

En Logroño, a 10 de agosto de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en sesión extraordinaria, en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, del Consejero D. José María Cid Monreal así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco y con asistencia telemática de los Consejeros, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano y D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

41/22

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por el Excmo. Sr. Consejero de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno de La Rioja sobre el *Anteproyecto de Ley de Cambio Climático de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Excmo. Sr. Consejero de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, un Anteproyecto de *Ley de Cambio Climático de La Rioja*, junto con el expediente correspondiente al procedimiento de elaboración del referido Anteproyecto, que consta de la siguiente documentación de interés:

- Certificado, expedido el 08-11-2021 por la Consejería de Igualdad, Participación y agenda 2030, acreditativo de que el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático fue sometido a un trámite de consulta previa.
- Resolución 48/2022 de inicio del procedimiento, de 13-1-2022, del Sr. Consejero de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno.
- Borrador inicial, sin fecha.
- Certificado de información pública del Anteproyecto de Ley, expedido el 13-3-2022 por la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
- Certificado de la Sra. Secretaria del Consejo Asesor de Medio Ambiente de La Rioja, de 9-5-2022, acreditativo de que este órgano, en sus sesiones de 21-7-2021, 23-12-2021 y 29-3-2022 fue informado del Anteproyecto de Ley.

- Alegaciones presentadas en el trámite de información pública.
- Informe a las alegaciones, de 11-5-2022, de la Dirección General (DG) de Transición Energética y Cambio Climático de la Consejería Consultante.
- Memoria Justificativa nº1 del Anteproyecto de Ley, de 12-5-2022, emitida por la referida DG.
- Memoria Justificativa nº 2 del Anteproyecto de Ley, de 17-5-2022, de la misma DG.
- Resolución 161/2022, de 12-5-2022, de la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería consultante, por la que se declara formado el expediente de elaboración del Anteproyecto.
- Memoria inicial, de 12-5-2022, de la SGT de la Consejería de Sostenibilidad.
- Informe, de 3-5-2022, de la DG de Política Local (Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública).
- Informes, de 19-5-2022, de la DG de Control Presupuestario (DGCP) y del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (SOISP), ambos de la Consejería Hacienda y Administración Pública.
- Informe, de 30-5-2022, de la DG de Función Pública de la misma Consejería de Hacienda y Administración Pública.
- Informe, de 1-6-2022, de la DG de Transición Energética y Cambio Climático de la Consejería de Sostenibilidad.
- Memoria Justificativa nº3, de la misma fecha, y órgano.
- Informe, de 6-6-2022, de la DG de los Servicios Jurídicos.
- Memoria previa al Consejo Consultivo de La Rioja, de 14-6-2022, de la SGT de la Consejería consultante.
- Borrador final de la Cª de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno, sin fecha.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 15 de junio de 2022 y registrado de entrada en este Consejo el 16 de junio de 2022, el Excmo. Sr. Consejero de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 17 de junio de 2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido de éste

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen, cuya consulta es facultativa, en cuanto que se trata de un Anteproyecto de Ley y así lo disponen los arts.12, b), de nuestra Ley reguladora 3/2001, y 13, B), de nuestro vigente Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Por lo que hace al ámbito de nuestro Dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen”*.

Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Ley a la legalidad y constitucionalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de Anteproyectos de Ley

1. Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos.

Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la elaboración del Anteproyecto, de los trámites establecidos: i) en el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (LGI); y ii) en los arts. 32 *bis*) y siguientes de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Régimen Jurídico y de Funcionamiento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LFAR).

2. El artículo 45 LGI, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Anteproyectos de Ley, que han de ser posteriormente sometidos al Parlamento de La Rioja, expresa cuanto sigue:

“1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley al Parlamento de La Rioja.

2. La elaboración y tramitación de los anteproyectos se regirá por lo dispuesto en las normas reguladoras del funcionamiento de la Administración.

3. El titular de la consejería competente elevará el anteproyecto, así como el resto de la documentación, al Consejo de Gobierno, a fin de que este decida sobre su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Parlamento de La Rioja”.

Según hemos señalado, estas previsiones han de integrarse con las establecidas por los arts. 32 *bis* y siguientes de la LFAR, que conforman la Sección 2ª del Capítulo I del Título III de dicha Ley, Sección relativa a “*la elaboración de leyes y reglamentos*”.

Como hemos dicho en dictámenes anteriores (cfr, p.e, D.17/97, D.9/01 y D.36/13), “*la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido*”.

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son, empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios

o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa.

En el primer caso, es decir, cuando se trate de disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 LJCA, Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exigen el art. 45 de la LGI y sus disposiciones concordantes de la LFAR.

La función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo superior, como la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales.

3. Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control, previo y formal, del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar su grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la consulta.

A) Consulta previa.

El art. 32 *bis* de LFAR, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32 *bis*.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones

relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración pública de la CAR (APCAR) o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el ap. primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

En relación con este precepto, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018 (FJ 7-b y c) ha declarado que el art. 133 LPAC'15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del ap. 133.1 LPAC'15, el cual resulta de aplicación, no sólo

a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las Comunidades Autónomas (CCAA).

Pues bien, este trámite ha sido adecuadamente satisfecho, conforme acredita el certificado de 8-11-2021 de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno obrante en el expediente, que informa de que, con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley, se habilitó en el Portal *web* del Gobierno de La Rioja una “*consulta previa*”, que se desarrolló entre el 28-9-2021 y el 19-10-2021, recibándose varias alegaciones de las entidades identificadas en el certificado (Arag-Asaja, Plataforma de Edificación Passivhaus y Plataforma por el Progreso Sostenible de las Tierras Orientales de La Rioja), si bien no constan incorporadas al expediente.

B) Órgano competente y Resolución de inicio.

1/ En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.1 LFAR:

“1. El procedimiento para la elaboración de las leyes se iniciará siempre mediante resolución del consejero competente por razón de la materia (...)”.

En el caso que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 13-1-2022 del Sr. Consejero de Sostenibilidad (en denominación abreviada), que es el titular de la Consejería competente por razón de la materia. En efecto, dentro del ámbito material de competencias de dicha Consejería se hallan las relativas a “*cambio climático*”, según el art. 1 del Decreto de la Presidenta 16/2021, de 8 de septiembre, por el que se modifican las denominaciones y competencias de las Consejerías de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, fijadas en el Decreto 6/2019, de 29 de agosto, en el Decreto 16/2019, de 7 de octubre, y en el Decreto 6/2020, de 24 de agosto, todos ellos de la Presidenta.

2/ Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR dispone que:

“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

A este respecto, la Resolución de inicio, además de referir el objeto de la norma y su incidencia en el marco normativo vigente, recoge expresamente el fundamento jurídico de la competencia ejercida, tanto en relación con la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia *estatutaria* de la CAR desde el

punto de vista material, lo que responde a la interpretación que, en este punto, ha venido reiterando el Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros).

C) Anteproyecto.

El art. 34.1 de la LFAR señala que *“el borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento, que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas”*.

En este caso la Resolución de inicio viene acompañada de un borrador inicial de la disposición proyectada, sin fecha, que es plenamente ajustado a los preceptos citados.

D) Memoria inicial e informe de impacto por razón de género.

El art. 34.2 de la LFAR dispone que:

“El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente”.

A estos efectos, en el expediente que examinamos consta una primera Memoria justificativa, de 12-5-2022, de la DG de Transición Energética y Cambio Climático, que cumple ampliamente las exigencias previstas por el citado precepto: analiza el marco normativo y competencial en que se insertará la norma en tramitación; se pronuncia sobre su oportunidad; y, por los motivos que más adelante se expondrán, enumera las aportaciones realizadas en el trámite de información pública.

La Memoria de 12-5-2022 examina el impacto de género del borrador inicial de este Anteproyecto, a la vista de lo dispuesto en el art. 15 de la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

La Memoria de 12-5-2022 fue complementada por otra, de la misma DG de Transición Ecológica, de 17-5-2022.

E) Estudio económico.

El art. 34.3 de la LFAR señala que:

“En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

El objetivo que persigue el estudio económico del Anteproyecto de Ley, exigido por los arts. 45.3 LGI y 34.3 LFAR, es que luzca, en los Anteproyectos normativos, el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos; en suma, con objeto de programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12).

A tal efecto, hemos recordado también (cfr. D.5/14) que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de La Rioja.

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta asimismo el art. 40.1 LHR (Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja), a cuyo tenor: *“las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación ... deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo”*; añadiendo el art. 40.2 LHR que: *“con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la Dirección General con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”*.

Pues bien, la ya citada Memoria Justificativa nº 1, de 12-5-2022, incluye un detenido estudio del impacto económico que conllevaría la aprobación de la norma proyectada, que ha podido ser ulteriormente analizado por la DG de Control Presupuestario (DGCP).

En efecto, en su informe de 19-5-2022, la DGCP examina la repercusión que la entrada en vigor de la nueva Ley habría de tener tanto en el plano de los ingresos, como en el de los gastos, así como *“el impacto de la Ley en las cifras de déficit público y regla de gasto”*, cuestiones en las que, en lo sustancial, da por correctas las estimaciones de la Consejería promotora del Anteproyecto, por lo que da por *“suficientemente motivada la tramitación de la Ley de Cambio Climático”*. A criterio de dicha DGCP *“se prevé un incremento del gasto público según el siguiente detalle: Gasto anual (se consolida): 3.086.529 euros; Gasto único: 380.000 euros”*.

En sus conclusiones, la DGCP da por informado el Anteproyecto el mismo a efectos del artículo 9.2.4.i) del Decreto 43/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Con todo, la DGCP, aun siendo *“consciente de la dificultad de cuantificar”* los ingresos y gastos que de modo inmediato o a medio plazo podrían derivarse de la aprobación de la Ley *“invita al centro gestor a aclarar las cuestiones detalladas”* en el apartado tercero, en el que identifica cuatro tipos de previsiones legislativas que pueden acarrear un incremento de gastos públicos: *“instrumentos de planificación; Ayudas, subvenciones y convenios; Organización administrativa; y Acciones concretas.”* En un Informe posterior, de 1-6-2022, la DG de Transición Ecológica afirma que *“las medidas y obligaciones que se derivarían de la aplicación de la Ley tras su entrada en vigor no pueden concretarse en mayor medida que lo hecho por esta Dirección General de Transición Ecológica y Cambio Climático”*.

En esta cuestión, este Consejo no puede sino mostrar su acuerdo con la DGCP, pues el contenido dispositivo del anteproyecto evidencia, en efecto, que, coincidiendo con su eventual entrada en vigor, la Administración autonómica habrá de llevar a cabo numerosas actuaciones en distintos ámbitos (medidas de fomento, convenios administrativos), que previsiblemente tendrán impacto en términos de incremento de su gasto público (p. ej. arts. 6, 7, 23.8, 32.4, 32.5, 37.3, 50.5).

En definitiva, al margen de que, desde un punto de vista estrictamente formal, pueda darse por cumplido este trámite consideramos que el Anteproyecto tendrá un claro impacto presupuestario en el ámbito de la CAR, y también en el de las Administraciones locales y, en tal sentido, el expediente debería completarse con un estudio económico más detallado, en los términos ya indicados por la DGCP.

Todo ello, con el fin de que, tanto el Consejo de Gobierno al decidir sobre la aprobación del Proyecto de Ley, como el Parlamento de La Rioja en el curso de la tramitación parlamentaria de esta iniciativa legislativa, dispongan de los elementos de juicio más consistentes que sean posibles en orden a ponderar las consecuencias económicas de la promulgación de la Ley proyectada.

F) Trámite de audiencia.

1. La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la dirección general competente en fase

de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del anteproyecto, publicará el texto en el Portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.

El trámite de audiencia no es una mera formalidad procedimental: i) estamos ante un imperativo constitucional ex art 105.a) CE, que, sin bien no configura un derecho subjetivo, “no es una mera norma programática” (STC 17/1981, de 8 de junio, FJ 5); ii) viene a consagrar un importante derecho constitucional a la “participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración” (STS de 12 de octubre de 2008, RCas. 35/2006); iii) se trata de un “principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos”, así como de una “garantía para el mayor acierto” de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa (STC 102/1995, de 26 de junio. FJ 13); y iv) conviene también, por último, subrayar su singular conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

2. Sobre la manera en que haya de garantizarse esa audiencia, debe ponerse de manifiesto que, tras la modificación operada por la Ley 2/2018, el art. 36.1 LFAR contempla dos formas diferentes de sustanciarla.

-Una, que podría denominarse audiencia pública, o general: “la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados...”.

-Y otra, que responde a la concepción clásica de la audiencia corporativa: *“Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”*.

A este respecto, conviene subrayar que la interpretación estricta de la redacción del art. 36.1 LFAR parece excluir la posibilidad de configurar esos dos cauces como alternativos, de modo tal que, cuando hubiera de verificarse dicho trámite de audiencia, la Consejería tramitadora pudiera optar libremente entre una u otra fórmula. Más bien parece, por el contrario, que el propósito del legislador de 2018 fue atribuir carácter obligatorio a la audiencia pública (*“la Dirección General competente... publicará...”*), y optativo a la audiencia corporativa (*“Asimismo, podrá también...”*).

3. En este caso, la Consejería actuante sometió el texto a un trámite de audiencia pública o general, abriendo al efecto un plazo que transcurrió entre el 18-2-2022 y el 10-3-2022, conforme se publicó en la página web del Gobierno de La Rioja (<https://web.larioja.org/participa>), en la que –según ha podido comprobar este Consejo– se hizo accesible el borrador del anteproyecto.

Tal como permite el art. 36.1 LFAR, esa audiencia ha tenido lugar no *“en fase de tramitación del Anteproyecto”* (esto es, tras la diligencia de formación del expediente) sino *“en fase de elaboración del borrador inicial”*.

En el curso de dicho trámite formularon alegaciones numerosas personas físicas y entidades, enumeradas en la página 8 de la Memoria de 12-5-2022, y, como en ella se indica, *“analizadas las sugerencias recibidas... se ha procedido a la redacción final del anteproyecto de Ley y cuyo texto se acompaña a esta memoria”*.

4. Por otra parte, en lo que sería una manifestación de audiencia corporativa, la Consejería tramitadora, sometió varias veces el texto al Consejo Asesor de Medio Ambiente de La Rioja, que lo analizó en sus sesiones de 21-7-2021, 23-12-2021 y 29-3-2022. El referido Consejo Asesor es el órgano que *“canaliza la participación pública colectiva”* en materia ambiental (art. 8 de la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja, LMAR). Cabe aclarar aquí que su intervención resultaba solo facultativa, dado que conforme al art. 3.e) de su Decreto regulador (el 43/2010, de 30 de julio) solo debe *“ser consultado sobre los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general en materia de medio ambiente que adopten la forma de decreto”*, sin perjuicio de que pueda *“emitir cuantos informes le sean solicitados por el Gobierno de La Rioja”* (art. 3.c del Decreto 43/2010).

5. Las alegaciones y observaciones formuladas en el trámite de audiencia fueron detalladamente analizadas en un Informe de 11-5-2022 de la DG de Transición Ecológica.

6. Sucede sin embargo, que, en el expediente que se nos ha remitido, el borrador inicial que en él consta no tiene fecha, por lo que no queda claro si -como parece- el denominado “*borrador inicial*” que en él figura es el resultante de dicho trámite de audiencia o si, por el contrario, lo sometido al trámite de audiencia fue ese llamado “*borrador inicial*”, que habría experimentado alguna modificación tras ese trámite y que sería el “*texto*” al que se refiere la Memoria de 12-5-2022. Si ello fue así, ese segundo borrador no está incorporado al expediente, al que debería hacerse llegar.

G) Formación del expediente.

El art. 35 LFAR dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad de la disposición.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.

La declaración de la SGT de la Consejería actuante a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de 12-5-2022, que resulta conforme con el precepto transcrito.

A esa Resolución, la SGT acompaña una Memoria, de la misma fecha.

H) Intervención de los entes locales.

De acuerdo con el art. 37 LFAR:

“El órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los entes locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el procedimiento cuando el anteproyecto de disposición afecte a las competencias de estos”.

A juicio del Consejo es evidente que el Anteproyecto afecta a competencias locales, bastando al efecto recordar, por un lado, que son “*competencias propias*” de los municipios el “*tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad*” así como el “*transporte colectivo urbano*” (art. 25.2.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, LBRL);

y que, de aprobarse con su actual tenor, el art. 25 PL, bajo la rúbrica de “*transporte y movilidad*”: i) impondría a las entidades locales con población superior a 20.000 habitantes la obligación de aprobar un Plan de Movilidad Urbana Sostenible; ii) entrañaría que las entidades con más de 100.000 habitantes (en realidad, la ciudad de Logroño), cuenten con una “Red Ciclista Municipal” que cumpla las exigencias del art. 25.5; y que las de más de 20.000 tengan una Red acomodada a lo previsto por el art. 25.6.

Del mismo modo, el planeamiento urbanístico forma parte del ámbito de competencia municipal (art. 25.2.a) LBRL), aunque esta competencia no sea exclusivamente local; y el art. 22 PL establece ciertas finalidades que, en lo sucesivo, habrán de buscar los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Por otra parte, el art. 19 PL obligaría a los municipios con población superior a 10.000 habitantes, primero, a aprobar sus propios planes de acción contra el cambio climático como muy tarde antes de 2025, y después a adaptar toda sus ordenanzas y su planificación territorial y urbanística a dichos planes de acción. El art. 37.2 PL prevé que los municipios mayores de 1.000 habitantes sometan a auditoría energética a los inmuebles e instalaciones que sean de su titularidad. Y el art. 39.7 PL les impone ciertas obligaciones en materia de contratación administrativa.

Pues bien, a pesar de ser esto así, en la tramitación del Anteproyecto no se ha hecho posible la participación de los entes locales (o al menos, no consta), frente a lo que nítidamente exige el art. 37 LFAR.

No podemos dejar de advertir esta omisión, y por ello invitamos a la Consejería a que dé lugar a ese trámite (con la oportuna retroacción procedimental). La potencial incidencia del PL cuya aprobación se pretende en la esfera de competencias locales es, como fácilmente puede adivinarse, muy intensa, por lo que facilitar la intervención de los municipios riojanos en la fase de elaboración del proyecto de Ley a buen seguro contribuiría a su mejora.

Y todo ello, aunque seamos conscientes de que la iniciativa normativa que se está tramitando es de naturaleza legislativa (no reglamentaria), y que la posterior intervención del Parlamento tendrá la función sanadora de vicios procedimentales a la que nos hemos referido con anterioridad.

I) Informes y dictámenes preceptivos.

1. Según el artículo 38 de la LFAR:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualesquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

2. Esta fase del procedimiento se ha desarrollado del modo que sigue:

i) La Consejería actuante recabó el informe de la Dirección General de Política Local, que resultaba preceptivo al amparo del art. 1º del Decreto 37/1988, de 29 de julio, por el que se regula el procedimiento de coordinación de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma en relación con las Entidades locales de La Rioja, dado que la norma proyectada tiene, efectivamente, como uno de sus destinatarios, a las Entidades locales a las que impone ciertas obligaciones (p. ej. arts. 25.2, 25.5 y 25.6 del Proyecto de Ley, PL). Así lo hemos recordado, por ejemplo, en los dictámenes D.42/17 y D.89/18, éste ultimo referido precisamente a materia medioambiental.

No consta el momento en que tal informe fue solicitado, pero, por la fecha en que fue emitido (3-5-2022), lo fue antes de ser dictada la diligencia de formación del expediente (12-5-2022), esto es, antes de la “*fase de elaboración del anteproyecto*” (como la denomina el art. 36.1 LFAR) y no, como procedía, tras esa diligencia. Debemos advertir de tal irregularidad, recordando una vez más la conveniencia de realizar las actuaciones previstas en el momento procedimental adecuado, pues ello servirá para aquilatar el contenido de la norma proyectada (por todos, D.22/07 o D.52/13).

ii) Constan también interesados, y emitidos, los informes de la DGCP, de 19-5-2022, al que ya se ha aludido; y del SOISP, también de 19-5-2022.

El Informe del SOISP (emitido *ex art.* 4 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la CAR y sus Organismos Autónomos) no incluye la valoración de las cargas administrativas prevista en el art. 34.2 de la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa, dado que entiende que la norma proyectada no conlleva el establecimiento de traba administrativa alguna. Sin embargo, sí realiza ciertas observaciones en materia de aspectos “*procedimentales y administrativos*”.

iii) También se requirió la emisión de Informe de la DG de Función Pública, que consta fechado el 30-5-2022, y conforme al cual esa DG *“no tiene nada que oponer a la tramitación del borrador”*, añadiendo que su posible incidencia en el gasto público *“se producirá, no con la aprobación de la Ley, sino en un momento posterior en el marto de los procesos de planificación de la formación [del personal] y de elaboración y planificación de Plantilla y/o relación de puestos de trabajo”*.

iv) A la vista de estos tres documentos, la DG de Transición Ecológica confeccionó un Informe, de 1-6-2022, *“en respuesta a los informes”* citados, que, en lo sustancial, propiciaron la modificación de los arts. 9, 14 y 15 del texto. En esa misma fecha, la propia DG suscribió una *“Memoria nº3”*.

v) El texto resultante de las alteraciones identificadas en el apartado anterior necesariamente tuvo que ser el mismo que se hizo llegar a los Servicios Jurídicos (y que consta en el expediente como *“borrador final”*), pues los Servicios Jurídicos, en su Informe de 6-6-2022, no sugirieron modificación alguna.

Quiere con ello decirse que en éste caso, parece haberse garantizado la intervención preceptiva y última de los Servicios Jurídicos, establecida por el art. 38.3 LFAR. No obstante, debería incorporarse al expediente el oficio mediante el cual se recabó la emisión de dicho informe, para asegurar que éste informe se solicitó tras la elaboración de la Memoria de 1-6-2022.

A la vista de todo lo anterior, y a salvo de lo que se acaba de exponer, esta fase puede entenderse correctamente cumplida.

J) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta la referida Memoria previa a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo, firmada por la SGT actuante el 14-6-2022, acompañada de un “borrador final” del Anteproyecto, que es el texto al que en lo sucesivo nos referiremos como proyecto de Ley (PL).

K) Recapitulación.

Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos que se han observado adecuadamente las exigencias de procedimiento contenidas en los arts. 32 a 38 LFAR, con las salvedades advertidas en los Apartados precedentes, especialmente en los Apartados E (sobre el estudio económico), y H (sobre la intervención de los entes locales).

Estas observaciones, en caso de ser acogidas, deberían dar lugar a una retroacción procedimental, de modo que, si supusieran alguna modificación del texto, acarrearían la necesidad de emitir una nueva memoria final y un nuevo informe de los Servicios Jurídicos, así como de recabar nuevo dictamen del Consejo Consultivo.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Anteproyecto de Ley

1. Competencias de la CAR.

A) La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualesquiera disposiciones proyectadas, ora sean de rango legal, ora reglamentarias; pues, en caso contrario, amenazarían sobre ellas mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condicio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del “bloque de constitucionalidad”, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR '99).

B) El Proyecto de Ley sometido a nuestra consideración dará lugar, en caso de ser aprobado por el Parlamento autonómico, a la Ley de Cambio Climático de La Rioja, y, según su art. 1º.1 pretende “*establecer las medidas que se consideran necesarias para la lucha contra el cambio climático y la transición a un nuevo modelo energético*”.

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de 9-5-1992, ratificada por España el 16-11-1993 (BOE del 1-2-1994), define este concepto como: “*un cambio del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial, y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables*” (art. 1.2). Y por efectos del cambio climático los “***cambios en el medio ambiente físico o en la biota** resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos.*”

Por ello mismo, uno de los Compromisos adquiridos por el Reino de España al ratificar dicho Convenio Marco fue el de:

*“Tener en cuenta, en la medida de lo posible, las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes y emplear métodos apropiados, por ejemplo evaluaciones del impacto, formulados y determinados a nivel nacional, con miras a **reducir al mínimo los efectos adversos en la economía, la salud pública y la calidad del medio ambiente**, de los proyectos o medidas emprendidos por las Partes para mitigar el cambio climático o adaptarse a él”.*

En definitiva, el cambio climático, además de otras consecuencias mediatas no menos devastadoras, afecta en primer lugar al medio ambiente físico. Esto es: al espacio en el que se desarrolla la vida, también la vida humana, sobre la Tierra.

C) Por obvia que sea, esta consideración permite ya, en lo jurídico, un primer encuadramiento competencial de la actuación que, en España, deben desarrollar los poderes públicos para evitar, mitigar y remediar el cambio climático, así como sus efectos adversos sobre el medio ambiente.

Y así, en lo que hace a la Comunidad Autónoma de La Rioja, la competencia estatutaria que le habilita para aprobar la Ley proyectada es, fundamentalmente, la que resulta del art. 9.1 EAR’99, que confiere a la CAR el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de “*Protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje. Espacios naturales protegidos. Protección de los ecosistemas*”, competencia que se ejercerá “*en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca*”.

Sobre este título en materia de *medio ambiente* nos hemos pronunciado, entre otros muchos, en nuestros dictámenes D.3/17, emitido con ocasión del Proyecto de la que luego sería la LMAR; o D.89/18, relativo al actual Decreto 29/2018, de 20 de septiembre, que aprobó el Reglamento de desarrollo del Título I de la LMAR.

Mediante el art. 9.1 EAR, la CAR asumió el ámbito competencial que, conforme a los arts. 149.1.23 y 149.3 *inciso primero* CE, puede ser atribuido a las Comunidades Autónomas. En efecto, el art. 149.1.23 CE reserva al Estado la *“legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.”* De ahí que la CAR haya podido asumir estatutariamente la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado en materia medio ambiental y para el establecimiento de normas adicionales de protección.

D) Como advertimos en nuestro D.3/2017, el título competencial *medio ambiente* tiene una naturaleza transversal u horizontal. Y en esta misma línea, el Tribunal Constitucional (por ejemplo, en su STC 102/1995, F. Jco 7) explica las razones últimas de ese carácter transversal.

En primer lugar, el TC, a la hora de definir la noción de de *“medio ambiente”*, constata que éste está constituido por un conjunto de elementos: *“los recursos naturales”, “la flora y la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres «reinos» clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural”,* si bien añade que *“el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos”* (STC 102/1995, F. Jco. 6).

Por cierto, este concepto de medio ambiente no es muy distinto del que figura en el art. 6.1.a) LMAR, a cuyo tenor, medio ambiente es *“Conjunto constituido por el agua, la atmósfera, el suelo, el subsuelo, el clima, la fauna, la flora y el paisaje, así como sus procesos de interacción y la evolución de los mismos”*.

La STC 102/1995, tras describir lo que debe entenderse por medio ambiente razona que *“el medio ambiente, tal y como ha sido descrito es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si éste no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas, ni por tanto jurídicas”*. Y que las amenazas que sufre han provocado:

“una simétrica actitud defensiva que en todos los planos jurídicos constitucional, europeo y universal se identifica con la palabra «protección», sustrato de una función cuya finalidad primera ha de ser la «conservación» de lo existente, pero con una vertiente dinámica tendente al

«mejoramiento», ambas contempladas en el texto constitucional (art. 45.2 C.E.), como también en el Acta Unica Europea (art. 130 R) y en las Declaraciones de Estocolmo y de Río.

(...)

“Ahora bien, no sería bueno olvidar que la protección siempre se plantea contra «algo», los peligros más arriba sugeridos y contra «alguien» cuya actividad resulta potencial o actualmente dañina para los bienes o intereses tutelados. Pues bien, en el caso del medio ambiente se da la paradoja de que ha de ser defendido por el hombre de las propias acciones del hombre (...)

(...), la acción del hombre con riesgo para el medio ambiente se proyecta en las más variadas manifestaciones, sanitarias, biológicas, industriales o urbanísticas, procedentes del tráfico rodado o del turismo y depredadoras sin más, como la caza y la pesca, manifestaciones difícilmente compartimentables por su heterogeneidad, aun cuando las normas lo intenten hasta donde pueden. Hemos dicho más arriba, y no es inoportuno traerlo aquí, que el carácter complejo y polifacético propio de las cuestiones relativas al medio ambiente hace que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982). Ello explica que la competencia estatal sobre esta materia converja o concurra poliédricamente con otras muchas autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aguas y caza y pesca. No se da una oposición lineal y unívoca sino polisémica y metafóricamente transversal, pues un solo título competencial incide en muchos otros, muy variados y percute en ellos.”

Por su parte, la STC 87/2019 recuerda que en la Constitución “no existe ningún título competencial específico relativo a la lucha contra el cambio climático”, precisión que también cabe hacer respecto del EAR’99. Esa STC 87/2019 se pronunció sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra ciertos preceptos de la Ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático.

Como razona el F. Jco. 4 de dicha STC 87/2019, sin duda, las medidas de lucha contra el cambio climático persiguen “la protección del medio ambiente”, pero también pueden venir amparadas por otros títulos competenciales cuando, como sucedía en el caso analizado por dicha Sentencia, con una norma legal se pretende “el diseño de un modelo energético y económico alternativo para todas las actividades productivas... y la programación o planificación de la actividad administrativa necesaria para alcanzar ese objetivo.” En tales casos, “no es posible prescindir de los intereses económicos y energéticos implicados y de las reglas de distribución de competencias en esas materias”, que serían las que resultan de los apartados 13 y 25 del art. 149.1 CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y el 149.1.25ª en materia de bases del régimen minero y energético) y, correlativamente, de los diferentes Estatutos de Autonomía.

E) En este mismo orden de cosas, debe recordarse que el art. 45 CE incluye, entre los principios rectores de la política social y económica el derecho de todos “a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”, y mandata a los poderes públicos a velar “por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y

restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.” Principios que en lo que ahora interesa, han de informar la “*legislación positiva*” y la “*actuación de los poderes públicos*” (art. 53.3 CE).

Por ello, además de la competencia específica en materia medioambiental que resulta del art. 9.1 EAR’99 (correlativa a la estatal del art. 149.1.23 CE), los poderes públicos de la CAR están obligados a incorporar los principios y exigencias de la protección medioambiental en todas y cada una de sus políticas sectoriales, en función de las competencias que, en cada ámbito material formen parte del acervo competencial de la CAR. Y ello justifica que el PL examinado incida en la regulación de las materias enumeradas por su art. 21: “*Urbanismo y ordenación del territorio; eficiencia energética, vivienda y rehabilitación de edificios; recursos hídricos; Transporte y movilidad; Biodiversidad; Gestión forestal; Agricultura, ganadería y mundo rural; Industria; Energía; Residuos; Economía circular; Emergencias y Protección civil; Salud, Turismo; y Cooperación Internacional para el desarrollo*”. Y también en la normación de otras cuestiones diseminadas por el texto como, por ejemplo, los procedimientos de elaboración de disposiciones normativas (art. 6 PL); o los currículos educativos (art. 50.1).

Sin necesidad de abordar un examen pormenorizado del alcance de los correspondientes títulos competenciales -más allá de las consideraciones que se harán a preceptos concretos del PL- sí cabe afirmar que en todas esas materias ostenta la CAR, conforme a los arts. 8 a 10 EAR, unos u otros tipos de competencias, ya sean exclusivas (art. 8 EAR 99), de desarrollo legislativo y ejecución (arts. 9 y 10); o de ejecución (art. 11).

F) El contenido del Anteproyecto tiene también una clara proyección organizativa porque a través de él se determinan las funciones de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático (ARTECC, arts. 9 y 15.2); se crea la Comisión interdepartamental contra el Cambio Climático (CICC) y se regulan sus funciones y régimen de funcionamiento (arts. 10 a 13) y se prevé la constitución de una Oficina Riojana de Cambio Climático (ORCC, art. 14).

Pues bien, para ello el legislador de la CAR cuenta con el título competencial reconocido en los arts. 26.1 EAR’99 en materia “*estructuración de su propia Administración, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado*”.

G) El PL contiene ciertas previsiones en materia de procedimientos administrativos (p. ej. art. 5.1 PL) y contratación pública (principalmente, art. 39), ámbitos en los que puede ejercer las competencias asumidas en virtud del art. 8.1.2 EAR’99 (“*procedimiento administrativo*”) y del art. 31.5 en relación con el art. 8.1.1 EAR’99 (“*régimen jurídico administrativo derivado de las competencias asumidas*”), siempre que lo haga, naturalmente, de modo respetuoso con los títulos competenciales que el art. 149.1.18 CE

reserva al Estado. En lo que ahora nos atañe, “*procedimiento administrativo común*” y “*legislación básica sobre contratos*”. En tal sentido, por todas, STC 50/1999.

H) En conclusión, la CAR ostenta competencias suficientes para acometer la regulación que el Anteproyecto pretende.

2. Límites y condicionantes del ejercicio de las competencias autonómicas.

A) Una vez sentado que la CAR tiene competencia para dictar la Ley proyectada, conviene examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el “bloque de constitucionalidad”, a fin de verificar que el Anteproyecto examinado no los rebasa.

B) Como hemos indicado en otras ocasiones (D.3/17 o D.89/18), la competencia autonómica en materia medioambiental viene limitada o condicionada por el ejercicio que el Estado haga, a su vez, de la competencia exclusiva que le confía el art. 149.1.23 CE para dictar la “*legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección*”.

El TC ha analizado en numerosas Sentencias el alcance de lo *básico* en materia medioambiental. En particular, la STC 109/2017, tras recapitular los “*criterios de orden material*” que determinan el alcance posible de la legislación básica (con cita de las STC 53/2017, FJ 4, y STC 101/2005), recuerda cuál es la finalidad que ha de perseguir el legislador estatal al fijar las bases en materia de protección medioambiental:

“La normativa básica en esta materia tiene por objeto fijar el nivel de protección ambiental mínimo de aplicación a todo el territorio nacional, mínimos que han de ser respetados por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de desarrollo legislativo y ejecución de las bases, complementando o reforzando los niveles de protección establecidos en la normativa básica. Por tanto, el examen de los preceptos impugnados desde la perspectiva de su adecuación al orden de distribución de competencias exigirá valorar si efectivamente se produce la reducción del nivel de protección con respecto a la fijada por el Estado con carácter básico, dado que ello determinará la apreciación de la vulneración competencial señalada por el recurrente”.

Esta misma idea había anticipado ya la STC 170/1989, o la precitada STC 102/1995. En palabras de esta última, si, con carácter general, “*lo básico ... desde una perspectiva constitucional ... consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado ... sin olvidar, en su dimensión intelectual, el carácter nuclear, inherente al concepto*”, en este concreto ámbito material del art. 149.1.23 CE, la normativa básica estatal “*cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos.*”

En definitiva, las bases del Estado deben establecer un nivel de protección ambiental, *homogéneo* para todo el territorio, *y suficiente* por sí, y *de mínimos indisponibles* para las Autonomías, que, sin embargo, pueden mejorarlo en sus respectivos ámbitos competenciales, con “*normas adicionales de protección*”.

Como señala la STC 102/1995:

“El recíproco engranaje de la competencia estatal y de las autonómicas en la materia, visto así, lleva a la convicción de que lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma. Esta es, también, la articulación de la normativa supranacional de la Unión Europea respecto de la que corresponde a los Estados miembros por virtud del principio de subsidiariedad. En definitiva la distribución de competencias, más allá de la exclusividad, se polariza en la atribución de concretas potestades y funciones sobre la materia.”

Como límite negativo del concepto de lo básico, la propia STC 102/1995, en el ya transcrito F. Jco. 7, recuerda que la incidencia de lo básico en las competencias de las Comunidades Autónomas “*no puede ser tal que permita, al socaire de una protección del medio ambiente más aparente que real, la merma de competencias autonómicas exclusivas y su invasión más allá de lo básico.*”

C) En cuanto a los aspectos de la regulación estatal que más directamente inciden en el contenido del Anteproyecto, estos se encuentran, sin duda, en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, dictada por el legislador nacional al amparo, entre otros de los títulos competenciales que le confían el art. 149.1.23 CE, el art. 149.1.13, sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y el 149.1.25^a en materia de bases del regimen minero y energético (DF 13^a).

La propia DF 13^a indica, por exclusión, los preceptos que tienen carácter formalmente básico.

La íntima conexión material entre el PL promovido por el Gobierno autonómico riojano y la Ley 7/2021 se evidencia, además de por la coincidencia casi total de denominación, por la propia secuencia temporal de la aprobación de una y otra leyes. Como explicita la Exposición de Motivos del PL, aunque algunas Comunidades Autónomas ya habían aprobado leyes en materia de cambio climático, otras “*tenían iniciada la tramitación de sus respectivas leyes si bien, como era de esperar, han considerado conveniente conocer el alcance de la ley estatal, de carácter básico en la mayor parte de su articulado, para situar el ejercicio de sus competencias autonómicas dentro del marco de actuación que deja la citada Ley y así atender los objetivos y exigencias de esta*”.

En fin, el propósito de que, a través del PL, el el Ordenamiento jurídico autonómico riojano se acomode a las previsiones y objetivos de la Ley 7/2021 es deliberado. La Exposición de Motivos señala que *“constituye el fundamento de la presente norma tanto el ejercicio de las competencias estatutarias como el cumplimiento de la propia Ley 7/2021... que reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas para acometer las acciones destinadas a cumplir los objetivos que establece la Ley y para dotarse de los instrumentos de planificación necesarios para ello”*, buscándose con la norma legal *“concretar para La Rioja las acciones, previa aprobación de los instrumentos de planificación necesarios, que contribuyan a alcanzar los objetivos asumidos por España”*, objetivos que, en La Rioja, *“tienen que ser, como mínimo, los mismos a los que se ha comprometido el Gobierno de España y que están señalados en la Ley 7/2021...”*.

D) La promulgación de la Ley 7/2021 se produce en un contexto mundial de creciente preocupación por los efectos del cambio climático. En ese contexto en la comunidad internacional ha ido estableciendo objetivos, cada vez más ambiciosos, de lucha contra él, debiendo destacarse, sin duda, los fijados por la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático nº 21, de 2015 (“Acuerdo de París”), que ha venido seguida por las Conferencias nº 24 (de 2018, en Katowice) y nº 25 (de 2019, en Madrid).

En el Derecho de la Unión Europea, a esta misma voluntad de combatir los efectos del cambio climático obedece, entre otras disposiciones, el Reglamento 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, pudiendo citarse también el Plan de Acción sobre finanzas sostenibles publicado por la Comisión Europea el 8-3-2018, complementado el 6-7-2021. En fechas recientes, también ha sido aprobado el 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) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»).

Precisamente, el objeto de la Ley 7/2021 es, según su art. 1º

“...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”.

El art. 3.1 de la Ley 7/2021 establece los “*objetivos mínimos nacionales para el año 2030*” en cuanto a reducción de emisión de gases de efecto invernadero, penetración de energía de origen renovable en el consumo final, generación eléctrica a partir de energías renovables y disminución del consumo de energía eléctrica. El art. 3.2 establece el objetivo de “*alcanzar la neutralidad climática*” en 2050. Por otra parte, el art. 3.3 autoriza al Consejo de Ministros a “*revisar al alza los objetivos establecidos en los apartados 1 y 2*”.

Para todo ello, y centrándonos en las cuestiones que más afectan al contenido del PL analizado, la Ley 7/2021 establece un amplio conjunto de medidas en los más variados ámbitos. Entre otros: energía renovable y eficiencia energética, para la transición ecológica, combustibles, movilidad, transporte, planificación y gestión del agua y del dominio público terrestre, ordenación territorial y urbanística, edificación, infraestructuras de transporte, seguridad y dieta alimentarias (arts. 7 a 16, 19 a 26); mercados regulados y sistema financiero (arts. 32 y 33); educación, investigación e innovación (arts. 35 y ss).

Asímismo regula, como principal instrumento de planificación, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC, art. 17).

En materia de contratación pública, el art. 31 (precepto no básico, según la DF 13ª de la Ley 7/2021), dispone que, con los condicionantes que el propio artículo impone, se incluirán “*de manera transversal y preceptiva criterios medioambientales y de sostenibilidad energética*” en los procedimientos dirigidos a la adjudicación de contratos del sector público.

La Ley 7/2021, además, contiene varias disposiciones de naturaleza organizativa (arts. 37 y ss), y prevé la inclusión de una memoria de impacto de cambio climático en el “*procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*” por el Gobierno de la Nación (DF 5ª, que modifica la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

3. Por tanto, la CAR tiene competencia para regular la materia objeto del PL, aunque al hacerlo deba atenerse a los límites y condicionantes ya señalados.

Cuarto

Rango de la norma proyectada

Como consideración general al Anteproyecto, el rango normativo de la norma proyectada –que, de aprobarse, constituirá Ley formal- es, sin duda, el adecuado, ya que, por razón de su contenido, la futura Ley incidirá de plano en la regulación de las

relaciones jurídicas *externas* de la Administración y del Sector público autonómico con los administrados.

Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.36/13), el rango de ley formal de la norma proyectada supera el obstáculo impuesto a las disposiciones reglamentarias por el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y permite a la CAR, no sólo regular meras *particularidades organizativas o procedimentales*, sino también apartarse de la legislación del Estado salvo, naturalmente, en aquello que tenga carácter básico.

El Proyecto de Ley objeto de este dictamen habrá de ser examinado a la luz de las anteriores consideraciones.

Quinto

Análisis general del Anteproyecto

Por razones de claridad expositiva, vamos a dividir en dos Fundamentos Jurídicos el análisis del texto que se nos ha remitido. En el presente F. Jco. Quinto abordaremos un examen general del proyecto, aunque, con el fin de evitar reiteraciones innecesarias, nos detendremos ya en un conjunto de artículos, que merecen observaciones muy semejantes. En el F. Jco. Sexto se contendrán las consideraciones particulares a preceptos concretos.

Comenzaremos, pues, con un estudio global del Anteproyecto.

A) El PL resulta, en términos generales, respetuoso con el marco competencial en el que puede desenvolverse el legislador autonómico al amparo del art. 9.1 EAR '99, y de los restantes títulos relativos a las materias abordadas por él.

En particular, el PL guarda plena coherencia con los “*objetivos nacionales mínimos*” establecidos por el art. 3 de la Ley 7/2021, tomados como referencia, por ejemplo, por el art. 1.2 PL. Y ese mismo art. 1.2 PL indica que la finalidad de la nueva norma es “*profundizar en la ambición sobre estos objetivos climáticos*”, propósito que la CAR puede perseguir en ejercicio de su competencia para establecer normas de protección adicionales a las mínimas estatales. En parecido sentido, el art. 16.2 PL, dispone que el Plan Riojano Integrado de Energía y Clima deberá fijar objetivos de lucha contra el cambio climático “*iguales o más ambiciosos*” que los del Plan Estatal.

Desde esta óptica, el PL merece una valoración esencialmente favorable, sin perjuicio de las observaciones que realizaremos a preceptos concretos.

B) Este Consejo, aun consciente de que su labor no es realizar observaciones de estricta técnica o estilo normativo, y mucho menos de oportunidad, sí quiere llamar la atención sobre el hecho de que, en gran medida, el Anteproyecto de Ley examinado se ciñe a realizar declaraciones programáticas o a diseñar y formular intenciones, planes o actuaciones futuras, mediante el constante empleo de expresiones como: *impulsará, deberán priorizar, deberán minimizar, perseguirá revertir, deberá ser sostenible, deberán ir encaminadas, fomentarán, facilitarán e incentivarán, deberán promover*, u otras semejantes. En suma, en el PL se opta, en numerosas ocasiones, por introducir normas llamadas de *soft law* -principios, recomendaciones, marcos muy genéricos de actuación- y no tanto por disposiciones normativas que delimiten supuestos de hecho concretos a los que atribuyan consecuencias jurídicas determinadas e identificables.

Ello —qué duda cabe—, merma un tanto la fuerza normativa del PL y hace depender sus ambiciosos y extensos objetivos de los instrumentos de planificación que se aprueben con posterioridad (Plan Riojano Integrado de Energía y Clima, Plan Riojano de Adaptación al Cambio Climático, Estrategias Riojanas de Transición Justa, Economía Circular y de la Bicicleta, Planes Municipales contra el Cambio Climático); en su caso, de las normas de desarrollo sectorial concreto que se promulguen con posterioridad; y de la adaptación a la nueva regulación de los planes, programas y proyectos que, en los más variados ámbitos materiales (protección civil, turismo, gestión hidrológica, ordenación territorial y urbanística) resultan aludidos en el PL.

Por lo demás, el carácter esencialmente programático o desiderativo de la norma que examinamos traslada, en gran medida, el enjuiciamiento competencial a las concretas medidas de todo orden (normativas o ejecutivas) que en lo sucesivo se adopten para dar curso a sus previsiones.

C) A la anterior consideración debemos añadir la que sigue. Como se ha indicado ya, la amplitud del concepto de medio ambiente (unida a los mandatos que resultan de los principios rectores proclamados por el art. 45 CE) supone que la protección medio ambiental deba penetrar en las más variadas esferas materiales de actuación de los poderes públicos y que, por tanto, en lo que aquí nos ocupa, deba tenerse en cuenta por la CAR en el ejercicio de todas las competencias que tiene estatutariamente atribuidas.

Por ello mismo, las políticas de lucha contra el cambio climático y sus efectos pueden desplegarse con carácter integral y en una multiplicidad de sectores de actuación. Cuando esas políticas se traducen en la aprobación de normas con rango legal, es lógico -y es lo deseable- que esas medidas legislativas obedezcan a un impulso coherente y que sean congruentes entre sí. Pero, siendo esto cierto, también lo es que muchas de las disposiciones legales que pretende introducir el PL versan sobre materias ya reguladas por leyes autonómicas que están vigentes y que la Ley ahora en tramitación no pretende derogar ni expresa ni tácitamente.

Como con facilidad puede comprenderse, el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) aconseja que, en la medida de lo posible, todas las disposiciones legales específicamente relativas a un ámbito material concreto (p.ej. turismo, protección civil, vivienda...) se encuentren reunidas en una única Ley. Esta forma de proceder *evita* la dispersión legislativa -sumamente perniciosa para la seguridad jurídica- que se genera cuando normas de igual rango jerárquico legal y atinentes a la misma materia se encuentran ubicadas en textos legislativos diferentes; y, al mismo tiempo *facilita* la coherencia interna (estructural, sistemática, terminológica) de cada texto legal, precaviendo el riesgo de distorsiones, dudas interpretativas, o antinomias.

Una observación semejante a esta fue formulada por el Consejo de Estado al Gobierno de la Nación precisamente con ocasión de la tramitación del Proyecto de la actual Ley estatal 7/2021 (DCE nº 204/2020, de 12 de marzo).

Por todo ello, a criterio de este Consejo, el PL que nos ocupa merecería que la Consejería actuante lo sometiera a una cuidadosa reconsideración general, porque no pocos de sus artículos (p. ej, los arts. 5, 20, 22, 23, 26 a 28 y 31 a 36 PL) deberían en realidad constituir disposiciones finales modificativas de otras leyes; y habrían de ser objeto, además, de las adaptaciones necesarias que les permitieran incorporarse de modo coherente al contenido, terminología, estructura y sistemática de las leyes sectoriales a las que afectan.

D) En esta misma línea de razonamiento, observamos que esos mismos preceptos resultan con frecuencia excesivamente indeterminados pues emplean fórmulas de escasa densidad normativa, según las cuales, en los “*planes*”, “*programas*”, “*estrategias*” o “*instrumentos*” o “*actuaciones*” relativos a una determinada materia se deberán incluir o analizar los riesgos derivados del cambio climático, pero sin que esos preceptos concreten, en cada ámbito sectorial, la manera en que se vayan a hacer efectivas esas previsiones (por ejemplo, mediante unas u otras modificaciones de los diferentes procedimientos encaminados a la aprobación de esas estrategias, programas, planes o instrumentos) y sin especificar tampoco qué preceptos de otras leyes resultan modificados, suprimidos o añadidos.

E) Sin ningún afán de exhaustividad, se exponen los siguientes ejemplos de cuanto se acaba de indicar en los dos apartados precedentes:

i) El art. 5.1, párrafo primero-1, inciso primero PL indica que:

“En todos los procedimientos de elaboración de leyes y decretos y de planes sectoriales de la Administración Pública de la CAR se deberá incorporar la perspectiva climática a través de los instrumentos que se consideren oportunos en cada caso, de conformidad con los estándares o los objetivos fijados en esta ley así como con los de los instrumentos de planificación que recoge...”

Como hemos razonado en el F. Jco. Segundo, los procedimientos de elaboración y aprobación de reglamentos y de iniciativas legislativas mediante Proyectos de Ley se encuentran regulados ya por los arts. 45 LGI y 32 y ss LFAR, por lo que cualquier modificación que quiera operarse sobre esos procedimientos debería incorporarse a esas disposiciones. Por ejemplo, mediante la introducción en ellas de preceptos que impongan la obligación de emitir en dichos procedimientos normativos una memoria de impacto climático. Así lo ha hecho, por ejemplo, la DF 5ª de la Ley 7/2021 que ha modificado en tal sentido el art. 26.3 de la Ley 50/1997, del Gobierno.

ii) Según se ha transcrito, el **art. 5.1, párrafo primero-1, inciso primero PL** incluye en su supuesto de hecho a *“los procedimientos de elaboración de... planes sectoriales de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*, procedimientos en los que igualmente deberá considerarse la perspectiva climática *“a través de los instrumentos que se consideren oportunos en cada caso”*.

Al emplear la expresión *“planes sectoriales”*, el art. 5.1 PL parece estar refiriéndose a todos aquellos que la CAR apruebe en las materias enumeradas por el art. 21 PL, que también la utiliza. Y la alusión a los *“instrumentos que se consideren necesarios en cada caso”* sólo puede interpretarse en el sentido de que las distintas disposiciones reguladoras de la elaboración y aprobación de esos planes deberán ser objeto de las oportunas modificaciones.

Pues bien, esa remisión o diferimiento a ulteriores cambios normativos sólo tiene sentido en tanto en cuanto se refiera a disposiciones reglamentarias, pero no si se refiere a normas de rango legal, cuya modificación debería promoverse precisamente a través de este proyecto legislativo.

Volveremos de nuevo sobre el art. 5.1 párrafo primero PL en las observaciones al articulado.

iii) En parecidos términos, cabe recordar que el *“procedimiento de elaboración de los... proyectos de leyes de presupuestos”* (art. 5.2 PL) se regula, además de en otras disposiciones infralegales, en el art. 51 de la Ley 11/2013, de 13 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja.

iv) La *“evaluación ambiental de planes, programas y proyectos”*, rúbrica que luce en el art. 20 PL, es una materia específicamente regulada por la LMAR, en particular por su Título I (arts. 9 y ss), relativo al régimen de *“intervención administrativa”* medioambiental, que es el que regula (en desarrollo de la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, LEA), las figuras y procedimientos de evaluación ambiental a las que se refiere el examinado art. 20 PL.

Una vez más, parecería razonable que, mediante la oportuna disposición final modificativa, las previsiones del art. 20 PL se incorporasen, de manera coherente y sistemática, a dicha LMAR.

v) Los apartados 1, 2 y 4 del art. 22 PL hacen referencia a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y a los proyectos de infraestructuras y equipamientos de titularidad pública. Como más detenidamente expondremos en las observaciones al articulado, el contenido de estos apartados aconsejaría introducir las modificaciones, o bien en la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTUR), o bien en la LMAR.

vi) El art. 23 disciplina cuestiones que actualmente ya aborda la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de vivienda de La Rioja (LVR).

Por ejemplo, el art. 14.2.f) LVR ya recoge como requisito de calidad de los edificios el *“ahorro de energía y agua, aislamiento térmico y empleo de las energías renovables”*. El art. 16 (respecto del que el proyectado art. 23, y sobre todo su apartado 8º, resultaría en buena medida redundante) mandata a la Administración Pública de la CAR a promover e incentivar *“las condiciones necesarias para la adopción, en las obras de edificación de vivienda, de soluciones técnicas que comporten medidas de ahorro y eficiencia de energía y agua”* y a impulsar *“la utilización de fuentes de energía renovables, en especial la solar, para el calentamiento de agua y la producción de electricidad”*, refiriéndose además a las “certificaciones” previstas en el art. 23.7 PL. Finalmente, el art. 38 LVR regula las rehabilitaciones, a las que alude el art. 23.6 del Proyecto.

Estas consideraciones son también trasladables a los incisos del art. 22.1 PL atinentes a *“la edificación”* y al *“diseño de la edificación”*.

vii) Las previsiones del art. 26 PL deberían propiciar las correspondientes modificaciones en la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales Protegidos de La Rioja (LCEN), que regula los planes de ordenación de los recursos naturales (arts. 5 y ss), los restantes instrumentos de protección y gestión de los Espacios Naturales Protegidos (art. 37), los planes rectores de uso y gestión (arts. 38 y ss) o las normas de protección (arts. 42 y ss).

viii) El art. 27 PL, rubricado “gestión forestal”, aborda una materia sobre la que la CAR cuenta ya con una Ley específica, la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja (LPFR), entre cuyos principios y objetivos (arts. 2 y 3) podrían sin duda comprenderse los enumerados por el referido art. 27.

ix) En cuanto a “*agricultura, ganadería y mundo rural*”, los apartados 1 y 2 del art. 28 PL se refieren a los “*planes y actuaciones de desarrollo rural*”. Pues bien, el Parlamento de La Rioja ha aprobado la Ley 3/2000, de 19 de junio, de Desarrollo Rural (LDR), cuyo Título II (arts. 5 y ss) disciplina la “*planificación del desarrollo rural*” mediante la aprobación de los planes (Plan Director de Desarrollo Rural) y programas (arts. 10 y ss), que informarán las actuaciones de la Administración autonómica en esta materia.

x) El art. 31 PL alude a los “*planes y actuaciones*” en materia de residuos y, singularmente, al Plan Director de Residuos. Pues bien, debemos recordar que “*reducir y controlar la generación de residuos y las emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo*” es el primero de los fines delimitados por el art. 2 LMAR. Además, la LMAR regula los planes y programas ambientales (arts. 25 y 26). En particular, el Plan Director de Residuos (el vigente es el aprobado por Decreto 39/2016, de 21 de octubre) es uno de esos planes ambientales.

Por tanto, al igual que se está indicando en los apartados precedentes, parecería lógico que, por razones de coherencia material, lo establecido en el referido art. 31 se incorporara, mediante la modificación legislativa oportuna, a la LMAR.

xi) Semejantes consideraciones pueden hacerse sobre el art. 32 PL, dedicado a la “*economía circular*” y al impulso de esta forma de actividad económica. El Parlamento de La Rioja acaba de aprobar la Ley 9/2022, de 20 de julio, de Economía Social y Solidaria (LESS), cuyos arts. 5.s) y 9.3 imponen al Gobierno autonómico la obligación de fomentar la economía circular.

Teniendo esto en cuenta, la “Estrategia Riojana de Economía Circular”, a la que dedica el art. 32 PL sus seis apartados, habría de regularse en dicha Ley específica sobre la materia.

xii) En el ámbito de la protección civil, los planes a los que se refiere el art. 33 PL, son objeto de regulación en los arts. 11 y ss de la Ley 1/2011, de 7 de febrero, de Protección Civil y Atención de Emergencias de La Rioja (LPCR), por lo que cualquier nueva previsión legislativa que quiera introducirse sobre tales planes (incorporación de nuevas categorías, ampliación de sus contenidos...) resultaría más razonable trasladarla a dichos preceptos.

xiii) En igual sentido, tanto las funciones y cometidos de la Consejería competente en materia de Salud, como el Plan de Salud de La Rioja y las actuaciones en materia de salud laboral (extremos que se verían afectados por el proyectado art. 34 PL) son objeto de los arts. 70, 38 y 45, respectivamente, de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud de La Rioja.

xiv) Sobre turismo, el art. 35 PL habría de dar lugar a una modificación en el contenido del Plan General de Turismo de La Rioja y de los restantes planes especiales y programas en la materia, así como en la orientación de las actuaciones de la Administración turística de la CAR; aspectos todos ellos cuya normación específica se encuentra en la vigente Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja (LTR).

xv) En fin, la cooperación internacional para el desarrollo (art. 36 PL) es objeto, en el Ordenamiento autonómico riojano, de la Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación para el Desarrollo (LCD), que cuenta, entre los objetivos que ha de perseguir la política autonómica en materia de cooperación, el de *“fomentar un desarrollo respetuoso con el medio ambiente y que movilice los recursos endógenos”* (art. 3.h LCD) y entre las prioridades sectoriales de esa política la *“Protección y mejora de la calidad del medio ambiente, conservación racional y utilización renovable y sostenible de la biodiversidad”* (art. 7.e LCD).

F) También con carácter general, se observa una excesiva imprecisión –que sin duda debería corregirse- en la atribución de competencias y funciones administrativas. Por ejemplo, los arts. 20.2 y 22.2 PL o la DA 2ª se refieren al *“órgano competente en materia de cambio climático”*, sin precisar cuál sea ese órgano (ya sea el titular de la Consejería o de una Dirección General competente en una determinada materia).

Y otros preceptos emplean denominaciones ajenas a las propias de la organización administrativa de la CAR. Así sucede, por ejemplo, con la alusión a los *“departamentos competentes”* del art. 50.4 PL.

G) Como puede comprobarse, las apreciaciones que se acaban de realizar afectan a un grupo muy nutrido de preceptos del PL, y obligarían a acometer un esfuerzo de concreción e integración normativas que, a nuestro criterio, justificaría que la Consejería consultante lo sometiera a una revisión de conjunto. Ello, con el fin de garantizar una inserción más armónica del texto legislativo resultante en el Ordenamiento autonómico y una mejor coordinación de sus disposiciones con las de los múltiples grupos normativos sectoriales sobre los que, necesariamente, ha de impactar.

Esto dicho, se formulan a continuación observaciones específicas a preceptos concretos.

Sexto

Observaciones concretas sobre el texto

A) La Exposición de Motivos se hace eco de la que denomina “*Ley Europea del clima*” y del Acuerdo de 21-4-2021 de la Comisión Europea. Sin duda, sería técnicamente más precisa y cronológicamente más actualizada una referencia al precitado Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021.

B) Observación relativa al art. 5.1 PL (Perspectiva climática)

1. Con anterioridad nos hemos pronunciado sobre el párrafo primero del art. 5.1 PL, y cumple ahora analizar el inciso segundo de ese mismo párrafo, a cuyo tenor en la tramitación de “*todos los procedimientos de elaboración de leyes y decretos y de planes sectoriales de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja*” deberá:

“constar el sometimiento a valoración de la ARTECC, que tendrá por objeto analizar la repercusión del Proyecto de que se trate en la mitigación y la adaptación al cambio climático y la emisión de informe público, preceptivo y vinculante.”

Como puede verse, el art. 5.1 PL prevé, en suma, que en todos los procedimientos a los que se refiere deberá intervenir la ARTECC mediante la emisión de un informe “*preceptivo*” y, además, “*vinculante*”.

El texto emplea la expresión “*procedimientos de elaboración de Leyes*”. A efectos de nuestro análisis, comenzaremos partiendo de la hipótesis de que, con tal tenor, el redactor del texto quiere referirse, en exclusiva a los procedimientos de tramitación y aprobación gubernamental de Proyectos de Ley; advirtiendo ya de inmediato que, si ese fuera el caso, el art. 5.1 PL debería aclararlo convenientemente.

2. Vaya por delante que la Ley creacional de la ARTECC no ha sido aprobada a día de hoy. Sin embargo, esta ARTECC parece estar llamada a configurarse como una entidad pública empresarial del sector público de la CAR. Así resulta del art. 9.1 PL y, sobre todo, del Proyecto de Ley de creación de la ARTECC, que actualmente está en curso de tramitación parlamentaria (10L/PL-0013) y que, a la fecha presente, encuentra en fase de dictamen de la Comisión (Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja, Serie A, nº 189, de 4-7-2022). Este Consejo Consultivo no ha recibido petición de dictamen sobre dicho Proyecto de Ley de la ARTECC.

Pues bien, de aprobarse estos textos legislativos con el tenor que actualmente tienen sus respectivos proyectos, la ARTECC será un organismo público dependiente de la CAR, de los previstos por los arts. 19 y 21.3 de la Ley 3/2003, de 1 de marzo, de Organización del Sector Público de la CAR.

3. En los procedimientos a los que se refiere el art. 5.1 PL, este precepto contempla una intervención de la ARTECC encaminada a “*analizar la repercusión del proyecto de que se trate en la mitigación y adaptación al cambio climático*”. El mecanismo a través del cual se materializará tal intervención será la “*emisión de un informe ... preceptivo y vinculante*”. Informe que no solo sería de necesaria petición (*preceptivo*), sino que, yendo mucho más allá, será *vinculante*, esto es, determinante del contenido de los proyectos de Ley, de los Decretos o de los planes.

4. Si el texto previera, la emisión de un informe meramente *preceptivo* (esto es, una intervención *obligatoria* de la ARTECC) nos limitaríamos aquí a reproducir las consideraciones que ya hemos realizado en el F.Jco. Quinto E) en torno al primero de los incisos del primer párrafo del art. 5.1 PL.

En principio, nada se opone a que el legislador autonómico, en ejercicio de la competencia autonómica reconocida del art. 8.1.2 EAR’99, pueda regular los procedimientos administrativos derivados “*de las especialidades de la organización propia de La Rioja*”, por lo que, *competencialmente*, puede disponer que, en los procedimientos a los que se refiere el art. 5.1 PL (aprobación por el Gobierno de Proyectos de Ley, aprobación de Decretos y aprobación de planes sectoriales), se incluya un trámite adicional consistente en el informe *preceptivo* de la ARTECC.

Es más, a los efectos del art. 129.4-2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la incorporación de ese nuevo trámite podría -como ese precepto exige- considerarse justificada “*atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos*” por la norma cuya aprobación se pretende.

5. Sin embargo, el art. 5.1 PL posee un alcance mucho mayor pues de ser aprobado con su actual redacción acarrearía que la intervención de la ARTECC sería, además de obligada en lo procedimental, *de efecto vinculante en lo material* y, por tanto, condicionante del propio contenido sustantivo del proyecto legislativo, del reglamento o del plan sectorial de que se trate.

Por ello, el inciso “*y vinculante*” merece un juicio desfavorable a este Consejo, que quiere llamar la atención sobre la crucial trascendencia de una previsión legal semejante.

6. Por lo que hace a la “*elaboración de Leyes y de decretos*”, es sabido que el EAR’99 reconoce al Gobierno de La Rioja la iniciativa legislativa (mediante la aprobación de Proyectos de Ley y su remisión al Palamento) y el ejercicio de la potestad reglamentaria (arts. 20 y 24.1.a) EAR’99), por lo que ambas potestades normativas corresponden al Gobierno *originariamente*.

Pues bien, una disposición como la que luce en el art. 5.1 PL supondría, nada menos, que reconocer a la ARTECC el poder jurídico de determinar el sentido material en el que hayan de ejercerse por el Gobierno de La Rioja unas potestades normativas que resultan inherentes a las funciones de dirección política que el Estatuto de Autonomía reserva al Gobierno y a su Presidente (arts. 24 y 25 EAR’99). Si quiere expresarse así, el art. 5.1 PL entregaría a la ARTECC una suerte de *derecho de codecisión y veto* en los procedimientos normativos que corresponde concluir al Gobierno de La Rioja, ya sean los encaminados a la aprobación de Proyectos de Ley o a la aprobación de reglamentos.

No hacen falta grandes abundamientos para concluir que una norma legal como la analizada produciría el efecto práctico de colocar a la ARTECC (un organismo público dependiente de la APCAR) en pie de igualdad con dos Órganos Institucionales de la CAR (art. 15 EAR’99); cercenando el libre ámbito de apreciación y decisión política que a estos les corresponde; y, en definitiva, desfigurando el sistema orgánico-institucional diseñado por el EAR, que, obviamente, resulta indisponible para el legislador autonómico.

En suma, el Consejo entiende que el inciso “*y vinculante*” debe ser suprimido pues resulta contrario a los preceptos estatutarios citados con lo que en virtud del más elemental principio de jerarquía normativa (cfr, arts. 9.3 CE y 1.2 CC) está aquejado de nulidad.

7. *Mutatis mutandis*, estas mismas consideraciones son extensivas para los “*procedimientos de elaboración... de planes sectoriales*”, a los que también se aplicaría el art. 5.1 PL.

En línea con lo que este Consejo ha señalado en varias ocasiones (D.14/12 o D.102/18), la potestad de planificación puede participar de la naturaleza de la potestad reglamentaria. Así sucede en aquellos casos en que un determinado plan sectorial produce efectos *ad extra*. Esto es, cuando no se limita a la autoorganización interna de la Administración ni a contener estudios o análisis sobre una determinada materia, sino que innova el Ordenamiento Jurídico reconociendo derechos o imponiendo cargas y obligaciones a los administrados. En tales supuestos, los Planes tienen carácter materialmente reglamentario y vinculan tanto a la Administración como a los ciudadanos.

En este sentido, cabe recordar que la aprobación de Planes es, de nuevo, una atribución del Consejo de Gobierno (art. 23.g de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros) y que, en el Ordenamiento autonómico,

son muy numerosas las disposiciones que reservan al Gobierno la aprobación, mediante Decreto, de los planes sectoriales de mayor rango jerárquico o de más amplio grado de generalidad. A título de simples ejemplos pueden citarse el, Plan Territorial de Protección Civil (art. 13.4 LPCR) o el Plan de Salud de La Rioja (art. 69.2.b) LSR). En algunos casos, incluso, ciertos planes, deben ser aprobados por el Parlamento de La Rioja previa propuesta formulada por el Gobierno (así sucede con el Plan Director de Desarrollo Rural, art. 7.2 LDR).

Sea como fuere, el art. 5.1 se refiere *in genere* a *todos* los planes sectoriales, sin discriminar entre unos u otros en función de su naturaleza o del órgano que haya de aprobarlos.

Por ello, con semejante amplitud, el inciso “y vinculante” debe también rechazarse en este ámbito, pues la ARTECC quedaría habilitada para interferir en el ejercicio de una potestad, la planificadora, que puede suponer también el ejercicio de funciones propias de dirección y configuración política que solo corresponden al Gobierno y a su Presidente; o incluso para determinar el sentido de decisiones reservadas al Parlamento.

8. Parecidas apreciaciones cabe hacer si con la expresión “*procedimientos de elaboración de leyes*” el art. 5.1 PL pretendiera referirse, también, a los procedimientos legislativos *parlamentarios*, es decir, a la tramitación parlamentaria de Proyectos y Propositiones de Ley. Como es evidente, cursar esos procedimientos y concluirlos mediante la aprobación de Leyes corresponde al Parlamento de La Rioja, que es el otro Órgano Institucional de la CAR (art. 15 EAR).

Sin embargo, si el art. 5.1 PL quisiera hacerse extensivo al ámbito parlamentario, merecería ser rechazado por un motivo adicional: una ley ordinaria autonómica como la que se pretende aprobar no es una fuente de Derecho apta para regular los procedimientos que, en lo sucesivo, deba observar el propio legislador autonómico para aprobar ulteriores leyes. Esa materia está reservada –además de al Estatuto de Autonomía– al Reglamento de la Cámara. Desde esta óptica, no resultaría admisible que el PL buscara introducir en el procedimiento legislativo parlamentario un trámite de informe ni vinculante ni meramente preceptivo. Debe señalarse, además, que la norma establecida por el art. 5.1 PL se tornaría irrelevante en la práctica por las mismas razones que *lex posterior derogat anterior*. Y es que, al estar contemplada por una disposición de rango legal, el precepto contenido en el art. 5.1 PL sería susceptible de ser desconocido o exceptuado por otras posteriores del mismo rango, que sin duda el Parlamento podría aprobar sin necesidad de recabar el informe de la ARTECC.

9. En suma, a juicio de este Consejo, es claro que el inciso “y vinculante” debe ser suprimido.

Además, el ámbito de aplicación del art. 5.1 PL ha de ser restringido, de modo que se aclare debidamente que la expresión “*elaboración de Leyes*” se refiere en exclusiva a los procedimientos de elaboración y aprobación, por el Gobierno, de los Proyectos de Ley; y no a los procedimientos legislativos parlamentarios.

10. En otro orden de cosas, el segundo párrafo del art. 5.1 PL no contiene un mandato normativo identificable y su contenido parece más propio de la Exposición de Motivos de la Ley.

C) Observación relativa a los arts. 8.b), 9 y 14 PL (“Agencia Riojana de Transición Ecológica y Cambio Climático” y “Oficina Riojana de Cambio Climático”).

1. Como ya se ha expuesto, la Ley de creación de la ARTECC no ha sido promulgada todavía, si bien el proyecto legislativo llamado a constituir la y a establecer su régimen jurídico y de funcionamiento fue ya aprobado por el Gobierno de La Rioja y remitido al Parlamento, hallándose ahora en fase de tramitación parlamentaria.

Por su parte, los arts. 8.b) y 9 de este PL incluyen a la ARTECC como parte de la “*organización administrativa*” de la CAR en materia de cambio climático.

Como es lógico, el desarrollo simultáneo de las dos iniciativas legislativas (este PL de Cambio Climático, aun en fase gubernamental, y el de creación de la ARTECC, ya en vía parlamentaria), obliga a extremar el celo en la coordinación de ambos textos, con el fin de que no incurran en contradicciones. Y así nos permitimos advertirlo tanto a la Consejería consultante como al propio Consejo de Gobierno, con el fin de que garanticen la coherencia de PL de Cambio Climático con el texto de la Ley de creación de la ARTECC que, en su caso, entre finalmente en vigor.

2. En particular, el art. 14 de este PL prevé la creación, en el seno de la ARTECC, de una “*Oficina Riojana del Cambio Climático*” (ORCC), como “*unidad administrativa*” integrada dentro de esa futura entidad pública empresarial (art. 14.2 PL). Pues bien, llamamos la atención sobre el hecho de que tal Oficina ni siquiera aparece mencionada en el texto del PL de creación de la ARTECC que resulta del dictamen de la Comisión (BOPR de 4-7-2022). Texto que, sin embargo, sí contempla la existencia de una “*gerencia*” (art. 9 de aquel Proyecto) a la que no se contiene referencia alguna en este PL.

Este Consejo constata que se ha optado por tramitar separadamente una Ley creacional específica de la ARTECC, en lugar de constituir esta Agencia mediante este PL, que disciplina la “*organización administrativa*” riojana en materia de cambio climático (arts. 8 y ss) de la que forma parte la ARTECC (arts. 8.b y 9). Con independencia del juicio que merezca la opción escogida por el Gobierno al formular sus

iniciativas legislativas, lo cierto es que la ORCC, en la medida en que formará parte de la estructura de la ARTECC, debería estar prevista y regulada en la Ley creacional de ésta, por lo que el contenido del actual art. 14 de este PL encontraría un acomodo más natural y sistemático en aquella Ley de creación.

3. El art. 14.3 PL enumera cuáles “*serían*” las funciones de la ORCC en el ámbito estadístico. En lugar de emplear el verbo en condicional, el precepto debería identificar, prescriptivamente, cuáles “*serán*” esas funciones.

D) Observación relativa al art. 12 (“*Funciones de los miembros de la CICC*”)

En el artículo 12.2-a) dedicado a las funciones de la vicepresidencia, se señala la de: “*Asumir las facultades de la persona que ejerza la Presidencia...*”

En realidad, las facultades no corresponden a la persona, sino al cargo que ocupa, por lo que debería cambiarse la redacción del artículo. Por otra parte, no es necesaria la subdivisión en letras en un supuesto como éste, en que no hay más que un subapartado.

E) Observaciones relativas al art. 15 (“*Instrumentos de planificación*”).

El art. 15 PL encabeza el Título III del texto, relativo a los “*instrumentos de planificación*” en materia de cambio climático. Instrumentos que, en lo que afecta al Gobierno de La Rioja, serán los establecidos por el art. 15.1 PL: el Plan Integrado de Energía y Clima (PRIEC), el Plan Riojano de Adaptación al Cambio Climático (PRACC) y la Estrategia Riojana de Transición Justa (ERTJ).

1. El art. 15.1 PL señala en su inciso final que esos tres instrumentos de planificación deberán ser aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno “*en el plazo de 24 meses a contar desde el día siguiente a la entrada en vigor de esta Ley*”. Esa previsión sobre el plazo en el que hayan de aprobarse parece más propia de una disposición final que del articulado (Apartado 42.e) de las Directrices de Técnica Normativa, DTN, aprobadas por el Consejo de Ministros el 22-7-2005, BOE del 29).

2. Mayor relevancia tiene la observación que sigue en relación con el art. 15.2 PL. Este apartado, indica que es competencia de la ARTECC la elaboración de estos instrumentos de planificación, “*teniendo, en consecuencia, la calidad de promotora y órgano sustantivo en el procedimiento de evaluación estratégica de planes regulado por la*” LMAR.

Sin embargo, el propio PL establece en otros apartados que, aunque la ARTECC será la encargada de la *elaboración* de los instrumentos de planificación, la competencia para su *aprobación* corresponderá al Consejo de Gobierno, mediante Decreto (arts. 15.1 *in*

fine, 16.3 y 17.3). Siendo ello así, la ARTECC no podrá tener la condición de órgano sustantivo, pues el art. 5.1.d) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (LEA) -que es un precepto básico (DF 8ª)- señala que:

*“A los efectos de esta Ley, se entenderá por: b) “Órgano sustantivo”: **órgano de la Administración pública que ostenta las competencias para adoptar o aprobar un plan o programa...**”.*

El art. 5.1.d) LEA añade otras previsiones que no hacen al caso, pues se refieren a “*proyectos*”, no a “*planes*”.

En definitiva, quien debe tener la condición de órgano sustantivo a efectos de la evaluación ambiental estratégica de esos instrumentos nunca podría ser otro que el propio Consejo de Gobierno, que es el llamado legalmente a aprobarlos.

Es cierto que el art. 11.2 LEA dispone que:

“Las funciones atribuidas por esta ley al órgano ambiental y al órgano sustantivo, en cuanto a la tramitación de los distintos procedimientos, corresponderán a los órganos que determine la legislación de cada comunidad autónoma cuando se trate de la evaluación ambiental de planes, programas o proyectos que deban ser adoptados, aprobados o autorizados por las comunidades autónomas o que sean objeto de declaración responsable o comunicación previa ante las mismas.”

Pero este precepto debe interpretarse en conexión con el precitado art. 5.1.d) de la propia LEA, y no significa que quede enteramente al arbitrio de las Comunidades Autónomas la determinación de cuál sea el órgano sustantivo. Evidentemente, en el ámbito de sus competencias, y en ejercicio de sus potestades de autoorganización, corresponde a las CCAA determinar a qué órgano corresponda la aprobación de un determinado plan. Pero, adoptada esa decisión, la consecuencia necesaria que la LEA impone, ex art. 5.1.d), es que ese órgano tendrá la consideración de *sustantivo*.

El art. 5.1 PL alude a la LMAR, pero lo cierto es que ésta disposición legal autonómica -que fue informada por este Consejo en su D.3/17- no solo no contiene ninguna previsión contradictoria con la LEA en cuanto a lo que haya de entenderse a estos efectos por “*órgano sustantivo*”, sino que “*para las definiciones del régimen de intervención administrativa en forma de ... evaluación ambiental estratégica*” se remite a “*los conceptos definidos en las respectivas normas estatales*” (art. 6.1 LMAR).

En definitiva, la ARTECC no puede recibir la calificación legal de órgano sustantivo de estos instrumentos, pues ello sería contrario al art. 5.1.d) LEA.

3. Más dudoso es que la ARTECC pueda tener la condición de “*promotora*”. De acuerdo con el art. 5.2.a) LEA, promotor es:

“Cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que pretende elaborar un plan o programa de los contemplados en el ámbito de aplicación de esta ley, independientemente considerado de la Administración que en su momento sea la competente para su adopción o aprobación.”

Sin embargo, este Consejo se inclina a pensar que tampoco resulta ajustado al sentido del art. 5.2.a) el atribuir a la ARTECC la condición de promotor.

Ciertamente, el PL reserva a la ARTECC la función de *elaborar* los instrumentos de planificación. Pero debe repararse en que la ARTECC será un organismo público vinculado a la APCAR y dependiente de ella, y que, por más que esa Agencia constituya el medio del que se sirva el Gobierno autonómico para la redacción de esos instrumentos de planificación, éstos, a quien realmente interesan es al propio Gobierno de La Rioja, que es quien los requiere para el desarrollo de sus políticas en materia de cambio climático.

En definitiva, desde un punto de vista *volitivo* o *intencional*, quien, materialmente *pretenderá elaborar* tales instrumentos y dispondrá de la iniciativa para ordenar su redacción, habrá de ser el Gobierno, aunque a tal fin emplee instrumentalmente a la ARTECC.

4. Por tanto, la condición de promotor y, desde luego, de órgano sustantivo ha de corresponder al Gobierno autonómico, y el art. 15.2 PL debería recogerlo así.

F) Observación relativa al art. 17 (“Plan Riojano de Adaptación al cambio climático”).

La remisión que el art. 17.2 PL hace al art. 15 de la Ley 7/2021 parece errónea y, según entiende este Consejo, ha de realizarse al art. 17 de dicha Ley 7/2021, que es el que define y regula el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

G) Observación relativa al art. 18 (“Estrategia Riojana de Transición Justa”).

A diferencia de lo que sucede con el PRIEC y el PRAC, el art. 18 PL no determina cuál sea el plazo de vigencia temporal de la ERTJ. Dicha omisión debería ser subsanada.

H) Observación relativa al art. 19 (“Planes de Acción Municipal contra el Cambio Climático”).

El art. 19 PL impone a los Ayuntamientos de municipios con población superior a 10.000 habitantes el deber de aprobar, antes de 2025, sus respectivos planes de acción específicos.

Una vez aprobados, y según señala el art. 19.3, esos Ayuntamientos “*deberán proceder a incluir cuantas modificaciones sean necesarias en sus instrumentos de planeamiento urbanístico y en las ordenanzas municipales para el cumplimiento de sus obligaciones y para la consecución de los objetivos que determinen sus planes de acción.*”

Sin embargo, el PL no determina el plazo temporal del que dispondrán los Ayuntamientos para acometer las adaptaciones que exijan los referidos planes. Queda la duda a este Consejo sobre si tal silencio es intencionado o no.

En cualquier caso, parecería lógico establecer alguna previsión temporal al respecto, pues, de lo contrario, la norma contenida en el art. 19.3 vería muy mermada su fuerza prescriptiva. Y, al mismo tiempo, la duración del plazo que pudiera fijarse habría de ser razonablemente amplia, dada la entidad de la tarea de adaptación que previsiblemente habrán de acometer las entidades locales.

I) Observaciones relativas al artículo 22.

1. Los apartados 1, 3 y 4 PL se refieren a los “*proyectos de infraestructuras y equipamientos de titularidad pública*” y a “*los instrumentos de planificación territorial y urbanística*”.

Sobre los “*proyectos*” el art. 22.3 PL indica que “*deberán incluir, en todo caso, una evaluación de las diferentes alternativas relativas a su eficiencia energética y a su impacto en el cambio climático*”. En relación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, el art. 22.4 PL enumera las finalidades que “*en adelante*” deberán perseguir sus determinaciones.

2. A criterio de este Consejo, esos tres apartados del art. 22 PL presentan el doble problema de *ubicación legislativa* y *densidad normativa* sobre el que hemos advertido en el F. Jco anterior.

3. Sobre la primera cuestión, ya se ha anticipado que el art. 22 PL afecta a materias que son objeto de otras normas legales específicas: la LOTUR y la LMAR.

En efecto, la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTUR), regula los diferentes instrumentos de ordenación del territorio (arts. 15 y ss), así como, en sus arts. 61 y ss, los instrumentos de planeamiento urbanístico (planes generales, parciales, especiales...) y las determinaciones o contenidos que han de albergar. La LOTUR también disciplina los correspondientes procedimientos administrativos dirigidos a la elaboración y aprobación de los diversos instrumentos de ordenación territorial (arts. 20, 24, 29, 32, 36) y urbanística (arts. 81 y ss).

Por otra parte, debe recordarse que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental estratégica, en los términos que resultan del art. 6.1.a) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA) y, de los arts. 9.2.a) y de la DT 3ª de la Ley autonómica 6/2017, de 8 de mayo, de Medio Ambiente de La Rioja (LMAR). Y, a falta de mayores concreciones, los “*proyectos de infraestructuras y equipamientos*” a los que alude el art. 22.3 estarían sujetos a la evaluación de impacto ambiental prevista por los arts. 7 LEA y 9.2 a) LMAR.

Por ello, si lo que se pretende con los apartados analizados es introducir modificaciones en el contenido de esos instrumentos o en los procedimientos encaminados a su aprobación, tales modificaciones deberían regularse en la LOTUR. Y, alternativa o cumulativamente, si la intención que subyace en la redacción del art. 22 (propósito que parecería inferirse del empleo de la expresión “*evaluación*” en art. 22.3 PL) es innovar de alguna manera el régimen de evaluación ambiental de tales instrumentos y proyectos, tal modificación habría de incorporarse a la LMAR.

4. Enlazando con lo que acaba de razonarse, cabe aquí abundar en una idea que ya se ha expresado en el anterior F. Jco. Quinto, atinente a la falta de *densidad normativa* de los apartados 1, 2 y 4 del art. 22 PL, que, con su actual redacción, resultan excesivamente vagos e indeterminados.

Si, para asegurar que esos proyectos e instrumentos cumplen con las exigencias y fines determinados por la nueva Ley, se considera preciso introducir algún *nuevo trámite en los procedimientos* de aprobación de los instrumentos y proyectos, o en los procedimientos para su evaluación ambiental, el legislador debería identificar con precisión cuáles hayan de ser esos nuevos trámites, en el curso de qué procedimiento vayan a tener que observarse y a quién corresponde evacuarlos. Y ello, señalando qué concretos preceptos legales deban ser objeto de modificación, adición o supresión.

Y lo mismo debe afirmarse si con el art. 22 se busca, en realidad, modificar los extremos sobre los que han de pronunciarse las *determinaciones* (esto es, el contenido material o sustantivo) de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, con el fin de que se incluyan en esas determinaciones unas u otras consideraciones de orden climático.

5. También merece una reflexión la expresión “*en adelante*” que encabeza el art. 22.4 PL. Por evidentes razones de seguridad jurídica, debería precisarse –en la correspondiente Disposición Transitoria- a qué “*proyectos*” e “*instrumentos*” será de aplicación la nueva Ley. Cabalmente debería serlo a aquellos cuyos procedimientos de aprobación se inicien a partir de la entrada en vigor de la Ley, o de las reformas legislativas que, en su caso, se introduzcan en la normativa reguladora de estos procedimientos.

6. El art. 22.2 PL reproduce el tenor literal del art. 30.4 del propio texto y debería suprimirse, pues la cuestión a la que se refiere el precepto guarda más relación con el contenido del art. 30 (Energía).

J) Observación relativa al art. 28 (“Agricultura, ganadería y mundo rural”).

El apartado 3º del art. 28 PL se refiere a ciertos aspectos de la contratación pública (*“pliegos de cláusulas administrativas particulares que tengan por objeto contratos de suministros alimentarios”*), que encontrarían una ubicación más lógica en el art. 39 PL, específicamente dedicado a la *“contratación pública”*.

K) Observaciones relativas al art. 38 (“La gestión energética en el sector público”).

1. La frase final final del apartado 38.1, relativo a los gestores energéticos que habrán de nombrarse en cada Consejería del Gobierno de La Rioja debería aclarar su sujeto, e indicar que quienes *“podrán colaborar entre sí”* serán esos gestores energéticos.

2. El art. 38.2 ha de concretar a qué “Administración Pública” se refiere. Por su inclusión en el art. 38 PL, cuyo apartado primero se ciñe a la Administración Pública de la CAR, parece que ese es también el ámbito de aplicación del art. 38.2, pero resultaría preferible explicitarlo así.

L) Observaciones relativas al artículo 39 (“Contratación pública”).

1. El contenido del art. 39 PL coincide, en buena medida, con lo dispuesto por el art. 31 de la Ley 7/2021, también en materia de contratación pública, del que el art. 39 reproduce casi literalmente varios apartados. La DF 13ª de la Ley 7/2021 indica que ese art. 31 carece de carácter básico y que resulta de aplicación, en exclusiva, a la Administración General del Estado, por lo que, con el art. 39 PL se estarían incorporando al Derecho autonómico riojano -y además de modo coherente con el estatal- ciertas disposiciones en materia de contratación administrativa dirigidas al Sector Público de la CAR, y que desarrollarían legislativamente la legislación básica contenida en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), algo que en principio entra dentro del ámbito de atribuciones competenciales de la CAR (arts. 8.1.1 y 31.5 EAR’99).

Por ello, el art. 39 PL debe ser objeto de una consideración general favorable.

2. Sin embargo, el art. 39.1-3 PL prevé que *“la cuantificación del uso de recursos y de emisiones de gases debe incluirse en el cálculo de coste de inversión, de explotación y*

de mantenimiento del objeto del contrato”. Este Consejo no ignora que una disposición idéntica se contiene en la vigente Ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático (art. 29.1.d), pero ese inciso suscita dos dudas.

La primera -pues el PL nada indica al respecto- es a qué concreto efecto o en qué cálculos, de entre los exigidos en los expedientes de contratación y en los procedimientos de adjudicación de contratos, deban incluirse aquellas “*cuantificaciones*”. Tal vez pudiera ser a fin de determinar el valor económico del contrato, en el que han de tener en cuenta todos los “*costes que se deriven de la ejecución material de los servicios*” (art. 101.2 LCSP), pero, como se señala, el PL nada concreta al respecto.

La segunda versa sobre si resulta *técnicamente viable* que la APCAR cuantifique -y más que lo haga en todos los contratos administrativos que celebre- el uso de recursos y las emisiones de gases. En este punto debe repararse en que el inciso analizado sería aplicable a todos los contratos (sin distinción por razón de cuantía o de tipo de prestaciones) y en que el tenor del precepto entraña la imposición de una obligación incondicionada (“*debe incluirse*”).

3. El art. 39.2 debe aclarar que va referido a los órganos de la APCAR y del conjunto del sector público *autonómico*.

4. Por lo demás, se advierte una cierta contradicción entre el art. 39.6 y la DT Primera (“*Aplicación de las medidas en contratación*”).

Esa DT Primera señala que la nueva Ley no será aplicable a los contratos administrativos cuyos pliegos hubieran sido ya aprobados antes de su entrada en vigor, con lo que, en una interpretación *a sensu contrario*, sí será aplicable a los contratos cuyos expedientes de contratación (del que forman parte los pliegos, art. 116.3 LCSP) se aprueben ya bajo el imperio temporal de la nueva Ley.

Sin embargo, el art. 39.6 prevé que “*el órgano competente en materia de contratación pública de La Rioja, en el plazo de un año desde la aprobación de la presente Ley, definirá criterios de contratación pública verde*” que “*priorizarán aquellos tipos de contratación más relevantes en materia de cambio climático*” y “*propondrá (n) tanto las herramientas pertinentes para asegurar su incorporación a los criterios en las licitaciones, como las metodologías de medición para conocer su impacto a 2030.*”

Pues bien, si, como a todas luces parece, esos “*criterios de contratación pública verde*” tienen por objeto homogeneizar la actividad contractual de la APCAR en materia de cambio climático y facilitar a los diferentes órganos de contratación herramientas para acomodar esa actividad contractual a las exigencias en la materia resulta un tanto

coherente el que, por un lado, se defiera un año la adopción de esos criterios (art. 39.6 PL) y, simultáneamente, se disponga la aplicación inmediata de la Ley (DF 1ª).

Más lógico sería acompasar la aplicación de las previsiones del art. 39 a la publicación de esos criterios de contratación verde, de modo que tales disposiciones del art. 39 fueran aplicables a partir del momento en el que se establecieran tales criterios o cuando transcurriera el plazo que el legislador confiera al Gobierno de La Rioja para la aprobación de tales criterios.

5. También en relación con el art. 39.6 PL, la indicación de que habrá de ser aprobado *“en el plazo de un año desde la aprobación de la presente Ley”* encontraría quizá una ubicación más correcta en una Disposición Adicional (Apartado 39.c) de las DTN).

M) Observación relativa al art. 40 (“Fiscalidad verde”).

El art. 40 PL mandataria al Gobierno de la Rioja a que, en el plazo de dos años tras la entrada en vigor de la Ley, emprenda *“las medidas necesarias para asegurar que la fiscalidad riojana se adapta a los estándares europeos y nacionales de fiscalidad verde”*.

Como es sabido, en materia tributaria rige el principio de reserva de Ley en los términos que resultan de los arts. 31.3 y 133 CE y, en su desarrollo, del art. 8 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).

Por tanto, parece razonable pensar que cualesquiera *“medidas”* fiscales que quieran adoptarse habrán de traducirse en las correspondientes modificaciones legislativas. De ese modo, si lo que quiere expresarse con el art. 40 PL es que, en el plazo de dos años, el Gobierno deberá llevar al Parlamento los oportunos proyectos legislativos en materia tributaria, el precepto debería aclararlo así, y ser trasladado su contenido del art. 40 PL a una disposición final (apartado 42.e DTN).

N) Observación relativa al art. 41 (“Garantía del origen renovable del consumo eléctrico”).

El art. 41.1 PL dispone que *“las Administraciones Públicas y los entes del sector público de La Rioja garantizarán que los contratos de suministro eléctrico que estas liciten a partir de la entrada en vigor de la presente ley serán de energía certificada 100% renovable.”*

1. Vaya por delante que el precepto, que alude genéricamente a *“las Administraciones públicas... de La Rioja”*, debería precisar su ámbito subjetivo de

aplicación, que ha de ser el que resulta del art. 3 PL: Administración Pública de la CAR y sector público autonómico, así como Entidades locales.

2. Además, el art. 41.1 PL regula una materia (contratación administrativa) que cuenta con un precepto específico, el art. 39 PL, que es en el que debería ubicarse.

3. Con todo, la observación más relevante que nos suscita este precepto es la relativa a su propio contenido. Con el empleo de la expresión “*garantizarán*”, el texto estaría imponiendo a las Administraciones Públicas afectadas por la norma una obligación taxativa e incondicionada. Obligación que es la de asegurarse de que toda la energía eléctrica cuyo suministro contraten en lo sucesivo sea de origen 100% renovable.

Repárese en que la norma no prevé que en los procedimientos de adjudicación de contratos de suministro eléctrico pueda incluirse como criterio de adjudicación, junto a otros, que la energía suministrada sea 100% renovable. Yendo mucho más allá, el art. 41.1 PL impondría la obligación legal, directa e incondicionada, de que toda la energía suministrada a las Administraciones locales y autonómica tuviera tal origen. Obligación que las Administraciones deberían necesariamente cumplir, atendidas como están al principio de legalidad (art. 103.1 CE).

Pues bien, siendo tan claro, y tan nítidamente prescriptivo, el mandato que resultaría del precepto, parece aconsejable asegurarse antes de su aprobación, de que imponer el cumplimiento de tales obligaciones sea *técnicamente posible* y, supuesto que lo sea, *racional* desde un punto de vista económico y presupuestario. Esto es, por una parte, que resulta viable determinar en cada caso las fuentes de energía generadoras de un determinado suministro eléctrico. Y, por otra, que las hipotéticas diferencias de costes con otras opciones alternativas no puedan considerarse irracionales o desproporcionadas desde la óptica de los principios constitucionales de “*eficiencia y economía*”. Extremos sobre los que el Consejo carece de elementos de juicio técnico para pronunciarse.

Ñ) Observación relativa al art. 44 (“*Inventario de Sumideros de Carbono de La Rioja*”).

El art. 44.4 PL debería precisar su ámbito subjetivo de aplicación, que, en coherencia con el art. 3 PL, debe estar constituido por la APCAR, por las Administraciones locales de La Rioja y por los entes dependientes de una y otras.

O) Observación relativa al art. 50 (“*Educación*”).

La remisión que el art. 50.1 PL realiza a “*los decretos de desarrollo curricular*” y al contenido que han de albergar en materia de “*acción climática y transición ecológica*” obliga a recordar han sido aprobados, en fechas recientes, los Decretos 36/2022, de 29 de

junio, 41/2022, de 13 de julio, 42/2022, de 13 de julio y 43/2022, de 21 de julio, relativos respectivamente a las etapas de educación infantil, primaria, secundaria y bachillerato.

P) Observación relativa a la DA 4ª (“Registro de Huella de Carbono de La Rioja”).

Los arts. 42 y 43 PL prevén la creación de un Registro de Huella de Carbono de La Rioja (RHCR) en el que podrán inscribirse voluntariamente los sujetos que lo deseen (art. 42.4), y al que deberán incorporarse los que estén obligados a ello conforme a las disposiciones reglamentarias que el Estado ha de aprobar en cumplimiento de la DF 12ª de la Ley 7/2021, a las que se remite el art. 42.3 PL.

En la actualidad, existe un Registro nacional de Huella de Carbono, creado y regulado por el RD 163/2014, de 14 de marzo. Este RD 163/2014 fue dictado por el Gobierno de la Nación en ejercicio de las competencias estatales resultantes del art. 149.1.23 CE (DF 2ª) y por ello mismo configura las medidas que adopta como mínimas, dejando a salvo “*las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección*” (DF 2ª in fine).

En esta línea, la parte expositiva del Real Decreto 163/2014 explicita que “*los instrumentos previstos*” por él (entre ellos, el propio RHC creado en virtud de ese RD 163/2014), “*se complementan con los establecidos en algunas comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, permitiendo la existencia de registros en sus respectivos territorios y buscando la compatibilidad entre los mismos*”.

En principio, nada se opone a que La Rioja, que puede establecer “*normas adicionales de protección*” medioambiental, cree su propio RHC pero en el buen entendimiento de que éste no puede desplazar ni sustituir al RHC del Estado, sino que sólo podrá complementarlo.

Y por ello informamos desfavorablemente la DA 4ª PL, que establece que el RHC estatal “*se podrá utilizar*” “*hasta que sea creado, en su caso, el RHC contemplado en el art. 43 de la presente Ley*”. Bien al contrario, la operatividad del RHC estatal no puede verse mermada o suprimida cuando se cree el RHC autonómico.

Q) Observación relativa a la DA 5ª (“Auditorías energéticas”).

Esa DA 5ª PL se remite erróneamente al art. 29 PL. Debería hacerlo al art. 37 PL.

R) Observación relativa a la DA 6ª (“Prevención de Residuos”) y DA 7ª (“Prevención del despilfarro de alimentos”).

Los mandatos dirigidos a la aprobación de ulteriores proyectos legislativos, como los que contienen ambas Disposiciones adicionales, son más propios de disposiciones finales que de disposiciones adicionales (Apartado 42.e) DTN).

La DA 7ª.3 incurre en un error de redacción: “... *la clientela que, bajo su responsabilidad, lo solicite(n)*”.

S) Observaciones relativas a la DA Octava (“Limitación de temperaturas en establecimientos”).

1. La DA 8ª PL establece, por razón de ahorro energético, ciertas limitaciones de temperaturas en los establecimientos. Tanto en lo que hace a su ámbito de aplicación, como a su contenido, los apartados 1 a 5 de esa DA 8ª reproducen el tenor de las Instrucciones Técnicas (I.T.) 3.8.1, 3.8.2 y 3.8.4 del Reglamento de Instalaciones Térmicas en los edificios (RITE), aprobado por el Gobierno de España mediante RD 1027/2007, de 20 de julio, luego modificado, entre otros por el RD 178/2021, de 23 de marzo y 390/2021, de 1 de julio.

El RITE tiene, conforme señala su DF 1ª, carácter parcialmente básico, y fue dictado por el Estado al abrigo de los títulos competenciales establecidos por los apartados 13, 23 y 25 del art. 149.1 CE, a los que ya nos hemos referido a lo largo de este dictamen.

2. El hecho de que el PL reproduzca disposiciones básicas del Estado, plantea una primera cuestión sobre la que resulta pertinente recordar que, conforme a la jurisprudencia constitucional, “*la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia*” (STC 159/2016, FJ 3). Supuesto distinto es cuando la reproducción se encuadra en una materia (en este caso, los títulos materialmente concernidos serían tanto *energía* como *medio ambiente*) sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la CA.

En estos supuestos y, singularmente, en el de la reproducción autonómica de la norma básica estatal, de acuerdo con la doctrina establecida por el TC, la inconstitucionalidad por incompetencia quedaría descartada siempre y cuando sirva para hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la CA, en ejercicio de sus competencias propias, y la reproducción sea fiel y no induzca, a su vez, a confusión (cfr. SSTC 341/2005; 102/2016, o 51/2019).

Creemos que esto es, con la reserva que luego se expondrá, lo que aquí acontece, pues los apartados 1 a 5 de la DA 8ª vienen a reproducir, sin apenas variaciones, las citadas IT 3.8.1, 3.8.2 y 3.8.4.

3. Como únicas diferencias sustantivas, se advierte, en primer lugar, la omisión en la DA 8ª.1 de los “establecimientos de espectáculos públicos” que sí recoge la IT 3.8.1.2.c) junto a aquellos en los que se desarrollen “*actividades recreativas*”. Esta omisión debería subsanarse.

Además, la DA 8ª.5 *in fine* condiciona la obligación de disponer de un “*sistema de cierre de puertas adecuado*” a que “*no se comprometa la correcta ventilación de los locales para evitar la contaminación de los espacios cerrados*”, condición que, sin embargo, la IT 3.8.4 no impone, y que por tanto debería suprimirse pues, con ella, lejos de establecer una “*norma adicional de protección*”, la CAR estaría rebajando los mínimos establecidos por el Estado, lo que no le es dado hacer conforme a los arts. 149.1.23 CE y 9.1 EAR '99.

4. En relación con las limitaciones de temperatura en edificios, y como sin duda sabe la Consejería consultante, el Gobierno de la Nación ha aprobado el RD-Ley 14/2022, de 1 de agosto (BOE del 2), cuyo art. 29 entraña la adopción de medidas temporales (hasta el 1-11-2023) que intensifican las exigencias que resultan del RITE.

Como explica su parte expositiva:

“En el contexto actual, la necesidad de empezar abordando las medidas inmediatas de menor coste y complejidad requiere un refuerzo puntual de las obligaciones previstas en el RITE. Así, este real decreto-ley introduce una serie de obligaciones de forma temporal hasta el 1 de noviembre de 2023 sobre los edificios y locales sujetos a obligaciones de temperatura en el marco del RITE.

En primer lugar, se modifica la limitación de temperaturas de calefacción y refrigeración a 19 y 27 °C, respectivamente. En este sentido, se estima que cada grado en el que se cambie la consigna de temperatura que suponga una menor necesidad de calefacción o refrigeración puede suponer un ahorro del 7 % del consumo.

En segundo lugar, dada la necesidad de ahorrar energía con carácter general, se hace extensiva tanto esta obligación, como la obligación relativa a los cierres automáticos de puertas, también a los edificios y locales que se climaticen con energía renovable, que hasta el momento estaban exentos de estas obligaciones.

En tercer lugar, dada la importancia de un adecuado cumplimiento y seguimiento de las medidas de ahorro energético, así como la sensibilización del conjunto de la ciudadanía, se introduce la obligación a estos locales y edificios, que actualmente ya deben contar con carteles o pantallas donde se hacen visibles al público las temperaturas y humedad relativa de los mismos, que incorporen carteles explicativos de las medidas obligatorias de ahorro, en las que también pueden incluir otras medidas que estén adoptando para reducir el consumo energético”.

Durante su periodo de vigencia, estas disposiciones especiales y temporales se superpondrán a las generales que resultan del RITE y del texto legislativo que finalmente apruebe el Parlamento de La Rioja.

5. El Apartado 7 de la DA 8ª establece que *“el incumplimiento relativo a las regulaciones relativas a la limitación de temperaturas y ahorro energético... será considerado falta leve conforme a su normativa sectorial”*.

Creemos que este Apartado 7 resulta contrario al orden constitucional de reparto de competencias y debe suprimirse. El art. 43 RITE -que es básico según su DF 1ª- remite el régimen sancionador en la materia (por tanto, también en el ámbito de las limitaciones de temperaturas y en el del ahorro energético de los edificios) al cuadro de infracciones y sanciones establecido por la Ley 21/1992, del 16 de julio, de Industria (arts. 30 a 37 y 38.2), que, según la DF Única de dicha Ley fueron dictados por el Estado al amparo de sus competencias ex apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE.

Parece claro que corresponde al Estado la configuración, con carácter común y homogéneo, del régimen sancionador sobre esta materia, tarea que ha acometido a través del RITE y, por remisión, de la Ley 21/1992.

T) Observación relativa a la DT Segunda (*“Instrumentos de Planificación”*).

1. Tal como hemos señalado ya, la Ley de creación de la ARTECC no ha sido aún aprobada ni publicada. Por ello, habrá de procurarse que el contenido de esta DT 2ª se ajuste: (i) al estado de tramitación en el que se encuentre aquel proyecto legislativo en el momento en el que se produzca la entrada en vigor de éste; y (ii) en el caso de haber sido ya aprobada esa Ley de creación, al régimen jurídico que ésta haya configurado finalmente para la ARTECC.

2. Por otra parte, centrándonos en el primero de los párrafos de la DT 2ª, lo que habría de remitirse a la ARTECC no son *“los instrumentos de planificación”*, sino los expedientes correspondientes a los procedimientos administrativos encaminados a su aprobación; y ello, con el fin de que la ARTECC, en su caso, continúe la tramitación de esos procedimientos, debiendo insistirse, en todo caso, en que, según el art. 15 .1 *in fine* PL, la *aprobación* de esos instrumentos de planificación le corresponde al Gobierno, no a la ARTECC.

3. Para concluir, es claro que los instrumentos de planificación a los que se refiere la DT 2ª no deberían ser todos los contemplados por el Título III del PL, sino solamente los enunciados en el art. 15 PL, esto es, aquellos cuya *“elaboración”* corresponde a la ARTECC. El texto debería especificarlo así.

CONCLUSIONES

Primera

Con las salvedades realizadas en el F. Jco Segundo de este dictamen, y especialmente en su Apartado 3.H), se han observado adecuadamente los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen en los términos analizados en el F. Jco. Tercero y Cuarto.

Tercera

El Proyecto de Ley merece un juicio general favorable sin perjuicio de las observaciones genéricas contenidas en el F. Jco. Quinto; y de las específicas sobre preceptos concretos (F. Jco. Sexto), en particular sobre los arts. 5.1 y 15.2 y sobre las DA. 4ª y 8ª, que se dictaminan desfavorablemente con el alcance y por los motivos señalados en los apartados correspondientes del F. Jco Sexto.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

José Ignacio Pérez Sáenz