las mismas se solapen.

Se identifican a continuación algunos de los aspectos en los que se observa este solapamiento:

- ✓ A nivel de estructuras de cooperación interadministrativa, la LSECAV recoge en su artículo 9 unas comisiones de sostenibilidad energética y el Anteproyecto de ley prevé la creación de comisiones especializadas en el seno del Consejo Asesor de Medio Ambiente cuyas funciones pueden resultar coincidentes.
- ✓ La LSECAV recoge en su artículo 14 los instrumentos de planificación en materia energética y el Anteproyecto de ley recoge unos instrumentos de planificación específicos en materia de cambio climático.
- ✓ La LSECAV recoge en su artículo 7 que la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial incluyan estudios de sostenibilidad energética y el Anteproyecto de ley exige que incluyan un informe de evaluación de impacto climático.
- ✓ La LSECAV recoge en su artículo 47 la regulación relativa a acuerdos voluntarios para alcanzar objetivos en materia de sostenibilidad energética, que aparentemente pudieran tener encaje en el Registro de iniciativas de cambio Climático que regula el Anteproyecto de ley, pero no hay ninguna referencia al respecto en el proyecto de norma.
- ✓ La LSECAV recoge la obligatoriedad de realizar auditorías energéticas a determinadas categorías de actividades del sector industrial y de comunicarlas al departamento competente en materia de energía y el Anteproyecto de ley establece la obligatoriedad de inscripción de la huella de carbono a categorías prácticamente equivalentes de actividades del sector industrial.
- ✓ El Anteproyecto de ley regula un sistema de acreditación de la sostenibilidad de edificios que no recoge la regulación relativa a la certificación energética de la LSECAV.
- ✓ Ambas normas reiteran la obligatoriedad de aprobar planes de movilidad para municipios y empresas.
- ✓ El artículo 20 del Anteproyecto de ley reitera las obligaciones que corresponden a las administraciones públicas vascas en materia de energía, conforme a la LSECAV.

Frente a esta duplicidad de obligaciones y trámites impuestos a los distintos operadores jurídicos, tanto la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible inicialmente, como posteriormente la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado han ido perfilando unos principios de simplificación administrativa, proporcionalidad y necesariedad que deben tener el debido reflejo en todos los proyectos normativos.

Establece así la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) los siguientes principios:

Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Artículo 7. Principio de simplificación de cargas.

La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

Estos principios, establecidos en la LGUM para la regulación del ejercicio de las actividades económicas, han sido extrapolados con carácter general para el ejercicio de la actividad normativa por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) que, en su artículo 129, delimita el principio de proporcionalidad de la siguiente manera:

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

Entendemos que la aplicación de los anteriores principios exige valorar la conveniencia de integrar las distintas medidas de intervención recogidas en ambas normas, integración que, de no delimitarse claramente en el propio Anteproyecto de Ley, debiera cuanto menos ser realizada en los desarrollos reglamentarios previstos, para lo cual el Anteproyecto debe prever los mecanismos de incardinación.

En otro orden de cuestiones derivadas también de esta falta de coordinación de ambas normas, debemos tener en cuenta el Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública (PEGIP 2020) que, dentro de su eje estratégico de gestión avanzada, viene desarrollando un proyecto de evaluación y mejora de los órganos colegiados, cuyo objetivo es proponer medidas de racionalización y mejora de los órganos consultivos colegiados y que ha puesto de manifiesto las debilidades de la actual situación, con un número excesivo de órganos colegiados y poca eficacia en su funcionamiento.

Entendemos que los resultados de la fase inicial de valoración de este proyecto, que serán próximamente aprobados por el Consejo de Gobierno, deben servir de reflexión cara a la regulación de las estructuras de cooperación que se derivan de ambos textos normativos.

**V.2.-** Para analizar el Anteproyecto de ley desde el punto de vista de la posible colisión con las competencias estatales, a la vista de lo sucedido con otras normas autonómicas

en la materia, debemos partir de la propia configuración de la competencia en materia de medio ambiente. Al respecto el Tribunal Constitucional viene continuamente reiterando el carácter de regulación mínima que debe darse a la normativa básica estatal en materia de medio ambiente.

Según esta jurisprudencia, *“lo básico «cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos (...). Lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma”* (doctrina reiterada, entre otras, en las SSTC 170/1989, 102/1995 SSTC 13/1998, 90/2000 y 306/2000).

Conforme a este planteamiento, el establecimiento, por parte de la CAPV, de objetivos de reducción de emisiones y de eficiencia energética y utilización de energías renovables más estrictos que los establecidos por la normativa estatal no implicaría una vulneración de la competencia básica del Estado.

Siendo éste uno de los aspectos que ha sido objeto de posicionamiento contrario de la Administración del Estado ante las regulaciones autonómicas, no podemos en este informe pronunciarnos sobre si el planteamiento del Anteproyecto de ley puede plantear algún tipo de conflicto dado que el mismo establece unos objetivos de reducción de emisiones de GEI tomando como base el año 2005, mientras que a nivel estatal y europeo los objetivos se fijan tomando como base el año 1990.

Desconocemos la justificación de esta disparidad en la utilización del año de referencia para el establecimiento de los objetivos de reducción y carecemos también de criterio para saber si con esta disparidad de referencias resultan comparables los objetivos que establece el Anteproyecto de ley con los que fija el Estado, pero consideramos necesario destacar que, en todo caso, los objetivos autonómicos no pueden ser en ningún caso inferiores a los establecidos a nivel del Estado.

Por otro lado, atendida la regulación propuesta en el Anteproyecto de ley en materia de contratación –otro de los ámbitos de conflicto con el Estado–, consideramos que no implica ningún tipo de vulneración al ámbito competencial estatal básico. El Anteproyecto de ley incluye un mandato dirigido a la planificación en materia de contratación del Gobierno Vasco para que proponga las herramientas pertinentes para asegurar la incorporación de los criterios en materia de cambio climático en las licitaciones.

Esta previsión es perfectamente coherente con la regulación vigente en materia de contratación, pues, tal y como reconoce el Informe de la Junta asesora para la

contratación administrativa de Euskadi, la inclusión de cláusulas ambientales en los pliegos de contratación pública está reconocida en la LCSP.

En cuanto a la regulación del Anteproyecto de ley en materia de evaluación ambiental de planes y proyectos, debemos partir de la asentada jurisprudencia del TC en la materia, que ha sido objeto de un amplio análisis en el marco de la tramitación del Proyecto de Ley de Administración Ambiental. Esta jurisprudencia del TC que determina, en materia de impacto ambiental, la posición de la legislación básica estatal, puede resumirse, en cuanto a los aspectos estrictamente procedimentales, en el siguiente pronunciamiento incluido en la STC 53/2017:

*"Consecuentemente, atendiendo a su finalidad y contenido, las disposiciones articuladoras de la evaluación ambiental se encuadran en la materia de medio ambiente, en la que el Estado tiene competencia para regular con carácter básico este instrumento, conforme al artículo 149.1.23 CE, y la Generalitat de Cataluña para establecer normas de desarrollo y adicionales de protección, conforme al artículo 144 y los artículos 111 y 113 EAC. Es obvio, asimismo, que no cabe encuadrarlo, como señala la representación procesal de la Generalitat, en el artículo 149.1.18 CE, que otorga al Estado la competencia exclusiva para regular el «procedimiento administrativo común», ya que no regula la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración, ni establecen con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos, las garantías generales del particular o el régimen de elaboración, validez, ejecución y revisión de los actos administrativos (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32)."*

La regulación del Anteproyecto de ley parece respetar este planteamiento en la medida en que el artículo 21 realiza una remisión a los procedimientos de evaluación ambiental. Sin embargo, la Disposición adicional cuarta contiene una habilitación al Departamento para dictar *"directrices en las que se indiquen las pautas que se deben seguir para la incorporación del cambio climático en la evaluación de impacto ambiental de planes, programas y proyectos"*. Al dictar estas directrices el Departamento deberá respetar la regulación básica estatal y actuar con prudencia sin establecer determinaciones procedimentales, o determinaciones relativas al contenido de los distintos documentos preceptivos en los distintos procedimientos de evaluación ambiental, que puedan suponer una vulneración de dicha regulación.

**V.3.-** En cuanto al análisis del Anteproyecto de ley desde el punto de vista de la posible colisión con las competencias que los TTHH ostentan en ámbitos que regula el Anteproyecto, ya hemos dicho al analizar los antecedentes que el anterior Anteproyecto de Ley de Cambio Climático que fue tramitado por el Departamento fue objeto de cuestiones de competencia planteadas por las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, que dieron lugar a la Decisión 2/2011, de 8 de noviembre.

En aquella ocasión las DDFP argumentaban en contra del Anteproyecto de ley su competencia exclusiva en materia de montes, pero los argumentos utilizados por la Comisión, que justifica la competencia autonómica en base al criterio de la especificidad, son perfectamente extrapolables a otras materias. Afirma así la Comisión:

*"A este respecto, es importante recordar la doctrina constitucional que ya hemos adelantado, sobre el carácter transversal del título competencial medioambiental, dada su proyección al conjunto de recursos naturales. Dicha transversalidad se manifiesta al observar que la materia que nos ocupa -montes- es un*

*soporte físico susceptible de servir a distintas actividades y de constituir el objeto de diversas competencias.*

*Por ello, en el momento de intentar delimitar el ámbito de cada una de las competencias afectadas, debe acudirse al principio de especificidad, para establecer cuál sea el título competencial predominante, por su vinculación directa e inmediata con la materia que se pretende regular. Tal principio, como viene declarando la doctrina constitucional aludida, opera con dos tipos de criterios: el objetivo y el teleológico. El primero atiende a la calificación del contenido material de cada precepto; el segundo, a la averiguación de su finalidad; sin que en ningún caso, el ejercicio de la competencia analizada pueda suponer el vaciamiento de las competencias sectoriales de las otras Administraciones implicadas (STC 102/1995)."*

Además, también se ha pronunciado en diversas ocasiones la Comisión Arbitral sobre el alcance de las competencias en materia de auto-organización, cuestión ésta que también resulta afectada por el Anteproyecto de ley. Esta cuestión ha sido además objeto de análisis por parte de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que se ha pronunciado en los siguientes términos (DCJA 105/2012):

*"... el núcleo intangible de la foralidad –que reconoce la disposición adicional 1º CE, actualiza el artículo 37.3.a) EAPV y tiene reflejo en el artículo 7 a).1 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH) – es el diseño institucional de los territorios históricos.*

*Tanto su configuración interna como las normas que ordenan las relaciones entre sus instituciones de autogobierno –juntas generales y diputaciones forales– constituyen un reducto indisponible de su autonomía institucional constitucionalmente reconocida, límite que resulta infranqueable tanto al legislador estatal como al autonómico.*

*En tanto Administración pública, sin embargo, es posible una intervención del legislador autonómico al servicio de una idea común de la que han de participar todas las administraciones públicas autonómicas, y que se traduce en principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento aplicables a todas ellas.*

*Bajo el prisma del artículo 10.2 EAPV, la autonomía organizativa de los órganos forales no ha de concebirse como una esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente del legislador autonómico en cuanto institución que forma parte de los poderes del País Vasco, siempre que no cuestione sus rasgos organizativos ni desdibuje la imagen identificable de sus régimen foral tradicional, encuentre adecuado soporte en preceptos constitucionales y tenga carácter principal."*

Con base a estos parámetros, podemos considerar que la regulación del Anteproyecto de ley y las obligaciones que se imponen a las DDFF no implican vulneración alguna de sus competencias exclusivas.

Tampoco se aprecia que exista conflicto competencial en la regulación que el Anteproyecto de ley plantea en el tema de la fiscalidad, ya que ésta se contempla en términos generales, como una simple habilitación –innecesaria por otro lado- para el estudio de posibles medidas fiscales.

Tan solo el artículo 27 del Anteproyecto de ley, entendemos que por error, contiene una formulación que pudiera ser interpretada como una obligación al establecimiento de bonificaciones fiscales por la adopción de medidas de sostenibilidad de edificios, cuestión que se aconseja reformular.

**V.4.-** En relación con la posible incidencia del Anteproyecto de ley en las competencias municipales, debemos partir del reconocimiento de las competencias municipales que realiza la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE).

Así, en primer lugar, atendido el objeto de la norma, dicha ley reconoce a los Ayuntamientos, como competencia propia, la de ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, incluida la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. Pero junto a ésta, dado el innegable carácter transversal de la política en materia de cambio climático, son varias más las competencias reconocidas como propias de los ayuntamientos por la LILE que se ven implicadas en la iniciativa normativa: Ordenación y gestión de la protección civil; Planificación, programación y gestión de viviendas; Ordenación, gestión, ejecución y disciplina en materia urbanística; Promoción, gestión, defensa y protección de la salud pública; Ordenación, gestión, prestación y control de los servicios en el ciclo integral del agua de uso urbano; Ordenación, gestión y prestación del servicio de alumbrado público, limpieza viaria, acceso a núcleos de población y pavimentación de vías urbanas, así como parques y jardines; Ordenación, gestión, prestación y control de los servicios de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos o municipales, así como planificación, programación y disciplina de la reducción de la producción de residuos urbanos o municipales; Ordenación, planificación, programación, gestión, disciplina y promoción de los servicios urbanos de transporte público de personas; Ordenación, gestión, disciplina y promoción en vías urbanas de su titularidad de la movilidad y accesibilidad de personas, vehículos, sean o no a motor, y animales, y del transporte de personas y mercancías; Planificación, ordenación y gestión de políticas en materia de cooperación para el desarrollo.

Teniendo en cuenta esta larga lista de competencias municipales que guardan relación con la aplicación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, tal y como se reconoce en la propia Exposición de Motivos del Anteproyecto de ley y en la Memoria justificativa, la implicación de los municipios de la CAPV en los retos que esta problemática plantea está siendo muy activa y ha venido siendo canalizada, entre otras vías, por la Red Vasca de Municipios Sostenibles Udalsarea 2030, integrada por 128 municipios de la CAPV.

En este marco, el Anteproyecto de ley no realiza ninguna nueva atribución de competencia propia a favor de las entidades locales. Pero por otro lado, teniendo en cuenta las afecciones que se derivan de la norma que, tal y como hemos anticipado, se centran en la exigencia de elaboración de planes de cambio climático y de movilidad sostenible por parte de los entes locales, en la integración de la variable climática en el planeamiento y en la exigencia de medición de la huella de carbono y su inscripción en el Registro Vasco de iniciativas de cambio climático, puede también afirmarse que las limitaciones que la norma impone a los ayuntamientos en el ejercicio de sus competencias propias respetan la proporcionalidad exigida en la LILE.

**V.5.-** Uno de los aspectos centrales del Anteproyecto de ley es el de la regulación relativa a la planificación en materia de cambio climático, con dos instrumentos fundamentales, la Estrategia Vasca de Cambio Climático y los planes de acción que, con periodicidad quinquenal, se aprobarán en desarrollo de la citada Estrategia.

De conformidad con el artículo 12.2 del Anteproyecto de ley, la estrategia debe contener los objetivos de reducción de emisiones, los objetivos de ahorro energético y los de producción y consumo de energía renovable. De conformidad con el artículo 14, estos objetivos deben ser actualizados al menos cada 10 años en los planes de acción.

La propia ley sin embargo ya plantea unos objetivos mínimos a cumplir en 2030 de reducción de emisiones de GEI y de reducción de “energía primaria”, que deberán ser en todo caso respetados por la Estrategia Vasca de Cambio Climático.

Los planes de acción por su parte, conforme al artículo 15, deben concretar las cuotas quinquenales de reducción de emisiones de GEI y de eficiencia energética y utilización de energías renovables.

Conforme al artículo 13.3 *“Las determinaciones de los planes de acción obligan a las distintas administraciones públicas vascas y a los agentes sociales y económicos que desarrollen su actividad en este ámbito”* y, conforme al artículo 15.1, las cuotas quinquenales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero incluidas en los planes de acción tienen carácter vinculante.

La vinculación de algunas de las determinaciones de estos instrumentos de planificación obliga a reflexionar sobre su verdadera naturaleza jurídica, máxime si tenemos en cuenta que el régimen sancionador califica como infracciones los incumplimientos de estos deberes de reducción (sobre esta cuestión se incidirá al analizar el régimen sancionador).

Para ello debemos partir de la existencia, ya indubitada, de una tercera vía de actuación administrativa, la de la planificación, junto a las tradicionales de la aprobación de reglamentos y de actos administrativos.

Los planes vendrían así a ordenar la actividad de la administración pública, estableciendo técnicas de previsión con el objetivo de conseguir unos fines u objetivos determinados. La planificación vendría a ser una metodología de gobierno y administración, para orientar e incluso ordenar racionalmente las acciones a desarrollar en el futuro con las miras puestas en el cumplimiento de unos fines u objetivos concretos que el propio plan también determina.

Atendido sin embargo el contenido previsto para los planes de acción en cambio climático no parece que éstos se quieran limitar a este alcance planificador y orientador de políticas, sino que pretenden incluir limitaciones vinculantes dirigidas, según el propio artículo 13 *“a las distintas administraciones públicas vascas y a los agentes sociales y económicos”*.

Esto obliga a reflexionar sobre su caracterización como reglamentos o disposiciones de carácter general, entendidas, según la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, como aquellos instrumentos jurídicos que contengan normas jurídicas que innoven el ordenamiento jurídico, en cuanto que son susceptibles de una pluralidad indefinida de aplicaciones.

En la medida en que los planes contengan con carácter vinculante las cuotas quinquenales de reducción de emisiones de GEI y de eficiencia energética y utilización de energías renovables, estas determinaciones implican una innovación del ordenamiento jurídico y convierten a los planes de acción en documentos heterogéneos que contienen, junto a contenidos propios de los instrumentos de planificación, contenidos propios de las normas.

Ahora bien, tampoco podemos dejar de apuntar la dificultad que consideramos plantea en la práctica la determinación de los sujetos obligados por el establecimiento de estos objetivos vinculantes.

Si los planes de acción en cambio climático siguen el planteamiento de los instrumentos europeos y estatales, los objetivos vinculantes que los planes van a contener lo serán con carácter general, para toda la comunidad autónoma, pero sin que incluyan un desglose de objetivos concretos para los distintos sujetos, tanto públicos como privados, obligados por los planes. En esta tesitura, resulta difícil establecer mecanismos de exigencia de responsabilidades en casos de incumplimiento, por lo que la vinculación pierde fuerza.

Si por el contrario, es voluntad del Departamento que estos planes establezcan objetivos para concretos sujetos obligados, resulta aconsejable que se indique así, de modo expreso, en el Anteproyecto de ley.

En cuanto a la regulación relativa al procedimiento de aprobación de estos instrumentos, procede apuntar en primer lugar que el Anteproyecto de ley regula el procedimiento de aprobación de los planes de acción pero no el procedimiento de aprobación de la estrategia, por lo que deberá subsanarse esta deficiencia.

De todos modos, la regulación relativa al procedimiento de aprobación deberá adaptarse a la naturaleza jurídica que finalmente tengan estos instrumentos, en base al contenido previsto y a su grado de vinculación.

**V.6.-** Otro de los aspectos de la regulación contenida en el Anteproyecto de ley que exigen una reflexión es el relativo al establecimiento en el capítulo VI de un completo régimen sancionador, con tipificación autónoma de infracciones y establecimiento de sanciones, que pueden alcanzar los 2.500.000€.

Y debemos partir al hacerlo de la doctrina constitucional sobre la materia, recogida en la STC 130/2013, FJ 13:

*“debemos comenzar recordando que la doctrina de este Tribunal en relación con las infracciones y sanciones ha reiterado la conexión existente entre la competencia sobre la materia específica de que se trate y la competencia para establecer el régimen sancionador propio de dicha materia. De esta manera, la competencia del Estado para regular el régimen sancionador en una materia determinada tendrá el alcance que tenga su competencia normativa –básica o de legislación plena– en dicha materia. Correlativamente, «las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 C.E., básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1)» (STC 87/1985, de 16 de julio [RTC 1985, 87], FJ 8). Por otra parte, el art. 149.1.1 CE opera como un límite específico y excepcional, que tiene por finalidad asegurar la igualdad en el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes constitucionales, debiendo concurrir dos condiciones para que entre en juego: «en primer lugar, la existencia de un esquema sancionatorio estatal, que afecte a estos derechos y deberes constitucionales, y, en segundo lugar, que la normativa sancionadora autonómica suponga una divergencia cualitativa sustancial respecto a esa normativa sancionadora estatal que produzca una ruptura de la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio que pueda calificarse además de irrazonable y desproporcionada al fin perseguido por la norma autonómica» (STC 136/1991 [RTC 1991, 136], FJ 1).”*

Y debemos asimismo poner de manifiesto que, en el ámbito material objeto del Anteproyecto de ley -medio ambiente-, el Estado tiene competencia para dictar legislación básica. Además de ello, debemos asimismo reflejar que la regulación estatal aplicable en materia de cambio climático ha sido dictada en el ejercicio de esta competencia y en el de la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Ello implica que, en aplicación de los anteriores criterios del TC, la habilitación de la CAPV para establecer un régimen sancionador en materia de cambio climático se encuentra limitada por el esquema sancionador de ámbito estatal establecido en la materia.

Y con ello, procede verificar que ni la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, ni el Proyecto de Ley estatal de Cambio Climático y Transición Energética establecen ningún régimen sancionador. Ahora bien, tanto la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, como el resto de normas ambientales dictadas por el Estado con carácter de legislación básica sí establecen regímenes sancionadores, por lo que puede defenderse que el establecimiento de un elenco autonómico de infracciones y sanciones en materia de cambio climático encajaría dentro de ese *“esquema sancionatorio”* estatal básico, sin que ello provoque *“divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio”*.

Además, el hecho de que la Administración del Estado no haya planteado discrepancias en éste aspecto del régimen sancionador en cuanto a otras normas autonómicas aprobadas que también establecen un régimen sancionador, avalan esta interpretación.

En cuanto a la concreta regulación de las infracciones, tal y como anteriormente se ha apuntado en este informe, la tipificación como infracción del incumplimiento del deber de reducción de emisiones de GEI exige, para poder determinar su autoría, que estas reducciones vinculantes resulten exigibles a un concreto sujeto, persona física o jurídica.

**V.7.-** El Anteproyecto de ley crea y regula la Oficina de Cambio Climático y establece que estará adscrita a la Sociedad Pública de Gestión Ambiental, Ihobe, S.A. En relación con esta cuestión de la adscripción, nos parece interesante reflexionar sobre el carácter de las sociedades públicas y sobre las funciones que les corresponde desarrollar en el complejo entramado del sector público.

Al respecto, si bien no existe a nivel autonómico una regulación aplicable en la materia, al margen de la escueta clasificación institucional recogida en la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco<sup>1</sup>, el Anteproyecto de ley del sector público vasco, que fue objeto de tramitación interna en la anterior legislatura, delimitaba las sociedades públicas por ser aquellas que desarrollan una actividad económica mediante la producción de bienes o la prestación de servicios y su tráfico en el mercado en términos equivalentes a la iniciativa privada.

Es por tanto la especialidad del servicio prestado –el desarrollo de una actividad económica y su tráfico en el mercado en términos equivalentes a la iniciativa privada– lo que justifica la creación de las sociedades públicas y, consecuentemente, la atribución de una determinada función a las mismas.

Las funciones que se encomiendan a la Oficina Vasca de Cambio Climático en el Anteproyecto de ley no implican el desarrollo de ningún tipo de actividad económica y no conllevan ningún tipo de especialidad que haga desaconsejable que se puedan desarrollar en el ámbito de la Administración General.

A salvo por tanto de una mayor justificación de esta alternativa en el expediente, se considera que las funciones a desarrollar aconsejan que la Oficina Vasca de Cambio Climático se adscriba al departamento competente en materia de medio ambiente y cambio climático.

**V.8.-** Al margen de estas cuestiones que se consideran las de mayor calado, se indican a continuación otra serie de observaciones al articulado:

- ✓ El artículo 2 regula el ámbito de aplicación de la norma con un doble criterio, uno territorial –actividades que se desarrollan en el ámbito de la CAPV- y otro subjetivo –categorías de sujetos obligados por la norma-, sujetos que deben cumplirla, según la redacción del precepto.

Este doble catalogación induce a confusión pues, tal y como está planteado el precepto, pudiera entenderse que ambas condiciones tienen carácter acumulativo a la hora de definir el ámbito de aplicación de la norma. Frente a esta interpretación sin embargo no parece que todas las obligaciones que se imponen a las AAPP deriven del hecho de que desarrollen actividades que cumplan las condiciones del apartado 1 del artículo, por lo que se aconseja su revisión.

---

<sup>1</sup> Decreto legislativo 1/1997, de 11 de noviembre

- ✓ El artículo 5 regula el ejercicio de competencias entre las distintas administraciones públicas vascas, pero no realiza una delimitación efectiva de las que corresponden a los distintos ámbitos competenciales y debemos en realidad acudir al resto del articulado para poder establecer esta delimitación.

Este tipo de artículos, si bien resultan habituales en las normas de rango legal no aportan la necesaria certeza a la distribución competencial entre las distintas administraciones, certeza que, tras la aprobación de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE), resulta si cabe más necesaria.

Por otro lado, el apartado 4 del artículo establece que las administraciones públicas vascas “*otorgarán un papel fundamental*” a la Oficina de Cambio Climático y a las comisiones que la ley crea. Teniendo en cuenta las funciones que corresponden a la Oficina, entendemos que lo que el precepto pretende es que las distintas administraciones públicas tengan en cuenta las proyecciones de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y los escenarios climáticos que la Oficina elabore. Se considera en este sentido más correcto reformular el precepto, estableciendo un mandato directo vinculado a las competencias de la oficina que deban ser determinantes en las actuaciones de las administraciones públicas.

- ✓ El artículo 7 regula las funciones que en materia de cambio climático se atribuyen al Consejo Asesor de Medio Ambiente, regulado en el Proyecto de Ley de Administración Ambiental. Prevé en su apartado 2 la creación de comisiones especializadas en materia de cambio climático.

Este planteamiento resulta coherente con el que realiza Ley de Administración Ambiental, si bien en este se utiliza el concepto de Secciones en lugar de comisiones especializadas. Al margen de esta precisión terminológica las previsiones del Anteproyecto de ley en cuanto a la composición de la sección de cambio climático, tiene perfecto encaje con la amplia composición del Consejo Asesor de Medio Ambiente prevista en el Proyecto de Ley.

- ✓ El artículo 23 crea el Registro Vasco de Iniciativas de Cambio Climático y establece la obligatoriedad de la inscripción para determinados supuestos, entre los que se encuentra la inscripción de la huella de carbono anual de la entidad. Salvo error por nuestra parte, no existe un procedimiento formalmente aprobado de cálculo de la huella de carbono, que resultaría necesario a efectos de garantizar la fiabilidad de las inscripciones en el registro, por lo que resultaría aconsejable una habilitación expresa al respecto.
- ✓ Sucede algo similar con la exigencia de certificación de eventos recogida en el artículo 19, que exige determinar la concreta certificación exigida.
- ✓ El Anexo recoge algunas definiciones tales como emisiones difusas y no difusas, movilidad sostenible o presupuesto de carbono que resultan innecesarias dado

que no tienen un reflejo en el Anteproyecto de ley. Contrariamente, se echan en falta las relativas a energía primaria e infraestructuras críticas.

- ✓ La Disposición Final Segunda del Anteproyecto de Ley establece la entrada en vigor de la totalidad del texto normativo a los 4 meses de su publicación. Sin embargo, algunas de las disposiciones adicionales anteriores conceden un plazo mayor para la aprobación de desarrollos reglamentarios que resultan necesarios para la aplicación de algunas de las previsiones de la norma, tales como la incorporación de la perspectiva climática en la elaboración de los presupuestos o en la elaboración normativa. Resulta necesario por tanto realizar las oportunas salvaguardas al respecto al regular la entrada en vigor de la norma.
- ✓ Se han detectado algunos aspectos del Anteproyecto de ley que no guardan la debida coherencia con los Proyectos de Ley de Administración Ambiental y Conservación del Patrimonio Natural recientemente aprobados, además de lo ya manifestado en cuanto a las secciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente.

Así, el artículo 20 del Anteproyecto de ley, cuando establece la acción ejemplarizante de las administraciones públicas vascas en materia de “espacios naturales protegidos” no parece haber recogido la clasificación de espacios protegidos que realiza el Proyecto de Ley de Conservación del Patrimonio Natural.

Por su parte, el artículo 34.2 del Anteproyecto de ley alude a la planificación en materia de residuos que debe elaborar el departamento competente en materia de residuos, cuando el Proyecto de Ley de Administración Ambiental ha dejado en manos de los TTHH la planificación en materia de residuos.

## VI.- CUESTIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA Y OTRAS CUESTIONES FORMALES

En el aspecto de técnica normativa, deben respetarse las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones (aprobadas por el Consejo de Gobierno en su sesión del día 23 de marzo de 1993 y declaradas expresamente vigentes por la Ley 8/2003) y además conviene mantener el rigor y la coherencia en la utilización de términos a lo largo del articulado. En base a todo ello y a otras consideraciones convenientes a fin de mejorar la calidad del producto normativo, cabe efectuar las siguientes observaciones:

- ✓ La división de los artículos en párrafos sigue correctamente las reglas de división de artículos e identificación de párrafos establecidas por la directriz tercera de las anteriormente mencionadas Instrucciones, salvo en los artículos 20 y 23. En relación con este último, se aconseja valorar la conveniencia de dividirlo en dos debido a que las subdivisiones que contiene dificultan la adecuada identificación de las enumeraciones tabuladas que contiene.
- ✓ Se debe revisar la utilización del concepto “Gobierno Vasco” y mantenerlo tan solo en aquellos casos en los que resulte adecuado teniendo en cuenta que el Gobierno Vasco es, conforme a la Ley 7/1981, de 30 de junio, “de Gobierno” el

órgano colegiado integrado por el Lehendakari y los Consejeros. Frente a ello, la clasificación de la administración de la CAPV, establecida en la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco<sup>2</sup> se refiere a la administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi o a la Administración General y Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Consecuente con lo anterior, se debe sustituir la formulación departamento o departamentos “del Gobierno Vasco” por departamento o departamentos “de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco”.

- ✓ Se aconseja identificar correctamente el Régimen Europeo de Comercio de Emisiones, con referencia a su normativa reguladora, Directiva 2003/87/CE.
- ✓ Consideramos que el artículo 18, relativo a la integración de la perspectiva climática en la elaboración normativa, tiene mejor encaje en el Capítulo IV, relativo a la integración del cambio climático en las políticas sectoriales y territoriales. Opinamos asimismo que su regulación debiera limitarse a la elaboración normativa, pues la integración en los instrumentos de ordenación territorial está posteriormente regulada con mayor detalle en el artículo 31.
- ✓ Resulta también irregular la ubicación de la regulación relativa al Registro Vasco de iniciativas de Cambio Climático en medio de los distintos artículos que van desgranando los distintos ámbitos en los que se debe integrar la perspectiva de cambio climático. Considerando que el Registro puede afectar a todos estos artículos, se aconseja ubicarlo al final del capítulo, junto con la regulación relativa al Sistema Vasco de Observación de Cambio Climático.
- ✓ El apartado 6 del artículo 45 reitera la regulación contenida en el apartado 2 del mismo artículo.
- ✓ En el artículo 47.4, que tipifica las infracciones leves, los apartados indicados con letras minúsculas no siguen el orden alfabético. Se ha introducido un apartado g) con anterioridad al apartado b).
- ✓ Se observa asimismo un error ortográfico en la DISPOSICIÓN ADICIONAL SEXTA, que aparece como SESTA, formulación ésta que no ha sido localizada en el Diccionario de la Real Academia.

El Anteproyecto de ley realiza un uso correcto del lenguaje no sexista, conforme al artículo 18.4 de Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

## VII.- TRAMITACIÓN

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

En concreto, la aprobación previa del Anteproyecto de Ley ha respetado el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013, por el que se aprueban las medidas para

---

<sup>2</sup> Decreto legislativo 1/1997, de 11 de noviembre

la elaboración bilingüe de las disposiciones de carácter general que adopten la forma de Ley, Decreto legislativo, Decreto u Orden, habiendo sido objeto de aprobación previa la versión bilingüe del proyecto. El Anteproyecto de ley ha sido asimismo remitido al Parlamento, de conformidad con al artículo 56.1 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, modificado por la Ley 8/2016, de 2 de junio.

En el expediente han sido incorporadas las memorias preceptivas necesarias hasta el momento.

Por otro lado, la tramitación que debe seguir el Anteproyecto de ley hasta su aprobación definitiva está perfectamente desarrollada en la Orden de inicio.

En relación a la misma, procede sin embargo analizar el alcance del Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, previsto en dicha Orden y que ha sido objeto de controversia en la tramitación de los dos proyectos de ley recientemente aprobados.

Y para ello, nada mejor que transcribir la valoración realizada por la COJUAE en su Dictamen:

84. *Tal y como hemos adelantado, el informe emitido por la CGLE, su finalidad y consecuencias, merecen un análisis específico.*
85. *El propio informe comienza manifestando que se expide tras solicitud realizada por el departamento de acuerdo con lo establecido en el artículo 91 de la LILE, el cual establece que serán objeto de informe previo preceptivo por la CGLE los anteproyectos o proyectos de disposiciones de carácter general que afecten específicamente a competencias propias de los municipios.*
86. *El informe advierte, no obstante, que, al tratarse de un anteproyecto de ley, se debe tener especialmente en cuenta el artículo 90 LILE “en cuanto que prevé el ‘funcionamiento de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi cuando actúa como órgano de alerta temprana’, cuya regulación es especialmente importante teniendo en cuenta que la propuesta normativa objeto de análisis por esta Comisión es, en esta ocasión, un anteproyecto de Ley, que se despliega sobre una materia especialmente sensible al ámbito de la autonomía municipal y de las competencias propias de tales entidades locales”.*
87. *Incluye un primer epígrafe centrado en el papel y función de la CGLE en relación con los anteproyectos de ley, y resalta la importancia de este caso por ser el primer anteproyecto de ley que se somete a su consideración.*
88. *La intervención como órgano de alerta temprana, contemplada en los artículos 88.1.a) y 90 de la LILE, se caracteriza tanto por el rango de las iniciativas que deben ser sometidas a esa intervención como por el objeto de esa intervención, dirigido a “concluir si, a su juicio, se produce o no una merma o vulneración de la autonomía local”.*
89. *Añade, asimismo, que “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”.*

90. *Pues bien, esta Comisión Jurídica estima, atendiendo a la coherencia interna de la LILE, así como a la finalidad explicitada en su artículo 1, que la expresión “exclusivamente a competencias propias municipales” no excluye del mecanismo de alerta temprana la normativa sectorial que ordena un sector y establece –como es el caso– la ordenación de las competencias entre los diferentes niveles administrativos de la Comunidad Autónoma.*
91. *El anteproyecto que nos ocupa, por tanto, se encuentra en el ámbito de aplicación del artículo 90.1 de la LILE dado que incide de modo significativo sobre una de las competencias propias de los municipios previstas en el artículo 17.1 de la LILE. Concretamente, la prevista en su apartado 8: ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, incluida la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.*

Entiende por tanto la COJUAEE que no cabe una interpretación estricta del ámbito del Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi actuando como órgano de alerta temprana y que, atendido el rango normativo y la afección de la regulación propuesta a las competencias municipales, procede considerar su informe en el marco de lo establecido en el artículo 90 de la LILE.

De conformidad con este planteamiento, deberá ser este el alcance del informe a solicitar a la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi en el momento procedural oportuno.

Esto es cuanto tenemos que informar, siempre sometido a mejor criterio fundado en Derecho.

En Vitoria-Gasteiz,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE POR:  
LA ASESORÍA JURÍDICA  
LA DIRECTORA DE SERVICIOS