

Informe

Expediente: 019/2022

Referencia: CGC/TCB

Asunto: Informe Anteproyecto de Ley de Cambio Climático de La Rioja

El presente informe ha sido realizado respecto del Anteproyecto versión “22.05.10. *Ley Cambio Climático La Rioja.pdf*” y previo estudio de las siguientes normas:

- Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
- Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja
- Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja
- Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa
- Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética
- Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de CO₂.
- Decreto 55/2021, de 22 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno, 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

A tenor de lo dispuesto en los artículos 2 y 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 Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos y 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, este Servicio emite el siguiente

INFORME:

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 1 / 7
en formato PDF/A 1.7 Firma PADES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/127196	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2022/0430253
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Auditora de Gestión			
2			

1. Aspectos generales, procedimentales y organizativos

La Ley tiene por objeto establecer las medidas necesarias para la lucha contra el cambio climático y la transición a un nuevo modelo energético.

El Texto está constituido por la Exposición de motivos, cincuenta artículos ordenados en siete Títulos, nueve disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y dos disposiciones finales, así como un anexo de definiciones.

La **Exposición de Motivos** describe el objeto y finalidad de la Ley, su justificación, antecedentes, las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como un resumen sucinto del contenido de la disposición.

Respecto del **Título I** dedicado a la regulación de las **Disposiciones Generales**, se puede señalar:

- El **artículo 5** lleva por título **“Perspectiva climática”**. En el apartado 1 del mismo se aprecia, a juicio de este Servicio, una redacción que puede dar lugar a confusión, puesto que regula dos previsiones diferentes en relación a los procedimientos de elaboración de leyes, decretos y planes sectoriales de la Administración Pública:
 - o Así, por un parte, prevé la obligación de incorporar la perspectiva climática, entendemos que por parte de la Consejería promotora
 - o Y por otra, la exigencia de un informe preceptivo y vinculante por parte de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático

En aras de una mayor claridad, y atendiendo a las Directrices de técnica normativa *“Criterios de redacción. Los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea”*, se recomienda a la Consejería promotora:

- o En primer lugar, regular cada una de las dos previsiones indicadas de forma separada
- o En segundo lugar, respecto de la previsión de incorporar la perspectiva climática en los procedimientos, hacer referencia expresa al instrumento o soporte en el cual se plasmará la perspectiva exigida, sea informe, evaluación de impacto, Memoria justificativa, o similar.

El **Título II** viene referido a la **Organización Administrativa**. Respecto del contenido del mismo, cabe realizar las siguientes observaciones:

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 2 / 7
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/127196	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2022/0430253
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Auditora de Gestión			
2			

- El **artículo 8** del anteproyecto, referido también a la organización administrativa, establece que las competencias atribuidas en esta Ley se ejercerán por:
 - o La Consejería competente en materia de medio ambiente.
 - o La Agencia Riojana de Transición Energética
 - o La Comisión Interdepartamental contra el Cambio Climático.
 - o La Oficina Riojana del Cambio Climático.

A continuación, los diferentes artículos de este Título se dedican a todas ellas menos a la Consejería, ya que en este título no se dice nada y sería necesaria una referencia a las competencias que esta Ley le atribuye.

- El **artículo 9** regula la **Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático** (en adelante Agencia), como “*entidad pública Empresarial adscrita a la consejería con competencias en materia de medio ambiente*”, la cual ejercerá “*las competencias y funciones relacionadas que se le atribuyen con esta Ley*”.

Se recomienda completar esta atribución de funciones haciendo también referencia expresa a su Ley de creación. Y ello, por cuanto que la Agencia encuentra su regulación, conforme a lo establecido en la Ley 3/2003, de 3 de marzo, en la citada Ley de creación, que actualmente se encuentra en fase de tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley.

Por otra parte, debemos hacer constar que en el citado Proyecto de Ley la denominación de la Agencia es diferente a la que se le da en el presente anteproyecto; así en el proyecto de Ley de creación se la denomina “Agencia Riojana de Transición Energética”, mientras que en el presente anteproyecto la denominación es “Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático” por lo que debería revisarse.

En el presente anteproyecto se atribuyen a la Agencia competencias, entre otras, para:

- o Elaborar y ejecutar los instrumentos de planificación recogidos en el Título III del mismo, que son el Plan integrado de energía y clima (PRIEC), el Plan de adaptación al cambio climático (PRACC), y la Estrategia de Transición Justa,
- o informar, con carácter preceptivo y vinculante, leyes, decretos y planes sectoriales.
- o realizar una auditoría energética de los inmuebles e instalaciones cuya titularidad pertenezca al sector público autonómico, y en colaboración con la consejería competente en materia de patrimonio, elaborar y mantener actualizado un listado de los aparcamientos de su titularidad obligados a tener infraestructuras de recarga y el número, ubicación y características de las existentes
- o Gestionar el Registro de Huella de Carbono, en su caso
- o Crear y gestionar el Inventario de sumideros, en su caso
- o Utilizar y gestionar un sitio web específico.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 3 / 7
en formato PDF/A 1.7 Firma PADES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/127196	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2022/0430253
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Auditora de Gestión			
2			

Respecto de la primera de estas funciones “Elaborar y ejecutar los instrumentos de planificación” cabe señalar que la Dirección General de Transición Energética y Cambio Climático tiene atribuida por Decreto 55/2021, de 22 de septiembre, entre otras, la función de “*elaboración y coordinación de planes y programas de adaptación y mitigación del cambio climático*”.

Ante esta duplicidad, será necesario establecer con claridad qué funciones permanecen en la Dirección General y cuáles pasan a la Agencia. Esta necesidad es fruto de los propios principios que rigen una adecuada organización administrativa entre ellos, la llamada racionalidad administrativa. Así, como recoge el artículo 8.2 de la Ley 3/2003 “*No podrán crearse nuevos órganos o unidades que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos*”.

Ahora bien, parece desprenderse de la Memoria de la Dirección General que consta en el expediente, que este centro directivo será sustituido por la futura Agencia, a lo quizá responda el cambio de denominación de la misma al que anteriormente se ha aludido.

- En los **artículos 10 y ss.** se crea y regula la **Comisión Interdepartamental contra el cambio climático**, como órgano colegiado de naturaleza consultiva y asesora.
En el artículo 10 se prevé que el funcionamiento de la misma se regulará mediante Decreto. No obstante, la propia Ley contempla una regulación exhaustiva al determinar su composición (art. 10), funciones (art. 11), funciones de los miembros (art. 12) y funcionamiento (art. 13).

A este respecto debe tenerse en cuenta que la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja prevé que la modificación o supresión de los órganos colegiados se llevará a cabo de la misma forma dispuesta para su creación por lo que en este caso toda modificación que afecte a este órgano o a su propia supresión deberá hacerse por Ley. Por lo tanto, quizá fuese deseable que en el anteproyecto se prevea su creación, dejando la misma y todo su régimen jurídico a la norma reglamentaria (Decreto) que señala la citada Ley 3/2003.

En cualquier caso, y si a pesar de lo señalado anteriormente se mantiene la regulación, debería revisarse la redacción del artículo 10.2, con el fin de dotar al precepto de precisión y claridad, en lo que respecta a la Composición de la Comisión. Al respecto, cabe señalar la falta de concreción de las vocalías que formarán parte de la misma, lo que precisaría un estudio previo para su constitución, y ello por las siguientes razones:

- Se utilizan términos indeterminados “*que ejerzan competencias en materias que puedan afectar o ser afectadas por el cambio climático*”
- La remisión a las materias reguladas en el artículo 21, podrá dar lugar a diferente número de vocales en función de las diferentes distribuciones competenciales.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 4 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/127196	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2022/0430253
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Auditora de Gestión			
2			

- La remisión a la materia relacionada en el artículo 40 no parece clara, puesto que en el mismo no se hace referencia a una materia concreta, sino que se regula la fiscalidad verde. Si lo que se pretende es incluir como vocal al titular de la Dirección General con competencias en materia de tributos, debería señalarse expresamente.
- **El artículo 14** (en el borrador de anteproyecto aparece 16 por error tipográfico) se refiere a la **Oficina Riojana del Cambio Climático**, previendo la posibilidad de su creación como unidad adscrita a la Agencia. El precepto remite al reglamento de régimen interior y al que apruebe la relación de puestos de trabajo para la regulación del rango jerárquico de la unidad, su composición y los requisitos de capacidad, si bien determina expresamente las funciones mínimas de la misma. Respecto de esta regulación, se realizan las siguientes observaciones:
 - El precepto establece respecto de la Oficina que “se podrá crear”. No se considera necesaria esta habilitación legal para la creación de la Oficina puesto que el Proyecto de estatutos ya contempla en su artículo 20 la competencia del Consejo de Administración para aprobar la estructura orgánica de la entidad, así como establecer las funciones de las unidades y personal que la integren.
 - Por otra parte, el precepto atribuye funciones a la Oficina sin determinar un régimen transitorio para su desarrollo en tanto no se cree la misma o, para el caso de que no se llegase a crear.
 - En el caso de las funciones específicas atribuidas en los puntos b) y c) del apartado 3 de gestión del Registro de Huella de Carbono y del Inventario de Sumideros de Carbono, cabe señalar:
 - Que tanto el Registro de Huella de carbono como el Inventario de sumideros no son creados por la Ley, sino que ésta sólo prevé la posibilidad de su creación
 - Que, respecto de ambos, los artículos 42 y 44, respectivamente, atribuyen su gestión a la Agencia.

Cabe señalar, por otra parte, que en el apartado 8 de la Memoria de la Dirección General se señala expresamente “Y se crea también la Oficina Riojana del Cambio Climático”, por lo que, en todo caso, debería rectificarse esa contradicción.

En el mismo sentido, en la Exposición de Motivos del Anteproyecto, se señala “Y se prevé la creación de la Oficina Riojana del Cambio Climático, que será la unidad administrativa, dentro de la Agencia mencionada, encargada de captar información relevante, gestionar los registros e inventarios y realizar las funciones referentes a la participación y divulgación”, con una redacción de la que cabe interpretar la creación de la oficina y no sólo su posibilidad.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 5 / 7
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/127196	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2022/0430253
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Auditora de Gestión			
2			

El Título VI regula las **Medidas específicas de Gestión Climática**. Respecto del mismo se formulan las siguientes observaciones:

- Los **artículos 42 y 43** regulan el **Registro de Huella de Carbono de La Rioja**. En concreto el artículo 42 prevé la posibilidad de creación del mismo, si bien no se regula el instrumento normativo para ello ni los supuestos fácticos que determinarían o no su creación. Sí se determina, en cambio, en la Disposición Adicional cuarta, un régimen transitorio en tanto se crea.

Si no se existe en este momento la necesidad, oportunidad o voluntad de su creación, no se entiende cuales son las razones que aconsejan el regular su contenido y funcionamiento, regulación que podría determinarse en la norma que, en su caso, lo cree.

Por ello, se recomienda

- o o bien crear el Registro a través de esta Ley
- o o bien determinar expresamente la norma de creación del registro o facultar al Gobierno para su creación y regulación, tal como se ha previsto en la disposición Adicional tercera respecto del Registro de Huella Hídrica.

Por otra parte, en la redacción de este artículo se aprecia una contradicción con lo señalado en la Exposición de Motivos, en el último párrafo de su apartado II (pág. 5) que cita expresamente “se crea el Registro de Huella de Carbono de La Rioja”.

- De igual forma, en la Memoria de la Dirección General, que consta en el expediente, también se señala en su apartado 8 “*se crea el Registro de Huella de Carbono de La Rioja y el Inventario de Sumideros de Carbono de La Rioja, cuya gestión se atribuye a la Oficina Riojana del Cambio Climático*”. Existen, por tanto, contradicciones, que deberían rectificarse, entre lo señalado en la Memoria y lo previsto en el Anteproyecto:

Así, en el Anteproyecto:

- o El artículo 42 no crea el Registro, como ya hemos señalado, sino que determina “Se podrá crear” y atribuye su gestión a la Agencia
- o El artículo 44 establece que corresponde a la Agencia “la creación y gestión de un Inventario de sumideros de carbono”

La **Disposición Adicional Novena** faculta al Gobierno para el establecimiento de una **Asamblea Ciudadana del Clima**, con el fin de garantizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones en materia de cambio climático. Esta Disposición no define la Asamblea como un órgano colegiado. No obstante, de los fines que se le atribuyen puede desprenderse su configuración como tal, por lo que le sería de aplicación lo previsto en los artículos 17 y 18 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Así, conforme a lo dispuesto en el

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 6 / 7
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/127196	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2022/0430253
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Auditora de Gestión			
2			

artículo 17 del citado texto legal deberían regularse en el Decreto de Gobierno, como norma de creación del mismo, además de los fines ya previstos, su integración administrativa, y en su caso, dependencia jerárquica, y sus funciones, pudiendo remitir, como prevé la Disposición Adicional a una posterior regulación a través de Orden de la Consejería competente, la composición y los criterios para la designación de su presidente y de los restantes miembros, su organización y su funcionamiento.

2. Simplificación y Estudio de cargas administrativas

En primer lugar, debemos señalar la inexistencia en el expediente del estudio de cargas y simplificación administrativa que, conforme a lo dispuesto en los artículos 28 y 34 de la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa, debe incluirse en la Memoria de los anteproyectos de Ley.

Ahora bien, atendiendo al contenido del texto informado, podemos señalar que el mismo no conlleva la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo, ni el establecimiento de trabas para los ciudadanos, ni para la implantación y el desarrollo de actividades empresariales o profesionales, dado que la puesta en marcha de los registros a los que se refiere el Anteproyecto está condicionada a su futura creación y/o regulación.

Por ello, se concluye que no procede incluir en el presente informe la valoración de las cargas administrativas a que se refiere el artículo 34.2 de la citada Ley 5/2014, de 20 de octubre.

3. Aspectos formales

Finalmente, y como aspectos meramente formales, cabe señalar:

- El artículo referido a la Oficina Riojana del cambio climático se ha numerado erróneamente como 16, cuando debería ser el 14.
- En el artículo 15, en su apartado 3 se hace referencia a “ambos planes”, cuando los planes a los que se refiere son tres.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 7 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2021/127196	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2022/0430253
Cargo		Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Auditora de Gestión				
2				