



**SRA. CONSEJERA DE DESARROLLO ECONÓMICO,
SOSTENIBILIDAD Y MEDIO AMBIENTE**

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 27 de abril de 2023, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 49/2023, relativa al **anteproyecto de Ley de transición energética y cambio climático**. (Ref.: **DNCG_LEY_1013/21_05**).

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión la vocal Sra. Pérez Ovejero.

PRESIDENTE:

D. Sabino Torre Díez.

VICEPRESIDENTE:

D. Xabier Unanue Ortega.

VOCALES:

D.^a M.^a Teresa Astigarraga Goenaga.

D.^a Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.

D. Iñaki Calonge Crespo.

D.^a M.^a Jesús Urkiola Mendibil.

D.^a M.^a Lourdes Pérez Ovejero.

D.^a Mirari Erdaide Gabiola.

D.^a Jaione Juaristi Sánchez.

SECRETARIO:

D. Jesús M.^a Alonso Quilchano.

DICTAMEN N.º 67/2023

ANTECEDENTES	2
DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO.....	6
INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN.....	12
MARCO NORMATIVO	12
ASPECTOS COMPETENCIALES	18
I En relación con el Estado	18
II En relación con los territorios históricos	25
III En relación con los municipios	28
PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN.....	29
ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY.....	39
I Observaciones generales del anteproyecto.....	39
II Observaciones al articulado	49
A) Gobernanza.....	49





B) Planificación	53
C) Neutralidad climática.....	57
D) Medidas de adaptación al cambio climático	63
E) Instrumentos transversales	66
F) Parte final.....	69
III Técnica normativa.....	71
A) Consideraciones comunes a varios preceptos.....	71
B) Observaciones sobre la exposición de motivos	73
C) Observaciones sobre la parte dispositiva y la final.....	74
CONCLUSIÓN	78

ANTECEDENTES

1. El 28 de febrero de 2023 ha tenido entrada en la Comisión la Orden del 13 de enero anterior de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente por la que se solicita a esta Comisión que dictamine el anteproyecto de Ley de transición energética y cambio climático.
2. Junto con la citada orden de remisión y el texto del anteproyecto sometido a consulta, en el expediente recibido figuran los documentos relevantes que se enumeran a continuación:
 - a) Orden de 29 de enero de 2021 de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente por la que se somete a consulta pública previa la elaboración del anteproyecto de ley.
 - b) Aportaciones de don Javier Martínez Vadillo de fecha 5 de febrero de 2021, de don Igor Bernaola Abásolo de fecha 17 de febrero de 2021, a las que adjunta un anexo de la misma fecha, y del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro de fecha 16 de marzo de 2021.
 - c) Orden de 24 de febrero de 2021 de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente por la que se inicia el procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley.
 - d) Memoria justificativa del proyecto, elaborada por la Viceconsejera de Sostenibilidad Ambiental, fechada el 30 de noviembre de 2021.



- e) Memoria económica elaborada por el Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático, con fecha 1 de diciembre de 2021.
- f) Orden de 14 de diciembre de 2021 de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente por la que se aprueba con carácter previo el anteproyecto de ley, al que se adjuntan los correspondientes textos en castellano y en euskera.
- g) Informe elaborado por la Asesoría Jurídica del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, fechado el 14 de diciembre de 2021.
- h) Informe jurídico de la Dirección de Servicios del órgano proponente, de 13 de junio de 2022.
- i) Informe de impacto en función del género de fecha 14 de diciembre de 2021.
- j) Resolución de 23 de diciembre de 2021 del Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático por la que somete a trámite de audiencia e información pública el anteproyecto de ley.
- k) Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales de fecha 23 de diciembre de 2021.
- l) Resolución de 10 de enero de 2022 del Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático por la que somete a trámite de audiencia e información pública el anteproyecto de ley.
- m) Informe de Emakunde fechado el 19 de enero de 2022.
- n) Informe 1/2022, de 2 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Pública (en adelante, JCCP).
- o) Alegaciones de la Fundación Azti registradas el 3 de febrero de 2022.
- p) Aportaciones registradas en Irekia por Peter, fechadas el 10 y 14 de febrero de 2022.
- q) Aportación registrada en Irekia por la Plataforma de Edificación Pasivhaus, de fecha 14 de febrero de 2022.



- r) Escrito de la Directora de Servicios del Departamento de Trabajo y Empleo de 18 de febrero de 2022 que comunica la no presentación de alegaciones.
- s) Alegaciones de la Diputación Foral de Bizkaia fechadas el 18 de febrero de 2022.
- t) Alegaciones de la Diputación Foral de Gipuzkoa de 23 de febrero de 2022.
- u) Alegaciones de la Federación Española de la Recuperación y el Reciclaje (FER) de 24 de febrero de 2022.
- v) Alegaciones del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro de fecha 24 de febrero de 2022.
- w) Alegaciones de Petróleos del Norte S.A. (PETRONOR) de fecha 24 de febrero de 2022.
- x) Alegaciones de Iberdrola España, S.A., de fecha 24 de febrero de 2022.
- y) Alegaciones de don Aitor Urresti González de fecha 28 de febrero de 2022.
- z) Alegaciones de la Aclima-Cluster de industrias de medio ambiente de Euskadi, de fecha 28 de febrero de 2022.
- aa) Alegaciones de Mercadona S.A., de fecha 28 de febrero de 2022.
- bb) Alegaciones de don Hipólito Bilbao Intxaurreaga y otros, de fecha 28 de febrero de 2022.
- cc) Alegaciones del Servicio de Patrimonio Natural de la Viceconsejería de Sostenibilidad Ambiental, de fecha 28 de febrero de 2022.
- dd) Alegaciones de Greenpeace España, de fecha 28 de febrero de 2022.
- ee) Alegaciones de Ekologistak Martxan Bizkaia, de fecha 28 de febrero y 2 de marzo de 2022.
- ff) Alegaciones del Sindicato ELA.
- gg) Alegaciones del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda, y Transportes, de fecha 1 de marzo de 2022.
- hh) Alegaciones de EUDEL, de fecha 11 de marzo de 2022.



- ii) Segundo borrador del anteproyecto de ley con fecha de 31 de marzo de 2022.
- jj) Alegaciones del Consejo Vasco de la Competencia de fecha 8 de abril de 2022.
- kk) Informe de normalización lingüística, de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, de fecha 20 de abril de 2022.
- ll) Informe de respuesta a las alegaciones remitidas, de fecha 27 de abril de 2022.
- mm) Memoria de la Agencia Vasca del Agua (URA) sobre la modificación de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de aguas, de fecha 5 de mayo de 2022.
- nn) Tercer borrador del anteproyecto de ley con fecha 15 de junio de 2022.
- oo) Informe de respuesta a las alegaciones remitidas, de fecha 27 de junio de 2022.
- pp) Informe del Consejo del Agua del País Vasco de fecha 5 de julio de 2022.
- qq) Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, de fecha 14 de julio de 2022.
- rr) Dictamen del Consejo Económico y Social (en adelante, CES), de fecha 27 de julio de 2022.
- ss) Certificación de la Secretaría de Landaberi del informe favorable del anteproyecto, aprobado en la sesión celebrada el 1 de agosto de 2022.
- tt) Memoria del procedimiento de elaboración del anteproyecto de 1 de septiembre de 2022.
- uu) Memoria económica de fecha 1 de septiembre de 2022.
- vv) Acta de la reunión de la Comisión Bilateral celebrada el 20 de septiembre de 2022.
- ww) Plan de actuación inicial sobre la creación de ente público de derecho privado Ihobe-Agencia Vasca del Medio Ambiente, de fecha 20 de septiembre de 2022.



- xx) Cuarto borrador del anteproyecto de ley con fecha 5 de octubre de 2022.
- yy) Certificación de la Secretaria del Consejo del Agua del País Vasco, de fecha 13 de octubre de 2022.
- zz) Informe de la Dirección de Presupuestos, de fecha 22 de noviembre de 2022,
- aaa) Informe 50/2022, de 20 de diciembre, de la Dirección de Función Pública.
- bbb) Informe de la Dirección de Administración Tributaria, de fecha 24 de enero de 2023.
- ccc) Memoria complementaria del procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley, de fecha 1 de febrero de 2023.
- ddd) Quinto borrador del anteproyecto de ley con fecha 1 de febrero de 2023.
- eee) Memoria económica de 1 de febrero de 2023.
- fff) Informe de la Oficina de Control Económico (OCE) de fecha 16 de febrero de 2023.
- ggg) Memoria final del procedimiento de elaboración de la norma, de 24 de febrero de 2023.

DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

3. El anteproyecto consta de exposición de motivos, 48 artículos agrupados en seis capítulos, ocho disposiciones adicionales, una disposición transitoria, cuatro disposiciones finales y un anexo.
4. La exposición de motivos se estructura en nueve epígrafes. El epígrafe I cita los principales foros, instrumentos y acuerdos internacionales¹ que, en los últimos 6 años, dan cuenta del enorme impacto que sufriría el planeta si se produce un calentamiento global superior al 1,5º C, así como de la necesidad de que se produzcan importantes reducciones de CO2 y otras emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI), en las próximas décadas. El epígrafe II cita las principales normas e instrumentos elaborados por las distintas instituciones

¹ El Acuerdo de París de 2015, el informe especial del Grupo Intergubernamental de expertos sobre el cambio climático de las Naciones Unidas del 2018 (IPCC), y la 26ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de noviembre de 2021, conocida como COP26 Glasgow.



de la Unión Europea que acogen las estrategias encaminadas a conseguir el objetivo de neutralidad climática para el 2050² y el compromiso de reducción de emisiones de un 55% respecto al año 1990 en 2030.

5. El epígrafe III se centra en los documentos y normas estatales con relevancia en este ámbito, como son, la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, la Estrategia a Largo plazo para una economía española moderna, competitiva, y climáticamente neutra en 2050 (ELP 2050), así como el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC 2021-2030). El epígrafe IV enumera las principales acciones llevadas a cabo por la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) para unirse al compromiso global de lograr un territorio y una sociedad neutros en carbono y más resilientes, a partir de julio de 2019, con la declaración formal de emergencia climática por parte del Gobierno Vasco, con la adhesión al Pacto Verde Europeo en diciembre de 2019, con la aprobación en octubre de 2021 de del Plan de Transición Energética y Cambio Climático 2021-2024 y con el lanzamiento del programa Basque NEtZero Industrial Super Cluster para ser pioneros en la descarbonización de la industria.
6. El epígrafe V resume los principales hitos que engloban el objetivo de la transición energética hacia un escenario con cero emisiones netas, entre ellas, las medidas de ahorro y eficiencia energética, fomento de la energía circular, avanzar en la descarbonización haciendo sostenibles sectores como el de la edificación, la industria y la movilidad. El epígrafe VI constata las consecuencias inevitables que se esperan del cambio climático y la necesidad de fortalecer el sistema institucional y económico para aliviar sus efectos y costes en pos de la resiliencia del territorio.
7. En el epígrafe VII se sostiene que el reto que se presenta exige transformaciones profundas de las bases de la economía, de los procesos productivos, del consumo, así como implementar nuevas estrategias empresariales y modelos de negocio sostenibles y todo ello bajo un criterio de transición justa. El epígrafe VII señala el amparo legal de la iniciativa normativa y el contenido por capítulos. Finalmente, el epígrafe IX justifica la necesidad y eficacia de la norma, su adecuación a los principios de buena regulación, su coherencia con el resto del ordenamiento estatal, europeo e internacional, así como el cumplimiento del

² La Comunicación de la Comisión Europea de 11 de diciembre de 2019 titulada “el Pacto Verde Europeo”, la Legislación europea sobre el clima (REGLAMENTO (UE) 2021/1119 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) nº 401/2009 y (UE) 2018/1999), un paquete de medidas normativas denominado “Fit for 55” elaborado por la Comisión Europea en diciembre de 2020.



principio de transparencia en la elaboración de la norma y de simplificación de las cargas administrativas.

8. La parte dispositiva comienza con el capítulo I (“Disposiciones generales”), comprensivo de los artículos 1 a 3, en los que identifica el objeto y finalidades de la norma, (artículo 1), los principios en los que se fundamenta (artículo 2) y las definiciones de conceptos que usa la norma que el artículo 3 remite al anexo.
9. El capítulo II (“Gobernanza”) comprende los artículos 4 a 9, referidos al modo de ejercicio de las competencias y funciones de las administraciones públicas vascas (artículo 4); la creación de las comisiones de transición energética y cambio climático en el seno de las administraciones vascas con competencias en la materia y la relación de sus funciones (artículo 5); la asignación de la coordinación interinstitucional en la materia objeto de la norma al Consejo Vasco de Políticas Públicas (artículo 6); la creación de la Oficina Vasca de Transición Energética y Cambio Climático y la asignación de funciones (artículo 7); la articulación de la participación pública en el diseño y seguimiento de la política en esta materia a través del Consejo Asesor del Medio Ambiente, así como la creación de la Asamblea Ciudadana de Transición Energética y Cambio Climático de Euskadi para impulsar dicha participación (artículo 8); por último, se configura el principio de cooperación de las administraciones públicas vascas con competencias en la materia con los distintos órdenes institucionales, países, regiones, foros y redes internacionales comprometidas con las iniciativas de transición energética y cambio climático, así como en los planes y programas de cooperación al desarrollo (artículo 9).
10. El capítulo III regula la “Planificación en materia de transición energética y cambio climático” en los artículos 10 a 14. Los instrumentos de planificación que enuncia el artículo 10 son la Hoja de Ruta 2050 de transición energética y cambio climático, que establece el ritmo del proceso de transformación acorde con las directrices nacionales e internacionales existentes adaptadas al contexto de Euskadi (artículo 11), las Estrategias de Transición Energética y Cambio Climático, son el instrumento general de la política en la CAE que se aprobarán cada 10 años (artículo 12), y los Planes de Clima y Energía de los territorios históricos y las entidades locales de más de 5.000 habitantes, que han de incorporar lo dispuesto en la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética (artículo 13). Por último, el artículo 14 introduce un sistema de evaluación y seguimiento, que consistirá en elaborar un informe a los 5 años de elaboración de cada estrategia y uno final al terminar el periodo total de vigencia.



11. El capítulo IV (“Neutralidad climática”) abarca los artículos 15 a 27, divididos en dos secciones.
12. La sección 1ª, titulada “Transición energética”, atiende en sus 4 artículos a las directrices generales que encauzan la transición energética hacia la neutralidad climática (artículo 15), a las medidas de promoción de la eficiencia energética y la gestión de la demanda en todos los sectores consumidores de energía y sectores productivos (artículo 16), regula el objetivo de aumento de producción de las energías renovables, para lo que aprobará normativa y planes de ordenación que propicien su uso y, especialmente, se cita el Plan territorial sectorial de las energías renovables en Euskadi y las comunidades energéticas (artículo 17) y, por último, incide en el fomento de las medidas dirigidas a una movilidad más sostenible mediante el uso de vehículos con tecnologías limpias, los modos de transporte con menos emisiones, la renovación de vehículos, las infraestructuras de carga y repostaje y las ferro-portuarias, entre otras (artículo 18).
13. La sección 2ª atiende a “Otras políticas sectoriales y territoriales que contribuyen a la neutralidad”, que engloba medidas en materia de economía circular (artículo 19), el impulso de la reducción progresiva de emisiones de GEI en las actividades industriales (artículo 20), en las actividades de comercio, turismo y otros servicios (artículo 21), en actividades agrícolas, ganaderas, forestales y pesqueras (artículo 22), las que inciden en la protección y gestión del patrimonio natural y la biodiversidad (artículo 23), el desarrollo de los sumideros de carbono (artículo 24), las vinculadas con la planificación en materia de ordenación del territorio, planeamiento urbanístico y regeneración urbana (artículo 25), con la edificación y la rehabilitación de edificios (artículo 26) y con las infraestructuras y equipamientos de titularidad pública (artículo 27).
14. El capítulo V regula en los artículos 28 a 37 la “Resiliencia del territorio: adaptación al cambio climático”. Un aspecto que integra las medidas que tienen como objetivo disponer de un modelo territorial y una sociedad adaptada y resiliente al cambio climático a través de las políticas públicas (artículo 28), como son, mantener las infraestructuras críticas y sensibles (artículo 29), las que aplican en la planificación y gestión territorial y urbanística y las intervenciones en el medio urbano (artículo 30), o las que inciden en la protección del medio acuático continental, marino y litoral (artículo 31), o en la gestión de los recursos hídricos, sequías e inundaciones (artículo 32), las dirigidas a proteger el patrimonio natural (artículo 33), el sector agroforestal, ganadero y pesquero (artículo 34), las acciones que pretenden garantizar el desarrollo de actividades industriales, de comercio, turismo y otras en situación de emergencia (artículo 35) y, por último,



los sistemas de salud y de atención de emergencias, protección civil y seguridad (artículos 36 y 37).

15. El capítulo VI, intitulado “Instrumentos transversales en relación con la transición energética y el cambio climático”, comprende en los artículos 38 a 48: la incorporación a los procedimientos de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos de la perspectiva del cambio climático (artículo 38), el fomento del conocimiento y la educación en la materia que aumente la capacitación para avanzar en la consecución de los objetivos propuestos (artículo 39), también en el ámbito de la investigación, del desarrollo tecnológico e innovación que impulsen este proceso (artículo 40), en el de la sensibilización e información pública a través de campañas de concienciación a la ciudadanía (artículo 41), con la creación del Registro vasco de Iniciativas de transición energética y cambio climático en el que consten públicamente los compromisos adoptados por los titulares de actividades públicas y privadas (artículo 42), mediante acciones que impulsen la digitalización para la descarbonización de la economía (artículo 43), mediante la introducción en la contratación pública de obligaciones de disponer de la huella de carbono de los productos o servicios que se liciten (artículo 44), a través del fomento de técnicas y tecnologías en los procesos productivos que permitan el control del consumo energético y cuantifique la reducción de GEI durante el ciclo del producto o proceso (artículo 45), también se promueve la regulación de gravámenes sobre las actuaciones que aumenten la vulnerabilidad o las GEI e incentivos fiscales para las que favorezcan su reducción o absorción (artículo 46), la presencia de la perspectiva energética y climática en el proyecto de ley de presupuestos generales de la CAE (artículo 47) y, por último, una llamada a la simplificación, agilización y transparencia de los procedimientos administrativos que encaucen los proyectos que sirvan a los objetivos de la norma (artículo 48).
16. En la parte final del anteproyecto se ubican ocho disposiciones adicionales.
17. La disposición adicional primera fija el plazo máximo de 1 año para que el Gobierno Vasco elabore la Hoja de Ruta 2050.
18. La disposición adicional segunda fija un plazo de un año para que el Gobierno Vasco elabore la Estrategia Vasca de Transición Energética y Cambio Climático 2030
19. La disposición adicional tercera establece un plazo máximo de 18 meses para que el Consejo de Gobierno Vasco apruebe tanto la Hoja de Ruta 2050 como la Estrategia Vasca de Transición Energética y Cambio Climático 2030.



20. La disposición adicional cuarta refiere que las referencias al departamento competente en materia de transición energética y cambio climático se entenderán realizadas al departamento o departamentos que resulten de las reorganizaciones administrativas que procedan.
21. La disposición adicional quinta fija un plazo de 2 años para que se aprueben los planes del clima y energía de los territorios históricos y las entidades locales.
22. La disposición adicional sexta establece un plazo máximo de 2 años para que los departamentos competentes elaboren las directrices para identificar y crear las partidas presupuestarias destinadas al cumplimiento de esta norma.
23. La disposición adicional séptima determina que se tramitarán mediante comunicación previa determinados proyectos de instalaciones fotovoltaicas, a efectos de lo previsto en el artículo 207.5 de la Ley 2/2006, de 30 de junio de suelo y urbanismo.
24. La disposición adicional octava fija un plazo de un año para la aprobación del reglamento de funcionamiento de la Oficina Vasca de Transición Energética y Cambio Climático.
25. La disposición transitoria prorroga la vigencia de las estrategias sectoriales de energía y clima y el Plan de Transición Energética y Cambio Climático 2021/2024 hasta la aprobación de la primera Estrategia de Transición Energética y Cambio Climático 2030.
26. La disposición final primera modifica la Ley 1/2006, de 23 de junio, de aguas. Elimina los apartados h), i) y j) de artículo 12 y da nueva redacción al artículo 59.
27. La disposición final segunda modifica la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural. Da nueva redacción al artículo 58 y al apartado segundo del artículo 70.
28. La disposición final tercera faculta al Gobierno para que dicte las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la ley.
29. Para concluir, la disposición final cuarta determina la entrada en vigor de la ley el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco, y el anexo recoge las definiciones de conceptos que se usan en el texto.



INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

30. El presente dictamen tiene carácter preceptivo y se emite de conformidad con el artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye en su apartado a), dentro del ámbito de la función consultiva de la Comisión, los “anteproyectos de Ley cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos”, sin que el que se somete a consulta se encuentre incluido entre las excepciones de dicho apartado.

MARCO NORMATIVO

31. En la IX Legislatura, el Consejo de Gobierno aprobó un anteproyecto de Ley de cambio climático que fue objeto de tramitación parlamentaria, que no prosperó en dicha sede, sobre el que se emitió el Dictamen 100/2011 durante su elaboración. Como relata el informe jurídico, en la pasada legislatura se tramitó otro anteproyecto de Ley de cambio climático del País Vasco, iniciado mediante Orden de 4 de octubre de 2018, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del que no constan trámites posteriores a la solicitud de informe a la OCE, que se cursó el 15 de abril de 2020.
32. Si bien cabe remitirse a dicho Dictamen 100/2011 en los aspectos competenciales sustanciales que no han variado en lo fundamental y que más adelante resumiremos también, el tiempo transcurrido aconseja, sin embargo, actualizar el marco normativo en una materia que tiene un indudable alcance global/mundial, que progresa con rapidez y que ha propiciado nuevas normas, instrumentos y pactos/tratados internacionales y europeos, pero también estatales y autonómicos, para dar respuesta a los nuevos retos que se presentan.
33. Se aborda, por tanto, las que consideramos principales fuentes normativas, aunque no exhaustivamente por ser muy numerosas, en las que se inserta el anteproyecto para facilitar la comprensión debida de los distintos niveles a los que responde su encuadre.
34. **En el ámbito internacional y global**, la creación de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), a la que se dotó de fuerza jurídica obligatoria para las partes firmantes, entró en vigor el 21 de marzo de 1994 en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, conocida como Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro. Cabe decir que constituye el primer hito mundial que marca el inicio decidido de la lucha contra el cambio climático.



35. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) es el principal órgano internacional para la evaluación del cambio climático. Fue creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) en 1988 para ofrecer al mundo una visión científica clara del estado actual de los conocimientos sobre el cambio climático y sus posibles repercusiones medioambientales y socioeconómicas. Tiene un carácter científico e intergubernamental, y realiza informes periódicos de evaluación y especiales.
36. Entre sus informes especiales más reconocidos cabe destacar el realizado en 2018, que describe el impacto en el planeta ante un calentamiento global de entre 1,5° y 2° C que se podría superar durante el siglo XXI a menos que se produzcan importantes reducciones de CO₂ y otros GEI en el futuro más cercano.
37. También resulta de interés el sexto y último informe de evaluación, que finalizó en 2021, que alerta ya sobre la práctica imposibilidad de alcanzar el objetivo menos ambicioso de limitar el calentamiento a 2° C, así como de la mayor magnitud y cantidad que alcanzarían los cambios sufridos por el planeta.
38. En este escenario, cobra singular fuerza como referente inmediato del anteproyecto el Acuerdo de París, resultado de la 21.ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que tiene naturaleza de tratado internacional legalmente vinculante. Entró en vigor el 4 de noviembre de 2016 y en la actualidad lo han suscrito 194 partes, uno de ellos la Unión Europea.
39. En la 24.ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en diciembre de 2018 en Katowice, se acordaron las reglas que permiten hacer operativo el Acuerdo de París.
40. El acuerdo conocido como “Chile-Madrid Tiempo de Actuar” de diciembre de 2019, fruto de la 25.ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, sienta las bases para que en 2020 los países presenten planes de lucha contra el cambio climático más ambiciosos que los presentados en 2015 para responder a la emergencia climática.
41. El 25 de septiembre de 2015, la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda que se desglosa en 17 objetivos de desarrollo sostenible



(Agenda 2030). El Objetivo 13 exige medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus repercusiones, que está intrínsecamente relacionado con los otros 16 Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, para cuya consecución es necesario llevar a cabo el Acuerdo de París.

42. En este contexto internacional temporal, destacan las **iniciativas de la Unión Europea** adoptando un marco jurídico propio, que abarca una serie de referentes normativos de singular importancia para cumplir el Acuerdo de París.
43. Es preciso recordar que ya el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea disponía que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”, y, por su parte, el artículo 191.1 venía a señalar entre los objetivos de la Unión en el ámbito del medio ambiente “el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y, en particular, a luchar contra el cambio climático”.
44. Un paradigma reseñable en este sentido es la Comunicación de la Unión Europea relativa al Pacto Verde Europeo («The European Green Deal») de diciembre de 2019, que pretende hacer de la Unión Europea el primer continente neutro climáticamente en el año 2050.
45. Este compromiso político europeo desemboca en la Legislación europea sobre el clima, Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo y el Consejo, de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n° 401/2009 y (UE) 2018/1999.
46. No obstante, la Unión posee ya desde 2014 un marco regulador para alcanzar el objetivo actual de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030, antes de la entrada en vigor del Acuerdo de París. La legislación adoptada para conseguir dicho objetivo comprende, entre otras, la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) de la UE, el Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, que introdujo objetivos nacionales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030, y el Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, que exige a los estados miembros lograr un equilibrio entre las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura.



47. Singularmente destacable es el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, en el que se crean los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC) y la Estrategia de Descarbonización a 2050.
48. Dicho reglamento de la UE establece en su artículo 1 que, a más tardar el 31 de diciembre de 2019 y, posteriormente, a más tardar el 1 de enero de 2029 y a partir de dicha fecha cada diez años, cada estado miembro debe comunicar a la Comisión un plan nacional integrado de energía y clima. El primer plan abarcará el período de 2021 a 2030, teniendo en cuenta la perspectiva a más largo plazo, y los planes siguientes abarcarán el período decenal inmediatamente siguiente al final del período abarcado por el plan anterior.
49. España ha remitido, el 31 de marzo de 2020, a la Comisión Europea el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, de acuerdo con lo previsto en el citado Reglamento de Gobernanza, habiendo enviado anteriormente el borrador, publicado en la página web del Ministerio, fechado en 20 de enero de 2020.
50. **En el ámbito estatal** se han utilizado en los últimos años diversos instrumentos planificadores englobados en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático – PNACC 2021-2030, del que destacamos la Estrategia a Largo Plazo para una economía española moderna, competitiva y climáticamente neutra en 2050 (ELP 2050) que muestra una línea concordante con la reducción de las emisiones GEI en un 90 % respecto a 1990 y el 10 % restante mediante sumideros de carbono.
51. Este PNACC 2021-2030 ha impulsado la elaboración de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (en adelante, Ley 7/2021).
52. 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, alcanza una relevancia considerable en este ámbito en la medida en la que, dentro del Programa Europeo de Cambio Climático para lograr que la Comunidad y sus Estados miembros puedan cumplir el compromiso de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, son objetivos que se asumieron al ratificar el Protocolo



de Kioto en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático el 30 de mayo de 2002, que se ha venido actualizando hasta ahora.³

53. También merece ser citado el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, el cual comprende en su seno un haz de materias que conectan con el control y prevención del medio ambiente con carácter de legislación básica.
54. La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, contribuye también a los objetivos del cambio climático toda vez que los residuos suponen una fuente difusa de emisión de gases de efecto invernadero, principalmente debido al metano emitido en vertederos que contienen residuos biodegradables que debe reducirse significativamente.
55. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, establece en su artículo tercero que la acción de los poderes públicos en sus respectivos ámbitos de competencia estará guiada, entre otros, por los principios de ahorro y eficiencia energética, que deben contribuir a la sostenibilidad propiciando la reducción de costes, atenuando la dependencia energética y preservando los recursos naturales, así como la promoción de las energías limpias, reducción de emisiones, eficaz tratamiento de residuos y la racionalización de la construcción residencial
56. La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (en adelante, LCSP), actúa como parámetro normativo en la medida en la que el artículo 42.5.a) del anteproyecto configura la inscripción en el Registro vasco de iniciativas de transición energética y cambio climático como medio para acreditar la solvencia técnica en el ámbito de la contratación pública.
57. **En el ámbito autonómico vasco**, Euskadi en el año 2015 aprobó la Estrategia de Cambio Climático 2050 del País Vasco, Klima 2050. Sus objetivos se adoptaron en línea con el compromiso adquirido por la Unión Europea: reducción del 40 % de las emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2030 con respecto a 2005, y del 80 % para el año 2050. Asimismo, en el año 2050 espera alcanzar un consumo de energía renovable del 40 % sobre el consumo final.

³ Transpone la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE.



58. Este documento ha sido objeto de una primera evaluación bienal (periodo 2015 y 2017) y, posteriormente, una revisión intermedia que abarca el periodo 2017-2019, con el objeto de evaluar el grado de avance de los objetivos y sentar los fundamentos para la redacción del Plan de Transición Energética y Cambio Climático 2021-2024.
59. Tras unirse en el año 2019 a la declaración mundial de emergencia climática, Euskadi se adhirió al Pacto Verde Europeo mediante el Basque Green Deal y aprobó el Plan de Transición Energética y Cambio Climático 2021-2024 para reducir en un 30 % la emisión de GEI respecto a 2005 y lograr que las renovables representen el 20 % del consumo final de energía, así como asegurar la resiliencia del territorio vasco al cambio climático. Se concibió como un paso previo al abordaje del presente anteproyecto.
60. El Consejo de Gobierno aprobó el 29 de junio de 2021 el Programa Vasco de Prioridades de la Agenda 2030, y asume entre las cinco prioridades de gobierno la “de proteger el planeta contra la degradación, impulsar la gestión razonable de sus recursos naturales y establecer medidas urgentes para hacer frente al cambio climático de manera que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras”.
61. Para consolidar el pilar de la transición energética y transformar nuestro modelo energético, basado en gran parte en la quema de combustibles fósiles como responsable, en gran medida, de las emisiones de gases de efecto invernadero y, en consecuencia, del cambio climático, se aprobó la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética, con la que el anteproyecto interactúa intensamente.
62. En este ámbito, la Estrategia Energética de Euskadi 2030 es el instrumento de planificación que recoge los fundamentos de la política energética de Euskadi generalmente con un horizonte de 10 años. Se renueva así la establecida con horizonte 2020 para adaptarla a la nueva situación socio-económica de la sociedad vasca, en especial en lo referido a la industria, la vivienda y el transporte, hacia un nuevo modelo de menor consumo energético, estando este consumo centrado en las energías renovables, con la energía eléctrica como principal vector energético. Como objetivos a largo plazo se plantean un consumo cero de petróleo para usos energéticos en 2050 y un consumo cero de combustibles fósiles con emisiones netas cero de GEI al final de este siglo, así como reducir las emisiones de GEI en un 80 % en el año 2050 respecto a 2005.



63. Otra norma destacable en este ámbito es la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de patrimonio natural, que busca preservar los espacios naturales y la biodiversidad, alineándose e integrándose en el marco de las políticas transversales dirigidas a combatir y mitigar el cambio climático.
64. La Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración ambiental, que establece el marco normativo para la protección, conservación y mejora del medio ambiente en la CAE, conecta con los objetivos comunes del anteproyecto de manera general al compartir título competencial, pero también en lo particular cuando enuncia como finalidad (artículo 1.d) la de “Establecer medidas de reducción de gases de efecto invernadero ambiciosas para cumplir con el Acuerdo de París y otras disposiciones respecto a la lucha contra el cambio climático”.
65. La Ley 1/2006, de 23 de junio, de aguas, sirve de parámetro legal en preceptos como el 31 y 32.
66. Es reseñable la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco, cuyos contenidos atienden a la sistematización del conjunto de normas que disciplinan la organización del sector público vasco, cuya estructura está afectada por el anteproyecto en varios preceptos.
67. Van a ser consideradas y citadas, así mismo, otras normas procedentes de todos los niveles institucionales a lo largo del análisis que efectuamos en este dictamen.

ASPECTOS COMPETENCIALES

I EN RELACIÓN CON EL ESTADO

68. Para realizar el encuadre material de la competencia es preciso atender al contenido del anteproyecto, así como al carácter, sentido y finalidad de sus disposiciones.
69. El objeto que establece la norma al configurar el marco jurídico en torno a la materia nos sitúa en dos frentes que implican alcanzar “la neutralidad climática en Euskadi a más tardar en el año 2050 y aumentar la resiliencia de su territorio al cambio climático, mediante una transición justa y sostenible, social, económica y medioambiental, que garantice la equidad y la solidaridad”.
70. Como hemos dicho ya, se mantienen invariables los fundamentos competenciales de la norma proyectada, tal y como se concibieron en el Dictamen 100/2011, si bien algunos de sus postulados pueden y deben ser



actualizados con doctrina y normas acaecidas en el lapso temporal que separa estas iniciativas legislativas.

71. En este sentido, cabe centrar los títulos competenciales prevalentes que habilitan el dictado de la disposición de referencia, como el de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en “medio ambiente y ecología” (art. 149.1.23 CE), recogido en el artículo 11.1.a) del Estatuto de Autonomía (EAPV), y el de desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en materia de “régimen energético” (art. 149.1.25 CE), recogida en el artículo 11.2.c) del EAPV.
72. Junto a estos títulos de cabecera, debe ubicarse la competencia exclusiva que ostenta la CAE para la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, recogida en el artículo 10.2 del EAPV.
73. La Comisión tampoco puede ignorar que el anteproyecto desborda ese ámbito al incluir previsiones que afectan a políticas sectoriales y territoriales muy diversas sobre las que ostenta competencias exclusivas.
74. Nos referimos a las de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos (artículo 10.8 EAPV); agricultura y ganadería (artículo 10.9 EAPV); distribución y transporte de energía (artículo 10.11 EAPV); investigación científica y técnica (Artículo 10.16 EAPV); sector público propio del País Vasco (artículo 10.24); promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco (artículo 10.25 EAPV); comercio interior (10.27 EAPV), industria (artículo 10.30 EAPV), ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, (artículo 10.31 EAPV); ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos (artículo 10.32 EAPV); régimen minero y energético, recursos geotérmicos (artículo 11.2 c); y enseñanza (artículo 16 EAPV).
75. La legislación del Estado en la materia de cambio climático, principalmente la Ley 7/2021 y la Ley 1/2005, se dicta conjuntamente al amparo de las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1.13.^a de la CE en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en el artículo 149.1.23.^a de la CE, de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección, y en el artículo 149.1.25.^a de la CE, de bases del régimen minero y energético.



76. Con respecto al artículo 149.1.13 de la CE, la jurisprudencia constitucional ha admitido que dicho título competencial puede amparar tanto normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, como previsiones de acciones o medidas singulares indispensables para alcanzar los fines propuestos en la ordenación (STC 77/2004).
77. Recientemente, el Tribunal Constitucional ha reconocido con mayor énfasis la necesidad de no relegar los títulos competenciales estatales 149.1.13 y 149.1.25, como así se explica en la Sentencia (STC) 87/2019, de 20 de junio, a propósito de la Ley catalana de cambio climático:

Una jurisprudencia reiterada de este Tribunal ha reconocido la importancia de la producción y distribución de energía tanto para la vida cotidiana como para el funcionamiento de la actividad económica, a los efectos de amparar la regulación de aquella actividad no solo en el título competencial específico que reserva al Estado el establecimiento de las bases del régimen energético (art. 149.1.25 CE), sino también en el título transversal relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE [así, SSTC 69/2018, de 21 de junio, FJ 6 b); 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 6; 18/2011, de 3 de marzo, FJ 6, y STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4 a)]. A su vez, en relación con este último título competencial (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), la jurisprudencia constitucional ha señalado que el Estado puede a su amparo no solo «fijar] las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos» para alcanzar objetivos de política económica general o sectorial (por todas, STC 139/2013, de 8 de julio, FJ 3, refiriéndose a actividades de fomento en el mercado inmobiliario «por la evidente conexión de este sector con la economía nacional»; o STC 143/2017, de 14 de diciembre, FJ 13, sobre la orientación de las políticas públicas hacia la rehabilitación y regeneración de las ciudades), sino también, y muy principalmente, acometer la «ordenación general de la economía» (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 5) y adoptar «medida[s] de política económica general» para atender a supuestos en los que «para conseguir objetivos de la política económica nacional, se precisa una actuación unitaria en el conjunto del territorio del Estado» (por todas, SSTC 79/2017, de 22 de junio, FJ 6, y 89/2017, de 4 de julio, FJ 8, ambas con cita de otras).



Teniendo en cuenta esta jurisprudencia interpretativa de los títulos de los arts. 149.1.25 y 149.1.13 de la Constitución y el contenido y finalidad de la ley impugnada, no es posible relegar en este caso los títulos citados (energía y economía) al papel un tanto secundario o adjetivo, no sustancial, apreciado en las SSTC 15/2018, 62/2018 y 64/2018. La Ley del cambio climático de Cataluña no persigue solo la protección del medio ambiente; representa también, al mismo tiempo, el diseño de un modelo energético y económico alternativo para todas las actividades productivas de Cataluña y la programación o planificación de la actividad administrativa necesaria para alcanzar ese objetivo. De modo que no es posible prescindir de los intereses económicos y energéticos implicados y de las reglas de distribución de competencias en esas materias, en concreto en cuanto a su planificación, pues esta es fundamentalmente la técnica normativa empleada, como más adelante se comprobará. Al efecto, el art. 149.1.13 CE atribuye al Estado competencia sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», mientras que el 152.3 EAC reserva a la Generalitat la potestad de «establecer una planificación de la actividad económica en el marco de las directrices que establezca la planificación general del Estado». Por su parte, el art. 149.1.25 CE reserva al Estado el establecimiento de las «bases del régimen energético», que incluye la planificación general del sector [SSTC 69/2018, de 21 de junio, 5 d); 170/2012, de 4 de octubre, FJ 10; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 19, y 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], en tanto que el art. 133 EAC regula la competencia «compartida» (entendido este término de conformidad con la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60) de la Generalitat en materia de «energía», que incluye, en lo que a este proceso interesa, la «regulación» de la actividad de «producción» de energía [apartado primero, letra a)], el «fomento y la gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética» [mismo apartado primero, letra d)] y la «participación» de la Generalitat «en la regulación y planificación de ámbito estatal del sector de la energía que afecte al territorio de Cataluña» (apartado tercero), debiendo entenderse en todo caso que «corresponde al Estado, titular de la competencia, concretar el alcance y modo de esa participación» (STC 31/2010, FJ 79).

78. Si bien nos remitimos a lo ya dicho en el Dictamen 100/2011 sobre el alcance del reparto competencial en materia de medio ambiente entre el Estado y la



Comunidad Autónoma del País Vasco, cabe afinar más dicha doctrina constitucional con lo establecido en la mencionada STC 87/2019, de 20 de junio:

La contradicción efectiva e insalvable entre estas normas estatales básicas y los objetivos concretos y a término señalados en el art. 19, apartados primero, letras a) y c), y segundo a), de la Ley del cambio climático de Cataluña hacen que estos no puedan considerarse un ejercicio legítimo de la competencia en materia de protección del medio ambiente (arts. 149.1.23 CE y 144 EAC). En primer lugar, porque los preceptos autonómicos citados contradicen abiertamente, hasta negarlas, esas determinaciones básicas del modelo energético establecidas por el Estado (admisibilidad de combustibles fósiles y de energía nuclear). En segundo lugar, porque una “transición energética” tan importante, diseñada con el detalle de los preceptos mencionados, excede con mucho la perspectiva estrictamente medioambiental y aun energética, y no puede perder de vista las variadas implicaciones que trae consigo la alternativa al modelo vigente en materia económica, de reestructuración o reconversión industrial, empleo, cohesión territorial, competitividad de las empresas, formación de trabajadores, educación, etcétera, intereses todos ellos cuya tutela encuentra acomodo en otros títulos competenciales de la Constitución y los estatutos de autonomía que por fuerza deben entenderse igualmente concernidos e implicados en la decisión. Y finalmente, porque el nivel de coordinación exigido y de recursos que deben ser movilizados por los poderes públicos para poder alcanzar o aproximarse a los objetivos señalados, y los efectos de la transformación pretendida, exceden con mucho el ámbito territorial y el poder de decisión de una Comunidad Autónoma, o lo que es lo mismo, sus “intereses” exclusivos (art. 137 CE; esta “interrelación” entre intereses y competencias resulta expresamente del citado precepto constitucional y ha sido reconocida expresamente por la doctrina constitucional: por todas, STC 31/2010, FJ 118).

Por todo lo anterior debe concluirse que no pueden las comunidades autónomas decidir libre, aislada e individualmente si, y en su caso cómo, afrontan esta “transición energética”, y la fecha en que debe conseguirse ésta, a modo de dies ad quem. Solo el Estado se encuentra en la posición y tiene las herramientas para decidir y planificar esa transformación. No solo por tener encomendadas las competencias ya señaladas de los núms. 13, 23 y 25 del art. 149.1, con el



contenido que resulta de la doctrina constitucional citada en el precedente fundamento jurídico 4, sino por la necesaria coordinación con los restantes Estados miembros de la Unión Europea y con la propia Unión, con competencia en la materia, pues en un espacio sin fronteras interiores y libre circulación de mercancías, servicios personas y capitales (art. 26.2 del tratado de funcionamiento de la Unión Europea) solo actuando de manera conjunta puede afrontarse esa transformación.

79. Sin embargo, también cabe recordar, como dice la STC 100/2020, de 22 de julio, a propósito de la resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo 23 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad:

Desde el punto de vista material, al encontramos en materia de medio ambiente, lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple (...) “una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las comunidades autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos” (SSTC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 2; 101/2005, de 20 de abril, y 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5, entre otras). Por ello, las medidas previstas en el Real Decreto 293/2018 para reducir el consumo de bolsas de plástico han de respetarse en todo el territorio nacional. Las comunidades autónomas no pueden rebajar ese nivel de protección, ya sea retrasando la entrada en vigor de las prohibiciones del art. 4 del real decreto, ya sea eximiendo de su aplicación alguno de los tipos de bolsas a los que afecta el real decreto. Esto no obsta, sin embargo, para que las comunidades autónomas puedan adoptar normas adicionales con niveles más altos de protección, bien adelantando el calendario o ampliando su ámbito de aplicación, siempre que tales disposiciones no entren en colisión con otros valores constitucionales.

80. También la reciente STC 99/2022, de 27 de julio, a propósito de la Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y gestión de los recursos cinegéticos de Castilla y León, contempla con mayor detalle el concepto de lo básico en el Fundamento Jurídico 3:

b) Requisitos materiales de lo básico.



El concepto material de norma básica acuñado por la doctrina constitucional se fundamenta en la necesidad de «procurar que la definición de lo básico no quede a la libre disposición del Estado, en evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas» (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5). Desde esta perspectiva, hemos reiterado que una norma es básica si «garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada comunidad autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su estatuto» (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1, seguida de otras muchas). Al establecer ese común denominador normativo, el Estado «no puede hacerlo con un grado de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las comunidades autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo» (por todas, STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3).

En el ámbito medioambiental, este tribunal ha destacado, además, varios criterios específicos que caracterizan a la legislación básica desde la perspectiva material. En primer lugar, hemos indicado que, en este contexto, lo básico «cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que puede permitir que las comunidades autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos» (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 2). En segundo lugar, hemos aceptado que, aunque el legislador estatal está obligado a permitir el desarrollo legislativo por parte de las comunidades autónomas, tal deber estatal es menor que en otros ámbitos (STC 102/1995, FJ 8). En consonancia con ello hemos indicado también que, en esta materia, lo básico «no depende de lo genérico o lo detallado, de lo abstracto o lo concreto de cada norma, pues el criterio decisivo para calificar como básica una norma de protección del medio ambiente es su propia finalidad tuitiva» (por todas, STC 148/2020, de 22 de octubre, FJ 3). En tercer lugar, hemos indicado que es característica de la normativa básica medioambiental la afectación que esta puede tener sobre las competencias autonómicas, tanto sobre las relativas al desarrollo y ejecución en la propia materia de medio ambiente como sobre las sectoriales que se entrecruzan con la materia medioambiental (entre ellas, por lo que ahora



interesa, la caza y la pesca). Según hemos señalado, esa afectación será conforme con el orden constitucional de competencias cuando «se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener», mientras que vulnerará dicho orden competencial «cuando la normativa estatal comporte, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental» (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FFJJ 8 y 9, seguida de otras muchas). Por último, hemos indicado que la ordenación básica en materia de medio ambiente no requiere necesariamente que «el marco básico sea exactamente uniforme e igual para todas las áreas geográficas del territorio nacional, puesto que la tesis contraria no se aviene con la lógica de la competencia básica, cuando se ejerce sobre una materia en la que existan distintas peculiaridades subsectoriales y espaciales que demanden la adaptación de la ordenación básica a esas peculiaridades» [SSTC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4 D), y 146/2013, de 11 de julio, FJ 4].

II EN RELACIÓN CON LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS

81. La protección del medio ambiente es en la normativa actual, y a salvo de concretas especificaciones que no guardan relación con el objeto de este anteproyecto, competencia de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco *ex* artículo 6 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH).
82. Los territorios históricos tienen, por otra parte, importantes competencias en sectores en los que incide el proyecto, como las que les atribuye el artículo 41 del EAPV en materia tributaria; montes y conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales (artículo 7.a,9 LTH); reforma y desarrollo agrario (artículo 7.b,1 LTH); producción animal (artículo 7.b,2 LTH); administración de espacios naturales protegidos (artículo 7.c,3 LTH); defensa contra incendios (artículo 7.c,4 LTH); ordenación territorial y urbanismo (artículo 7.c,5 LTH); actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (artículo 7.c,6 LTH); y transportes por carretera (artículo 10 LTH).
83. Sobre el artículo 10.2 del EAPV, y con relación con las competencias de los territorios históricos sobre la organización, régimen y funcionamiento de sus



propias instituciones, señalamos en nuestro Dictamen 105/2012 —también en los dictámenes de la Comisión 120/2014, 128/2015 y 138/2015— que la ley también puede entrar a ordenar el régimen jurídico que puede considerarse ordinario de las administraciones forales, porque:

... el núcleo intangible de la foralidad —que reconoce la disposición adicional 1^a 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.

84. El primer anteproyecto de Ley de cambio climático 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, cuyas conclusiones avalan las facultades normativas que ejercen las instituciones comunes de la CAE:



FD 5º: El haz competencial, de carácter transversal en materia de medio ambiente y ecología que atribuye a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma la competencia por la vía del artículo 11.1.a EAPV y el artículo 6 LTH, en cuanto a la formulación de un Plan de Cambio Climático que establezca objetivos, criterios, pautas y directrices generales a través de unas normas técnicas a cumplimentar por las Administraciones Públicas de la CAPV, incluidas los Órganos Forales de los Territorios Históricos, resulta en principio adecuado a la distribución competencial interna de la CAPV sin que sea necesario modificar directa o indirectamente, por vía de una legislación sectorial, dicha LTH.

Ello no obstante, no es lo mismo fijar a través de normas técnicas, objetivos, criterios, pautas y directrices en materia de cambio climático, que dictar medidas en relación a la gestión forestal, el mantenimiento o incremento de bosque autóctono, técnicas silvícolas u otros que ciertamente corresponden a los Órganos Forales de los Territorios Históricos, los cuales, como se ha visto, han proclamado y ejecutado sus competencias exclusivas en esas materias conexas, como son en este caso los bosques (incardinadas en los montes de los Territorios Históricos) sin negar la necesaria coordinación en materia medio ambiental con el resto de las Administraciones Públicas (léase el Gobierno Vasco, pero también los Municipios), coordinación que pasa, de acuerdo con el PLCC, por respetar los objetivos, criterios, pautas y directrices que éste establezca de forma reglamentaria en materia de reducción de GEI del inventario de gases de la CAPV.

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.

(...)

FD 6º: Es claro, siguiendo la doctrina constitucional de la transversalidad, que no puede utilizarse la competencia de medio ambiente que corresponde a la Comunidad Autónoma, para vaciar de contenido las potestades de las que son titulares los Territorios Históricos. No obstante, si aplicamos los criterios



objetivo y teleológico al caso, llegaremos a la conclusión, ya adelantada, de que se ajusta a la distribución competencial permitir la aplicación sobre un determinado espacio físico de medidas necesarias para preservar el medio ambiente. Efectivamente, la adaptación a los potenciales impactos del cambio climático –que constituye la finalidad del PLCC- ha de respetar las competencias forales, pero éstas, aunque sean exclusivas sobre determinados espacios físicos, como los montes, han de permitir el ejercicio de la competencia medioambiental para lograr los resultados perseguidos. Este es el sentido también de la Resolución de la Comisión Arbitral 3/2003, que citamos en el Fundamento Jurídico 2º.

Máxime cuando las expresiones utilizadas por el PLCC, relativas a su aprobación, las necesarias consultas con diferentes organismos en los que participan los Órganos Forales de los Territorios Históricos y su contenido de fijación de objetivos y de integración de estrategias y políticas sectoriales es algo que encaja perfectamente, a tenor de la legislación interna de la CAPV, en el marco de distribución competencial de la misma.

III EN RELACIÓN CON LOS MUNICIPIOS

85. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL), dispone en su artículo 25.2, que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias de interés a los efectos relacionados con el proyecto que se informa: ordenación del tráfico de vehículos y transporte público de viajeros; prevención y extinción de incendios; ordenación y gestión urbanística; protección del medio ambiente; y alumbrado público y servicio de recogida y tratamiento de residuos.
86. El artículo 2 de la misma Ley dispone que “para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.



87. En cuanto a la suficiencia de medios para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye (artículo 142 CE), como recoge el Tribunal Constitucional en su STC 104/2000, de 13 abril, “el principio de autonomía (para «la gestión de sus respectivos intereses», según el art. 137 CE) que preside la organización territorial del Estado, configura uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional (STC 32/1981, de 28 de julio, F. 3), ofreciendo una vertiente económica relevante ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (STC 135/1992, de 5 de octubre, F. 8). 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 (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre , F. 3; 63/1986, de 21 de mayo, F. 11; 201/1988, de 27 de octubre, F. 4; 96/1990, de 24 de mayo, FF. 7 y 14; 13/1992, de 6 de febrero , F. 6; 132/1992, de 28 de septiembre, F. 8; 237/1992, de 15 de diciembre, F. 6; 331/1993, de 12 de noviembre, FF. 2 y 3; 68/1996, de 18 de abril, F. 10; 171/1996, de 30 de octubre, F. 5; 166/1998, de 15 de julio, F. 10; y 233/1999, de 16 de diciembre, F. 22); es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, F. 7; 331/1993, de 12 de noviembre, F. 2.B; 233/1999, de 16 de diciembre, F. 22; y ATC 382/1993, de 1 de diciembre, F. 4)”.
88. Además de lo anterior, debe tenerse en cuenta que la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE), atribuye a los entes locales vascos competencias en materia de ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, incluida la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas (art 17.1.8) de la LILE.

PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

89. Según la doctrina reiterada de la Comisión (entre otros muchos, dictámenes 182/2022, 17/2022 o 116/2021), toda exigencia procedimental responde a un requisito o sustrato material. De ahí que al analizar el procedimiento haya de comprobarse el cumplimiento sustantivo del trámite y no el meramente formal. Si siempre este es el criterio para valorar la forma de producción de los actos o las normas, cuando se trata de anteproyectos de ley tal exigencia se intensifica por la radical diferencia entre la potestad legislativa y la reglamentaria. En ese sentido, como recuerdan, entre otras, las STC 55/2018 y 209/1987, “el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que esta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera ‘de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 97 CE)’”.



90. Cuando el resultado final del procedimiento va a ser una ley, el camino seguido por el ejecutivo en la elaboración del anteproyecto se estudia —salvando cualificadas excepciones, por todos, Dictamen 17/2022—, no para evitar defectos que pudieran comprometer su validez, sino para contribuir a que llegue al Parlamento una regulación racional —fruto de una decisión meditada— y razonable —en sintonía con las pautas axiológicas de nuestro ordenamiento—.
91. Esa es la razón para aplicar a los anteproyectos de ley la misma metodología que la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (LPEDG), establece para elaborar disposiciones de carácter general. Esa unidad de régimen se mantiene en la Ley 6/2022, de 30 de junio, de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general (artículo 3), de aplicación a los procedimientos iniciados con posterioridad a su entrada en vigor —el 16 de julio de 2022—.
92. Ese es también el sentido último del examen de la Comisión, que observa el proceso de elaboración de los anteproyectos de ley para preservar un contenido procedimental suficiente que permita conformar el juicio jurídico sobre la iniciativa —que integra el de adecuación o idoneidad entre los objetivos perseguidos y el contenido regulador proyectado—.
93. Bajo esa perspectiva material, la Comisión analiza: (I) la fase de elaboración en el órgano promotor, esto es, las premisas fácticas y jurídicas tomadas en consideración, la reflexión que ha precedido al texto normativo inicial; (II) la apertura del procedimiento a la participación de las personas destinatarias y los sectores afectados —cuáles han sido su valoración, las propuestas formuladas y los motivos que han guiado su aceptación o rechazo por el órgano instructor—; (III) la participación de las administraciones cuya actividad puede verse concernida por la regulación —cuál ha sido su valoración—; y (IV) la intervención de los órganos a los que las normas atribuyen la función de examinar, desde sus cualificadas perspectivas, el texto normativo.
94. La Comisión comprueba también si durante la elaboración se han sopesado los factores de los que, en cada caso, dependa la factibilidad de la regulación proyectada —si se han estudiado sus posibilidades de aplicación, su potencialidad real para obtener los efectos perseguidos—. En esta vertiente se pone especial atención a la forma en que se ha evaluado el impacto económico: si se ha medido el esfuerzo público que la normativa exigirá a las administraciones y el esfuerzo privado, si la naturaleza de la regulación lo requiriese. En palabras del artículo 10.3 *in fine* de la LPEDG, se evaluará “el coste



que pueda derivarse de su aplicación para otras administraciones, los particulares y la económica en general”.

95. Con los criterios señalados pasamos a analizar el procedimiento que ha desembocado en el texto del anteproyecto de Ley de transición energética y cambio climático.
96. En la fase de elaboración llevada a cabo por el órgano promotor, el expediente remitido traslada, en primer lugar, que se realizó la consulta previa en los términos establecidos en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC). Se ha informado de que durante el periodo de consulta se han obtenido diversas aportaciones ciudadanas.
97. El 24 de febrero de 2021 se dictó la Orden de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, de inicio del procedimiento de elaboración de la ley, con el contenido predeterminado para esta en el artículo 5.1 de la LPEDG: describe el objeto y finalidad de la norma, su viabilidad jurídica y material, las repercusiones en el ordenamiento jurídico, su incidencia económica y presupuestaria, los trámites e informes que se estiman procedentes para su tramitación y los trámites ante la Unión Europea. En esa orden se designa, asimismo, a la Viceconsejería de Medio Ambiente como órgano encargado de la tramitación del procedimiento y se acuerda dar a conocer la orden en el espacio colaborativo “Legesarea”, así como en “Legegunea”.
98. Como consecuencia del trámite de información pública, se registraron alegaciones del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro.
99. La memoria de elaboración de la norma da cuenta de un trámite de participación de la ciudadanía específico previsto en el artículo 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que se desarrolló desde el día 14 al 18 de junio de 2021.
100. En este intervalo se llevaron a cabo diez sesiones dirigidas a entidades locales integradas en la red Udalsarea 2030, diputaciones forales, departamentos y entidades del Gobierno Vasco, asociaciones empresariales, entidades sociales vinculadas a la protección medioambiental, expertos del ámbito del conocimiento y empresas del sector energético. Todo lo cual contribuyó a la redacción del primer borrador de anteproyecto.



101. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 de la LPEDG, la Viceconsejería de Sostenibilidad Ambiental —que asume las funciones de la Viceconsejería de Medio Ambiente conforme al Decreto 68/2021, de 23 de febrero, de estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, que entró en vigor el 6 de marzo de 2021— elabora una memoria justificativa de la factibilidad de la norma con fecha 30 de noviembre de 2021.
102. Además de los aspectos competenciales que facultan al departamento competente para abordar este proyecto, en dicha memoria se presentan las principales conclusiones obtenidas por los informes de los expertos de Naciones Unidas respecto del grave impacto en el planeta de los efectos del calentamiento global de 1,5° C, que sigue aumentando. Unido a ello se formulan los objetivos fijados a nivel mundial para reducir y detener dicho calentamiento alcanzando la neutralidad en las emisiones de GEI a los que Euskadi debe adaptarse. Se señala que para abordar los retos que se plantean debe configurarse un marco jurídico estable que avance hacia dicho objetivo y que impulse, a la vez, un territorio con más resiliencia, creando un entramado de órganos de coordinación interinstitucional, impulsando la descarbonización de todos los sectores económicos y fomentando los procesos de transición energética aprovechando las oportunidades de desarrollo tecnológico y empresarial que ello nos brinda.
103. Se adjunta así mismo una detallada memoria económica que estima el coste de implantación de la norma, así como los modos de financiación con repercusión en los presupuestos generales de la CAE.
104. El 14 de diciembre de 2021 se dictó la Orden de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que aprueba con carácter previo el anteproyecto de Ley de transición energética y cambio climático (artículo 7.1 LPEDG). De acuerdo con la finalidad del trámite, dicho texto recoge la posición inicial del órgano competente para elevar la iniciativa al Gobierno [artículo 18.a), Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno].
105. Se aprecia, por tanto, que con los trámites anteriores se ha llevado a cabo un adecuado trabajo de elaboración y reflexión inicial en el seno del órgano promotor sobre las bases fácticas y jurídicas de la regulación proyectada.
106. El 14 de diciembre de 2021 se registra el pertinente informe jurídico a que se refiere el artículo 7.3 de la LPEDG, emitido por la Asesoría Jurídica del departamento promotor. Analiza el fundamento objetivo y la adecuación del proyecto a la ley y al derecho, alcanzando a los aspectos competenciales,



procedimentales y de contenido, y propone una serie de modificaciones específicas al articulado del proyecto, así como una serie de mejoras de técnica legislativa. En este informe se incluye el informe de impacto de la disposición proyectada en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas, conforme a lo establecido en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco.

107. Con la misma fecha que el informe jurídico se emitió el informe de impacto en función del género relativo al anteproyecto, previsto en la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres y vidas libres de violencia machista contra las mujeres (LIMH) —actualmente derogada por el Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley para la igualdad de mujeres y hombres y vidas libres de violencia machista contra las mujeres—, siguiendo las directrices sobre la realización de la evaluación previa de impacto en función de género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 21 de agosto de 2012.
108. La Resolución de 23 de diciembre de 2021 del Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático documenta el sometimiento del proyecto al trámite de información pública previsto en el artículo 8.1 de la LPEDG —tablón de anuncios de la Sede electrónica del Gobierno Vasco—, que habrá de llevarse durante un mes desde la fecha de publicación de la resolución. Un trámite que se torna esencial en un ámbito en el que esta regulación va a afectar, con carácter general, tanto al sector público como al privado, pero también es innegable su incidencia al conjunto de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
109. El 23 de diciembre de 2021 se emite el informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales, que hace algunas observaciones al articulado.
110. El expediente documenta la fase de apertura del procedimiento a la audiencia y participación de las entidades —públicas y privadas— incluidas en el ámbito de aplicación de la futura norma (artículos 8 y 9 LPEDG), dentro de la cual se constata la aportación de numerosas alegaciones.
111. En este apartado se han recogido observaciones y propuestas de mejora de los siguientes agentes e instituciones afectadas: Greenpeace España, Peter, don Aitor Urresti González, Ekologistak Martxan, ACLIMA/Basque Environment Cluster, Hipólito Bilbao Intxaurraga y otros, Fundación Azti, Colegio Oficial de



Arquitectos Vasco-Navarro, Sindicato ELA, FER, Diputación Foral de Bizkaia y de Gipuzkoa, Mercadona S.A., Iberdrola, Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático del Gobierno Vasco, Dirección de Servicios del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, Petronor y EUDEL.

112. Dichas alegaciones han sido detalladamente analizadas en un informe de respuesta suscrito el 27 de abril de 2022, que ha sido trasladado a todos los interesados que han participado en dicha fase, según afirma la memoria sobre el procedimiento de elaboración de la norma. En este informe se dan a conocer las razones que explican la admisión de algunas propuestas, y consiguiente modificación del borrador, y también las que no han sido tomadas en consideración.
113. Así mismo, se han recabado los necesarios informes preceptivos emitidos por órganos específicamente cualificados en una materia o sector, en consonancia con el artículo 11 de la LPEDG, que destacamos a continuación.
114. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer ha informado conforme a lo previsto en el artículo 19.6 de la LIMH, para verificar la correcta aplicación de lo dispuesto en el artículo 19 de esa ley y en las directrices aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de agosto de 2012, así como para realizar propuestas de mejora en tal sentido.
115. El 2 de febrero de 2022 se emite el informe 1/2022 del Pleno de la Junta Asesora de Contratación Pública, que incide especialmente en la virtualidad de las inscripciones realizadas en el nuevo registro vasco de iniciativas de transición energética y cambio climático en determinados aspectos de la contratación pública.
116. El Pleno del Consejo Vasco de la Competencia, reunido el 8 de abril de 2022, ha emitido informe favorable al anteproyecto, aludiendo, particularmente, a la eficiencia de las medidas basadas en mecanismos de mercado para disminuir emisiones contaminantes, lo que es considerado como una razón de interés general suficiente para restringir la actividad económica, atendiendo, eso sí, a los principios de proporcionalidad y no discriminación.
117. La Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, del Departamento de Cultura y Política Lingüística, ha informado el 20 de abril de 2022 desde la doble perspectiva del cumplimiento de la normativa lingüística y de su incidencia en la normalización del uso del euskera, con arreglo a lo establecido en el Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece



el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, y en virtud de la norma organizativa del departamento citado.

118. Se ha aportado informe de la Asesoría Jurídica de URA de 5 de mayo de 2022, en el que propone y justifica la modificación de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de aguas, mediante una disposición adicional, si bien no se registra ninguna alegación vinculada con el contenido del anteproyecto.
119. Se emite un nuevo informe de valoración de las aportaciones realizadas hasta el momento con fecha 27 de junio de 2022, que ha supuesto y justificado la redacción de un nuevo borrador de anteproyecto.
120. Consta aportado al procedimiento de elaboración del anteproyecto el informe del Consejo del Agua del País Vasco de fecha 5 de julio de 2022, con cuyo contenido se muestra favorable, y un certificado de 13 de octubre de 2022 de su secretaría dando cuenta de la adopción de dicha decisión.
121. La Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi ha informado el 14 de julio de 2022, de conformidad con lo indicado en el artículo 90.1 de la LILE, donde denuncia vulneración o merma de la autonomía local y del principio de suficiencia financiera de las entidades locales en cuanto se les atribuyen nuevas competencias propias y obligaciones sin la asignación adecuada de potestades. Se solicita expresamente la aportación de un anexo específico de dotación de recursos financieros.
122. El expediente traslada que, tras la emisión del informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, el departamento que promueve la iniciativa convocó la Comisión Bilateral con base en el artículo 90.3 de la LILE, al objeto de alcanzar un acuerdo entre ambas partes.
123. Dicha Comisión Bilateral se celebró el día 20 de septiembre de 2022 y en ella se alcanzaron determinados acuerdos, concretamente sobre la redacción de los artículos 8 y 47, sobre los que pesaban dudas sobre su intromisión en la autonomía local, como consta en el acta levantada tras dicha reunión. También se constata una clara discrepancia sobre la asunción de obligaciones nuevas a los municipios y la ausencia de asignación de financiación que garantice su implementación, que finaliza con la decisión del órgano promotor de no aportar el anexo de dotación de recursos.
124. El Consejo Económico y Social Vasco (CES) ha dictaminado el anteproyecto, con el número 11/22, de 27 de julio, de acuerdo con lo establecido en el artículo



3.1.a) de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco. En él se muestra favorable a las razones y el contenido que justifican la iniciativa, si bien realiza determinadas propuestas de mejora del texto.

125. La Secretaria de Landaberri certifica que en reunión celebrada el 8 de julio de 2022 se ha informado favorablemente el anteproyecto de ley en ejercicio de las funciones previstas en el artículo 10.1 de la derogada Ley de desarrollo rural (Ley 10/1998, de 8 de abril).
126. Consta un certificado del secretario del Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza del País Vasco-Naturzaintza de 14 de octubre de 2022, que certifica la constitución del Pleno el 15 de marzo de 2022, en el que no se registran ningún pronunciamiento en contra del anteproyecto, si bien no se procedió a su votación por encontrarse aún en una fase incipiente.
127. Se adjunta el Plan de actuación inicial elaborado para justificar la creación del ente público de derecho privado Ihobe-Agencia Vasca de Medio Ambiente. No obstante, se trata de una regulación que finalmente no se ha llevado a cabo en este anteproyecto y se explica dicha decisión por la necesidad de abordar el cumplimiento de los requisitos que exige la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco, aprobada durante la tramitación del anteproyecto.
128. Hemos constatado que se ha aportado el Informe nº 50/22, de 20 de diciembre de la Dirección de Función Pública del Gobierno Vasco, que analiza exclusivamente las circunstancias relacionadas con los puestos de trabajo y el régimen jurídico del personal que preste sus servicios en Ihobe.
129. La Dirección de Presupuestos del Gobierno Vasco ha emitido informe preceptivo el 22 de noviembre de 2022 (artículo 27.4 del Texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la CAE, aprobado por Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre), a fin de evaluar el impacto presupuestario y proponer medidas de ajuste a las iniciativas normativas que tengan un contenido económico relevante.
130. También la Dirección de Administración Tributaria ha aportado sus alegaciones al anteproyecto con fecha 24 de enero de 2023, a solicitud de la Oficina de Control Económico (artículo 4.3 del Texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la CAE, aprobado por Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre) toda vez que el texto de la norma integra referencias al ámbito tributario y la fiscalidad, recogidas principalmente en el capítulo VI del anteproyecto.



131. Tras la emisión de estos informes, el órgano autor de la iniciativa ha aportado una nueva memoria económica (1 de febrero de 2023) a efectos del oportuno informe de la OCE para eliminar el impacto económico derivado de la creación del ente público de derecho privado Ihobe que, finalmente, ha sido descartado del último borrador de la norma.
132. La OCE ha informado el 16 de febrero de 2023, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y con el Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
133. Sobre las cuestiones tratadas por la OCE, cabe destacar las vinculadas con el entramado organizativo que conlleva el sostén de la norma y que incide en la estructura de la Administración de la CAE, compuesto de órganos de nueva creación, otros ya creados por normas anteriores cuya denominación y funciones se alteran, así como la creación de un registro nuevo que lleva asociado importantes beneficios administrativos —varios de ellos con incidencia en materias de la hacienda general del País vasco— cuya viabilidad jurídica se cuestiona. En todo caso, se critica que la memoria económica “no concreta los recursos humanos y materiales que para el desarrollo y cumplimiento de las funciones y cometidos que se les asignan precisarán los distintos órganos que la ley crea o modifica.....ni cuantifica los costes asociados, ni las fuentes de su respectiva financiación”.
134. Obra una extensa memoria final de fecha 24 de febrero de 2023 (artículo 10.2 LPEDG) en la que se describen los antecedentes y justificación, los hitos más relevantes del procedimiento y, como corolario de las memorias parciales previas, se agrupan las valoraciones de las alegaciones efectuadas en el trámite de audiencia y de las observaciones contenidas en los informes emitidos en el procedimiento.
135. Del expediente se desprende el cumplimiento del principio de transparencia y publicidad de los documentos del procedimiento de elaboración, según estipula la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, mediante las herramientas habilitadas al efecto en el espacio colaborativo de conocimiento compartido “Legesarea” y en “Legegunea”.
136. Así mismo, cabe señalar que no se menciona en el expediente que el proyecto haya sido remitido al Parlamento Vasco, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno (LG), tras su



modificación por la Ley 8/2016, de 2 de junio, ni se ha dejado constancia documentada de tal actuación. En relación con este trámite, la opinión de la Comisión ya ha encontrado su reflejo, entre otros, en el Dictamen 34/2022.

137. Tampoco se ha aportado el correspondiente informe sobre el impacto en la infancia y la adolescencia que prevé el artículo 22 quinquies de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y que debe incluirse en la memoria de análisis de impacto normativo.
138. Un último apunte sobre la disposición adicional séptima y las dos disposiciones finales que modifican las Leyes 1/2006 y 9/2021 y la justificación de su incorporación en el cuarto borrador que consta como registrado en el expediente el 5 de octubre de 2022.
139. Cabe señalar que la Asesoría Jurídica de URA ha presentado un documento que pretende sustentar la modificación de la Ley 1/2006 con una afección limitada a sendos aspectos organizativos.
140. Ahora bien, la modificación de la reciente Ley 9/2021 carece de un contenido mínimo que explique los cambios propuestos cuando, además, proviene de un órgano integrado en la estructura del departamento promotor. Sólo consta una reseña en la memoria de elaboración de la norma sobre su incorporación y en la exposición de motivos, sin otro dato adicional que permita valorar la necesidad y eficacia de tales cambios.
141. Es también procedente un comentario similar sobre la introducción de la disposición adicional séptima, que establece una regulación específica acerca del procedimiento de instalación de placas solares fotovoltaicas sobre cubierta en edificaciones o en construcciones auxiliares de estas, cuya justificación también ha sido omitida.
142. En todos estos casos, con introducirse los cambios ya muy adelantado el procedimiento de elaboración tampoco consta que se haya garantizado una mínima posibilidad de audiencia, participación y presentación, en su caso, de alegaciones de las personas y entidades interesadas.
143. En atención a estas circunstancias, debería atenderse a la necesidad de que se aporte al expediente de elaboración de la norma antes de su aprobación los documentos pertinentes que contengan la justificación adecuada que permita conocer el fundamento de los cambios operados.



144. La valoración final de la tramitación seguida, atendidas las circunstancias que concurren en el texto proyectado, resulta positiva al haberse cumplido de modo suficiente las exigencias establecidas en la LPEDG.

ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

I OBSERVACIONES GENERALES DEL ANTEPROYECTO

145. Antes de iniciar el examen del texto cabe recordar que la Comisión aborda un análisis de carácter jurídico, por lo que no prejuzga la bondad de las soluciones acordadas ni de los cauces que la nueva ley establece para facilitar la consecución de los objetivos que plantea la lucha contra el cambio climático. Se trata de comprobar que la traslación a la futura norma legal de los objetivos y fines propuestos resulten factibles.
146. Estamos ante una norma jurídica del más alto nivel dentro del ordenamiento jurídico autonómico cuyo objeto, dirigido a mitigar el cambio climático, ocupa un amplísimo espectro de materias, sectores y colectivos de alcance global, toda vez que comparte las consecuencias que genera con todo el planeta.
147. Ahora bien, la vertiente jurídica que analizamos no debe perder de vista que, tanto la constatación real del problema y sus consecuencias exponenciales, como la implementación de las medidas y los objetivos concretos necesarios para frenar su avance, se asientan sobre bases científicas obtenidas por expertos de altísimo perfil internacional (p.ej. IPPC) que han contribuido a tomar conciencia de la amenaza, cuyo seguimiento y traslación a las normas jurídicas se hace inapelable.
148. Estas evidencias científicas han demostrado que los cambios en los patrones del tiempo, el aumento del nivel del mar y los fenómenos meteorológicos más extremos son consecuencia directa de las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por las actividades humanas que no cesan y que conllevan que tal amenaza siga aumentando, trayendo consigo un impacto negativo en la economía y, especialmente, en la vida de las personas y en el entorno natural.
149. Desde el Protocolo de Kioto, que responde a la Conferencia de las Partes de Naciones Unidas (COP) celebrada en 1997 (en vigor desde 2005 hasta 2012), se han celebrado numerosas COP —Johannesburgo, Bali, Copenhague, Durban, Doha o Varsovia, entre otras—, hasta llegar a la COP21, que culmina con el Acuerdo de París, punto de partida esencial que ampara la normativa, acuerdos y planes emanados de todos los niveles institucionales para afrontar este reto y que rigen en la actualidad.



150. Este Acuerdo de París establece el objetivo de mantener la temperatura media mundial en este siglo “muy por debajo” de 2° C respecto a niveles preindustriales, comprometiéndose a realizar todos los esfuerzos necesarios para limitar ese aumento a 1,5° C. Las principales características del Acuerdo de París son las siguientes:

Objetivo de limitar el incremento de la temperatura: El pacto establece el objetivo vinculante de limitar el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese incremento a 1,5°C.

Objetivo de emisiones netas: Los países se comprometen a que las emisiones alcancen su pico tan pronto como sea posible y que se reduzcan de manera significativa una vez se alcance este máximo. Así, se acuerda la necesidad de conseguir un equilibrio entre las emisiones y las absorciones de gases de efecto invernadero en la segunda mitad de siglo (emisiones netas igual a cero).

Capacidad de adaptación: Los países desarrollados y “otros países” se comprometen a aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático. Para ello, se reconoce la importancia del apoyo y la cooperación internacional en materia de adaptación, en especial, para los países en desarrollo más vulnerables.

Financiación: Se movilizarán 100.000 millones de dólares anuales desde 2020, revisables al alza a partir de 2025 para luchar contra el cambio climático. Si bien se reconoce el liderazgo de los países desarrollados a la hora de conseguir esta financiación, se amplía el listado de posibles contribuyentes a países en desarrollo. Además, se destaca la importancia de la movilización de todo tipo de procedencia de los recursos financieros, más allá de la pública.

Transparencia y revisión de los compromisos: Los países tienen la obligación de preparar y comunicar cada cinco años las Contribuciones Nacionales (NDC) que se incluirán en un registro público de las Naciones Unidas (ONU), y las Partes revisarán al alza sus compromisos de reducción. Este proceso de revisión debería permitir alinear la previsión de incremento de la temperatura media según los compromisos nacionales actualmente comunicados (2,7 ° C) con el objetivo de 2°.



151. Una característica fundamental del reto que afrontamos es que requiere que la comunidad internacional trabaje de forma coordinada y precisa para que los países en desarrollo avancen hacia una economía descarbonizada y neutra en emisiones GEI.
152. Otro aspecto de gran relevancia es que la acción en materia de cambio climático es una política necesariamente transversal, característica que abunda en la acción concertada de todas las administraciones, agentes sociales y económicos, así como de la propia ciudadanía, y desde todas las esferas: local, regional, estatal y global.
153. La implementación del Acuerdo de París es, por tanto, esencial para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible —Agenda 2030— de las Naciones Unidas, y sirve de hoja de ruta para todas aquellas acciones climáticas dirigidas a reducir las emisiones y crear resiliencia climática.
154. En este contexto, la UE ha establecido los objetivos clave para 2030, que son los siguientes (Marco sobre clima y energía para 2030 de la Comisión europea):
 - Una reducción de al menos el 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a 1990.
 - Alcanzar al menos el 32% de cuota de energías renovables.
 - Alcanzar al menos el 32,5% de mejora de la eficiencia energética.
155. En el artículo 1 de la Legislación europea sobre el clima, jurídicamente vinculante para todos los estados miembros, se establece un objetivo principal y básico de neutralidad climática a 2050:

Las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero reguladas en el Derecho de la Unión estarán equilibradas dentro de la Unión a más tardar en 2050, por lo que en esa fecha las emisiones netas deben haberse reducido a cero y, a partir de entonces, la Unión tendrá como objetivo lograr unas emisiones negativas.
156. Y un objetivo intermedio a 2030, en el apartado 1 del artículo 4:
 1. Con el fin de lograr el objetivo de neutralidad climática establecido en el artículo 2, apartado 1, el objetivo climático vinculante de la Unión para 2030 consistirá en una reducción interna de las emisiones netas de gases de efecto



invernadero (emisiones una vez deducidas las absorciones) de, al menos, un 55 % con respecto a los niveles de 1990, de aquí a 2030.

157. Así como un mandato para asegurar el objetivo a 2050, mediante la fijación de un objetivo climático a 2040, en el apartado 3 del artículo 4:

3. Con el fin de lograr el objetivo de neutralidad climática establecido en el artículo 2, apartado 1, del presente Reglamento, se fijará un objetivo climático para 2040 a escala de la Unión. A tal efecto, a más tardar en un plazo de seis meses a partir del primer balance mundial contemplado en el artículo 14 del Acuerdo de París, la Comisión presentará, según proceda y sobre la base de una evaluación de impacto detallada, una propuesta legislativa de modificación del presente Reglamento con el fin de incluir el objetivo climático de la Unión para 2040, teniendo en cuenta las conclusiones de las evaluaciones contempladas en los artículos 6 y 7 del presente Reglamento y los resultados del balance mundial.

158. La Legislación europea sobre el clima hace de la consecución del objetivo climático de la UE de reducir las emisiones de la UE en al menos un 55 % de aquí a 2030 una obligación jurídica ineludible.

159. Una obligación que sólo puede colmarse reformando y actualizando la legislación de la UE para lograr que sea climáticamente neutra de aquí a 2050. Esta es la finalidad del denominado paquete de medidas “Objetivo 55”, que constituye un conjunto de propuestas encaminadas a crear, revisar y actualizar numerosas normas de la UE en clave de proporcionar un marco coherente y equilibrado para alcanzar los objetivos climáticos fijados y, entre los más importantes, estos:

El reglamento que regula el régimen del comercio de derechos de emisión de la UE

El Reglamento que establece el mecanismo de ajuste en frontera de carbono centrado en las importaciones de productos procedentes de industrias intensivas en carbono

El Reglamento de Reparto del Esfuerzo que establece objetivos anuales vinculantes en materia de emisiones de gases de efecto invernadero para los Estados miembros en sectores como el transporte por carretera y el transporte



marítimo nacional, los edificios, la agricultura, los residuos, y la pequeña industria.

El Reglamento sobre el Uso de la Tierra, el Cambio de Uso de la Tierra y la Silvicultura (UTCUTS) establece un compromiso vinculante para la UE de reducir las emisiones y aumentar las absorciones en los sectores del uso de la tierra y la silvicultura.

Normas en materia de emisiones de CO₂ de turismos y furgonetas

Reducción de las emisiones de metano en el sector energético.

La propuesta ReFuelEU Aviation tiene el objetivo de reducir la huella ambiental de la aviación y permitir así que el sector contribuya a la consecución de los objetivos climáticos de la UE.

El objetivo de la propuesta sobre el uso de combustibles renovables e hipocarbónicos en el transporte marítimo (FuelEU Maritime) es reducir la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero de la energía utilizada a bordo de los buques.

Propuesta de Reglamento sobre la infraestructura para combustibles alternativos es garantizar que los ciudadanos y las empresas tengan acceso a una red suficiente de infraestructuras para recargar o repostar los vehículos de carretera y los buques con combustibles alternativos.

Crear el Fondo Social para el Clima tiene por objeto tratar los efectos sociales y distributivos del nuevo régimen de comercio de derechos de emisión para los edificios y el transporte por carretera.

Revisión de la Directiva sobre Fuentes de Energía Renovables para aumentar, para 2030, a un mínimo del 40 % el objetivo actual de al menos el 32 % de fuentes de energía renovables en la combinación energética global.

Revisión de la Directiva de la UE sobre Eficiencia Energética como parte del paquete de medidas «Objetivo 55». Su principal objetivo es reducir el consumo de energía final a escala de la UE en un 11,7 % en 2030, en comparación con las previsiones realizadas en 2020.



Revisión de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios para obtener los objetivos de que todos los edificios nuevos deben ser edificios de cero emisiones de aquí a 2030 y los edificios ya existentes deben transformarse en edificios de cero emisiones de aquí a 2050.

Revisión de la Directiva del Consejo sobre la imposición de los Productos Energéticos y de la Electricidad que tiene por objeto: adecuar la imposición de los productos energéticos y de la electricidad a las políticas de la UE en materia de energía, medio ambiente y clima; preservar y mejorar el mercado interior de la UE mediante la actualización de la lista de productos energéticos y de la estructura de los tipos impositivos, y mediante la racionalización del uso de las exenciones y reducciones fiscales por los Estados miembros; mantener la capacidad de generar ingresos para los presupuestos de los Estados miembros.

160. Este marco comunitario de obligado cumplimiento nos traslada a los compromisos y medidas asumidas en el ámbito estatal por una norma general como es la Ley 7/2021, dictada al amparo de tres títulos competenciales básicos, e interesa, particularmente, reproducir su artículo 1 toda vez que enuncia y enmarca el objeto general al que se enfoca la norma, para cuyo cumplimiento hace directamente corresponsables a las comunidades autónomas y a las entidades locales:

Artículo 1. Objeto de la Ley.

Esta ley tiene por objeto asegurar el cumplimiento, por parte de España, de los objetivos del Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, firmado por España el 22 de abril de 2016 y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el 2 de febrero de 2017; facilitar la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos; y promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades.

La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, darán cumplimiento al objeto de esta ley, y cooperarán y colaborarán para su consecución.



161. Una responsabilidad que también implica atender a los objetivos más específicos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, energías renovables y eficiencia energética que enuncia el artículo 3, como patrón a cuyo través han de mirar todas las medidas y actuaciones que la norma propone:

1. Se establecen los siguientes objetivos mínimos nacionales para el año 2030 al objeto de dar cumplimiento a los compromisos internacionalmente asumidos y sin perjuicio de las competencias autonómicas:

a) Reducir en el año 2030 las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990.

b) Alcanzar en el año 2030 una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %.

c) Alcanzar en el año 2030 un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovables.

d) Mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5 %, con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria.

2. Antes de 2050 y, en todo caso, en el más corto plazo posible, España deberá alcanzar la neutralidad climática, con el objeto de dar cumplimiento a los compromisos internacionalmente asumidos y, sin perjuicio de las competencias autonómicas, el sistema eléctrico deberá estar basado, exclusivamente, en fuentes de generación de origen renovable.

3. Se autoriza al Consejo de Ministros a revisar al alza los objetivos establecidos en los apartados 1 y 2 de este artículo con los siguientes fines:

a) Para cumplir con el Acuerdo de París, de acuerdo con las decisiones que tome la Conferencia de las Partes en su calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París.

b) Para cumplir con la normativa de la Unión Europea.

c) Para adaptarlos a la evolución de los avances tecnológicos y del conocimiento científico.



d) Cuando concurren elementos objetivos cuantificables que, motivadamente, lo aconseje por motivos medioambientales, sociales o económicos.

4. La revisión de los objetivos establecidos en los apartados 1 y 2 solo podrá contemplar una actualización al alza de las sendas vigentes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero e incremento de las absorciones por los sumideros.

5. En cualquier caso, se iniciará en el año 2023 la primera revisión de los objetivos establecidos en este artículo.

162. Ciertamente es que los objetivos establecidos en el artículo 3 de la Ley 7/2021 son menos ambiciosos en reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, pero algo más ambiciosos en lo relativo a energías renovables y eficiencia energética que los recogidos en el marco europeo recientemente acordado al que antes se ha hecho referencia. No obstante, su engarce con el reglamento europeo es perfectamente válido toda vez que ambos se encaminan a alcanzar, a más tardar en el año 2050, la neutralidad climática y el sistema eléctrico basado, exclusivamente, en fuentes de generación de origen renovable.
163. Sin embargo, un primer acercamiento a la norma estatal y al panorama legislativo europeo dan una idea de que tanto los objetivos intermedios como las medidas necesarias para alcanzarlos tienen una naturaleza extraordinariamente flexible y mudable, que exige una constante adaptación mediante los instrumentos normativos de rango inferior y planificadores que se crean a su servicio.
164. Una característica que, unida a la cada vez más limitada capacidad autonómica de desarrollo de la legislación básica que se desprende de la doctrina constitucional —incluso de la más reciente, por todas, STC 87/2019, de 20 de junio, ya reproducida en este dictamen—, condicionan sobremanera el contexto de abordaje de esta norma.
165. Con todo, y con las evidentes e ineludibles metas mundiales, europeas y estatales que circunscriben nuestro ámbito de actuación, se torna imprescindible un compromiso a todos los niveles institucionales que las comunidades autónomas están llamadas a plasmar normativamente como corresponde a su capacidad de decisión en múltiples ámbitos sectoriales reservados a su competencia y acción.



166. En los últimos 4 años así lo han hecho ya comunidades autónomas como la de Andalucía, Navarra, Baleares, Canarias, Cataluña y Valencia, así como otras muchas tienen proyectos en proceso de tramitación.
167. La Comunidad Autónoma del País Vasco responde a esta necesidad de crear un marco jurídico estable que englobe las principales acciones que corresponde implementar contra las consecuencias palpables del cambio climático y la resiliencia del territorio, tiempo después de haber iniciado dicho camino mediante la Estrategia Vasca Klima 2050 y el Plan de Transición Energética y Cambio Climático 2021-2024.
168. El planteamiento general que adopta la futura norma es la de no fijar en ella ningún objetivo intermedio específico ni concreto y que éstos sean establecidos en los instrumentos de desarrollo como la Hoja de Ruta 2050, las Estrategias y en los planes forales y municipales. Su objeto se limita a consignar el logro de la neutralidad climática en 2050 y el aumento de la resiliencia del territorio “mediante una transición justa y sostenible, social, económica y medioambiental, que garantice la equidad y la solidaridad”.
169. El departamento promotor ha repetido constantemente, en respuesta a las alegaciones de muchos de los que han participado en los trámites de información pública y audiencia que reclamaban la plasmación de dichos compromisos en la ley, que esta opción da mayor flexibilidad y permite alcanzar con mayor éxito el objetivo a 2050, dado que facilita una mejor evaluación del cumplimiento de los mismos, así como efectuar los ajustes necesarios.
170. La naturaleza cambiante de la materia, que ya hemos trasladado, permite validar esta opción del legislador, no sin olvidar que cualquier materialización concreta, sea en una ley o mediante los instrumentos citados, está delimitada por los establecidos en los reglamentos europeos directamente vinculantes, la Ley 7/2021 y los desarrollos reglamentarios estatales que esta autoriza para revisar al alza los objetivos de reducción de emisiones de GEI.
171. Y también conviene tener presente, por una parte, la existencia de los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (los PNIEC), que constituyen, según el artículo 4 de la Ley 7/2021, la herramienta de planificación estratégica nacional que integra la política de energía y clima, y que refleja la contribución de España a la consecución de los objetivos establecidos en el seno de la Unión Europea en materia de energía y clima.



172. Una delimitación de cariz constitucional que plasma el Tribunal Constitucional en la Sentencia 87/2019 en términos muy estrictos, como ya hemos transcrito anteriormente, y que implica que la CAE no pueda regular esta materia al margen de este marco.
173. Todo lo cual nos conduce a sugerir que la mención en la exposición de motivos de la Ley 7/2021 debería completarse para reflejar con claridad el carácter con el que actúa respecto del anteproyecto, toda vez que es un parámetro de primer orden para efectuar un correcto encuadramiento de la norma autonómica.
174. También ayudaría en este sentido que en la parte dispositiva —p. e., en el objeto— se enuncie cuáles son sus fuentes de derecho, al menos de manera genérica, señalando que los objetivos se marcarán de conformidad con la legislación europea y estatal que resulte de obligado cumplimiento para lograr el horizonte marcado por el Acuerdo de París.
175. Otro rasgo que sobresale de la norma proyectada es que recoge la necesidad de emprender acciones y cambios normativos de diversa naturaleza, concreción e intensidad en los más diversos sectores económicos, respondiendo a una vocación expresamente declarada de servir de marco jurídico estable en este itinerario hacia los objetivos marcados.
176. Ahora bien, la futura norma no aborda ninguno de estos cambios legislativos que se avecinan ni marca plazos para su aprobación, más allá de los que corresponden a los instrumentos de gobernanza —planificación— que crea el anteproyecto.
177. Todas estas circunstancias consideradas en su conjunto no abundan precisamente en la configuración de un producto que responda suficientemente a la consecución de su necesaria y debida factibilidad, tal y como veremos al analizar más detalladamente el articulado.
178. Destacando la importancia de los principios y fines que inspiran los principales ejes de actuación de la futura norma, lo verdaderamente relevante es la articulación de las herramientas necesarias de todo orden que convergen en las políticas transversales necesarias para la consecución de los objetivos propuestos en el ámbito que nos corresponde.
179. Ahora bien, podemos clasificar dichas herramientas según el grado de intensidad con el que se articulan.



180. Algunas de ellas se traducen en mandatos, generalmente más precisos, cuando inciden en implementar medidas de gobernanza o en crear un sistema de planificación en todos los niveles administrativos de la comunidad autónoma. Son compromisos más programáticos y menos concisos cuando enuncian medidas de mejora de la eficiencia energética o de impulso a las energías renovables y la movilidad sostenible o acciones a implementar a través de diversas políticas sectoriales o cuando sientan las bases del modelo de resiliencia del territorio en su camino de adaptación al cambio climático.
181. Cabe poner también el foco en la plasmación de un criterio que se revela protagonista en la aplicación general de la norma, como es el de que la transición sea justa⁴. Intuimos también su carácter vertebrador del modelo que conlleva este proceso y así lo vemos mencionado en numerosas ocasiones en la exposición de motivos, en el artículo 1 cuando describe el objeto, como finalidad de la ley en el apartado 2.g) —en el texto aparece erróneamente como 3.o)—, así como atributo asociado a las distintas medidas que deben contener los planes y los cambios normativos futuribles, cuya definición consta en el anexo.
182. No obstante, se advierte también cierta dispersión en el modo en que se ha articulado, que podría compensarse, para darle mayor relieve, dedicándole algún precepto en exclusiva —quizás en la parte general— que aglutine su descripción y las principales características que actúan de mínimo común denominador en su aplicación concreta.

II OBSERVACIONES AL ARTICULADO

A) Gobernanza

183. El enorme reto que preside el objeto de esta norma exige la construcción de un modelo de gobernanza específico, que aborda en su capítulo II.
184. En primer término, se enuncia la implicación de las administraciones públicas vascas que el artículo 5 permite identificar con la Administración General de la Comunidad Autónoma, de los territorios históricos y de las entidades locales.
185. Una tarea que debería realizar el primer artículo de este capítulo (artículo 4) buscando una sistemática más apropiada o, mucho mejor, añadiendo un artículo que disponga sobre el ámbito subjetivo en el capítulo I (disposiciones generales).

⁴Definición anexo anteproyecto: modelo de cambio social y energético vinculado al cambio climático que tiene en cuenta la equitativa redistribución de los costes y cargas derivadas del mismo, teniendo en cuenta los niveles y la calidad del empleo



186. Habría que cuestionarse si sólo cabe implicar a la Administración General de la CAE en la medida que no incluye ni la institucional ni las entidades adscritas o vinculadas a ella como los entes públicos de derecho privado —p.ej., URA— o las sociedades públicas, en clara referencia a Ihobe–Sociedad pública de gestión ambiental (artículos 8 y 9 Ley 3/2022).
187. El anteproyecto articula, en los diferentes niveles institucionales, la organización que ha de regir la gobernanza en la materia a través de las comisiones de transición energética y cambio climático, el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales, la Oficina Vasca de Transición Energética y Cambio Climático, el Consejo Asesor del Medio Ambiente y la Asamblea Ciudadana de Transición Energética y Cambio Climático de Euskadi.
188. Esta regulación tiene la particularidad, muy encomiable, por cierto, de aprovechar la existencia de algunos órganos ya existentes en el ordenamiento interno para ampliar sus funciones, modificando incluso, en algunos casos, su composición para adaptarse con mayor especificidad a la materia que nos ocupa.
189. Ello implica, como veremos también, algunas disfunciones susceptibles de afectar a la seguridad jurídica cuando sobre una misma materia son aplicables dos normas del mismo rango que no han sido objeto del correspondiente ajuste. Estas situaciones llevan al operador jurídico a tener que recurrir a ambas normas, haciendo compleja la interpretación, en particular cuando las normas responden a principios o simplemente objetivos no totalmente coincidentes (Dictamen del Consejo de Estado 204/2020).
190. Este es el caso de las comisiones de transición energética y cambio climático (artículo 5) que ejercen la coordinación interna en cada Administración, que sustituyen a las comisiones de sostenibilidad energética o entidades de similares características que pudieran existir, cambiando su denominación, y que fueron creadas por el artículo 9 de la Ley 4/2019, a las cuales asigna también un haz de funciones adicionales. Ha de tenerse en cuenta también, para su modificación oportuna, que el Decreto 254/2020, de 10 de noviembre, de sostenibilidad energética de la Comunidad Autónoma Vasca, desarrolló las funciones y composición, modo de funcionamiento y régimen jurídico de las comisiones de sostenibilidad energética del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
191. También es el caso del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales (artículo 6), al que se encomienda la coordinación interinstitucional en la materia, que fue



creado por la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (en adelante LILE), en su título VII⁵, a la que se encomiendan más funciones (artículo 86 LILE) y amplía su composición (artículo 85 LILE).

192. Y también es el caso del Consejo Asesor del Medio Ambiente, creado por el artículo 11 de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración ambiental, y al que el artículo 8 implica para asegurar la participación activa de la ciudadanía en el diseño y seguimiento de las políticas públicas en la materia, asignándole dos nuevas funciones respecto de esta esta ley, pero también respecto de la ley 9/2021 que le asigna su propio ámbito de actuación.
193. Se observa así una dispersión de las funciones atribuidas a este órgano que debería cerrarse en esta norma en la que por tercera vez se le adicionan cometidos a este consejo, compendiando todas ellas en este anteproyecto y efectuando las modificaciones oportunas en el resto de textos legales concernidos.
194. La creación de la Oficina Vasca de Transición Energética y Cambio Climático es, sin embargo, novedosa a pesar de existir un antecedente regulado mediante el Decreto 77/2009, de 7 de abril, que fue derogado por el Decreto 196/2013, de 9 de abril, de estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial.
195. Se crea como órgano colegiado técnico adscrito al departamento competente en la materia y, como tal, tiene rasgos similares a las comisiones de transición energética y cambio climático enclavadas en el seno de la Administración General de la CAE, por lo que se detecta cierto solapamiento de funciones entre ambas que sugiere reflexionar sobre la utilidad de su coexistencia. Para ello, habrá de tenerse en cuenta también que el artículo 15 del Decreto 254/2020, de 10 de noviembre, creó el Grupo Técnico de Trabajo de la Comisión para la Sostenibilidad Energética del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

⁵ Artículo 84: 1. El Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales es la estructura institucional de representación y participación de los municipios en las instituciones de la Comunidad Autónoma que tiene por función garantizar el pleno respeto de la autonomía local por tales instituciones.

2. El Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales estará adscrito, únicamente a efectos presupuestarios, al departamento del Gobierno Vasco que tenga atribuidas las competencias en materia de régimen local.

3. Para el ejercicio de sus competencias goza de autonomía orgánica y funcional, y acordará sus normas de funcionamiento interno en el que se desarrollarán las previsiones recogidas en la presente ley.



196. En cualquier caso, habrá de estarse a lo que requiere el artículo 18 de la Ley 3/2022 para la creación de órganos colegiados y, en particular, sobre la justificación de su coste y necesidad.
197. Por último, el anteproyecto configura la Asamblea Ciudadana de Transición Energética y Cambio Climático (artículo 8.5) para impulsar la participación de la ciudadanía, cuya regulación es remitida íntegramente al desarrollo reglamentario.
198. Esta figura proviene de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 7/2021 en el que se recomienda a las comunidades autónomas y a las entidades locales que creen asambleas ciudadanas, cuya parca formulación es idéntica a la de la norma estatal.
199. Razón que no nos impide señalar que acoge una escasa densidad normativa que precisaría una configuración mínima, y que contrasta con el mayor contenido con el que se regulan el resto de órganos. En cualquier caso, parece una figura encuadrable en el artículo 19 de la Ley 3/2022 a cuyas condiciones habría de responder.
200. El párrafo 6 del artículo 8 describe una función añadida que corresponde desempeñar a las comisiones de transición energética y cambio climático que pediría ser integrada en el artículo 5 para una mejor sistematización del texto, sin perjuicio de las consideraciones que hemos hecho sobre una mejor opción regulatoria en una disposición final.
201. El artículo 9 atiende de una manera un tanto general al impulso de mecanismos de cooperación con otros países, comunidades autónomas, así como con redes internacionales y foros de participación activa en aspectos relativos a la materia concernida. Nada se dice sobre un mandato de cooperación interadministrativa obligatorio que instituye el artículo 38 de la Ley 7/2021⁶ para con la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático creada en la Administración General del Estado, circunstancia que no implica su incumplimiento, pero cuya mención en el anteproyecto completaría el mensaje del artículo 9.

⁶ 1. A partir del 31 de diciembre de 2021 las Comunidades Autónomas deberán informar en la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático de todos sus planes de energía y clima en vigor. Dichos planes podrán consistir en un documento específico que recoja tanto las medidas adoptadas, como las medidas que prevean adoptar, en materia de cambio climático y transición energética, coherentes con los objetivos de esta ley.



B) Planificación

202. El Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima⁷ confiere a determinados instrumentos de planificación, como las estrategias a largo plazo y, particularmente, a los planes nacionales integrados de energía y clima, gran peso específico como mecanismos de gobernanza en materia de energía y clima.
203. Al socaire de la obligación impuesta a los estados miembros por esta legislación europea, la Ley 7/2021 crea el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y la Estrategia de Descarbonización 2050. Unos mecanismos que aglutinan una capacidad óptima para decidir y planificar esta transformación, en concordancia con las exigencias de la Unión Europea.
204. En cualquier caso, un anteproyecto en esta materia está llamado a establecer instrumentos de planificación, aún más cuando el legislador ha optado por no definir metas precisas en la ley, y en esa tarea diseña tres tipos en el artículo 10.1 : dos que deben ser aprobados por el Gobierno Vasco, la Hoja de Ruta 2050 de Transición Energética y Cambio Climático y las Estrategias de Transición Energética y Cambio Climático; y los planes de clima y energía que deben ser aprobados por los territorios históricos y los municipios de más de 5.000 habitantes y, voluntariamente, también los de menos de 5.000 habitantes.
205. La creación de estos instrumentos está directamente vinculada con las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y quinta, que prevén plazos máximos para su elaboración y aprobación, adoptando distintas formulaciones en cada caso que habría que homogeneizar en pos de la mejor intelección de la norma.
206. Únicamente apuntar ahora que no se entiende bien la virtualidad de contemplar plazos máximos distintos para la elaboración y la aprobación, como es el caso de la Hoja de Ruta 2050 y las estrategias, cosa que no se ha hecho para los planes de energía y clima. Lo que realmente tiene eficacia para el cumplimiento de la norma es su aprobación, al ser la que da inicio a su vigencia posterior,

⁷ REGLAMENTO (UE) 2018/1999 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 663/2009 y (CE) n° 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n° 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo



mientras que la elaboración sugiere un proceso interno que no precisaría ser trasladado a la norma por carecer de virtualidad hacia terceros.

207. Se aconseja, por tanto, establecer una única disposición para cada instrumento de planificación, utilizando una redacción homogénea, en las que se disponga un único plazo máximo de aprobación para cada una de ellas, y simplificar así los mandatos de la ley futura.
208. La norma autonómica adopta como instrumento general de la política de transición energética y cambio climático el de las estrategias a largo plazo que, como hemos visto, ha denominado Estrategias de Transición Energética y Cambio Climático, con un diseño que se adapta al de la legislación de la Unión Europea y con un encaje viable con la Ley 7/2021.
209. Vemos que tanto las estrategias como la hoja de ruta han de ser aprobadas por el Gobierno Vasco. A este respecto, sería necesario que se especificase con mayor concreción el tipo de contenido que entrañan en orden a discernir con mayor claridad si, a pesar de denominarse instrumentos de planificación, prevalece en ellos su naturaleza reglamentaria.
210. Como es razonable, las estrategias llevan aparejadas en el artículo 14 un sistema de evaluación y seguimiento compatible con las necesidades de evaluación de las medidas nacionales que exige la Legislación europea sobre el clima.
211. En este punto debería aclararse a qué órgano del sistema de gobernanza creado o del departamento competente le corresponde elaborar y aprobar el informe de seguimiento quinquenal y el informe final de evaluación de las estrategias y conforme a qué o quién elabora los indicadores de evaluación, toda vez que no se deduce de la regulación propuesta.
212. Por su parte, el párrafo 2 del artículo 10 introduce una categoría más genérica de planes vinculados a cualquier ámbito competencial de las administraciones implicadas que tiene una lectura poco comprensible en su inciso final —“de manera que los objetivos climáticos estén interrelacionados con la estrategia de transición energética y la política industrial relativa a las actividades de los sectores económicos”— que aconsejaría su revisión para facilitar su inteligencia.
213. En cualquier caso, cabría comenzar por subrayarse las dudas de interpretación que se suscitan en torno a si los planes de actuación energética del artículo 14 de la Ley 4/2019 pasan a denominarse planes de energía y clima, integrando además los contenidos que les asigna este anteproyecto.



214. Si es así, como da a entender la redacción del texto, debería conllevar la modificación de la Ley 4/2019 mediante una disposición final, tal y como ya hemos planteado anteriormente.
215. Sería aconsejable que se concretaran más ordenadamente los contenidos que deberían integrar estos planes detallando mejor fórmulas tales como "...la integración de la variable climática, desde la perspectiva de la mitigación y la adaptación al cambio climático, alineándose con el objeto y el contenido de la presente Ley".
216. Ahora bien, la cuestión central de este artículo reside en la obligatoriedad que impone el artículo 13.2 a los municipios de más de 5.000 habitantes de elaborar planes de clima y energía, así como de otras múltiples potenciales obligaciones de adaptación de planes sectoriales de los que son competentes, por la repercusión económica, no atendida, que esta prescripción tiene en las competencias locales, tal y como han reclamado tanto EUDEL, como la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.
217. La memoria económica atiende a esta estimación de costes, consignando lo siguiente:

El articulado del anteproyecto establece mecanismos de coordinación y gobernanza, directrices en el ámbito de la planificación, directrices para la transición energética y políticas sectoriales, directrices para mejorar la adaptación del territorio al cambio climático e instrumentos transversales para la actuación administrativa. La mayor parte de la redacción establece orientaciones y objetivos generales a lograr a través de una actuación que deberá ser concretada en desarrollos posteriores por lo que no se puede asignar un coste o ahorro directo.

Las administraciones públicas de los territorios históricos y los municipios ya contaban con representación en el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales y las Comisiones de Sostenibilidad Energética (que pasan a denominarse Comisiones de Transición Energética y Cambio Climático) ya estaban previstas por la Ley 4/2019, de 21 de febrero, si bien se establecen nuevas funciones para ambas. No sé 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 obstante, pueden requerirse recursos para la elaboración de planes de acción en cambio climático por parte de los municipios con una población superior a 5.000 habitantes y para las tres diputaciones forales. El coste total de la elaboración de estos planes de acción 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 los planes a la vez.

218. La celebración de la Comisión Bilateral tampoco ha llegado a un acuerdo sobre la suficiencia financiera de los municipios para atender las obligaciones derivadas de la futura norma, y se rechaza expresamente que su atención precise la elaboración del anexo previsto en el artículo 18.3 de la LILE.
219. Lo cierto es que, con carácter general, ya es una tarea muy relevante que el órgano promotor aborde las estimaciones de aquellos aspectos que reclaman una concreción en términos de gasto, a fin de poder calcular más precisamente el impacto de la futura norma, así como los aspectos de la misma cuya justificación debería reforzarse —en lo que nos afecta, las nuevas estructuras organizativas, el registro y la actividad planificadora—.
220. Dicho esto, en términos generales, en lo que concierne a los municipios, no se advierte con la claridad necesaria que se les asigne un incremento significativo de competencias que no detentaran con anterioridad en aplicación del ordenamiento jurídico vigente.
221. En cualquier caso, sí vemos plasmada en la memoria económica una estimación general del coste de acometer los planes de acción municipales para introducir la perspectiva del cambio climático, que no es incompatible con una mayor concreción de la financiación en un momento posterior, especialmente si tenemos en cuenta que el Gobierno Vasco se compromete a elaborar previamente “los instrumentos, metodologías y herramientas que podrán emplear los municipios del País Vasco para elaborar sus planes de energía y clima”.
222. En otro orden de cosas, no puede olvidarse tomar en consideración el artículo 19 4. de la LILE⁸ en relación con el artículo 13.3 del anteproyecto. Además, este párrafo es poco preciso sobre el mecanismo que adoptará para asistir a los

⁸ En todo caso, los órganos forales competentes, en los términos establecidos en la legislación básica de régimen local y en la propia normativa foral, asistirán técnicamente a los municipios de su respectivo territorio histórico para garantizar la efectividad plena de las competencias municipales atribuidas por las leyes y, en su caso, por las normas forales.



municipios en esta labor a través de la fórmula “propondrá”, debiendo aclararse si es una guía de instrucciones al modo en el que se hace para los planes de actuación energética del párrafo 4 del artículo 14 de la Ley 4/2019, o si es de otra naturaleza.

C) Neutralidad climática

Eficiencia energética:

223. En este capítulo IV se condensa la regulación del núcleo principal de la ley futura en la consecución de la neutralidad climática, que separa en dos secciones.
224. Dedicar la primera a factores muy relevantes que contribuyen a la transición energética, pasando por promover y facilitar la eficiencia energética y las energías renovables, así como la movilidad sostenible, implicando para ello a buena parte de los sectores económicos y empresariales privados, administraciones públicas, hogares y consumidores.
225. Si bien no se explicitan los objetivos que persigue el modelo de transición energética, hasta que se desarrolle la planificación correspondiente como es la voluntad del legislador, no cabe perder de vista las metas a alcanzar y su adecuación, con las previsiones al alza que en su caso se desee introducir, y que se formulan principalmente en la legislación básica (artículo 3.1 de la ley 7/2021)⁹.
226. Hay que poner de relieve también el Plan de Transición Energética y Cambio Climático 2021-2024 toda vez que marca el itinerario a seguir en esta legislatura en el ámbito de la energía y el cambio climático en Euskadi. De su lectura se extrae su compromiso con los objetivos internacionales y con los nacionales a través del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030. En este contexto, los objetivos a 2024 en Euskadi son los siguientes:

Reducir en un 3 0% la emisión de gases de efecto invernadero.

⁹ Reducir en el año 2030 las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990.

Alcanzar en el año 2030 una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %.

Alcanzar en el año 2030 un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovables.

Mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5 %, con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria.



Lograr que la cuota de energías renovables represente el 2 0% del consumo final de energía.

227. La vertiente energética que conduce a los objetivos marcados se completa con la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética de la CAE. Esta ley atiende a una regulación prácticamente coincidente con la que acoge este capítulo, que sugiere una razonable tarea de integración en atención a su carácter de norma especial en materia de energía.
228. Esta interrelación se hace muy evidente en el terreno de la planificación cuando adopta, como instrumento que garantiza el desarrollo ordenado de las energías renovables (artículo 17.2 del anteproyecto), el Plan Territorial Sectorial de las Energías Renovables en Euskadi, cuya elaboración prevé el artículo 7.6 de la Ley 4/2019 y que el Gobierno Vasco deberá presentar en el plazo de dos años de acuerdo con la disposición adicional cuarta de dicha ley.
229. También la generación de combustibles alternativos de origen renovable —proceso de descarbonización— o el fomento de instalaciones renovables —pequeñas plantas para autoconsumo— son algunos ejemplos de medidas que confluyen en ambas normas y que deben hacerse compatibles en función del alcance de los objetivos marcados en cada momento.
230. Otras previsiones, sin embargo, no parecen estar presentes en dicha Ley 4/2019, como son las comunidades energéticas o la implantación de sistemas de almacenamiento de energía eléctrica y térmica renovable, al menos no tal y como están formuladas en el anteproyecto.
231. También hemos reparado, a raíz de algunas alegaciones presentadas en el procedimiento de elaboración, que el apartado e) del artículo 15 cita el gas natural como energía de transición en aplicaciones como el transporte pesado y marítimo. Sin embargo, habría de coherenciarse esta directriz con lo dispuesto en los artículos 13 y 15 de la Ley 7/2021 donde en este proceso hacia la descarbonización en el ámbito del transporte se potencia el uso de energías renovables y combustibles alternativos sostenibles, pero no se contempla el gas natural, extremo que merece una reflexión.
232. No obstante, esta tarea de compatibilización con la legislación básica y la propia que corresponde a las normas autonómicas que confluyen en este ámbito se adivina de complicada ejecución en la medida en la que se hace difícil, al menos para la Comisión, concretar qué modificaciones son necesarias para cohesionar debidamente el ordenamiento autonómico.



233. Por un lado, se advierte el carácter técnico que acompaña a muchas de las propuestas que se circunscriben a este ámbito de la energía, en el que las nuevas tecnologías resultan cruciales. Por otro, se constata una redacción del texto que es eminentemente programática, en el que predominan las formulaciones genéricas y abstractas —fomentarán, promoverán, facilitarán, impulsarán, apoyarán, potenciarán, etc.—, de las que resulta difícil extraer un mandato o una obligación jurídica exigible o recomendar una modificación concreta de otras normas.
234. La movilidad sostenible que recoge el artículo 18 resulta otro eje de considerable relevancia en el modelo de transición energética que se persigue, a juzgar por el peso específico que ocupa su abordaje en muchas de las normas y planes analizados hasta ahora.
235. Cabe señalar que las líneas principales de fomento de la movilidad sostenible que se exteriorizan en el anteproyecto están presentes en la legislación básica, por ejemplo, la multimodalidad, las infraestructuras de recarga y repostaje y las ferro-portuarias, la movilidad activa peatonal y ciclista, utilización de energías alternativas, criterios de ahorro y eficiencia energética en el transporte público, entre otras.
236. Nuevamente, la Ley 4/2019 es clave en esta regulación de un sector destacado en el consumo de energía, en el que ocupa la sección tercera del capítulo II, donde, por ejemplo, el artículo 24 exige la adopción de planes de movilidad urbana a municipios de más de 5.000 habitantes, estableciendo los aspectos mínimos que deben incluir.
237. O donde el artículo 23 de dicha Ley 4/2019 faculta a los municipios para que prohíban o restrinjan “el acceso a determinadas zonas de su término municipal a los vehículos que no utilicen combustibles alternativos o a aquellos que sobrepasen determinados niveles de emisión, en razón de su tecnología de propulsión”. Unas zonas acotadas que, por cierto, en la Ley 7/2021 se denominan “zonas de bajas emisiones” y que la ley estatal ya configura como contenido obligatorio de los planes de movilidad urbana, y no potestativo como hace la ley vasca.
238. El nuevo reglamento europeo que está en proceso de aprobación para la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos establece objetivos obligatorios de implantación para las infraestructuras de recarga eléctrica y repostaje de hidrógeno en el sector del transporte por carretera, para el suministro de electricidad en puerto en los puertos marítimos y fluviales y para el suministro de electricidad a las aeronaves estacionadas. Se trata de asegurar



un mínimo de infraestructuras de recarga y repostaje en toda la UE con plena transparencia de los precios, opciones de pago mínimo comunes e información coherente al cliente en toda la Unión Europea, medidas concretas que están en el horizonte del cambio que se aproxima.

239. Se advierte también que existe un proyecto de ley de movilidad sostenible aprobado por el Gobierno Vasco, que ya ha sido enviado al Parlamento en abril de 2022, que todavía no ha culminado su tramitación, cuya mención en el párrafo 2, *in fine*, del artículo 18 no creemos apropiada hasta que no esté vigente. De aprobarse antes que este anteproyecto, correspondería citar su denominación oficial, hecho que pudiera producirse en alguna fase ulterior.

Otras políticas sectoriales y territoriales:

240. La sección 2º trata un primer aspecto que se apunta como vertebrador de las políticas sectoriales y territoriales que se lleven a cabo en el contexto de la transición energética para contribuir al objetivo de la neutralidad, como es el del enfoque de la economía circular, presente también entre las finalidades que rigen la aplicación de la futura ley.
241. Se define en el anteproyecto como “la economía basada en la eficiencia en el uso de los recursos para lograr el mayor nivel de sostenibilidad, prolongando la vida útil de los productos y servicios y logrando ‘más con menos’ mediante el ecodiseño, la prevención y minimización de la generación de residuos, la reutilización, la remanufactura, la reparación y el reciclaje de los materiales y productos”.
242. Un aspecto que ya se había revelado como importante a través del Plan Estratégico de Economía Circular y Bioeconomía de Euskadi 2021-24.
243. Pero, también, al que atiende la legislación básica estatal a través de la reciente Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Una ley que transpone la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (en adelante, Directiva (UE) 2018/851).
244. Esta ley, dictada principalmente al amparo de la competencia del 149.1.23 de la CE, acoge los objetivos del cambio climático toda vez que los residuos suponen una fuente difusa de emisión de gases de efecto invernadero, especialmente debido al metano emitido en vertederos que contienen residuos biodegradables, que debe reducirse significativamente.



245. En cualquier caso, el anteproyecto se limita en el artículo 19.1 a enunciar genéricamente una serie de características a cumplir por las medidas que se adopten y que vayan encaminadas a este fin, que aplican fundamentalmente, aunque no solo, a la gestión de residuos.
246. En tal caso, se ve también implicada la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración ambiental del País Vasco, en la que la gestión de residuos se erige en pilar esencial de la política ambiental autonómica, y en la que correspondería implementar las medidas que cumplan los fines propuestos en el anteproyecto, atendiendo a lo establecido en la legislación básica citada.
247. Otro extremo que merece una consideración concreta es la relacionada con la obligación que se impone a determinadas instalaciones, a las que se exige “calcular su huella de carbono y elaborar un plan dirigido a minimizarla para que la misma sea cero o negativa, si fuera técnica y económicamente viable.”
248. Esta obligación se hace común en el anteproyecto a las instalaciones de gestión de residuos y tratamiento de aguas (artículo 19.2), a las instalaciones industriales (artículo 20.5) y a los establecimientos de comercio, turismo y otros servicios (artículo 21.5), a las explotaciones ganaderas, y a las actividades agrícolas, forestales y pesqueras (artículo 22.2).
249. En toda ellas se remite al desarrollo inferior de todos los extremos que afectan a esta obligación, residiendo en la ley una ínfima densidad normativa que aconsejaría acometer los contornos básicos necesarios para tal reglamentación. Tal necesidad se hace especialmente patente en la fórmula que condiciona esta obligación —“si fuera técnica y económicamente viable”— que se aconsejaría despejar en la futura ley.
250. En cualquier caso, en esta tarea ha de tenerse presente la disposición final 12^a de la Ley 7/2021 que autoriza al Gobierno a establecer “la tipología de empresas con actividad en el territorio nacional que deberán calcular y publicar su huella de carbono, así como los términos iniciales a partir de los cuales dicha obligación será exigible, su periodicidad y cualesquiera otros elementos necesarios para la configuración de la obligación”, lo que ha de hacer en el plazo de un año, que ya se ha superado, mediante la modificación del Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono.
251. Así mismo, esta sección propone la introducción de medidas o actuaciones que afectan a otros sectores, como la gestión del patrimonio natural (artículo 23), la



ordenación del territorio, planeamiento urbanístico y regeneración urbana (artículo 24), la edificación y rehabilitación de edificios (artículo 26) y a la evaluación ambiental de planes y proyectos que afecten a grandes infraestructuras y equipamientos de titularidad pública.

252. Todas ellas constituyen políticas sectoriales que afectan a distintos ámbitos económicos sometidos a su normativa correspondiente. No obstante, en la línea que ya hemos planteado, dado que están formulados con un carácter bastante general, se hace difícil reconocer si el contenido que propone el anteproyecto es susceptible de influir directamente en la legislación sectorial correspondiente, ni la manera en la que la aludida influencia habría de traducirse en modificaciones concretas de dicha legislación.
253. Este alto grado de generalidad se hace singularmente patente en el artículo 21 cuando ya en el título recoge un concepto indefinido de actividades de servicios mediante la fórmula “otros servicios” que figura junto a actividades de comercio y turismo. Una indefinición que se propaga por todo el precepto y que requiere, dicho con particular firmeza, que el texto legal acoja un mínimo esbozo de la tipología de actividades a las que se refiere.
254. En lo que respecta al artículo 26, dedicado a la edificación y rehabilitación de edificios, es un precepto que enuncia medidas un tanto difusas toda vez que vienen precedidas de fórmulas muy generales —potenciarán, impulsarán y promoverán—, y lo hacen en un ámbito de extraordinaria relevancia para la consecución de las metas sobre eficiencia energética.
255. En este sentido, ha de tenerse presente la Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuya exposición de motivos justifica su abordaje “en el marco de una dinámica europea en la que se pone de manifiesto la necesidad de afrontar una auténtica oleada de renovación por parte de todos los Estados de la Unión Europea, en la que la renovación del parque inmobiliario se considera fundamental tanto para alcanzar el objetivo a medio plazo de la neutralidad climática de aquí a 2050, como para impulsar a corto plazo el empleo y la actividad en este contexto de recuperación y crecimiento post pandemia”.
256. Sin olvidar que el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 establece la meta de alcanzar la rehabilitación energética de 1,2 millones de viviendas a lo largo del periodo 2021-2030, incrementando el ritmo de rehabilitación hasta aproximarse a la cifra de 300.000 rehabilitaciones de vivienda al año.



257. En este horizonte se prevé la revisión de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios, cuyos objetivos de reducción de emisiones serían:
- A partir de 2028, todos los edificios nuevos deberán ser de cero emisiones. En el caso de los ocupados o explotados por la Administración pública, o de su propiedad, el plazo será 2026. A más tardar en 2028, todos los edificios nuevos deberán estar equipados con tecnología solar cuando sea factible desde el punto de vista técnico y económico —en el caso de los edificios residenciales en los que se hagan reformas de consideración el plazo se alargará hasta 2032—.
 - Los edificios residenciales tendrían que conseguir, como mínimo, la clase energética E en 2030, y la D en 2033 —en una escala que va de A a la G, esta última corresponde al 15 % de edificios menos eficientes del parque inmobiliario nacional de un estado miembro—. Los edificios no residenciales y públicos tendrían que conseguirla en 2027 y 2030 respectivamente.

D) Medidas de adaptación al cambio climático

258. Procurar la resiliencia del territorio afectado ya por las consecuencias del cambio climático, implementando medidas y actuaciones dirigidas a adaptarnos a su repercusión, es otro de los ejes fundamentales sobre los que pivota el objeto que anima la elaboración de este anteproyecto.
259. Su anexo define la resiliencia como la “capacidad de un sistema para resistir, absorber y recuperarse de los efectos del peligro de manera oportuna y eficiente, conservando o restableciendo sus estructuras, funciones e identidad básicas esenciales”.
260. El Considerando 31 de la Legislación europea sobre el clima aporta una justificación inapelable que da una idea de la importancia de considerar este factor en la normativa y planificación emanada de cualquier nivel institucional implicado en la lucha frente a este reto:

(31) La adaptación es un componente clave de la respuesta mundial al cambio climático a largo plazo. Los efectos adversos del cambio climático podrían superar las capacidades de adaptación de los Estados miembros. Por consiguiente, los Estados miembros y la Unión deben aumentar su capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático, tal como se establece en el artículo 7 del Acuerdo de París, así como maximizar los beneficios colaterales con otras políticas y actos legislativos. La Comisión debe adoptar una



estrategia de la Unión sobre la adaptación al cambio climático en consonancia con el Acuerdo de París. Los Estados miembros deben adoptar a escala nacional estrategias y planes integrales de adaptación basados en análisis sólidos, la evaluación de los avances realizados e indicadores en materia de cambio climático y vulnerabilidad, y sobre la base de la mejor información científica disponible y más reciente. La Unión debe tratar de crear un marco regulador favorable para las políticas y medidas nacionales aplicadas por los Estados miembros para adaptarse al cambio climático. Mejorar la resiliencia frente al cambio climático y las capacidades de adaptación a este requiere un esfuerzo compartido por parte de todos los sectores de la economía y la sociedad, así como coherencia en toda la legislación y las políticas pertinentes.

261. La Ley 7/2021 dedica su título V a desgranar las políticas sectoriales que son específicamente destinatarias de medidas y actuaciones, más o menos concretas, en este campo, implementando las líneas básicas explicitadas por el artículo 5 de la Legislación europea sobre el clima. Entre ellas, cabe destacar la adopción y aplicación de estrategias y planes en sectores especialmente vulnerables como la agricultura, los sistemas hídricos y alimentarios, así como de la seguridad alimentaria, la promoción de soluciones basadas en la naturaleza y una adaptación basada en los ecosistemas.
262. El anteproyecto atiende esta guía de actuación enunciando la adopción de medidas y la consecución de acciones que integren objetivos con esta finalidad, detectando otros terrenos adicionales en los que también parece razonable poner el foco para mitigar los riesgos, como son las infraestructuras críticas y sensibles operativas en situaciones de emergencia (artículo 29) o los de atención de emergencias, protección civil y seguridad (artículo 37).
263. En este modelo de adaptación territorial que propone el anteproyecto se observa una redacción que perfila medidas y actuaciones de diversa intensidad y concreción.
264. En el artículo 30 —ordenación del territorio, planeamiento urbano y regeneración urbana—, artículo 31 —protección de medio acuático continental, marino y litoral—, artículo 33 —protección del patrimonio natural—, en el artículo 34 —sector agroforestal, ganadero y pesquero—, artículo 35 —actividades industriales, de comercio y turismo—, y artículo 36 —sistemas de salud—, las fórmulas incorporadas son de carácter difuso, de mero enunciado de objetivos que deben cumplir las medidas que inciden en la normativa o planificación sectorial que rija sus actuaciones.



265. Sin embargo, el artículo 29 —infraestructuras críticas y sensibles—, artículo 32 —recursos hídricos y gestión de sequía e inundaciones— y el artículo 37 —atención de emergencias, protección civil y seguridad— introducen mandatos jurídicos más reconocibles que contribuyen a asegurar la factibilidad de la norma.
266. Reconociendo la difícil tarea que supone esta concreción, sería deseable que todos los preceptos de similar objeto adoptaran dichas pautas en pos de esta finalidad.
267. No obstante, alguna consideración adicional merece el artículo 29, que intuimos de cierta relevancia, con ánimo de mejorar su intelección. Este precepto destaca en este capítulo por ordenar específicamente la elaboración de planes vinculados a infraestructuras críticas y sensibles que mitiguen los riesgos del cambio climático y de que se regule reglamentariamente a qué infraestructuras afecta, con qué contenido, plazo de redacción y frecuencia de actualización.
268. El Plan de Seguridad Pública de Euskadi 2021-2025 recoge entre sus acciones contra los riesgos y amenazas que afectan a Euskadi los derivados de la protección de las infraestructuras críticas. El marco jurídico que rige estas infraestructuras es el establecido por la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, y el Real Decreto 704/2011 de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas, y otras normas que lo desarrollan, “estableciendo obligaciones en materia de seguridad para las empresas, organizaciones o instituciones clasificadas como operadores críticos, para prevenir y proteger las denominadas infraestructuras críticas de las amenazas y actos de terrorismo, potenciados en ocasiones, a través de las tecnologías de la comunicación”.
269. El anteproyecto debería aclarar si se está refiriendo a las infraestructuras definidas, declaradas y catalogadas mediante los mecanismos que establece esta ley en los que participa el Gobierno Vasco y que disponen de un régimen de planificación específico o existen otras infraestructuras en Euskadi no afectadas por esta normativa que dotan de servicios esenciales a la población y que son las atendidas por este precepto, como podría deducirse de la definición que incorpora el anexo¹⁰.
270. Dada la relevancia que se otorga a la planificación en este ámbito, debería habilitarse en la norma un claro encaje entre los instrumentos de planificación principales que regula el capítulo III. Concretamente, podrían tener cabida dentro

¹⁰ Infraestructuras críticas: las infraestructuras estratégicas cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales.



de las Estrategias de Transición Energética y Cambio Climático, toda vez que se definen como el marco integrado y transversal de los planes, estrategias y políticas sectoriales e incluye en su contenido, con carácter general, medidas de adaptación al cambio climático.

E) Instrumentos transversales

271. El capítulo VI y último del anteproyecto congrega contenidos de carácter heterogéneo en concordancia con el título que adopta.
272. Una parte de los preceptos que lo integran, como son el artículo 38 —evaluación ambiental de planes, programas y proyectos—, el artículo 39 —fomento del conocimiento y la educación—, artículo 40 —investigación, desarrollo e innovación—, artículo 41 —sensibilización e información pública—, artículo 43— digitalización para la descarbonización—, artículo 47 —perspectiva energética y climática en los presupuestos públicos— y artículo 48 —tramitaciones administrativas—, abundan en las formulaciones amplias y genéricas que atañen a normas y ámbitos materiales que inciden de un modo más transversal en la sociedad en su conjunto y permiten una mejor permeabilidad de las finalidades que acuña la futura norma.
273. Siendo este aspecto de la norma muy importante, sin embargo, los párrafos y enunciados de los preceptos son largos, trabados y, en algunas ocasiones, repetitivos, lo que disminuye su comprensión y, con ello, la intensidad del mensaje.
274. El **artículo 42** crea el Registro vasco de iniciativas de transición energética y cambio climático, disponiendo legítimamente de sus competencias autonómicas para organizar su funcionamiento interno y para establecer medidas de protección adicionales en materia de medio ambiente.
275. Dicho esto, cabe también realizar varias consideraciones que suscita su regulación en el anteproyecto.
276. Por un lado, cabría reflexionar sobre el posible incremento de cargas administrativas que se traslada, principalmente, a los titulares de actividades privadas que estén obligados a inscribir sus actividades, considerando que ya existe un registro estatal de similares características regulado mediante el Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono, al amparo de títulos competenciales básicos del 149.1.13 y 149.1.23.



277. Ciertamente es también que la disposición adicional 12^a de la Ley 7/21 establece un mandato de modificación de este real decreto, todavía no abordado, una vez aprobada “la tipología de empresas con actividad en el territorio nacional que deberán calcular y publicar su huella de carbono, así como los términos iniciales a partir de los cuales dicha obligación será exigible, su periodicidad y cualesquiera otros elementos necesarios para la configuración de la obligación”, que prevé el párrafo 1 de dicha disposición adicional.
278. Por otro lado, la enumeración no exhaustiva de las secciones que podrá tener este registro resulta un tanto confusa, sin que responda a una sistematicidad comprensible, mezclando la inscripción voluntaria y la obligatoria, y demasiado compartimentado para generar seguridad jurídica.
279. Dada la remisión a un reglamento futuro para que regule su régimen y funcionamiento, y para facilitar tal desarrollo, debería ofrecerse una mayor claridad en la redacción, para lo que debería servir de parámetro válido las tres secciones que integra el registro estatal, frente a las 8 que, con carácter de mínimos, recoge el anteproyecto.
280. El párrafo 5 establece la exigibilidad para los titulares inscritos de obtener determinados “beneficios administrativos” en el ámbito de la contratación pública, en el de las ayudas y subvenciones y en el otorgamiento de reconocimientos públicos.
281. Una regulación en la que ya han incidido tanto la OCE como la JACP, con las que nos alineamos, particularmente, en lo que se refiere a su engarce con la normativa general de subvenciones (artículo 8 LGS) y su consideración como posible elemento discriminatorio que distorsiona los principios de objetividad, igualdad y no discriminación.
282. Más concretamente, en lo que respecta a constituir un medio para acreditar la solvencia técnica de los contratos públicos, se debe coherente esta exigencia genérica con lo dispuesto en la LCSP y, en tal sentido, habrá de estarse a los artículos 88 y siguientes. Especialmente significativo es el artículo 94 que regula la acreditación del cumplimiento de las normas de gestión medioambiental, en las que cabe encuadrar la disposición citada y con el que debe avenirse.
283. Además, debe considerarse que no ayuda a generar seguridad jurídica el hecho de que, según el artículo 42.1 del anteproyecto, el objeto de la inscripción sean los compromisos asumidos o proyectos de las personas titulares de actividades públicas o privadas en relación con la adopción de actuaciones de acción



climática ligadas a dicha actividad, y no lo sea la ejecución concreta de dichas actuaciones o proyectos.

284. Por tanto, cabría aconsejar que se elimine o rebaje el tono de la exigibilidad implantada o que se condicione a su conformidad con la legislación en la materia de que se trate.
285. Sobre su incidencia en el otorgamiento de reconocimientos públicos, así formulado de manera tan genérica, sería razonable que se explicitara con alguna concreción en la medida en la que tal amplitud no contribuye a reconocer un contenido seguro ni a facilitar su desarrollo.
286. Este último párrafo 5 guarda directa relación con el apartado segundo del artículo 44.1 y con el 44.2, precepto que regula la huella de carbono de productos, servicios y suministros en la compra pública.
287. Atendemos al hecho de que el mandato de inclusión en los pliegos de la compra pública de la obligación de disponer de huella de carbono puede incardinarse dentro del reconocimiento y expresa promoción de introducir condiciones medioambientales que efectúa la LCSP en artículos como el 1.3, 28.2, 126.4, 145.2, 201 y 202, entre otros.
288. Un reconocimiento confirmado por el artículo 31 de la Ley 7/2021, que regula una obligación similar aunque acotada a los pliegos de prescripciones técnicas —incorporarán criterios de reducción de emisiones y de huella de carbono dirigidos específicamente a la lucha contra el cambio climático— para la Administración General del Estado —ya expresado también anteriormente en el artículo 10 del Real Decreto 163/2014—, y que la norma autonómica, en uso de sus facultades competenciales, dispone con mayor amplitud y generalidad también en la futura ley.
289. Ciertamente, y según entendemos, este apartado segundo del artículo 44.1 parece que amplía la virtualidad de la inscripción en el registro vasco, que se circunscribía a la solvencia técnica, a otras fases del procedimiento de licitación, según como se refleje en los pliegos, y que puede implicar tanto a los criterios de adjudicación como a las condiciones de ejecución.
290. Si esto es así, valgan las consideraciones que ya se han hecho en apartados precedentes para la acreditación de la solvencia técnica y que pueden ser aquí extrapolados, si bien ha de contemplarse, además, que se reclame su coherencia a la luz de otros preceptos de la LCSP como, por ejemplo, el 145.2 (criterios de adjudicación) o el 202 (condiciones de ejecución).



291. En cualquier caso, cabe actuar con ciertas cautelas en este ámbito recordando que no existe aún la obligatoriedad jurídica para las empresas de calcular y publicar la huella de carbono de sus productos o servicios, si bien se progresa en dicha dirección a tenor de lo apuntado en este anteproyecto y de la disposición final duodécima que ya hemos comentado anteriormente.

F)Parte final

292. No se observa ninguna necesidad de introducir el contenido de la disposición adicional cuarta que pretende la adaptación de las referencias al departamento competente en materia de transición energética y cambio climático hechas por esta norma a lo que resulte de las reorganizaciones administrativas que se produzcan en el seno del Gobierno Vasco.
293. Dicha adaptación se produce automáticamente, toda vez que se deriva directamente de la correcta aplicación del ordenamiento jurídico interno, extremo que es corroborado por el artículo 15.1 y 2 de la Ley 3/2022 en conexión principal con el artículo 8.c) de la Ley 7/1981, de Gobierno, que atribuye al Lehendakari la facultad de “Dictar Decretos que supongan la creación o extinción de Departamentos, siempre que no supongan aumento del gasto público, así como cualquier modificación en la denominación o en la distribución de competencias entre los mismos”.
294. Por su parte, la disposición final primera propone la modificación de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de aguas, que atañe a varios preceptos de la norma con un alcance esencialmente organizativo, vinculado con la atribución de competencias en materia de aprobación de la plantilla de personal de la Agencia Vasca del Agua (en adelante URA) y con el ejercicio de la potestad sancionadora de las infracciones muy graves tipificadas en dicha norma sectorial.
295. Como ya hemos dicho en el apartado del procedimiento de elaboración, esta modificación se introduce en el cuarto borrador del anteproyecto y se soporta únicamente en la justificación que elabora el informe de la Asesoría Jurídica de URA el 5 de mayo de 2022 y que se ha aportado al expediente de tramitación.
296. En atención a la naturaleza de esta modificación, la Comisión no estima necesario entrar en su contenido.
297. La **disposición final segunda** aborda la modificación de los artículos 58 y 70 de la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi. Una modificación introducida también en uno de los últimos borradores de la norma proyectada, que, como ya hemos dicho, no acompaña soporte



alguno, más allá de que la exposición de motivos indique que se hace para facilitar la aplicación de la norma.

298. En cualquier caso, no está de más recordar que la ausencia de justificación conlleva dificultades para efectuar su análisis, lo que exigiría ser revisado y explicado para conseguir la correcta inteligencia de la norma, aún más cuando puede decirse que en este caso los cambios propuestos son de cierto calado.
299. Por un lado, el artículo 58 se redacta nuevamente para establecer que tanto la propuesta inicial de declaración de las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) como la aprobación final pasa a realizarse mediante orden de la consejera o consejero competente y no mediante decreto, como está actualmente establecido.
300. Ello implica que se produce una remisión a la potestad reglamentaria derivada en la que los consejeros y consejeras pueden dictar disposiciones administrativas generales en materias propias de su departamento, esto es, en principio de naturaleza doméstica y sin efectos *ad extra* —sin perjuicio de la posibilidad de desarrollar en tales materias los reglamentos del Gobierno—.
301. No obstante, si bien no existe impedimento de origen legal y de carácter general que impida configurar esta decisión, en la medida en la que no cabe descartar un margen de desarrollo de la potestad reglamentaria derivada, esta debe hacerse sobre aspectos cuya definición está sujeta a razones coyunturales o técnicas y siempre que se haga razonando debidamente esta opción, así como dirigiendo o modulando su ejercicio.
302. Por su parte, la modificación del párrafo 2 del artículo 70 encarga a los órganos forales competentes la ejecución —aplicación— de los planes de gestión relativos a las medidas de protección de las especies amenazadas así catalogadas, cuando en la ley actualmente vigente solo participan en su elaboración de manera coordinada con el departamento competente del gobierno vasco.
303. Se plasma aquí lo que parece responder a una concreción expresa de la competencia ejecutiva que corresponde a los órganos forales en una materia encuadrable en los títulos que hemos citado en el epígrafe correspondiente, que, sin embargo, hubiera requerido ser debidamente sopesada por las diputaciones forales en el procedimiento de elaboración, de lo que no se tiene constancia alguna.



III TÉCNICA NORMATIVA

304. La Comisión considera que el proyecto se ajusta en líneas generales a las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993 —publicadas por Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo—, aplicables en virtud de la disposición adicional tercera de la LPEDG.
305. Se aprecia una loable labor para conseguir un producto normativo coherente, ordenado y sistemático. Sin perjuicio de la valoración positiva inicial, se formulan a continuación una serie de observaciones —otras se han avanzado ya al conectar con el examen de los concretos artículos—, con el fin de colaborar en la obtención de un producto normativo técnicamente más acabado y, por tanto, más acorde con el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE).

A) Consideraciones comunes a varios preceptos

306. En primer lugar, abordamos de manera conjunta determinadas cuestiones que afectan de igual manera a varios pasajes de la exposición de motivos y de algunos preceptos del anteproyecto.
307. En lo que afecta a la identificación de las normas, recordamos que, en defecto de una mención genérica al objeto de la normativa de referencia (“legislación sobre la materia...”) su cita debe realizarse utilizando su denominación oficial íntegra. Observamos que esa pauta se ha seguido en general, salvo en la exposición de motivos cuando se cita a la Legislación europea sobre el clima, cuyo texto fue aprobado mediante el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo y el Consejo, de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) nº 401/2009 y (UE) 2018/1999.
308. En la remisión a otras normas concretas que se lleva a cabo en varios artículos del anteproyecto, con el fin de prevenir las consecuencias de su eventual modificación, resulta útil añadir una puntualización para extender la referencia a la normativa que tenga conexión con la materia de que se trate, mediante la expresión “o norma que lo sustituya” —u otra semejante—.
309. Respecto al uso de mayúsculas y minúsculas se aprecia que se han respetado, en general, las normas de la Real Academia (RAE).



310. Dicho lo anterior, se detectan a lo largo de la exposición de motivos y del articulado algunos olvidos en esa manera de proceder. Sucede en las referencias a la “ley” cuando va acompañada de algún determinante y no se especifica su denominación oficial, que requieren la utilización de minúscula (por ejemplo, la presente ley). También se observa que las referencias genéricas a las administraciones públicas vascas o a las entidades locales o a los territorios históricos o las comunidades autónomas deben citarse en minúsculas, salvo cuando se especifique la denominación oficial completa, por ejemplo, Territorio Histórico de Álava o Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
311. De la misma forma, cuando se cita la denominación oficial de un órgano debe hacerse en mayúsculas, extremo que debería corregirse, por ejemplo, en el artículo 8.6 al mencionar a las “Comisiones de Transición Energética y Cambio Climático” o en el artículo 10.1.c) al mencionar los Planes de Energía y Clima.
312. También observamos que se utilizan diversas locuciones para referirse al departamento competente en la materia objeto de la norma, aspecto que debería ser uniforme en todo el texto, utilizando una fórmula como esta o similar: “departamento del Gobierno Vasco competente en materia de energía (o transición energética) y cambio climático”. Véanse, por ejemplo, las citas de los artículos 14.1 y 14.2, entre otras.
313. De la misma forma, cabe señalar que debe utilizarse una fórmula única en estas citas, sin que en unos casos se haga en singular y otros en plural cuando se refiere “al departamento o departamentos”, entendiéndose que, si cambia la estructura actual y se separan las competencias en dos o más departamentos, tales atribuciones diferenciadas operan automáticamente, tal y como se ha explicado en nuestros comentarios a la disposición adicional cuarta del anteproyecto.
314. Así mismo, es recomendable que se especifique siempre a qué materias nos estamos refiriendo, evitando la fórmula que omite este dato como, por ejemplo, en los artículos 5.4 y 6.3, para evitar dudas competenciales.
315. En este sentido, también se aconseja la cita completa de los instrumentos u órganos que se citen, como sucede, por ejemplo, en el artículo 12.4 cuando menciona a las “Estrategias”, y en el 14.1 cuando dice “cada Estrategia”.
316. Observamos también que no se utiliza una denominación uniforme en la mención a los “gases de efecto invernadero”, siendo que en unos casos se citan sus siglas “GEI” como propone la exposición de motivos y, en otros, la denominación



completa. Nuestra propuesta va en la línea de usar en todo caso la denominación completa y evitar la utilización de las siglas, para hacer más comprensible el texto en su conjunto, lo que implica modificar también la exposición de motivos.

317. También resulta común a varios preceptos la numeración desordenada de algunos apartados, como sucede en el artículo 1 en la que sus dos párrafos están erróneamente numerados (2 y 3, en vez de 1 y 2). De la misma forma, el párrafo 2 que incluye una relación de finalidades de la ley mediante letras que no están ordenadas alfabéticamente. Lo mismo ocurre en el artículo 7 con sus tres párrafos y con la relación de funciones mediante letras desordenadas que hace el párrafo 2. Situación que también se repite en los artículos 35 y 43 a 48 del anteproyecto, cuya numeración de párrafos debería revisarse.
318. En los artículos 16.4, 22.1.d), 38, 45.4 y disposición final 1^a se utilizan al mismo tiempo las conjunciones “y/o”. Como venimos recordando de manera reiterada, el uso de la combinación de esas dos conjunciones “y/o” no es admitido gramaticalmente ya que, de ordinario, el valor que se le pretende atribuir es el de la conjunción “o”, por lo que, cuando se quiera indicar que puede ser una cosa u otra o ambas, se debe usar la conjunción “o” sola; la conjunción “y” se empleará solo cuando abarque los dos términos de la combinación, para indicar que será una cosa y otra.
319. Efectuadas las anteriores observaciones comunes, a continuación, nos referimos por separado a la exposición de motivos y a la parte dispositiva, con el fin de efectuar sugerencias para procurar una adecuada formulación y un mejor entendimiento de la redacción del anteproyecto, sin ánimo de exhaustividad.

B) Observaciones sobre la exposición de motivos

320. Además de las observaciones que atañen a la exposición de motivos ya tratadas en el epígrafe anterior, únicamente atenderemos a tres cuestiones.
321. La primera se vincula con la redacción, cronológicamente desordenada, que presenta el epígrafe I y que resultaría más comprensible si se atuviera a una descripción de los informes de Naciones Unidas citados bajo un orden temporal cronológico.
322. Por otro lado, convendría mejorar el inicio de la redacción del párrafo 4 del epígrafe VIII en lo que respecta a la cita del contenido del capítulo I y capítulo II. Si se quiere citar el título completo de los capítulos se pondrá entre comas y en mayúsculas, por ejemplo “El capítulo, ‘Gobernanza’” o también se puede utilizar una



fórmula como por ejemplo “el capítulo I que trata sobre la gobernanza, o que lleva por título Gobernanza, o intitulado “Gobernanza”.”.

323. Por último, al igual que ya hemos dicho en la parte común anterior, debería evitarse la utilización de siglas, como ocurre cuando se cita “el informe especial del IPPC” en el epígrafe VI y realizar una identificación lo más completa posible de la procedencia y data del informe, siempre que se mencione.

C) Observaciones sobre la parte dispositiva y la final

324. En cuanto a la parte dispositiva se formulan las siguientes precisiones y sugerencias al texto informado.
325. El artículo 4, intitulado “Competencias y funciones”, no especifica ni relaciona ninguna de estas, más bien enuncia el respeto a las ya atribuidas a cada una de las administraciones implicadas (párrafo 1), el mandato de integración de la finalidad de la norma en el ejercicio de las mismas (párrafo 2) y los principios generales a los que se somete tal ejercicio (párrafo 3), circunstancia que implicaría sustituir el título actual por otro más acorde con su contenido, por ejemplo, “principios de actuación de las administraciones públicas vascas”.
326. El párrafo 3 del artículo 4 se remite al artículo 3 de la Ley 40/2005, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, al citar los principios de coordinación, colaboración, eficacia, eficiencia y transparencia, si bien consideramos que resulta más acorde con el ordenamiento jurídico interno mencionar como referencia la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco y, más concretamente, si se quiere citar, el artículo 5.
327. El párrafo 4 del artículo 4 se remite a la Ley 4/2005, del 18 de febrero, de igualdad de mujeres y hombres y vidas libres de violencia machista contra las mujeres, para exigir una presencia equilibrada de hombres y mujeres en los órganos de gobernanza creados. Sin embargo, ahora tal remisión debe referirse al Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la igualdad de mujeres y hombres y vidas libres de violencia machista contra las mujeres, publicada en el BOPV el 27 de marzo de 2023 y ya en vigor cuando se apruebe este anteproyecto.
328. En el artículo 5.4.d) sería más preciso citar al Consejo de Gobierno en vez de al Gobierno toda vez que este sería el órgano colegiado competente receptor de tales propuestas.



329. En el artículo 5.4.e) se ha deslizado un error escribiendo “de Gobierno Vasco” en vez de “del Gobierno Vasco”.
330. En el artículo 7.1 sería más apropiado denominar a “las entidades públicas en materia de energía, cambio climático, aguas e industria” como a “las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de...”, tal y como se denominan en los artículos 8 y siguientes de la Ley 3/2022.
331. En el artículo 8.2 sería más preciso decir “el Gobierno Vasco” sin que haga falta especificar de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En este mismo párrafo, la locución “pacto social” debería ir en minúsculas dado que no se refiere a ninguna denominación oficial concreta.
332. En el apartado 3 del párrafo 5 del artículo 8, cuando se cita al “Gobierno” debería añadirse “Vasco”.
333. El párrafo 4 del artículo 9 establece un mandato de incorporar la política en materia de transición energética y cambio climático de manera transversal en los planes y programas de cooperación al desarrollo, que consideramos desubicado en este precepto y que estaría mejor integrado en el capítulo VI al abarcar todo un ámbito sectorial reconocible al que cabría dedicar un artículo independiente.
334. En el artículo 11.2 debería sustituirse “apartado 1” por “párrafo 1”, en consonancia con la manera correcta de identificar la estructura de los artículos de una disposición general.
335. En este mismo párrafo del artículo 11 debería completarse la identificación de los órganos de coordinación y cooperación cuyo informe se requiere, en vez de referirse a “los señalados en el capítulo II de esta ley”, de la misma forma que se hace en el artículo 12.2.
336. En el artículo 11.4, cuando se hace referencia a los periodos de planificación del artículo 13, entendemos que se está refiriendo a los del artículo 12, extremo que debería revisarse adecuadamente.
337. En el artículo 12.3 falta la preposición “de” a continuación de “Las Estrategias”.
338. En el artículo 12.4.c), podría mejorarse la redacción sustituyendo “medidas al horizonte” por “medidas con el horizonte”. En este mismo apartado c), quizás, sería mejor sustituir los puntos y coma que separan la enumeración de materias por comas.



339. La redacción del párrafo 2 del artículo 13 tiene un contenido que pide ser separado, al menos, en apartados de un mismo párrafo, dado que confluyen mensajes razonablemente diferenciables que coinciden con los puntos y seguido de dicho párrafo, y que mejoraría su lectura.
340. En el artículo 18.2 debería decirse “Comunidad Autónoma de Euskadi o Comunidad Autónoma del País Vasco” para citar, como corresponde en un texto legal, la denominación oficial que establece el artículo 1 del EAPV.
341. Debería revisarse el concepto de infraestructuras “ferro-portuarias” que introduce el artículo 18.7 toda vez que es una locución que no recoge la RAE y que tampoco define el anteproyecto en el anexo. En cualquier caso, tampoco la Ley 7/2021 utiliza este concepto, si bien en su artículo 16 se refiere al “transporte ferroviario con origen y destino en puertos”, que parece expresar igual contenido y que resulta más adecuado para entender el mensaje que se pretende lanzar sin aumentar el anexo de definiciones.
342. El artículo 23.1.e) y d) introduce un concepto novedoso, que es el de la “infraestructura verde-azul”, cuya definición debería trasladarse al anexo.
343. En el artículo 29.2 falta una “n” al final de “se establecerá” para completar la concordancia de la oración.
344. La redacción del párrafo 1 del artículo 30 mejoraría si, en vez de “tendrá como objetivos los siguientes”, se dice “tendrá los siguientes objetivos”. Además, no sería necesario numerar el párrafo dado que sólo tiene uno.
345. Debería uniformizarse la formulación inicial de las palabras que inician las letras en las que se subdivide un párrafo para evitar lo que sucede, por ejemplo, en el artículo 32 en el que unas letras empiezan por verbos y otras por sustantivos. En este caso, parece más apropiado el uso de verbos en atención a la locución que les da entrada —“se deberá”—.
346. Dicha uniformización exige también que en el artículo 33.1.c) se invierta el orden de la frase para que esta comienza por el verbo “fomentar”, poniendo al final de la frase la acotación “en las áreas adyacentes a los espacios protegidos”.
347. La redacción del párrafo 1 del artículo 35 debería revisarse completamente toda vez que encontramos una mezcla de conceptos cuando se refiere a las actividades que engloba que genera cierta confusión en el mensaje y que habría de ordenar y definir adecuadamente. Revisión que también incluye al título, que debería hacer más reconocible su contenido.



348. El párrafo 1 del artículo 38 debería redactarse de nuevo para mejorar su comprensión, proponiendo, por ejemplo, la siguiente: “La identificación de los efectos en materia de cambio climático en los procedimientos de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos que se desarrollen en la Comunidad Autónoma del País Vasco se realizarán de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable, utilizando la información y las técnicas más actualizadas que estén disponibles en cada momento”.
349. El párrafo 1 del artículo 40 repite el verbo “impulsar” en dos formas verbales, por lo que una de ellas podría ser sustituida por otra del mismo significado.
350. La redacción del párrafo 5 del artículo 40 podría simplificarse sin reiterar términos iguales, proponiendo la siguiente: “La investigación, el desarrollo y la innovación deben integrarse en los programas sectoriales mediante un enfoque de misiones, respondiendo a retos con dirección clara, medible y temporal, con orientación intersectorial y ascendente basado en nuevas tecnologías, soluciones sostenibles e innovación disruptiva.”
351. No obstante, es un párrafo que introduce mucha información, muy trabado y que resulta de difícil intelección, cuya redacción pide ser simplificada. Incorpora además conceptos novedosos no explicados en el anteproyecto, como son, el “enfoque de misiones” y la “innovación disruptiva”, que podrían ser definidos en el anexo.
352. En el párrafo 2 del artículo 41 sería más preciso decir “legislación sobre acceso a la información en materia de medio ambiente”.
353. En el apartado 5.a) del artículo 42 sería más adecuado decir “Utilización como medio para acreditar la solvencia técnica en el ámbito de la contratación pública”.
354. En el párrafo 2 del artículo 43 se debería homogeneizar el comienzo de las frases que responden a un mismo encabezamiento “las acciones que se adopten incluirán, entre otras”. En este caso parece más adecuado que comiencen por sustantivos acompañados de sus correspondientes artículos determinados. Con el mismo fin, el apartado p) debería reordenarse para que aparezca en primer término la acción concreta que se pretende, por ejemplo: “El impulso de las tecnologías digitales...en los ámbitos de la eficiencia energética...”.
355. Proponemos precisar mejor la redacción del párrafo 1 del artículo 44 con dos cambios. Por un lado, sustituir “los demás entes del sector público” por “las demás entidades del sector público vasco”, utilizando la terminología de la Ley 3/2022. Por otro lado, sustituir “y que sea compatible con el derecho comunitario” por “y que sea compatible con los principios informadores de la contratación pública”.



356. El párrafo 1 del artículo 46 debería sustituir “administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco” por “administraciones públicas vascas”, tal y como se viene haciendo con carácter general en el texto.
357. El encabezamiento del párrafo 2 del artículo 46 podría mejorar su redacción diciendo “la fiscalidad en materia de transición energética y cambio climático deberá tener, entre otros, los siguientes objetivos”.
358. El apartado segundo del párrafo 2 del artículo 47 sería más correcto con la siguiente redacción: “A los efectos previstos en el apartado anterior...”.
359. En el párrafo 4 del artículo 48 falta una “n” al final de la forma verbal “coordinará” para realizar la debida concordancia.
360. En la disposición adicional sexta debería suprimirse la barra / entre los términos identificación y creación, poniendo la conjunción “y” correspondiente.
361. La disposición adicional octava contiene una redacción que podría mejorarse y que aconseja incluir una formulación más acorde con las de su mismo objeto, que podría ser así o similar: “El Gobierno Vasco aprobará el reglamento de funcionamiento de la Oficina Vasca de Transición Energética y Cambio Climático en el plazo máximo de un año desde la aprobación de esta ley.”
362. En la nueva redacción dada a los preceptos modificados por la disposición final segunda se observan algunas propuestas de mejora: (I) sustituir en el artículo 58.1 “la realizará” por “será realizada”; (II) sustituir “departamento de la Comunidad Autónoma del País Vasco” por “departamento del Gobierno Vasco” que se repite varias veces; (III) añadir en el artículo 58.3 “y la orden” cuando se refiere a la aprobación de los objetivos y medidas de conservación en el caso de los ZEC y ZEPA; (IV) sustituir el “punto y coma” del apartado a) del artículo 58.1 por la conjunción “y”; (V) procurar la cita completa en todos los párrafos y apartados modificados de los conceptos que representan las siglas LIC, ZEC y ZEPA, que en unos sitios se hace y, en otros, no; (VI) por último, utilizar un mismo término cuando se hace referencia al dictado de una “orden”, dado que en unos casos se hace referencia al consejero o consejera del departamento y en otro a la persona titular del departamento.

CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de la Ley de transición energética y cambio climático.



Lo que certifico en Vitoria-Gasteiz, en la fecha de la firma, con el visto bueno del Presidente, para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de organización y funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Jesús María Alonso Quilchano,
Secretario

Vº Bº:
Sabino Torre Díez,
Presidente

Firmado electrónicamente