

En Logroño, a 5 de octubre 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz; de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano y D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta; y del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco; y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

52/22

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre el *Proyecto de Ley de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático (ARTECC)*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja remite para dictamen el precitado Proyecto de Ley, acompañado de los siguientes documentos, todos ellos relativos a su tramitación parlamentaria:

-Texto inicial del Proyecto de Ley (PL) de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático (ARTECC), remitido por el Gobierno de La Rioja al Parlamento de La Rioja el 23-11-2021, acompañado del certificado expedido por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública acreditativo de que el Consejo de Gobierno, en su sesión de 17-11-2021, aprobó el referido PL y acordó su remisión al Parlamento de La Rioja-

-Acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja, de 29-11-2021, por el que fue admitido a trámite el citado PL (nº 10L/PL-0013), se ordenó su publicación, se dispuso su remisión a la Comisión de Sostenibilidad y Transición Ecológica y se abrió un plazo de presentación de enmiendas (Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja (BOPLR) núm. 102, de 2-12-2021, Serie A).

-Enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Parlamentario Popular, calificada por la Mesa de la Comisión de Sostenibilidad y Transición Ecológica en su sesión de 22-12-2021 (BOPLR núm. 116, de 23-12-2021, Serie A).

-Acuerdo del Pleno del Parlamento de La Rioja, adoptado en sesión de 27-1-2022, por el que fue rechazada la enmienda a la totalidad (BOPLR, nº 129, de 31-1-2022, Serie A).

-Publicación de las comparecencias parlamentarias de diversos expertos sobre la materia objeto de la iniciativa legislativa 10L/PL-0013, que se desarrollaron en las sesiones celebradas los días 30-3-2022, 4-4-2022, 5-4-2022 y 6-4-2022 (BOPLR, nº 155, de 19-4-2022, Serie A).

-Enmiendas al articulado presentadas por los Grupos Parlamentarios Ciudadanos, Socialista y Mixto y Popular (BOPLR, nº 167, de 13-5-2022, Serie A).

-Designación de los Sres. Diputados integrantes de la Ponencia que ha de informar el Proyecto de Ley (BOPLR, nº 172, de 23-5-2022, Serie A).

-Informe de la Ponencia, emitido tras sus reuniones de 2-6-2022 y 7-6-2022, que identifica las enmiendas informadas favorable y desfavorablemente, las transaccionadas y las retiradas. El Informe, remitido a la Comisión de Sostenibilidad y Transición Ecológica, se acompaña de un Anexo con el texto resultante del Proyecto de Ley (BOPLR, nº 182, de 8-6-2022, Serie A).

-Enmiendas al articulado, para su defensa en Pleno, publicadas por Acuerdo del Sr. Presidente del Parlamento, de 1-7-2022 (BOPLR, nº 188, de 1-7-2022, Serie A).

-Dictamen de 29-6-2022, de la Comisión de Sostenibilidad y Transición Ecológica, y designación del Sr. Diputado que ha de presentar el Dictamen ante el Pleno (BOPLR núm. 189, de 4-7-2022, Serie A).

-Escrito firmado por el Sr. Portavoz del Grupo Parlamentario Popular el 4-7-2022; y escrito firmado por el Sr. Portavoz del Grupo Parlamentario Ciudadanos el 9-8-2022; mediante los que solicitan de la Mesa del Parlamento que recabe el informe jurídico del Consejo Consultivo sobre el PL.

-Informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de La Rioja, de 5-9-2022.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado el 6-9-2022; enviado y registrado de salida electrónicamente ese mismo día; y registrado de entrada en este Consejo el 7-9-2022; el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja comunica al Consejo que, por medio de escritos de 4-7-2022 y 9-8-2022, los Grupos Parlamentarios Popular y Ciudadanos han solicitado la emisión de informe del Consejo Consultivo sobre el PL de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático; y que ha resuelto recabar ese informe a la vista de lo anterior, y considerando lo dispuesto en los arts. 102.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja (RPLR), y 10.3 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (LCC).

Segundo

El Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 8-9-2022, 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 del mismo

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen al amparo del art. 10.3 de nuestra Ley 3/2001, a cuyo tenor el Consejo *“prestará asistencia al Parlamento de La Rioja en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara”*.

A su vez, el art. 102.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 18 de abril de 2001 (RPLR), prevé la posibilidad de que, a petición motivada de cualquier Grupo Parlamentario, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, formule petición de informe al Consejo Consultivo. Informe que *“en ningún caso, tendrá carácter vinculante”*.

En cuanto 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, D.36/13 y D.41/16), debemos examinar la adecuación del Proyecto 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 Proyectos de Ley

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.

1. La iniciativa legislativa sobre la que se nos solicita la emisión de informe es un Proyecto de Ley, cuyo envío al Parlamento corresponde al Gobierno, *ex arts. 20 EAR'99, y 91.b) y 92 RPLR.*

Entre la documentación que ha sido remitida al Consejo Consultivo no figuran los antecedentes relativos a la elaboración, por el Gobierno, del Proyecto de Ley, con la única excepción del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17-11-2021, que dispuso la aprobación del propio Proyecto.

En todo caso, debe recordarse que el Parlamento de La Rioja, al que le ha sido remitido este Proyecto de Ley, ha acordado ya dar curso a la tramitación del Proyecto de Ley conforme al art. 92 de su Reglamento, sin que éste haya sido objeto de devolución al Gobierno (art. 95.3), circunstancia que, como de seguido se expondrá, conlleva una virtualidad sanadora de eventuales defectos que hubieran podido producirse en la fase gubernamental de tramitación del Anteproyecto.

En efecto, como hemos razonado en dictámenes anteriores en relación con el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (LGI), *“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”* (cfr. D.17/97, D.9/01, D.36/13 y D.41/16). Ahora bien, 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 sea 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 (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 de la 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 posterior del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, su intervención, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que el art. 45 LGI establece para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del gobierno y, en definitiva, para la redacción de los Proyectos de Ley.

Esto dicho, debe aclararse que la función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo, como la infracción del Derecho Comunitario europeo o de la legislación básica del Estado, la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales.

2. Por lo que hace a la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley, el Consejo Consultivo entiende que asegurar la regularidad formal de la tramitación de la Proposición de Ley corresponde a los diferentes órganos y servicios del Parlamento de la Cámara. Así, a la Presidencia [arts. 29.1 y 29.2 RPLR]; a la Mesa [arts. 28.1.a) y 28.1.e RPLR]; o a los Letrados del Parlamento [arts. 165 y 166 RPLR]. Por este motivo, el Consejo se abstiene de realizar consideración alguna sobre las cuestiones atinentes al procedimiento parlamentario, respecto de las que, por otra parte, no se nos ha solicitado la emisión de nuestro parecer.

Tercero

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

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria; pues, en caso contrario, amenazarían sobre los mismos 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 Proyecto 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).

Igualmente, una vez sentado que la CAR tenga competencia para dictar la Ley proyectada, será preciso examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el “*bloque de constitucionalidad*”, con el fin de confrontar con él las disposiciones cuya aprobación se pretende, cuestiones que abordamos a continuación.

2. Exposición del contenido del Proyecto de Ley.

Con objeto comprender en una visión panorámica las materias que son objeto de regulación en el Proyecto de Ley y, por tanto, analizadas en este dictamen, y, en especial,

a efectos de poder pronunciarnos seguidamente sobre si la CAR tiene o no competencia para regular cada uno de ellas, conviene comenzar exponiendo sucintamente el propio contenido del Proyecto.

Como cuestión previa, precisamos que las referencias que en este dictamen se contienen al Proyecto de Ley (PL) se hacen al texto que resulta del Dictamen de la Comisión de Sostenibilidad y Transición Ecológica, publicado en el BOPLR nº 189, de 4-7-2022.

Aclarado esto, el contenido del PL es el que sigue:

La Exposición de Motivos de la norma proyectada comienza señalando que “[t]anto las instituciones como la ciudadanía de La Rioja asumen la urgencia de hacer frente a los efectos del cambio climático a nivel mundial mediante la adopción de medidas locales alineadas en la dirección correcta para la consecución de ese fin”.

Y así, además de identificar los títulos competenciales que permiten a la CAR creación, mediante Ley, de una Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático explica que:

“... con el objetivo de un ejercicio eficaz de estas competencias, se requiere una organización adecuada, dotada de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, dentro de las contempladas en la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja. La creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático (ARTECC), objeto de esta ley, tiene como finalidad el otorgamiento a la sociedad riojana de la capacidad de disponer de una tramitación eficiente de todas las instalaciones de energía renovable, tanto generadoras como de transporte y distribución, la posibilidad de gestionar las ayudas provenientes de las diferentes Administraciones y que deben revertir en el entramado social riojano y, por último, poder asegurar una planificación de la política energética y de adaptación al cambio climático acorde a las necesidades de la Comunidad en el medio y largo plazo. En definitiva, se pretende una organización especializada en la energía impulsora, gestora e interlocutora con otros entes, favoreciendo actuaciones conjuntas en materia de energía en beneficio de la Comunidad Autónoma y sin perder de vista la necesidad de una transición energética justa en el seno de los objetivos de desarrollo sostenible y de adaptación al cambio climático.

La forma que se adopta es la de entidad pública empresarial, por ser la figura más adecuada para el cumplimiento de sus fines. Esta figura, que permite disponer tanto de funcionarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja como de personal laboral, permite una mayor flexibilidad de actuación ante el traspaso de la gestión de ayudas de los ministerios, la convocatoria de proyectos europeos y la planificación a medio y largo plazo de la política energética de La Rioja. Asimismo, permite a otros organismos de la Comunidad ser beneficiarios de aquellas ayudas y subvenciones que tuviesen como organismo sustantivo a la Agencia”.

El **Título I** de la Ley (“**Naturaleza y fines**”, arts. 1 a 5), determina el objeto de la Ley, define el régimen jurídico de la ARTECC y sus fines generales y objetivos, contempla

la aprobación de un “Plan Director” de sus actividades y enumera las potestades de las que queda investida.

El **Título II** (arts. 6 a 10) regula la estructura organizativa y el personal de la ARTECC.

El **Título III** (arts. 11 a 17) disciplina su “*régimen económico y patrimonial*”.

El **Título IV** de la Ley (arts. 18 a 21.Ter.) diseña los mecanismos de control (financiero, de eficacia, parlamentario...) de la actividad de la ARTECC.

El **Título V** (art. 21.Quater) dispone la creación de un Consejo Asesor de la nueva entidad.

El PL incluye tres **Disposiciones Adicionales**. La Primera, relativa a la “*impugnación y reclamaciones contra los actos de la Agencia*”. La Segunda, atinente a las consecuencias de su hipotética modificación y extinción. Y la Tercera, a su dotación económica.

Dos **Disposiciones Transitorias** regulan la titularidad de la “Gerencia” de la ARTECC y el momento a partir del cual será efectiva la asunción de competencias de la ARTECC.

Mediante tres **Disposiciones Finales** se habilita al Consejo de Administración a aprobar el Reglamento Interno de la ARTECC y al Gobierno a desarrollar reglamentariamente la Ley; y se señala que la Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja (BOR).

3.- Competencia autonómica para la creación de una Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático.

Sobre las competencias estatutarias que permiten a la CAR desarrollar políticas de transición a un nuevo modelo energético y de lucha contra los efectos del cambio climático, este Consejo Consultivo se ha pronunciado ya con detenimiento en el reciente dictamen D.41/22, que fue emitido en relación con el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático de La Rioja, y al que ahora nos remitimos.

El Proyecto de Ley de Cambio Climático finalmente aprobado por el Gobierno de La Rioja ha sido ya remitido al Parlamento autonómico, que, en la actualidad, está tramitando la iniciativa legislativa 10L/PL-0019.

En esta ocasión, la norma legal cuya aprobación se pretende tiene una proyección, más que material o sustantiva, fundamentalmente *organizativa* pues, a través de ella, se creará una entidad pública, la ARTECC, que habrá de incorporarse al sector público institucional de la CAR.

Para la creación de dicha entidad y el establecimiento de su régimen jurídico y de funcionamiento, el legislador autonómico cuenta con el título competencial que le brindan los arts. 8.1.5 y 26.1 EAR'99. Conforme al primero de esos preceptos, la CAR ostenta competencia exclusiva para la *“creación y gestión de un sector público propio de la Comunidad”*, añadiendo el art. 26.1 EAR'99 que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado”*.

Por razón de su conexión con el contenido de la norma legal proyectada, dentro de las *“normas básicas del Estado”* que condicionan el ejercicio de las competencias autonómicas, deben destacarse sin duda las contenidas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LSP'15), cuyo art. 2.2.a) LSP'15 –que es básico, conforme a la DF 14ª LSP'15- establece que *“el sector público institucional se integra por: a) cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas”*.

Como resulta del art. 1.1 del PL analizado, la ARTECC se configurará como una *“entidad pública empresarial, conforme a lo dispuesto en la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja”* (LOSPCAR). A su vez, con arreglo a los arts. 2.b), 19, 20, 21.1.b) y 40.1 LOSPCAR, las Entidades Públicas Empresariales (EPE, en adelante), son organismos públicos dependientes o vinculados de la Administración General de la CAR o de sus organismos autónomos, que forman parte del Sector público de la CAR.

En suma, de los preceptos citados resulta que la ARTECC habrá de formar parte del sector público de la CAR y, más concretamente, de su sector público institucional o de su *“Administración institucional”*, según la terminología empleada en la Exposición de Motivos de la LOSPCAR.

Por ello, las disposiciones básicas del Estado que más directamente inciden en el ejercicio de las competencias autonómicas son las que se encuentran, por una parte, en el Título Preliminar de la LSP'15 *“Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público”*; y, por otra, y de manera más específica, en el Capítulo I de su Título II de la LSP'15, es decir, en los arts. 81 a 83 LSP'15, que regulan los *“principios generales de actuación”* de *“las entidades que integran el sector público institucional”* y el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local en el que han de inscribirse tales entidades.

Para concluir, no puede dejar de reseñarse, aunque sea sucintamente, que la Ley creadora de la ARTECC habrá de ser respetuosa con la normativa básica que el Estado ha dictado -al amparo fundamentalmente del art. 149.1.18 CE- para configurar las “*bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*” en materias como las de personal, contratación administrativa o régimen patrimonial, ámbitos en los que merecen ser traídos a colación, singularmente, el TR del Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por RD-Leg 5/2015, de 30 de octubre), la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, o la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Cuarto

Observaciones generales al Proyecto de Ley

1.- El PL resulta, en términos generales, respetuoso con el marco competencial en el que puede desenvolverse el legislador autonómico de acuerdo con los arts. 8.1.5 y 26.1 EAR '99, por ello merece a este Consejo un juicio esencialmente favorable, sin perjuicio de las consideraciones que realizaremos en este F. Jco. y en el siguiente.

Por razones de claridad, dedicaremos este F. Jco. Cuarto a dos observaciones generales sobre el PL que trascienden a unos u o preceptos concretos; y en el siguiente –F. Jco. Quinto- abordaremos el examen de los artículos y apartados que nos suscitan algún comentario particular.

2.- Sobre la tramitación simultánea de los Proyectos de Ley de Cambio Climático de La Rioja y de creación de la ARTECC.

Según hemos señalado con anterioridad, el Consejo Consultivo examinó en su D.41/22 el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático de La Rioja, que ha dado lugar a una iniciativa parlamentaria que actualmente se halla en curso ante el Parlamento de La Rioja (la nº 10L/PL-0019).

Pues bien, cabe aquí reiterar lo que ya señalamos en el referido D.41/22 y, concretamente, en su F. Jco. Sexto C).

En efecto, el desarrollo simultáneo de las dos iniciativas legislativas (el PL de Cambio Climático y el PL de creación de la ARTECC) y la correlativa posibilidad de que acaben aprobándose dos leyes distintas que contengan disposiciones relativas a un mismo objeto (la ARTECC), constituye una circunstancia que obliga a los Grupos Parlamentarios y a los servicios de la Cámara a extremar el celo en la coordinación de ambos textos, con el fin de que, una vez aprobadas, las dos Leyes no incurran en antinomias o contradicciones como,

por ejemplo, las que pudimos advertir en el D.41/22, sobre la Oficina Riojana de Cambio Climático (prevista en el PL de Cambio Climático, pero sobre la que la PL ahora analizada nada indica), o sobre la Gerencia de la ARTECC (a la que sí alude la actual PL, pero sobre la que guarda silencio el PL de Cambio Climático).

En este mismo sentido, llamamos la atención sobre el hecho de que el PL ahora examinado contiene en su art. 3 una enumeración de las “*funciones*” de la ARTECC, pero no incluye entre ellas las asignadas a la ARTECC por el PL de Cambio Climático de La Rioja. Algunas, tan relevantes como las previstas por los arts. 5, 9.2, 15, 37, 39.6, 42.2, 43.2 o 44 del texto de aquel PL remitido por el Gobierno al Parlamento de La Rioja.

3.- Sobre la naturaleza jurídica de la ARTECC.

La siguiente observación versa sobre la naturaleza jurídica que pretende darse a la ARTECC, que es, conforme a los arts. 1 y 2 del presente PL, la de “*Entidad Pública Empresarial*” (en adelante EPE).

A) De entre los organismos públicos que pueden integrar el sector público institucional de la CAR, la LOSPCAR distingue, en lo que ahora interesa, entre los Organismos Autónomos (OA) y las EPEs (así, art. 21 LOSPCAR).

De acuerdo con el art. 31.1 LOSPCAR, “*los organismos autónomos son organismos públicos a los que se encomienda en ejecución de programas específicos de la actividad de una Consejería, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos*”, añadiendo su apartado 2º que “*los organismos autónomos se rigen por el Derecho Administrativo*”.

A) diferencia de los OAs, y de acuerdo con el art. 4 LOSPCAR, las EPEs:

“1. ... son organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.

2. Excepcionalmente, se podrá encomendar mediante la Ley de creación la realización de actuaciones de fomento siempre y cuando las mismas se consideren accesorias de las funciones y competencias principales atribuidas a la Entidad”.

De su distinto ámbito material de actuación se deriva también una diferencia de régimen jurídico, pues, como indica el art. 40.3 LOSPCAR, “*las entidades públicas empresariales se rigen por el Derecho privado, salvo en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en la legislación presupuestaria, y en sus normas reguladoras en cuanto no se opongan a lo dispuesto en la presente Ley*”.

La CAR ha configurado su modelo de sector público institucional sobre bases normativas muy semejantes a las que inspiran la organización del sector público estatal, y así, los citados arts. 21, 31 y 40 LOSPCAR encuentran plena correspondencia con lo establecido por los arts. 84, 98, 99, 103 y 104 LSP'15, aplicables a los organismos públicos del Estado central.

B) De los arts. 31 y 40 LOSPCAR se infiere que tanto los OAs como las EPEs pueden desarrollar actividades prestacionales o de gestión de servicios. Lo característico de las EPEs es que podrán dedicarse a la “*producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación*” (lo que resulta coherente con su condición de entidades “*empresariales*”), mientras que solo “*excepcionalmente*” podrán realizar actuaciones de fomento que, además, deben ser “*accesorias*” de las “*funciones y competencias principales*” de la entidad. Por su parte, las actuaciones de fomento son, sin embargo, enteramente propias y típicas de los OAs (art. 31.1 LOSPCAR), para los que no está previsto el desarrollo de actividades empresariales.

C) Pues bien, examinadas globalmente las funciones que enumera el art. 3 PL y las que la ARTECC asumiría con arreglo al PL de Cambio Climático, parece claro, a juicio de este Consejo, que esas funciones son más propias de un OA que de una EPE.

D) En un sentido *positivo*, las atribuciones que pretenden encomendarse a la ARTECC serían las siguientes:

(i) Por un lado, un núcleo de funciones paradigmáticamente administrativas de naturaleza normativa, de planificación o de gestión: Intervención en procedimientos normativos o de aprobación de planes y programas; elaboración de los instrumentos autonómicos de planificación en materia de cambio climático; llevanza de diversos registros administrativos, que se recogen en los diversos preceptos del PL de Cambio Climático que se han enumerado antes; o las descritas en el apartado 3.3.j) de este PL.

(ii) Por otro, funciones de apoyo técnico *interno* a la Administración autonómica o local (art. 3.3.g y 3.3.h de este PL).

(iii) En tercer lugar, un grupo de funciones propias de la comunicación pública o institucional desarrollada por la Administración Pública de la CAR (apartados 3.3.c) y 3.3.k).

(iv) El fomento de la “*formación de profesionales en materia energética y de cambio climático*” (art. 3.3.e) encajaría, según las fórmulas que finalmente se empleen para su desarrollo, en las categorías de actividad de fomento o, si acaso, prestacional.

(v) Y, sin duda con carácter predominante, un conjunto de atribuciones propias de la actividad de fomento: las previstas por los apartados a), b), f), i) y l) del art. 3.3 de este PL.

De hecho, la descripción de las finalidades básicas de la ARTECC que realiza el art. 3.1 del PL es coherente con esa enumeración de funciones y abunda en la idea de que la ARTECC será, ante todo, un instrumento de “*fomento y ejecución de actuaciones*” en materia de eficiencia energética (“*fomento*” es la primera de las expresiones que emplea el art. 3.1.a) del PL); y de planificación y gestión en materia de energía y cambio climático: “*cumplimiento de la planificación y gestión energética*”; “*elaboración y ejecución de estudios, análisis, planes, programas proyectos...*”. Potestad de planificación, por cierto, a la que también se refiere el art. 4.1 del PL.

De lo expuesto hasta este punto, cabe retener que las funciones básicas de la ARTECC serán las inherentes al ejercicio de potestades típicamente administrativas (gestión o planificación), así como las de fomento, que lejos de aparecer como excepcionales o accesorias (como requeriría el art. 40 LOSPCAR) formarán parte del núcleo vertebral o central de las atribuciones de la nueva entidad.

E) En un sentido *negativo*, llama la atención el hecho de que, entre todos los subapartados del art. 3.3, sólo un inciso de uno de ellos puede ser -interpretado muy ampliamente- sugestivo de que se esté previendo que la ARTECC pueda intervenir en el desarrollo de una posible actividad empresarial.

Nos referimos al inciso “*participar activamente en la generación distribuida... como instrumentos necesarios para una correcta transición energética*” del art. 3.3.i) del PL. Como se señala, sólo sometiendo ese inciso a una interpretación muy extensiva podría llegarse a la conclusión de que entre las funciones de la ARTECC vaya a estar el desarrollo de una actividad empresarial. Véase que el PL no dice que la ARTECC vaya a realizar, ella misma, una actividad de generación de energía, sino, todo lo más, que podrá “*participar activamente*” en esa generación. Y, además, ni las finalidades básicas ni los “*objetivos fundamentales*” descritos en el PL (arts. 3.1 y 3.2) aluden en modo alguno a aquella posibilidad.

En definitiva, resulta más coherente con la naturaleza de las funciones de la ARTECC que el nuevo organismo público fuera configurado como un organismo autónomo, lo que, a su vez, supondría una nítida clarificación o simplificación de su régimen jurídico en materias tan dispares como la presupuestaria o la de contratación.

F) El Consejo es consciente de que la norma cuya aprobación se pretende será una norma de rango legal, por lo que, atendiendo a la estricta lógica del principio de jerarquía

normativa (arts. 9.3 CE, 1.2 y 2.2 Cc), este PL, como *lex posterior*, podría derogar, modificar, o exceptuar la vigencia de preceptos de la LOSPCAR.

Pero, siendo esto cierto, también lo es que el PL analizado no contiene ninguna disposición que expresamente derogue o modifique ningún precepto de la LOSPCAR, a la que, bien al contrario, se remite constantemente. Y, por otro lado, la LOSPCAR es la norma que, en la actualidad, sienta las bases generales de la organización del sector público de la CAR. Por ello, no tendría sentido que la Ley creacional de la ARTECC (que, como decimos, no modifica la LOSPCAR) establezca un tipo de entidad pública empresarial que se aparte o que no sea coherente sistemáticamente con el modelo de organización del sector público institucional autonómico que resulta de la LOSPCAR.

G) Sin desconocer el amplio margen del que goza el legislador autonómico para configurar la organización del sector público de la CAR conforme a los arts. 8.1.5 y 26.1 EAR'99, cabe recordar que, atendiendo a la propia naturaleza misma de las cosas, una entidad pública *empresarial* es un organismo de Derecho Público que, por esencia, debe estar llamado al desarrollo de actividades de naturaleza empresarial. Esto es, a ser titular de un conjunto de medios materiales y humanos, organizados para, con carácter habitual, entregar bienes o prestar servicios mediante una contraprestación. Tal es, por lo demás, el concepto de *empresa* o *empresario* que se infiere, en el Derecho Español, de preceptos tan dispares como el art. 1 del Código de Comercio, los arts. 1.1, 8.1 y 43.2 del Estatuto de los Trabajadores, o el art. 5 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA o el art. 200.2 del TR de la Ley Concursal (aprobado por RD-Leg 1/2020, de 5 de mayo).

Sin embargo, como se ha indicado ya, no parece que la ARTECC vaya a desempeñar ese tipo de actividades, dado que sus atribuciones, según hemos analizado, son de otra naturaleza bien distinta.

H) Por lo que hace a las razones que, según la Exposición de Motivos del PL, justifican la opción de conformar la ARTECC como una EPE, no se alcanza a entender el significado de la expresión “*dotar de mayor flexibilidad de actuación ante el traspaso de la gestión de ayudas de los Ministerios*” que se contiene en esa parte expositiva del Proyecto. Aunque sea algo evidente, la calificación de los Organismos Públicos debe ser coherente con la naturaleza de sus funciones, y a su vez determinará cuál sea su régimen jurídico, que, por exigencias del mero principio de legalidad (arts. 9.1, 9.3 o 103.1 CE) debe ser el que le corresponda, y no otro.

Por otro lado, frente a lo que parece señalar la Exposición de Motivos, no sólo las EPEs pueden “*disponer tanto de funcionarios de la CAR como de personal laboral*”. Desde luego, los OAs también pueden tener a su servicio “*personal... funcionario, estatutario o laboral*”, como establece el art. 32.1 LOSPCAR, que añade que la selección de dicho

personal “*se realizará en todo caso de conformidad con la normativa reguladora del personal de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”.

En fin, si la ARTECC fuera un OA podría conceder subvenciones y ayudas a “*otros organismos de la Comunidad*”, algo que no sólo podría acontecer si se constituyera como una EPE. El art. 11 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, incluye dentro del concepto de beneficiario a las personas jurídico-públicas. Y, por otra parte, el art. 23.1.e) LOSPCAR no impide que los “*organismos públicos*” sean beneficiarios de subvenciones “*que procedan de las Administraciones o entidades públicas*”.

Por tanto, *a priori* no se advierte ningún obstáculo para que, si la ARTECC fuera un OA, pudiera conceder subvenciones a “*otros organismos de la CAR*”. Y menos aún si se tiene en cuenta que entre las finalidades básicas de la ARTECC estarán las de fomento. Al respecto, la Exposición de Motivos de la LGS recuerda que “*desde la perspectiva administrativa, las subvenciones son una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general*”.

I) Para concluir, e incidiendo en una cuestión que ya se ha anticipado, lo que se desprende de la redacción del art. 3.3.i) del PL es que la ARTECC podrá “*participar activamente en la generación distribuida*” de energía.

La propia literalidad del precepto (“*participar*”) sugiere que lo que estaría previendo el PL es que la ARTECC pueda participar en el capital de sociedades mercantiles cuyo objeto social sea la “*generación distribuida*” de energía. Desde luego, si la ARTECC se configurara como OA, podría participar en una de esas sociedades, ya que esta posibilidad sería conforme con los arts. 48 LOSPCAR y 66 y 67 de la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la CAR (LPR) y -a reserva del análisis más detallado que hubiera de hacerse, llegado el caso- con los arts. 2.32 y 43.5 de la Directiva 2019/944, del Parlamento y del Consejo, de 5 de junio, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

Pero, en lo que interesa ahora al objeto de nuestro análisis, la inclusión en el PL de una función como la descrita en el art. 3.3.i) no permite llegar a la conclusión de que la ARTECC vaya a desarrollar actividades verdaderamente empresariales, ni justifica suficientemente tal calificación y el efecto que de ella se arrastra, a saber, que el régimen normativo de la ARTECC sea el propio de una EPE y no el de un OA.

J) En el caso de ser atendida, esta observación debería traducirse en una modificación de la redacción del arts. 1.1, 2.2. Además, las remisiones hechas en los arts. 10.4 y 15.3 a los arts. 42.6 y 44.3 LOSPCAR habrían de hacerse, respectivamente, a los arts. 33 y 35.3 de la propia LOSPCAR.

Quinto

Observaciones a preceptos concretos del texto

Junto a las anteriores consideraciones generales, formulamos las que siguen en relación con artículos concretos del PL.

1.- Observaciones relativas a los arts. 1 y 2 (“*Creación y naturaleza*” y “*Régimen jurídico*”).

Estos dos artículos definen a la ARTECC como una “*entidad pública empresarial*”, extremo sobre el que damos por reproducido lo señalado en el F. Jco. anterior en relación con esa cuestión.

2.- Observaciones relativas al art. 3 (“*Fines generales y objetivos*”).

A) Como observación común a los arts. 3.1, 3.2 y 3.3, el PL debería aclarar que las “*finalidades básicas*” y “*objetivos fundamentales*” de la ARTECC, así como sus “*funciones*”, han de entenderse referidos y habrán de desenvolverse dentro del ámbito competencial de la CAR. Como es obvio -y así resulta del art. 26.2 EAR’99, lo que se integra dentro del sector público de la CAR son “*los órganos encargados de la prestación de servicios o de la gestión de competencias y atribuciones de la Comunidad Autónoma*”, por lo que las entidades que integren su sector público institucional habrán de ceñir su actuación y servir de instrumento al ejercicio de las competencias que conforman el acervo estatutario de la CAR.

En este sentido, la expresión “*en el ámbito territorial de la CAR*” que da principio al art. 3.2 PL puede resultar ambigua y debería ser sustituida, o al menos complementada, con una mención al *ámbito competencial* de la CAR. Ello debe ser así porque los muy variados títulos competenciales que habilitan al Estado y a la CAR para adoptar medidas en materia de transición energética y de prevención y lucha contra el cambio climático, se distribuyen entre ambas instancias de forma tal que permiten a los dos niveles de gobierno incidir en el territorio autonómico riojano.

Un buen ejemplo de lo que acaba de exponerse se encuentra en el art. 8.1.18 EAR’99, que atribuye a la CAR competencia exclusiva sobre las “*instalaciones de producción, de distribución y de transporte de cualesquiera energías, incluidos los recursos y aprovechamientos hidroeléctricos, de gas natural y de gases licuados, cuando se circunscriban al territorio de la Comunidad y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma (...)*”. De donde resulta que cuando esas instalaciones excedan del marco físico de la CAR, aunque transcurran parcialmente por territorio de la CAR, quedan sometidas a la competencia estatal (art. 149.1.22 CE).

B) La redacción del **art. 3.1.a) PL** parece incompleta, pues, a todas luces, lo que quiere entenderse incluido dentro de las finalidades básicas de la ARTECC es el “*fomento y ejecución de actuaciones en materia de eficiencia*” energética.

C) Según el **art. 3.3.j) PL**, entre las funciones de la Agencia se encontrará la de “*gestionar la producción de energía, sistemas de almacenamiento o gestión de la energía y la movilidad sostenible*”, si bien tales cometidos se entienden “*sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos administrativos*”.

Creemos que el precepto, por su generalidad e inconcreción, resulta un tanto confuso y debería especificar debidamente el alcance de las funciones y actividades de *gestión* que quedarán encomendadas a la ARTECC.

El propio art. 3.3.j) PL señala que, en esos ámbitos (producción y almacenamiento de energía, así como movilidad sostenible) la actividad de la ARTECC se desarrollará “*sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos administrativos*”. Esto es, respetando las competencias “*atribuidas*” en la actualidad a otros órganos administrativos –cabalmente, se refiere a los de la Administración General de la CAR- a los que el PL no pretende desapoderar de las competencias que hoy ostentan.

Pues bien, centrándonos en la gestión y almacenamiento de energía, debe recordarse que los apartados a) y b) del art. 7.2.6. del Decreto 55/2021, de 22 de septiembre, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno atribuyen a la Dirección General de Transición Ecológica y Cambio Climático, entre otras, las competencias de “*autorización de las instalaciones de producción, distribución, transformación y transporte, de cualquier tipo de energía cuyo aprovechamiento se circunscriba al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma*” y “*autorización, inspección y regulación de las actividades derivadas de las competencias relativas a energía*”.

Parecidas consideraciones cabe hacer en relación con la “*movilidad sostenible*”, ámbito en el que los órganos de la propia Consejería de Sostenibilidad ostentan las funciones descritas por el citado Decreto 55/2021. Por ejemplo, el Consejero, las identificadas por el art. 7.2.1, o 7.2.1.h); o la Dirección General de Infraestructuras las que, en materia de transporte, recoge el art. 7.2.5.

En definitiva, el art. 3.3.j) PL habría de precisar el contenido y extensión de la función de “*gestionar*” a la que se refiere, pues ello resulta necesario para delimitar con mayor rigor el núcleo de atribuciones de la ARTECC.

Por otro lado, el precepto debería también dejar a salvo las competencias atribuidas no sólo “*a otros órganos administrativos*” sino también *a otras Administraciones*. Repárese en que en los ámbitos indicados por el inciso analizado (gestión de la producción y almacenamiento de energía o de la movilidad sostenible) inciden competencias estatales y municipales. Así, por ejemplo, las competencias locales en materia de transporte colectivo y movilidad (art. 25.2.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local), o las que a la Administración del Estado reserva el art. 3 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, en cuanto a las instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica.

D) El art. **3.3.m) PL** incluye una cláusula residual, según la cual, la ARTECC podrá “*ejercer cualquier otra función que se le encomiende*”. Naturalmente, por mucho que el elenco de funciones de la ARTECC se configure legalmente como un *numerus apertus*, esas otras funciones deberán estar incluidas *dentro del ámbito propio de actividad* de la entidad, y así debería aclararlo el texto. No debe olvidarse aquí la naturaleza instrumental de organismos que integran la Administración institucional, naturaleza a la que alude el art. 2.1 del propio PL (“*principio de instrumentalidad*”) y de la que se inevitablemente se desprende una limitación material de su ámbito de actuación.

E) Aunque en el F. Jco. anterior ya hemos aludido a ello, debemos insistir aquí en la conveniencia de que el art. 3 PL recoja las funciones que a la ARTECC reserve finalmente la Ley de Cambio Climático de La Rioja, a las que no se hace ninguna mención –desde luego, ninguna expresa- en el PL objeto de esta iniciativa legislativa 10L/PL-0013.

3.- Observación relativa al art. 3.bis (“Plan director”).

Aunque suponga adentrarnos en cuestiones de técnica normativa, nos permitimos señalar que la identificación de los artículos de un texto legislativo reiterando números cardinales (en este caso, el 3), y acudiendo al empleo de las fórmulas como “*bis*”, “*ter*” y sucesivas, tiene sentido cuando, en un texto ya aprobado con anterioridad, se introducen nuevos artículos y se pretende no tener que numerar de nuevo los artículos preexistentes. Sin embargo, en un proyecto legislativo como este, de nueva creación, el uso de esa forma de identificación de artículos resulta innecesario, por lo que se sugiere que, en la redacción definitiva del texto, el art. 3.bis sea el 4, y que los posteriores artículos (actuales 4 y siguientes) tengan el número que corresponda por su orden correlativo.

4.- Observación relativa al art. 8 (“Consejo de Administración”).

En relación con la composición del Consejo de Administración, el art. 8.2 PL se limita a indicar que se determinará “*reglamentariamente*”, añadiendo, como únicos criterios delimitadores de la potestad reglamentaria, que esa composición fomentará la presencia equilibrada de hombres y mujeres (lo que constituye una mera reiteración de lo ya dispuesto

por el art. 6.2 PL) y que los miembros del Consejo no recibirán remuneración alguna por su pertenencia a él.

A nuestro juicio, a la hora de regular la composición del Consejo de Administración de la ARTECC, el art. 8.2 PL deja al titular de la potestad reglamentaria un margen de actuación que tal vez resulte excesivo, por cuanto no establece ni un número máximo y mínimo de miembros ni tampoco los criterios sustantivos a los que deba ajustarse el reglamento de desarrollo de la Ley; criterios que la Ley creacional de la ARTECC podría contener, por ejemplo, estipulando si los miembros han de ser personal o altos cargos pertenecientes a la estructura organizativa de la CAR (o, más concretamente, a unas u otras Consejerías), o si, por el contrario, pueden también tener la condición de miembros del Consejo personas externas a esa estructura.

En la actualidad, otras Comunidades Autónomas tramitan iniciativas legislativas semejantes a la que ahora analizamos, pudiendo ofrecerse como ejemplo de lo que se acaba de señalar el art. 5.2 del Proyecto de Ley de creación de la Agencia Valenciana de Cambio Climático, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Valencianas nº 273, de 9-9-2022 (pág. 37.862). Ese art. 5.2 fija el número máximo y mínimo de miembros del Consejo de Dirección (entre 4 y 16), las Consejerías entre las que habrán de designarse y el rango mínimo que habrán de tener.

Este Consejo Consultivo es consciente de que, en el Derecho Autonómico de La Rioja, el art. 8.2 PL encuentra un precedente en el art. 9.2 de la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la ADER, cuya redacción es casi idéntica a la del proyectado art. 8.2. Pero creemos necesario insistir en la relevancia de esta cuestión, pues la composición del Consejo de Administración va a afectar inevitablemente a la formación de mayorías y a la adopción de acuerdos de un órgano al que se atribuyen competencias como las contempladas en los arts. 9.2, 10.3 o la DA 1ª del PL.

5.- Observación relativa al art. 9 (“Gerencia”) y a la DT Primera (“La Gerencia”).

Entre ambos preceptos existe una clara contradicción, pues mientras la DT Primera PL indica que la gerencia de la Agencia “*será ejercida siempre por el director general competente en materia de cambio climático*”, el art. 9.2 PL establece un régimen de nombramiento (Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de adscripción y previa audiencia al Consejo de Administración y de entre personas con experiencia profesional en la materia), que no tiene sentido determinar si el director general competente en materia de cambio climático ha de ser el gerente *nato* de la ARTECC.

Al estar ubicada la DT Primera dentro de las disposiciones de Derecho Transitorio, al Consejo le queda la duda de si lo que realmente ha querido expresar el redactor del PL es

que el director general competente en materia de cambio climático ejercerá la gerencia de la ARTECC hasta tanto no sea nombrado un gerente en la forma establecida por el art. 9.2 PL. Pero, si esa es la intención que late bajo la redacción del texto, la DT Primera debería aclararlo así, pues con su actual tenor solo podría interpretarse en un sentido completamente opuesto a ese.

6.- Observación relativa al art. 12.3 (“Patrimonio”).

El art. 12.3 PL indica que *“se requerirá autorización previa del Gobierno de La Rioja para la adquisición de acciones en sociedades, así como para la constitución de sociedades y/o filiales”*.

En principio, no hay ningún inconveniente en que una norma con rango de Ley como la que se proyecta establezca el régimen al que ha de sujetarse la constitución de sociedades en que participe la ARTECC o la suscripción por ella de capital de otras mercantiles. Sin embargo, debemos advertir que este régimen (que exige en cualquier caso autorización del Gobierno de La Rioja), se aparta, aunque sea ligeramente, del configurado por los arts. 66 y 67 de la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la APCAR (LPR), que distingue entre dos tipos de supuestos. Por una parte, la constitución de sociedades en las que la posición de la CAR sea mayoritaria y la adquisición o pérdida de esa participación mayoritaria. Por otro, los restantes. En los primeros se requiere autorización del Consejo de Gobierno (art. 49 LOSPCAR); en el segundo del Consejero de Hacienda o del Consejo de Gobierno según dispone el art. 53 LPR, al que se remite el art. 67 LPR.

Como se señala, no hay obstáculo en que ello sea así, pero este Consejo considera necesario advertir esta circunstancia por si la redacción del art. 12.3 PL, que exige la autorización previa del Gobierno en cualquier caso, no obedeciera fielmente a la intención del redactor del texto.

7.- Observaciones relativa a los arts, 21.bis, 21.ter y 21.quater (“Transparencia”, “Entidad sostenible” y “Consejo de Administración”).

A) En el plano formal, reiteramos aquí lo ya razonado sobre la forma de denominar al art. “3.bis” del PL.

B) El art. 21.ter) señala que la Agencia *“deberá ser una entidad ejemplar en materia de sostenibilidad, especialmente en todo lo relacionado con la contratación de suministro de energía, de vehículos, servicios, material fungible, conservación de edificios, etc.”*.

Sin embargo, más allá de ese genérico *desideratum* (que resulta más propio de la Exposición de Motivos), el precepto no identifica –como sería lo propio del carácter prescriptivo que debe poseer toda norma jurídica- qué concretas obligaciones o deberes haya

de cumplir la ARTECC en esas materias, o qué consecuencias jurídicas acarrearía el hipotético incumplimiento de tales obligaciones o deberes.

C) Mayor relevancia presenta la afirmación, contenida en el art. 21. quater, según la cual el Consejo Asesor para la transición Energética y el Cambio Climático tendrá carácter de órgano consultivo “*de los previstos en el art. 7 de la*” LSP’15.

Esa mención resulta incorrecta y, creemos, nace del equívoco que puede provocar el carácter polisémico del concepto “*consultivo*”.

El art. 7 LSP’15 se refiere, en exclusiva, a los “*órganos consultivos*” (expresión que luce en la rúbrica del art. 7 LSP’15) que forman parte de la denominada “*Administración consultiva*”, por contraposición a la llamada “*Administración activa*” (términos que emplea, *expressis verbis*, el propio art. 7 LSP’15).

Si bien se observa, el art. 7 LSP’15 viene a positivizar una suerte de *garantía institucional de la Administración consultiva*. Con este precepto, el legislador básico pretende identificar los elementos mínimos (colegialidad, autonomía orgánica y funcional, independencia jerárquica) que resultan necesarios para que todos los órganos que ejerzan las funciones inherentes a esa forma del actuar administrativo puedan servir adecuadamente a los fines de garantía que justifican su intervención en los numerosos procedimientos en los que se prevé la intervención preceptiva del Consejo de Estado o de los *Órganos Consultivos equivalentes de las Comunidades Autónomas*.

Piénsese, a título de simples ejemplos, en los procedimientos de revisión de oficio de actos nulos (art. 106.1 LPAC’15), en los de responsabilidad patrimonial (art. 81.2 LPAC’15), en las transacciones sobre bienes y derechos de las Haciendas Públicas (p. ej. art. 9.3 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja), o en los supuestos de ejercicio de prerrogativas de los órganos de contratación en el ámbito de la contratación administrativa (art. 191 LCSP), en los que la intervención de los Altos Órganos Consultivos se endereza no sólo a la tutela del interés general, sino también a la protección de los derechos de los particulares, como hemos afirmado, por todos, en nuestros Dictámenes D.8/96, D.36/13 o D.12/21.

Por ello, cuando el legislador estatal, al abrigo del art. 149.1.18 CE, determina mediante el art. 7 LJRSP esos elementos mínimos necesarios, lo hace para asegurar un *común denominador normativo* para todas las Administraciones Públicas. Así, dejando al margen al Consejo de Estado (que goza de una expresa previsión constitucional *ex art. 107 CE*, desarrollada por la LO 3/1980, de 22 de abril) y siempre dentro del margen que los respectivos Estatutos de Autonomía dejan a los legisladores autonómicos, estos podrán optar por dos modelos de Administración Consultiva:

(i) Aquella encarnada por “*órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional*”. Este sería el modelo vigente en La Rioja, conforme al art. 42 EAR’99 y a nuestra Ley 3/2001, que atribuyen esa función al Consejo Consultivo de La Rioja;

(ii) La confiada a “*los servicios... que prestan asistencia jurídica*” a la “*Administración activa*”, siempre que, en este segundo modelo, se respeten igualmente las notas de independencia jerárquica y colegialidad de que están adornados el Consejo de Estado y los Consejos Consultivos autonómicos, dotados como están de autonomía orgánica y funcional.

Con todo esto, quiere explicarse, en sentido *positivo*, que los órganos consultivos a los que se refiere el art. 7 LSP’15 son sólo los integrantes -en rigor y en sentido técnico estricto- de la “*Administración consultiva*”. Es decir, en el caso de la CAR, el Consejo Consultivo de La Rioja. Y que, en sentido *negativo*, el art. 7 LSP’15 no incluye dentro de su ámbito de aplicación a órganos que ejerzan funciones de consulta y/o participación pública como serán las propias del “*Consejo Asesor*” previsto por el art. 21. quáter PL, que habrá de estar integrado por “*representantes de agentes sociales, organizaciones ecologistas*” además de por “*representantes de la Administración*”, y que, por ello mismo, responde en realidad al tipo de órgano colegiado *mixto* al que se refiere el art. 15.2 de la propia LSP’15.

En definitiva, la mención “*que tendrá el carácter de órgano consultivo de los previstos en el art. 7 LSP’15*” debería suprimirse.

8.- Observación relativa a la DA 3ª (“*Dotación económica*”).

La DA 3ª PL señala que la Consejería competente en materia de Hacienda adoptará “*las medidas precisas para transferir a la Agencia los créditos presupuestarios de la Dirección General de Transición Energética y Cambio Climático, así como los que fueran necesarios para el ejercicio de sus competencias y el cumplimiento de los fines asignados*”.

Sin embargo, parece razonable considerar que de los “*créditos presupuestarios de la Dirección General de Transición Energética y Cambio Climático*” sólo se tendrán que “*transferir*” a la ARTECC aquellos relativos a funciones y programas que pasen de ser ejecutados por esa Dirección General a serlo por la ARTECC, y la el PL debería matizarlo así, acomodando su redacción al sentido que, por lo demás, resulta del inciso final de la propia DA 3ª (“*así como los que fueran necesarios para el ejercicio de sus competencias...* ”).

Al respecto, recordamos, en la medida en que puede servir como precedente legislativo, que la puesta en funcionamiento de la ADER obligó a la adopción de las medidas

presupuestarias contempladas por las Disposiciones Adicional 1ª y Transitoria Única de su Ley de creación 7/1997.

9.- Observación relativa a la DT 1ª (“La Gerencia”).

Se dan aquí por reproducidas las consideraciones hechas sobre esta DT 1ª al comentar el art. 9 PL.

10.- Observación relativa a la DT 2ª (“Asunción de competencias”).

La DT 2ª PL prevé que la ARTECC “*asumirá sus competencias desde el momento en que entre en vigor el decreto por el que se aprueben sus estatutos*”.

Ciertamente, corresponde al Gobierno de La Rioja la aprobación de los estatutos de la ARTECC, tal como prevé el art. 25.2 de la LOSPCAR, que igualmente dispone –como no podría ser de otro modo- que esa aprobación tendrá lugar “*una vez entre en vigor la ley de creación del organismo*”.

Ahora bien, como la asunción efectiva de competencias de la ARTECC va a hacerse depender de la entrada en vigor del reglamento que contenga sus estatutos, el efecto que de ello se sigue es que la eficacia práctica de la Ley creacional de la ARTECC va a quedar inevitablemente demorada hasta que se produzca una circunstancia (la aprobación y vigencia de esos estatutos) que depende del Gobierno.

Por ello, parecería razonable que la DT 2ª fijara el plazo temporal en el que el Gobierno deba procurar la entrada en vigor de los estatutos de la ARTECC. No tanto porque una hipotética aprobación extemporánea de esa norma reglamentaria vaya a acarrear su invalidez *jurídica* (algo que en principio no resulta posible pues la potestad reglamentaria del Gobierno es originaria y nace directamente del art. 24.1.a) EAR’99); sino porque con una previsión legislativa así se impondría al Gobierno una obligación cuyo incumplimiento podría desplegar efectos en el ámbito de las relaciones *políticas* -de confianza y responsabilidad- que median entre ambos Órganos Institucionales de la CAR (cfr. arts. 23.2, 23.3 y 25.1 EAR’99).

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Ley las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

Segunda

El Anteproyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en los F. Jcos. Cuarto y Quinto.

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.

José Ignacio Pérez Sáenz
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO