

**Expediente:** 22/2021

**Objeto:** Anteproyecto de Ley Foral de cambio climático y transición energética.

**Dictamen:** 25/2021, de 28 de julio

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 28 de julio de 2021,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza Presidente; don Hugo López López, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Luis Goñi Sein,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 2 de junio de 2021 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el anteproyecto de Ley Foral de cambio climático y transición energética (en adelante, el Anteproyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 26 de mayo de 2021.

#### **I.2ª. Expediente del anteproyecto de Ley Foral**

Del expediente remitido y de los documentos obrantes en el mismo resulta la práctica de las siguientes actuaciones:

1. Por Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 5 de febrero de 2020, se designa al Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente como

Departamento responsable de la redacción del texto del anteproyecto de ley foral de cambio climático y transición energética, así como del cumplimiento de los trámites para su elevación al Gobierno de Navarra, atribuyendo dichas funciones al Servicio de Economía Circular y Cambio Climático junto con la Secretaría General Técnica del Departamento. Asimismo, se establece que dichas funciones se llevarán a cabo en colaboración con el Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial, en particular con el Servicio de Transición Energética de la Dirección General de Industria, Energía y Proyectos Estratégicos S3 y con la Secretaría General Técnica del Departamento.

2. El Servicio de Economía Circular y Cambio Climático del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente y el Servicio de Transición Energética del Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial impulsaron la redacción del anteproyecto de Ley Foral, manteniendo contactos con las unidades departamentales más relacionadas con el cambio climático.

3. El 10 de junio de 2020 se publicó en el Portal del Gobierno de Navarra el borrador de anteproyecto de ley foral de cambio climático y transición energética. Se convocaron cinco sesiones de debate y participación pública por sectores entre los días 17 y 23 de junio. Las sesiones se celebraron por videoconferencia debido a la declaración del estado de alarma por el COVID-19. Además de las aportaciones realizadas en las sesiones de participación, se recibieron 121 aportaciones realizadas a través de formulario del Portal de Gobierno Abierto, 9 aportaciones por medio de registro general y 10 por correo electrónico. Las sugerencias recibidas fueron clasificadas, analizadas y muchas de ellas incorporadas a la redacción final.

4. El expediente incorpora varias memorias; a saber:

- La memoria normativa de 27 de agosto de 2020, emitida por la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente, que, tras identificar el título competencial prevalente, hace referencia al marco normativo en el que se encuadra el Anteproyecto y enumera las normas que quedarán derogadas.

- La memoria organizativa de 28 de septiembre de 2020, suscrita por el Director de Transición Energética, señala que la aprobación del Anteproyecto va a suponer la creación de dos nuevas entidades, la Agencia Navarra de Transición Energética y la Oficina Navarra de Cambio Climático incrementándose la actividad de la Administración en esta materia para hacer frente de forma más activa al fenómeno del cambio climático mediante el desarrollo de las acciones establecidas en la Ley y así poder alcanzar los ambiciosos objetivos establecidos en la Hoja de ruta de Cambio Climático KLINA como contribución a los objetivos asumidos por la Unión Europea y los Estados que la integran. Esta nueva actividad se concreta, en primer lugar, en la elaboración de nueva normativa contemplada en la propia Ley, hasta un total de 14 Reglamentos mediante los pertinentes Decretos Forales, y 5 Ordenes Forales que desarrollarán en detalle aspectos técnicos. Su aplicación, control y vigilancia de cumplimiento requerirá una actividad adicional a futuro para la que es preciso dotar de los suficientes medios económicos y personales. Precisa que la plantilla orgánica del Departamento en materia de Transición Energética se incrementará en seis plazas de nivel A y en una plaza de nivel C.

- La memoria justificativa del Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático de 10 de agosto de 2020, observa que las declaraciones de emergencia climática aprobadas por el Parlamento de Navarra y el Gobierno de Navarra el 23 y 24 de septiembre de 2019, el Parlamento Europeo el 28 de noviembre de 2019, y el Gobierno de España el 21 de enero de 2020, entre otros organismos, justifican la necesidad y la urgencia en la tramitación de la presente ley foral de Cambio Climático y Transición Energética que materialice el marco jurídico de actuación.

- La memoria económica de 26 de enero de 2021 suscrita por el Director General de Medio Ambiente, indica que la valoración del coste de las medidas del anteproyecto de ley para las finanzas públicas entraña considerable dificultad por la alta exigencia de información y por el grado de incertidumbre. Afirma que la aprobación de la Ley Foral tendrá un impacto positivo en la reactivación económica de la Comunidad Foral y en el empleo, "porque, contrarrestando los costes de la transición energética, y además de los

beneficios estrictamente ambientales, se abren numerosas perspectivas económicas y nuevos nichos de mercado, como el de las energías renovables, de la movilidad y el hábitat sostenible, calidad de vida y seguridad, y tantos otros". Y sobre la dimensión de este impacto sostiene que, "ya solo en términos de salud, se estima que los beneficios compensarían sobradamente los costes de la mitigación y se evalúan en centenares de billones de dólares los beneficios netos mundiales en el horizonte 2100. Centrados en Navarra, por ejemplo, y a falta de un estudio global de impacto, solo la construcción de parques fotovoltaicos y eólicos puede suponer en los próximos años la movilización de importantes inversiones privadas. Asimismo, muchas de las inversiones en eficiencia energética o movilidad tienen retorno en ahorro económico". Concluye señalando que el impacto final global derivado de este nuevo marco normativo y del cambio de paradigma en la economía (por mejoras en la eficiencia energética, el impulso de nuevos mercados ambientalmente más sostenibles...) será, sin duda, muy superior, y que su evaluación requiere estudios específicos que quedan fuera del alcance de esta Memoria.

-El informe de impacto de género elaborado por el Director General de Medio Ambiente con fecha 19 de agosto de 2020, hace una valoración positiva al incluir en el contenido de la Ley Foral medidas referentes a la promoción de la igualdad de género. Asimismo, considera que el lenguaje que se ha utilizado en la redacción del texto legislativo es un lenguaje inclusivo y no sexista. Dicha apreciación es, igualmente, compartida por el informe de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua, emitido por la Directora Gerente del Instituto para la Igualdad//Nafarroako Berdintasunerako Institutua, que felicita al órgano gestor que ha elaborado el texto legislativo por el esfuerzo de plasmar en él elementos que sin duda invitan a pensar que el impacto de género de este Anteproyecto será positivo.

- El informe de impacto por razón de accesibilidad y discapacidad emitido conjuntamente por el Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático y el Director del Servicio de Transición Energética con fecha 15 de octubre de 2020, concluye que el principio de accesibilidad universal se

encuentra recogido como principio rector a lo largo del articulado del Anteproyecto, por lo que el impacto será positivo.

5. Con fecha 14 de agosto de 2020, la Secretaria del Consejo de Navarra de Medio Ambiente remite convocatoria a las personas y entidades integrantes del Consejo de Navarra de Medio Ambiente haciendo constar en el orden del día el informe sobre el anteproyecto de Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética, y emplazándoles a remitir sus informes y aportaciones por correo electrónico, estableciéndose como fecha límite el 7 de septiembre de 2020. Se recibieron 98 aportaciones, la mayor parte relativas al ciclo integral del agua, energías renovables en explotaciones agrícolas, cálculo de huella de carbono en explotaciones agropecuarias y nutrición y erosión del suelo, de las cuales 18 ya habían sido incorporadas total o parcialmente y 15 fueron admitidas. Las restantes fueron rechazadas.

6. Con fecha 24 de agosto de 2020 se remitió a las Secretarías Generales Técnicas de todos los Departamentos del Gobierno de Navarra para su difusión interna copia del Anteproyecto una vez incorporadas las aportaciones que se consideraron pertinentes, para su revisión y, en su caso, comunicación de propuestas de redacción alternativa. El informe suscrito por los Directores del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático y del Servicio de Transición de 27 de septiembre de 2020, contesta a las cuestiones planteadas, asumiendo en unos casos, las sugerencias efectuadas y en otros indicando los motivos por los que no proceden los cambios propuestos.

7. Obra en el expediente Acta de la sesión de la Comisión Foral de Régimen Local, celebrada telemáticamente el día 18 de febrero de 2021, siendo uno de los puntos tratados el Anteproyecto, así como el certificado emitido por la Secretaría de la Comisión Foral de Régimen Local, de 18 de febrero de 2021, acreditativo de que, en la sesión celebrada por dicha Comisión el mismo 18 de febrero de 2021, el Anteproyecto fue informado favorablemente.

8. La Directora General de la Función Pública emite, con fecha 23 de febrero de 2021, informe en el que señala que, teniendo en cuenta que el Anteproyecto no conlleva la creación de nuevas unidades orgánicas, ni

compromete la creación de plaza alguna en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, ni supone incremento de gasto en materia de personal, no existe inconveniente desde el punto de vista de la Dirección General de la Función Pública para continuar con su tramitación.

9. La Dirección General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica, detalla, en el informe emitido, con fecha 25 de febrero de 2021, las medidas que en las que se va a concretar el desarrollo normativo y una estimación de su impacto presupuestario, añadiendo que, dado que esas medidas se adoptarán según las disponibilidades presupuestarias que se establezcan en los Presupuestos Generales de Navarra de cada año, la programación plurianual y la normativa de estabilidad presupuestaria, no encuentra inconveniente en continuar la tramitación del Anteproyecto.

10. Con fecha 14 de mayo de 2021, el Secretario General Técnico del Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial emite informe jurídico en el que analiza las cuestiones relativas a las materias de competencia de su Departamento, indicando que no se aprecian inconvenientes de índole jurídica en los preceptos analizados (artículos 17 a 29 del Anteproyecto).

11. La Secretaria General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente informó con fecha 14 de mayo de 2021 señalando los ámbitos afectados y el título competencial, las normas afectadas, así como el procedimiento al que debe someterse la propuesta normativa, concluyendo que el Anteproyecto se adecua a la legalidad vigente, se ha tramitado correctamente y que deberá someterse al dictamen preceptivo del Consejo de Navarra previo informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

12. Con fecha 19 de mayo de 2021, el Director General del Medio Ambiente emite informe de cargas administrativas exponiendo que, si bien se imponen nuevas obligaciones a la ciudadanía, empresa y administraciones públicas, las mismas no implican la imposición de nuevas autorizaciones o de trabas que dificulten el desarrollo económico, sino que son obligaciones

adicionales cuyo objetivo es que dicho desarrollo sea lo más sostenible posible.

13. Mediante informe del Director General de Medio Ambiente de 21 de mayo de 2021 se analizan las observaciones puestas de manifiesto por la Directora del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa con fecha 17 de febrero de 2021, que no constan en el expediente pero que son literalmente reproducidas en el presente informe de contestación, atendiéndolas en su mayor parte e incorporando las correcciones al texto de la norma propuesta.

14. El Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, mediante informe de 21 de mayo de 2021, formuló diversas observaciones sobre la forma y estructura de la norma y sobre los aspectos de fondo. El citado informe concluye reconociendo que el Proyecto se está tramitando adecuadamente y recomienda considerar las modificaciones propuestas al título, a la forma, a la estructura del mismo y al fondo.

15. Por parte de la Directora del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa el 26 de mayo de 2021, se informa de que, en la sesión semanal de la Comisión de Coordinación de 24 de mayo de 2021, fue examinado el acuerdo por el que se toma en consideración el Anteproyecto, a los efectos de petición de emisión de dictamen por el Consejo de Navarra, remitido con anterioridad a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

16. El Director General de Presidencia y Gobierno Abierto, por delegación de la Consejera de Presidencia, Igualdad, Función Pública, e Interior certifica que el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 26 de mayo de 2021, acordó: 1º Tomar en consideración el anteproyecto de Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética, a efectos de la emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra; 2º Trasladar este acuerdo al Servicio de Economía Circular y Cambio Climático, a la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, al Servicio de Transición Energética y a la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial, a los efectos oportunos.

### **I.3ª. El Anteproyecto de Ley Foral**

La Ley Foral cuyo Anteproyecto se somete a consulta, consta de una exposición de motivos, sesenta y nueve artículos divididos en seis títulos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, ocho disposiciones finales y un anexo.

La exposición de motivos de la Ley establece en su apartado I que las declaraciones de emergencia climática aprobadas por el Parlamento de Navarra y el Gobierno de Navarra el 23 y 24 de septiembre de 2019, el Parlamento Europeo el 28 de noviembre de 2019, y el Gobierno de España el 21 de enero de 2020, entre otros organismos, justifican la necesidad y la urgencia en la tramitación de la presente ley foral de Cambio Climático y Transición Energética que materialice el marco jurídico de actuación.

En su apartado II se refiere al compromiso mundial para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero con el objetivo de mantener el incremento de la temperatura media global por debajo de los 2°C respecto a los niveles preindustriales e incluso si es posible por debajo de 1,5° C, y se indica que en la Comunidad Foral de Navarra, según informe de la Agencia Estatal de Meteorología, las tendencias de calentamiento son coincidentes con otros estudios similares de regiones vecinas y con la tendencia general del clima en Europa occidental, en torno a 0.15-0.2° C/década, destacando que desde 1980 el calentamiento es mucho más acentuado.

El apartado III explica que, paralelamente al Acuerdo de París de 2015, la Asamblea de Naciones Unidas aprueba en septiembre de 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con 17 objetivos de alcance mundial y de aplicación universal, entre los que se incluye el objetivo específico sobre adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (Objetivo 13). La Unión Europea -en consonancia con el objetivo del Acuerdo de París- asumió compromisos propios hasta el año 2020, que se materializaron en un conjunto de Directivas y Decisiones que forman el “paquete energía y clima 2020”, integradas en una ruta hacia la economía hipocarbónica competitiva a 2050. La Comisión Europea el 11 de diciembre de 2019 aprobó “el Pacto Verde Europeo”, estableciendo una nueva estrategia

de crecimiento que tiene como objetivo la neutralidad climática para 2050, sin emisiones netas de gases de efecto invernadero y donde el crecimiento económico se desacople del uso de los recursos, basada en transformaciones tecnológicas, económicas y sociales justas en las que la investigación y la innovación son fundamentales. El ambicioso Plan de Inversiones del Pacto Verde, movilizará un mínimo de un billón de euros en inversiones verdes y un fondo de transición justa de 100.000 millones de euros durante la próxima década para contribuir a la financiación de la transición climática.

Se refiere en este mismo apartado que, en el marco del Pacto Verde, se ha presentado el 4 de marzo de 2020 una propuesta de Ley del Clima Europea que consagra jurídicamente el objetivo de la Unión Europea de alcanzar la neutralidad climática a 2050, revisando el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 al menos en el 50% en comparación con 1990, y por el cual sus instituciones y los Estados miembros están colectivamente obligados a adoptar las medidas necesarias para alcanzar el objetivo.

Asimismo, se precisa, que, a su vez, el Gobierno de España ha tomado la iniciativa de impulsar una Ley de Cambio Climático y Transición Energética para que España sea neutra en CO<sub>2</sub> en 2050. Esta Ley, junto al Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, la Estrategia de Transición Justa y el Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad, entre otros instrumentos, formará parte del Marco Estratégico de Energía y Clima. El contenido de la presente ley foral está coordinado y alineado con las líneas generales del texto aprobado por la Comisión de Transición Ecológica y Reto Demográfico del Congreso de los Diputados, sobre el Proyecto de Ley de cambio climático y transición energética.

Seguidamente, en el apartado IV de la exposición de motivos se pone de relieve que la Comunidad Foral de Navarra, en línea con el compromiso del Estado y el compromiso internacional frente al cambio climático y la transición energética, está dando pasos en esta dirección. El 6 de diciembre de 2015 - coincidente con la COP21 de París- el Gobierno de Navarra, firmó junto con más de 100 regiones de todo el mundo la iniciativa denominada Red

Under2Mou, asumiendo el compromiso de reducción de emisiones para que en el año 2050 estén entre el 80% y el 95% por debajo de los niveles del año 1990. Navarra como miembro de la red, tiene entre sus obligaciones el suministro anual de información sobre políticas, medidas y cuantificación de las emisiones de gases de efecto invernadero, en línea con el objetivo de la red de transparencia en los datos.

Mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra de 24 de enero de 2018 se aprueba la Hoja de Ruta de Cambio Climático de Navarra, KLINa, tras un proceso de trabajo, reflexión y debate en el propio Gobierno y con todos los agentes sociales interesados. KLINa es una estrategia ambiental integrada y transversal, que recoge y alinea todas las políticas sectoriales e incorpora los compromisos internacionales y europeos en materia de cambio climático y que fija como objetivo de mitigación alcanzar una reducción de las emisiones totales de gases de efecto invernadero -con respecto a las del año 2005- de al menos un 45% para 2030 y un 80 % para el año 2050, y como objetivo de adaptación que Navarra sea un territorio sostenible y resiliente.

Simultáneamente a KLINa, en la misma fecha, el Gobierno de Navarra aprueba el Plan Energético de Navarra horizonte 2030, marcando los objetivos y líneas de actuación sobre la necesaria transición energética. El Plan Energético establece la planificación energética y la integración y coordinación con otras planificaciones sectoriales como industria, transporte, vivienda, medio ambiente o planificación del territorio. El Plan Energético de Navarra horizonte 2030 marca las líneas principales sobre la transición hacia un nuevo modelo energético basado en el desarrollo de las energías renovables, la generación y la gestión energética, la gestión de sus infraestructuras energéticas y la eficiencia energética en todos los sectores, estableciendo medidas de fomento y ayudas públicas, así como el impulso de la investigación e innovación, y de la formación y sensibilización.

Entre las iniciativas relevantes adoptadas en Navarra se citan: la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio de 2018, de Residuos y su fiscalidad y la Agenda para el desarrollo de la Economía Circular; el proyecto integrado LIFE IP-NA adapta-CC (2018-2025) sobre adaptación al cambio climático y el proyecto

Sustainability (2019-2023) de movilización de inversiones en materia de eficiencia energética e implantación de energías renovables. Como iniciativas que fomentan el compromiso local, el proyecto Egoki, la adhesión al Pacto de alcaldías y la implementación de las Agendas 21. También iniciativas del Gobierno de Navarra como la Red de Mujeres “Activas por el Clima” para la difusión de la Declaración que tuvo lugar en el Parlamento de Navarra en octubre de 2018 o la adhesión a la Agenda 2030 en marzo de 2019.

Asimismo, se cita el Plan Director del Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano de Navarra 2019-2030, que ordena tanto el abastecimiento como el saneamiento-depuración en Navarra como servicio único e incorpora los principios de la lucha contra el cambio climático que deberán actualizarse una vez se disponga de proyecciones de disponibilidad de recursos hídricos a futuro.

Los apartados siguientes V y VI de la exposición de motivos resumen el contenido de los VI títulos y capítulos de la Ley, de su parte final y de su anejo.

El título I (“Disposiciones generales”) lo componen los tres artículos primeros: el artículo 1 recoge el objeto que es el establecimiento en la Comunidad Foral de Navarra, de un marco normativo, institucional e instrumental de la acción climática y la transición a un modelo energético con una economía baja en carbono basada en la eficiencia energética y en las energías renovables; así mismo establece los fines; el artículo 2 enuncia los principios rectores que deben guiar la acción climática y de transición energética de la Comunidad Foral de Navarra, y el artículo 3 se remite al Anejo I que define términos y conceptos.

El título II (“De la Gobernanza y Planificación”) se divide en tres capítulos y lo integran los artículos 4 a 16, ambos inclusive.

El capítulo 1 desarrolla el sistema de gobernanza que garantice la colaboración de todos los estamentos públicos y privados en la aplicación y seguimiento de la ley foral y sus principios, regulando en su artículo 4 los objetivos de gobernanza; en el artículo 5 los órganos de Gobernanza en materia de cambio climático y transición energética; en el artículo 6 el carácter

y funciones de la Comisión de Cambio Climático y Transición Energética, y en el artículo 7 la composición y funciones del Consejo Social sobre Política de Cambio Climático y Transición Energética.

El capítulo 2 versa sobre la Planificación y regula en el artículo 8 los instrumentos de planificación, implementación y evaluación; en el artículo 9 la planificación estratégica en materia de cambio climático y energía en coordinación con las políticas sectoriales relacionadas, en el artículo 10 la creación de la Oficina de Cambio Climático de Navarra; en el artículo 11 los presupuestos de carbono que tiene como objetivo definir a partir del inventario de emisiones de gases de efecto invernadero y sus proyecciones a futuro, el reparto de los objetivos de reducción de emisiones para el conjunto de Navarra entre los distintos sectores de actividad económica y su coherente integración en las políticas sectoriales por parte de todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; en el artículo 12 la creación del Fondo Climático como instrumento de cofinanciación de los planes e iniciativas y en el artículo 13 los presupuestos de carbono.

El capítulo 3 con el que finaliza el título II, se ocupa de las siguientes materias: en el artículo 14, de la descripción de la información pública, poniendo de relevancia el efecto multiplicador de medidas de carácter social al acompañar a las medidas de carácter puramente regulatorio; en el artículo 15, de la educación sobre cambio climático y transición energética; y en el artículo 16, de la promoción de la investigación, desarrollo e innovación en materia de medio ambiente y de transición energética, ya que será necesario un esfuerzo de transferencia de conocimiento e investigador para profundizar en el conocimiento climático y en las respuestas de los sistemas.

El título III regula la “Mitigación del cambio climático y nuevo modelo energético”, que es clave para alcanzar los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Se divide en cinco capítulos y abarca los artículos 17 a 42.

Su capítulo I se refiere a las medidas de impulso de las energías renovables. El artículo 17 habla del fomento y gestión de las energías renovables. El artículo 18 identifica las inversiones de interés foral y el artículo

19 las obligaciones de las distribuidoras energéticas. El artículo 20 fija el marco de actuación de la energía hidroeléctrica y el artículo 21 el de la energía eólica. El artículo 22 establece la prohibición del uso de combustibles fósiles en explotaciones agropecuarias. El artículo 23 se refiere a la energía solar, el artículo 24 a la dendroenergía, el artículo 25 a los proyectos de generación renovable con participación local y el artículo 26 al establecimiento de un derecho de superficie.

El capítulo II se ocupa de la eficiencia energética en la edificación y en el alumbrado exterior. En concreto, su artículo 27 regula los sistemas térmicos de los edificios de uso residencial y terciario, el artículo 28 la eficiencia energética en la edificación, y el artículo 29 la eficiencia en el alumbrado exterior.

El capítulo III regula la “Movilidad sostenible”, precisando las medidas de impulso a la movilidad sostenible (artículo 30), los planes de movilidad sostenible (artículo 31), el plan de reducción de emisiones en la distribución urbana de mercancías (artículo 32), los planes de transporte sostenibles de las empresas e instituciones (artículo 33), la transición al vehículo eléctrico o cero emisiones en el transporte público de viajeros por carretera (artículo 34), la transición energética en el transporte público de mercancías por carretera (artículo 35) la promoción de la movilidad eléctrica y cero emisiones (artículo 36).

El capítulo IV describe los objetivos detallados de mitigación en los sectores primario y residuos y en el resto de sectores, abordando en el artículo 37 las líneas de actuación de transición energética y mitigación del cambio climático en el sector primario, el artículo 38 el plan para el fomento del uso de la madera y la biomasa forestal, el artículo 39 la integración de las energías renovables en las explotaciones agrícolas y ganaderas, el artículo 40 la nutrición del suelo, y el artículo 41 los objetivos de mitigación en el sector residuos.

El capítulo V, con el que finaliza el título III, consta de un solo artículo, e identifica los instrumentos para la mitigación, estableciendo, en el artículo 42, la obligación por parte de las empresas con actividad en el territorio de la

Comunidad Foral de calcular y publicar la huella de carbono y la elaboración de planes de reducción de esa huella de carbono.

El título IV lleva por rúbrica “Adaptación al cambio climático” y comprende los artículos 43 a 49 ambos inclusive.

El artículo 43 prevé las acciones que el Gobierno de Navarra deberá llevar a cabo para preparar a la sociedad navarra para la adaptación al cambio climático, estableciendo medidas y criterios para la incorporación transversal de la adaptación al cambio climático en todas las esferas de actividad, especialmente en los planes sectoriales del Gobierno de Navarra. A su vez los artículos 44, 45 y 46 se refieren a las acciones de adaptación que tendrán por objetivo minimizar los previsibles riesgos asociados a los efectos del cambio climático en los medios natural, rural y urbano de la Comunidad Foral de Navarra y las afecciones a la salud de las personas, a la biodiversidad, los sistemas forestales, a la producción agrícola y ganadera, a las infraestructuras y a la actividad económica en general derivadas de dichos riesgos. Asimismo, la Ley Foral y su desarrollo reglamentario deben hacer frente a la pobreza energética y garantizar que su aplicación establezca mecanismos de compensación para los sectores de población más vulnerables.

El título V relativo a la “Administración sostenible” se divide en dos capítulos y comprende los artículos 50 a 58 ambos inclusive.

El capítulo I se refiere a las actuaciones generales. Su artículo 50 establece pautas y obligaciones para la acción ejemplarizante de las administraciones públicas, en particular, la de adoptar las medidas para un consumo propio de bienes y productos con una menor huella de carbono. El artículo 51 contempla obligaciones y movilización de recursos de las administraciones públicas debiendo aprobar una hoja de ruta del compromiso de reducción y compensación de emisiones. El artículo 52 alude a las acciones en materia de gestión de sumideros de carbono. El artículo 53 se refiere a la Cooperación al desarrollo y proyección internacional. El artículo 54 establece la obligación de realizar un inventario de edificios y una evaluación de la huella de carbón. El artículo 55 obliga a las administraciones públicas a realizar auditorías energéticas. El artículo 56 regula los planes de actuación

energética para la reducción de la dependencia de combustibles fósiles. Y el artículo 57 recoge los puntos de recarga de vehículos eléctricos de uso general.

El capítulo II se refiere a la movilidad sostenible en la Administración. En su único artículo 58 regula el uso de modos sostenibles y combustibles alternativos en vehículos propios, estableciendo que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley Foral, el 100 % de los vehículos ligeros que se adquieran por las entidades del sector público serán de cero emisiones o emisiones neutras en carbono, y otra serie de compromisos en materia de plazas de aparcamiento con puntos de recarga de vehículos eléctricos y de espacios para facilitar el uso y aparcamiento de bicicletas, así como de planes de movilidad para los desplazamientos al trabajo para minimizar los desplazamientos en vehículos motorizados.

El título VI relativo a “Inspección, seguimiento y régimen sancionador” regula las medidas que garanticen la correcta aplicación de esta ley foral y sus principios. Se divide en dos capítulos y abarca los artículos 59 a 69, ambos inclusive.

El capítulo I se refiere a la Inspección y seguimiento. Se inicia con el artículo 59 regulando el deber de las administraciones públicas de Navarra de velar por el cumplimiento de lo establecido en la ley foral y el ejercicio de la función inspectora. En el artículo 60 se establece el deber de las entidades y personas afectadas de colaboración necesaria al personal inspector a fin de permitirle realizar los exámenes y comprobaciones.

En el capítulo II se desarrolla el régimen sancionador, regulando en el artículo 61 el ejercicio de la potestad sancionadora, en el artículo 62, las personas responsables, en el artículo 63, las infracciones, en el artículo 64, las sanciones, en el artículo 65, la prescripción de las infracciones y sanciones, en el artículo 66, la prestación ambiental sustitutoria, en el artículo 67 la afectación de las sanciones en materia de cambio climático y transición energética, en el artículo 68 el procedimiento sancionador y en el artículo 69 los órganos competentes.

## Otras disposiciones

El Anteproyecto de ley foral contiene disposiciones adicionales en materia de evaluación del desarrollo de esta ley foral (disposición adicional primera), de medios a disposición de las Entidades Locales y la ciudadanía (disposición adicional segunda) y de regulación de centrales térmicas existentes (disposición adicional tercera); una disposición derogatoria de las normativas que impidan la eficaz aplicación de la presente ley foral; y ocho disposiciones finales con modificaciones de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra en lo relativo al impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica (disposición final primera), de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad (disposición final tercera), del artículo 69 de la Ley Foral 14/2006, de 11 de diciembre, de cooperativas de Navarra (disposición final cuarta), de la ley foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra (disposición final quinta), de la Ley Foral 19/1997, de 15 de diciembre, de Vías pecuarias de Navarra (disposición final sexta), de habilitación al Gobierno de Navarra para el desarrollo reglamentario (disposición final séptima) y de entrada en vigor (disposición final octava).

Por último, el Anejo I, Definiciones, incluye un glosario de términos y definiciones.

## II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### II.1<sup>a</sup>. Carácter preceptivo del dictamen

La consulta al Consejo de Navarra se realiza bajo la consideración del artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en adelante, LFCN). El artículo 14.1.b) refiere que el Consejo de Navarra debe ser consultado en los *“Anteproyectos de leyes forales que hayan de dictarse en desarrollo de legislación básica estatal o en transposición del derecho comunitario europeo”*.

El Anteproyecto sometido a consulta trata de establecer un marco normativo, institucional e instrumental propio para concretar en la Comunidad

Foral su aportación al compromiso con la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático, de forma coordinada y alineada, como se indica en la exposición de motivos, con las líneas generales del texto aprobado por la Comisión de Transición Ecológica y Reto Demográfico del Congreso de los Diputados, sobre Proyecto de Ley de cambio climático y transición energética, convertido hoy en Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que tiene carácter de básica. El Anteproyecto sometido a consulta se dicta, en consecuencia, en desarrollo de la legislación básica estatal.

Por lo que el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo de conformidad con el artículo 14.1 de la LFCN.

## **II.2ª. Marco normativo y competencial de la Comunidad Foral de Navarra y del Gobierno de Navarra**

En la Constitución y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) no existe ningún título competencial específico relativo a la lucha contra el cambio climático y a la transición energética. No obstante, la Comunidad Foral de Navarra tiene atribuida en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología, en virtud del artículo 57.c) de la LORAFNA.

Por otra parte, la Constitución Española en sus artículos 148.9 y 149.23, atribuye a las Comunidades Autónomas la facultad de asumir competencias en la gestión en materia de protección del medio ambiente con la posibilidad de establecer normas adicionales de tutela y así mismo, en su artículo 45.1 y 2, establece que *“todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”* y que *“los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos 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”*.

El Anteproyecto se ha elaborado al amparo de la competencia exclusiva de la Comunidad Foral de Navarra en la gestión en materia de protección del

medio ambiente prevista en el artículo 148.9ª de la Constitución Española y de la facultad de establecer normas adicionales de protección a la legislación básica sobre protección del medio ambiente del Estado (artículo 149.23ª de la Constitución Española).

Al mismo tiempo, y dado el carácter transversal del cambio climático que determina que pueden verse afectadas otras muchas materias, hay otros títulos competenciales que dan cobertura al Anteproyecto, pues, como el Tribunal Constitucional ha señalado en varias ocasiones *“lo ambiental es un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales (por todas, STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 5)”*, lo cual implica, *“a los efectos del encuadramiento competencial de una norma, que no toda actividad que atienda a dicho factor recae necesariamente en el ámbito del título competencial de medio ambiente, sino que habrá que ponderar en cada caso cuál sea el ámbito material con el que la norma en cuestión tenga una vinculación más estrecha y específica”* (STC 15/2018, FJ 5).

En este sentido, el Anteproyecto se dicta, también, al amparo de otros títulos competenciales de la Comunidad Foral previstos en el artículo 56 de la LORAFNA sobre planificación sectorial, en el artículo 44 de la LORAFNA en materia de energía, en el artículo 44 de la LORAFNA sobre Ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda, en el artículo 50 de la LORAFNA sobre Agricultura y la ganadería, en el artículo 47 de la LORAFNA en materia de Educación, en el artículo 46 de la LORAFNA sobre la relación con las entidades locales, en el artículo 44 de la LORAFNA en materia de Asistencia social, en el artículo 49.1 sobre Transportes, en el artículo 50.1.e) de la LORAFNA en materia de Montes cuya titularidad pertenezca a la Comunidad Foral o a los Municipios, Concejos y demás entidades administrativas de Navarra, así como sobre el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de montes de propiedad de particulares, en el artículo 49.1.h) de la LORAFNA sobre vías pecuarias, en el artículo 56 de la LORAFNA en materia de Industria y del comercio, en el artículo 49.1 de la LORAFNA en materia de Contratación Pública, en el artículo 44.7 de la LORAFNA sobre Investigación científica y técnica, en el artículo 45 de la LORAFNA en materia de Fiscalidad, sin perjuicio de las facultades de fomento

y coordinación general que corresponden al Estado, y en el artículo 11 de la LORAFNA en materia de Presupuestos.

En cuanto al marco jurídico de referencia en la materia objeto del Anteproyecto consultado, es necesario que las medidas desarrolladas al amparo de esta ley resulten plenamente coherentes con un conjunto de compromisos asumidos por la Unión Europea en consonancia con el objetivo del Acuerdo de París de 2015 sobre cambio climático, adoptado en la 21.<sup>a</sup> Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático («Acuerdo de París») materializado en directivas y decisiones orientadas en una ruta hacia la economía hipocarbónica competitiva en el 2050, y con el marco del Pacto Verde Europeo aprobado en 2019, y la “Legislación europea sobre el clima” [Reglamento (UE) 2021/119 de Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) nº 401/2009 y (UE) 2018/1999].

Este Reglamento UE, además de consagrar jurídicamente el objetivo de la Unión Europea de alcanzar la neutralidad climática a 2050, establece un objetivo vinculante para la reducción de las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55% de aquí a 2030 con respecto a los niveles de 1990. Para garantizar que se tomen medidas suficientes para reducir y evitar las emisiones de aquí a 2030, la Ley del Clima introduce un límite de 225 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente a la contribución de las absorciones a dicho objetivo. La Unión Europea también tratará de lograr un mayor volumen de sumidero neto de carbono de aquí a 2030.

A su vez, la Comisión Europea propondrá un objetivo climático intermedio para 2040, no más tarde de seis meses después del primer balance mundial realizado según el Acuerdo de París, y presentará un presupuesto indicativo de emisiones de gases de efecto invernadero para el periodo 2030-2050, junto con su metodología subyacente. El presupuesto se define como el volumen total indicativo de las emisiones netas de gases de efecto invernadero que se espera que se generen en ese periodo sin poner en peligro

los compromisos adquiridos por la Unión Europea en virtud del Acuerdo de París.

La Ley Europea del Clima establece un consejo científico consultivo europeo sobre cambio climático. Este consejo proporcionará asesoramiento científico independiente y elaborará informes sobre las medidas adoptadas por la UE, los objetivos climáticos, los presupuestos indicativos de gases de efecto invernadero y la coherencia con la legislación europea sobre el clima y con los compromisos internacionales de la UE.

Esta ley europea del cambio climático ha sido publicada en el “Diario Oficial de la Unión Europea” el 9 de julio de 2021 y entrará en vigor a los veinte días de su publicación (el 29 de julio de 2021).

Por otra parte, es fundamental recordar que, con anterioridad a este Reglamento europeo, las Cortes Generales han aprobado una ley para dar cumplimiento a los compromisos asumidos por España en el Acuerdo de París sobre cambio climático 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. Esta es la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética («BOE» núm. 121, de 21 de mayo de 2021), que tiene por objeto asegurar el cumplimiento, por parte de España, de los objetivos del Acuerdo de París, 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. Esta Ley constituye legislación de carácter básico.

Se debe estar a lo dispuesto en esta Ley, de tal manera que, en caso de conflicto, prevalecerán las cuestiones previstas en la misma que entren en contradicción con el presente Anteproyecto, salvo que las mismas puedan considerarse normas adicionales de protección a la legislación básica sobre protección del medio ambiente del Estado, al ser éstas de competencia de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 87/2019, de 20 de junio de 2019, ha perfilado el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas en esta materia de cambio climático y transición energética, a propósito del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático. En el fundamento jurídico 6, hace una serie de precisiones generales al respecto que es oportuno recordar:

«a) No existe en la Constitución, en los estatutos de autonomía o en el bloque de la constitucionalidad una “competencia específica” para la ejecución del Derecho comunitario (STC 141/2016, de 21 de julio, FJ 6, y las allí citadas) o en general para el cumplimiento de los tratados internacionales válidamente celebrados por España (STC 148/1998, de 2 de julio, FJ 4), sino que esa ejecución o cumplimiento “corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno” (ibídem). Así lo establecen igualmente tanto del Estatuto de Autonomía de Cataluña como de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales, dictada por el Estado al amparo de su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales del art. 149.1.3 CE, de acuerdo con su disposición final primera. Según el primero “la Generalitat debe adoptar las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y los convenios internacionales ratificados por España o que vinculen al Estado en el ámbito de sus competencias” (art. 196.4 EAC). Y la Ley de tratados dispone, para el caso de que un tratado no sea de “aplicación directa”, único supuesto en el que es verdaderamente necesaria esa actividad de intermediación por los poderes públicos internos, que “el Gobierno, las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla adoptarán las medidas necesarias para la ejecución de los tratados internacionales en los que España sea parte en lo que afecte a materias de sus respectivas competencias” (art. 30.3).

b) Quiere ello decir que “el Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los convenios y tratados internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo”, aunque “tampoco cabe ignorar la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 CE”, esto es, “para adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el cumplimiento de las resoluciones de los organismos internacionales en cuyo favor se han cedido competencias... función que solo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar. De ahí que sea imprescindible una

interpretación sistemática de todos estos preceptos, lo que, máxime en materias de competencia compartidas o concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, obliga a articular el ejercicio de las competencias propias de uno y otras de modo tal que sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los estatutos les atribuye ni echen cargas innecesarias sobre los administrados” (STC 15/2018, FJ 2, con cita de otras).

c) Además, y a los efectos de delimitar con precisión el objeto de este proceso, es necesario recordar también que los tratados internacionales no son parámetro de constitucionalidad de las leyes. De acuerdo con el art. 96.1 CE los tratados internacionales válidamente celebrados por España, una vez publicados oficialmente, se integran en el ordenamiento interno, pero ello no les otorga rango y fuerza constitucionales, ni les convierte en parámetro de validez de las normas y disposiciones objeto de control de constitucionalidad: “El análisis de convencionalidad que tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional no es un juicio de validez de la norma interna o de constitucionalidad mediata de la misma, sino un mero juicio de aplicabilidad de disposiciones normativas; de selección de derecho aplicable, que queda, en principio, extramuros de las competencias del Tribunal Constitucional” (STC 140/2018, de 20 de diciembre, FJ 6).

d) De todo ello resulta que la inactividad del Estado, y en concreto el hecho de que este no haya aprobado la ley o en general las medidas necesarias para la ejecución o cumplimiento del Acuerdo de París, no impide a las comunidades autónomas, y en concreto a Cataluña, aprobar medidas que contribuyan al objetivo por él perseguido. Ahora bien, al hacerlo, las comunidades autónomas deben actuar dentro de su acervo competencial, o dicho de otro modo, cuando de competencias de desarrollo de bases estatales se trata, deben hacerlo sin vulnerar las normas válidamente aprobadas por el Estado en legítimo ejercicio de sus competencias. Y ello quiere decir que para la resolución de este recurso solamente deben tomarse en consideración la Constitución y las normas del bloque de la constitucionalidad, pues solo ellas, de acuerdo con la Constitución [art. 161.1 a)] y con nuestra Ley Orgánica reguladora (arts. 27, 28.1, 39 y 40), pueden conducir a la declaración de inconstitucionalidad de la ley autonómica impugnada».

Con relación a las cuestiones de conflicto entre la normativa estatal y la autonómica catalana suscitadas en materia de transición energética, se hacen las siguientes consideraciones:

«Perseguir “la transición energética hacia un modelo cien por cien renovable, desnuclearizado, descarbonizado [y] neutro en emisiones de

gases de efecto invernadero” (art. 19, apartados primero y segundo) no pasa de ser una directriz programática constitucionalmente legítima, amparada en los arts. 45 CE y 27 y 46 EAC (derecho a un medio ambiente adecuado y desarrollo sostenible) que por sí sola no vulnera competencias estatales. Sin embargo, este art. 19 va más allá de esta directriz e impone objetivos concretos, detallados, a término, mensurables y por tanto vinculantes, como los ya señalados de cerrar las centrales nucleares en 2027 “velando por la preservación de los puestos de trabajo directo”, reducir el consumo de energía un 2 por 100 anual “para llegar como mínimo al 27 por 100 en el año 2030” y el consumo de combustibles fósiles al 50 por 100 en 2030 y a cero en 2050.

Este fin —la transición a un modelo energético cien por cien renovable— señalado a término (2050), con el añadido de los hitos intermedios mencionados, es contrario a las bases estatales, pues no se encuentra recogido en ellas (aunque sí figuraba en la proposición de ley núm. 122-000265 y en el segundo de los anteproyectos de ley de cambio climático y transición energética del que el Consejo de Ministros “tomó nota” en su reunión del 22 de febrero de 2019, mencionados en el fundamento jurídico 5). Las normas actualmente vigentes prevén, de hecho, un sistema energético enteramente opuesto en el que se admite el uso de combustibles fósiles y la energía nuclear, y que no aparece sujeto a plazo. Así, el Estado reconoce expresamente el derecho de los productores de energía eléctrica a “la utilización en sus unidades de producción de aquellas fuentes de energía primaria que consideren más adecuadas” [art. 26.1 a) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, de carácter básico al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.13 y 25 de la Constitución según su disposición final segunda], reconoce también el derecho a la explotación y aprovechamiento de combustibles fósiles (art. 2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas, y Ley 54/1980, de 5 de noviembre, de modificación de la anterior con especial atención a los recursos minerales energéticos) y admite igualmente la existencia de instalaciones nucleares (arts. 28 y ss. de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear), normas todas ellas a las que hay que reconocer forzosamente carácter materialmente básico al amparo de los núms. 13 y 25 del art. 149.1 CE, de acuerdo con la doctrina constitucional (así lo han hecho la STC 14/2004, de 13 de febrero, para el citado art. 28 de la Ley sobre energía nuclear y la “producción, en cualquier modalidad, de energía nuclear”, FFJJ 10 y 12; la STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 16, para la producción de carburantes y productos petrolíferos; y la STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 8, para la “planificación energética” contenida en la Ley del sector eléctrico de 1997, hoy derogada por la de 2013 antes citada, en orden a asegurar “el correcto funcionamiento del sistema eléctrico nacional” en particular “en ámbitos tan esenciales como en los de la generación o de la comercialización”).

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

Por todo lo anterior debe concluirse que no pueden las comunidades autónomas decidir libre, aislada e individualmente si, y en su caso cómo, afrontan esta “transición energética”, y la fecha en que debe conseguirse ésta, a modo de dies ad quem. Solo el Estado se encuentra en la posición y tiene las herramientas para decidir y planificar esa transformación. No solo por tener encomendadas las competencias ya señaladas de los núms. 13, 23 y 25 del art. 149.1, con el contenido que resulta de la doctrina constitucional citada en el precedente fundamento jurídico 4, sino por la necesaria coordinación con los restantes Estados miembros de la Unión Europea y con la propia Unión, con competencia en la materia, pues en un espacio sin fronteras interiores y libre circulación de mercancías, servicios personas y capitales (art. 26.2 del tratado de funcionamiento de la Unión Europea) solo actuando de manera conjunta puede afrontarse esa transformación».

En lo que afecta a las competencias de la Comunidad Foral de Navarra sobre desarrollo legislativo y ejecución de medio ambiente y ecología, cabe señalar que dichas competencias han sido recientemente avaladas por el Tribunal Constitucional en la sentencia 100/2020, de 22 de julio a propósito de la resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo 23 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad.

Refiere la indicada sentencia del TC que:

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

De la sentencia se colige que, en materia de medio ambiente, la normativa básica estatal supone una ordenación de mínimos que las Comunidades Autónomas y, por tanto, la Comunidad Foral Navarra, deben respetar, pero que también pueden modificar, adoptando normas adicionales que mejoren los niveles de protección y no entren en conflicto con otros valores de la Constitución.

Por lo demás, en referencia a la iniciativa legislativa, de acuerdo con el artículo 19 de la LORAFNA, la misma corresponde al Gobierno de Navarra; y, de conformidad con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, de Gobierno de Navarra y de su Presidente, modificada por la Ley Foral 9/2019, de 4 de

marzo, (LFGN) corresponde al Gobierno de Navarra ejercer la iniciativa legislativa, mediante la elaboración, aprobación y remisión posterior de los correspondientes proyectos de Ley Foral al Parlamento de Navarra (artículo 51); estableciéndose en el título VII de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley foral.

En consecuencia, el Anteproyecto examinado se dicta al amparo de las competencias de Navarra en materia de protección de medio ambiente (competencia exclusiva conforme a lo establecido en el artículo 148.9ª de la Constitución Española) y de la facultad de establecer normas adicionales de protección a la legislación básica sobre protección del medio ambiente del Estado (artículo 149.23ª de la Constitución española), en ejercicio de la iniciativa legislativa que corresponde al Gobierno de Navarra, siendo su rango el adecuado.

### **II.3ª. Tramitación del Anteproyecto de Ley Foral**

La Ley Foral 11/2019, de 11 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), regula en su artículo 132 el procedimiento de iniciativa legislativa. Dicho artículo 132. establece:

- “1. El procedimiento de elaboración se inicia en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción del texto de la propuesta de disposición.*
- 2. En el supuesto de que existan dos o más Departamentos competentes, el Gobierno de Navarra determinará lo procedente acerca de la redacción del texto normativo.*
- 3. Sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en la exposición de motivos de la norma, el proyecto se acompañará de los documentos que acrediten la oportunidad de la norma, la consulta a los Departamentos directamente afectados, la identificación del título competencial prevalente, el marco normativo en el que se encuadra, su adecuación al ordenamiento jurídico, el listado de las normas que quedan derogadas, su afectación a la estructura orgánica, el impacto por razón de género, el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad,*

*así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes, la descripción de la tramitación y consultas, audiencias e información pública realizadas, y todos aquellos informes de Consejos u otros órganos que sean preceptivos.*

*4. La propuesta normativa se acompañará también de la estimación del coste a que dé lugar. Si afecta a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, evitando la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.*

*5. En todo caso, la propuesta normativa habrá de ser informada por la Secretaría General Técnica del Departamento competente, que se referirá, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la adecuación al ordenamiento jurídico de la norma propuesta.*

*6. Antes de su aprobación, se remitirán previamente a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra y serán examinados en la Comisión de Coordinación recogida en el artículo 18 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente”.*

Por su parte, el artículo 51. 3. de la Ley Foral 9/2019, de 4 de marzo, de modificación de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente dispone: *“Una vez aprobado el proyecto de Ley Foral, el Gobierno de Navarra acordará su remisión al Parlamento de Navarra, junto con la documentación anexa y los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre el mismo, que se ajustarán a lo establecido en la Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral”.*

Siguiendo los trámites fijados en la Ley Foral 11/2019, el procedimiento de elaboración del Anteproyecto se ha iniciado en el Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial con competencia en energías renovables, el ahorro, la eficiencia energética y la gestión inteligente, y en el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente al que le corresponde la competencia en la estrategia contra el cambio climático y las iniciativas de adaptación al mismo, sin perjuicio de la implicación del conjunto de los departamentos del Gobierno de Navarra afectados, habiéndose designado como Departamento responsable de la redacción del texto del Anteproyecto,

así como del cumplimiento de los trámites para su elevación al Gobierno de Navarra, al Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, atribuyendo dichas funciones al Servicio de economía Circular y Cambio Climático junto con la Secretaría General Técnica del Departamento. Se ha contado, además, con la colaboración del Servicio de Transición Energética de la Dirección general de Industria, Energía y Proyectos Estratégicos S3 y con la Secretaría General Técnica del Departamento.

El Anteproyecto ha estado publicado en el Portal de Gobierno Abierto en fase de consulta pública previa a la aprobación del mismo, en varias ocasiones. Se convocaron cinco sesiones de debate y participación pública por sectores entre los días 17 y 23 de junio, por videoconferencia debido a la declaración del estado de alarma por el COVID-19. Además de las aportaciones realizadas en las sesiones de participación, se recibieron 121 aportaciones realizadas a través de formulario del Portal de Gobierno Abierto, 9 aportaciones por medio de registro general y 10 por correo electrónico.

Se acompañan al Anteproyecto una memoria normativa, una memoria organizativa, una memoria que incorpora la correspondiente justificación, una memoria económica y un estudio de cargas administrativas, explicándose su contenido y razonándose la conveniencia de la regulación y la adecuación de las medidas propuestas a los objetivos perseguidos.

También se ha incorporado un informe de impacto por razón de género y el informe de impacto por razón de accesibilidad y discapacidad. Ha sido informado por el Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutoa. Igualmente se ha informado por el Servicio de Secretariado de Gobierno y Acción Normativa.

El Anteproyecto fue sometido a consulta del Consejo Navarro de Medio Ambiente, que, mediante dictamen de 7 de septiembre de 2021, informó favorablemente. Igualmente fue informado favorablemente por la Comisión Foral de Régimen Local en sesión celebrada el 18 de febrero de 2021.

Se ha dado traslado en varias ocasiones, a lo largo de la elaboración del borrador y más tarde del Anteproyecto a todos los Departamentos del

Gobierno de Navarra, al objeto de presentación de alegaciones, aportaciones y de las sugerencias que considerasen oportunas.

Se han hecho aportaciones por parte de la Secretaria General Técnica del Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial, por la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, y, por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, cuyas recomendaciones han sido tenidas en cuenta y, en buena medida, incorporadas al texto remitido, recogándose, por lo tanto, las peculiaridades de los distintos Departamentos.

La Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente, ha informado en varias ocasiones en relación con las sugerencias y aportaciones realizadas, siendo remitido a los Departamentos correspondientes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. El Anteproyecto fue examinado en la sesión de la Comisión de Coordinación y, finalmente, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra.

Por todo ello, consideramos que el Anteproyecto, sometido a dictamen, se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente, siendo su rango el adecuado.

#### **II.4ª. Examen del contenido del Anteproyecto**

El marco de referencia que ha de servir para fundamentar nuestro pronunciamiento sobre la adecuación jurídica del Anteproyecto ha de ser, junto a la Constitución y las normas del bloque de la constitucionalidad, lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea, en particular, el marco de gobernanza establecido en el Reglamento (UE) 2018/1999 y en la legislación europea sobre el clima [ Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) nº 401/2009 u (UE) 2018/1999], así como lo previsto en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. En consecuencia, el canon de enjuiciamiento de la legalidad más próximo del Anteproyecto sometido a consulta vendrá determinado por dicho marco normativo.

Todo ello sin perjuicio de tener en cuenta asimismo todos los compromisos internacionales y europeos y acuerdos aprobados por la Comunidad Foral de Navarra frente al cambio climático y de transición energética; en concreto:

- La aprobación mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra de 24 de enero de 2018 de la Hoja de Ruta de Cambio Climático de Navarra, KLINa, que recoge y alinea todas las políticas sectoriales e incorpora los compromisos internacionales y europeos en materia de cambio climático, fijando como objetivo de mitigación alcanzar una reducción de las emisiones totales de GEI -con respecto a las del año 2005- de al menos un 45% para 2030 y un 80 % para el año 2050, y como objetivo de adaptación que Navarra sea un territorio sostenible y resiliente.

- La aprobación mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra de 24 de enero de 2018 del Plan Energético de Navarra horizonte 2030 (PEN 2030), marcando los objetivos y líneas de actuación sobre la necesaria transición energética.

- La Ley Foral 14/2018, de 18 de junio de 2018, de Residuos y su fiscalidad.

- La aprobación mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra de 3 de abril de 2019 de la Agenda para el desarrollo de la Economía Circular en Navarra con horizonte 2030 (ECNA 2030), que concreta en objetivos y líneas de trabajo la apuesta de la Comunidad Foral por la sostenibilidad, la lucha contra el cambio climático y la transición a la economía circular, desde una perspectiva transversal y coherente para todas las Administraciones Públicas.

- La adhesión a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en marzo de 2019.

- El Plan Director del Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano de Navarra 2019-2030, que ordena tanto el abastecimiento como el saneamiento-depuración en Navarra como servicio único e incorpora los principios de la lucha contra el cambio climático que deberán actualizarse una vez se

disponga de proyecciones de disponibilidad de recursos hídricos a futuro.

#### A) Justificación

Como ya se ha expuesto y consta en las memorias correspondientes, la propuesta normativa se justifica en la urgencia de hacer frente al cambio climático, toda vez que las tendencias de calentamiento en la Comunidad Foral de Navarra son coincidentes con la tendencia general del clima en Europa occidental, en torno a 0,15-0,2<sup>o</sup> C/década de aumento de la temperatura. Hacer frente al cambio climático es, como se indica en la memoria justificativa, un desafío urgente ya que está teniendo un impacto cada vez más severo en todos los medios y sectores, en los ecosistemas, la biodiversidad, las infraestructuras y los sistemas productivos, además de en nuestros sistemas de salud y alimentación.

De ahí el compromiso de trabajar para paliar sus efectos y preparar la transición hacia un nuevo modelo energético, basado en una economía baja en carbono, que sea capaz de aprovechar los recursos disponibles con mayor eficiencia, y que plantee la sustitución progresiva de las energías fósiles causantes de emisiones de Gases de Efecto Invernadero por las renovables.

En este contexto se encuadran, por una parte, las políticas de mitigación, que persiguen reducir las emisiones de GEI y aumentar la capacidad de sumidero de CO<sub>2</sub>, y, por otra parte, las políticas de adaptación, que persiguen reducir los riesgos que origina el cambio climático para el medio ambiente y los sistemas sociales como la economía, la salud, las infraestructuras y los equipamientos.

Las instituciones de la Comunidad Foral son conscientes de todo ello y en el contexto de una serie de declaraciones de emergencia climática aprobados por el Parlamento de Navarra y el Gobierno de Navarra el 23 y 24 de septiembre de 2019, el Parlamento Europeo el 28 de noviembre de 2019, y el Gobierno de España el 21 de enero de 2020, entre otros organismos, se pretende aprobar la Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética que materialice el marco jurídico de actuación.

A la vista de lo expuesto, la justificación del Anteproyecto es clara en cuanto a la necesidad y finalidad, por cuanto se trata de establecer en la Comunidad Foral de Navarra, el marco normativo, institucional e instrumental de la acción climática y la transición a un modelo energético con una economía baja en carbono basada en la eficiencia energética y en las energías renovables.

### **Observaciones a la exposición de motivos**

Debe llamarse la atención sobre la necesidad de modificar la redacción de la exposición de motivos para incorporar en el apartado III las referencias a dos novedades normativas que se han producido en el proceso de tramitación de este Anteproyecto: una, la aprobación del Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) nº 401/2009 y (UE) 2018/1999 (“Legislación europea sobre el clima”), que en el Anteproyecto aparece mencionado como “propuesta de Ley del Clima Europea”; y dos, la aprobación de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, tras haber sido ya aprobada la Ley estatal de cambio climático, referenciado en el Anteproyecto sometido a dictamen como “Proyecto de ley”.

#### **B) Contenido del Anteproyecto**

En lo que hace al análisis jurídico, el título I, regula en los artículos 1 a 3 -ambos inclusive- las “disposiciones generales”. El artículo 1 delimita el objeto de la Ley que no es otro que concretar por parte de la Comunidad Foral su contribución al compromiso con la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático, y, por otro, las finalidades, siendo estas las siguientes: a) Coordinar las políticas sectoriales relacionadas con la acción climática y la transición energética, para alcanzar los objetivos marcados en su planificación, integrando los requisitos de sostenibilidad energética y la adaptación al cambio climático en las políticas públicas. b) Contribuir al cumplimiento de objetivos de mitigación y reducción de gases de efecto invernadero, así como facilitar la adaptación al cambio climático en la Comunidad Foral de Navarra reduciendo la vulnerabilidad de su población y su territorio. c) Convertir a la

Comunidad Foral de Navarra en un referente de territorio sostenible, responsable ambientalmente, eficiente en el uso de recursos, y resiliente en materia de adaptación al cambio climático. d) Preparar a la sociedad navarra y su entorno ante las nuevas condiciones climáticas siguiendo las directrices y los compromisos internacionales en la materia, así como conseguir la protección de la salud de las personas y de los ecosistemas en la Comunidad Foral de Navarra con especial atención a los sectores sociales más vulnerables. El artículo 2 enuncia, por su parte, los principios rectores que deben guiar la acción climática y de transición energética de la Comunidad Foral de Navarra, siendo, sintéticamente expuestos: a) La acción preventiva frente al cambio climático; b) El enfoque de género; c) La equidad; d) La transparencia; e) La anticipación; f) La adaptación a escenarios y horizontes; el análisis, la evaluación, la definición y la difusión de nuevas prácticas en los diferentes sectores de actividad acordes con los cambios previstos en el clima; g) La precaución; h) La innovación tecnológica y social; i) La subsidiariedad en la aplicación de las actuaciones que se deriven de esta ley foral. El artículo 3 se remite al Anejo I en cuanto a la definición de términos y conceptos.

### **Observaciones al título I:**

Las finalidades y principios del título I del Anteproyecto son coherentes con los objetivos del Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, y firmado por España el 22 de abril de 2016, así como con los principios rectores reconocidos en el derecho nacional en el título preliminar de la Ley 7/2021, de 20 de mayo de cambio climático y transición energética (artículo 2), y nada cabe objetar desde la perspectiva legal. En todo caso, se trata de principios que habrán de ejercerse en el marco del derecho de la Unión Europea e internacional de aplicación en materia de energía y clima, y, en especial, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, y en el marco de las competencias que tienen atribuidas el Estado y las Comunidades Autónomas.

El título II (“De la Gobernanza y Planificación”) desarrolla en su capítulo 1, (artículos 4 a 7), el sistema de gobernanza que garantice la colaboración de todos los estamentos públicos y privados en la aplicación y seguimiento de la ley foral y sus principios. El artículo 4 marca los objetivos de gobernanza (promover la corresponsabilidad de las administraciones públicas; favorecer la participación de la ciudadanía y de los agentes sociales y económicos; y coordinar el alineamiento con las estrategias a nivel nacional, europeo e internacional). El artículo 5 identifica los órganos de Gobernanza en materia de cambio climático y transición energética que son: el/los Departamento/s competente/s en materia de cambio climático, la Comisión de Cambio Climático y Transición Energética, y el Consejo Social sobre política de Cambio Climático y transición Energética. El artículo 6 describe, junto a la composición, las funciones de la Comisión de Cambio Climático y Transición Energética, siendo básicamente las de coordinación de la actuación de los distintos departamentos, seguimiento y evaluación de los objetivos, y elaboración de propuestas de planificación en materia de cambio climático y energía. Y el artículo 7 se ocupa de las funciones y composición del Consejo Social sobre política de Cambio Climático y Transición Energética, que se encargará de analizar la evolución del cumplimiento de los objetivos, de la integración de las políticas de energía y cambio climático en los distintos planes sectoriales y presentar iniciativas al Gobierno de Navarra para impulsar la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Respecto de su composición se dice que estará conformado por miembros de entidades públicas y privadas que representen a todos los sectores de actividad y que tendrá carácter de grupo o comisión de trabajo.

El capítulo 2 (De la Planificación) regula en el artículo 8 los instrumentos para la planificación, implementación y evaluación; a saber: 1) Planificación estratégica en materia de cambio climático y energía en coordinación con las políticas sectoriales relacionadas (artículo 9), que corresponde elaborar a los Departamentos con competencia en las materias de medio ambiente y energía, estableciendo objetivos cuantificables de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero; 2) Oficina de Cambio Climático de Navarra (artículo 10) con amplísimas funciones, que serán desarrolladas mediante decreto foral; 3) Presupuestos de carbono (artículo 11) que tiene como

objetivo definir, a partir del inventario de emisiones de gases de efecto invernadero y sus proyecciones a futuro, el reparto de los objetivos de reducción de emisiones para el conjunto de Navarra entre los distintos sectores de actividad económica y su coherente integración en las políticas sectoriales por parte de todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; 4) Fondo Climático de Navarra (artículo 12) como instrumento de cofinanciación de los planes e iniciativas, que se nutrirá del importe recaudado de las sanciones, las donaciones, aportaciones y ayudas de particulares, empresas o instituciones, de la compensación voluntaria de emisiones de CO<sub>2</sub>, de ingresos procedentes de los aprovechamientos forestales y del importe de la contribución de las instalaciones productoras de energía eólica.

El capítulo 3 (Información, Educación ambiental, Formación e Investigación, Desarrollo e Innovación) regula, en el artículo 14, la obligación del Gobierno de Navarra de poner a disposición de los implicados y de la ciudadanía la información del seguimiento y desarrollo de los planes de cambio climático y energía; en el artículo 15, la educación sobre cambio climático y transición energética para que se contemple en los currículos educativos y en la formación y habilitación del profesorado y en los procesos de calidad del sistema educativo; y en el artículo 16, la promoción de la investigación, desarrollo e innovación en materia de medio ambiente y de transición energética, ya que considera una prioridad dentro de la estrategia de I+D+i de Navarra correspondiente a la Comisión de Cambio Climático y Transición Energética velar por la coordinación entre actuaciones en materia de investigación .

### **Observaciones al título II:**

Haciendo una valoración del contenido del título II, cabe señalar que el sistema de gobernanza trazado se adecua al Reglamento (UE) 2018/1999 sobre gobernanza de la Unión de la Energía, al Título X (Gobernanza y participación pública) de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, y al itinerario marcado por la Hoja de Ruta de Cambio Climático de Navarra, KLINa, aprobado mediante Acuerdo por el Gobierno de

Navarra el 24 de enero de 2018, y poco cabe objetar salvo la observación realizada ya por el Servicio de Secretariado del Gobierno de Acción Normativa en cuanto a la coordinación de los distintos instrumentos. El carácter transversal del cambio climático obliga a diseñar unos órganos y herramientas de gobernanza que permitan su más amplia y concertada implementación. El sistema de gobernanza que propone el Anteproyecto favorece esa integración, al alinear todas las políticas sectoriales en el enfrentamiento contra el cambio climático, favorecer la participación de la ciudadanía y de los agentes sociales y económicos, incorporar procesos de toma de decisiones a distintos niveles mediante los distintos instrumentos de gobernanza, y considerar imprescindible y prioritarios la investigación y el desarrollo. Pero, efectivamente, el Anteproyecto no establece cómo se va a articular la coordinación de los distintos instrumentos, entidades y órganos que se crean, y puede que esa falta de coordinación suponga una rémora para el funcionamiento integrado y uniforme de los distintos órganos y herramientas de gobernanza.

Por otro lado, dicha gobernanza se basa en los planes que en materia de cambio climático y energía elaboren los Departamentos con competencias para ello y apruebe el Gobierno de Navarra. Se entiende que los planes que diseñe la Comunidad Foral deben ser coherentes con los principios, objetivos y líneas de actuación que establezcan los Planes Nacionales, porque, a su vez, la Ley 7/2021 recoge también como instrumentos de planificación para abordar la transición, los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima y la Estrategia de Descarbonización a 2050 de la Economía Española. El cambio climático es un problema que trasciende las fronteras internas y es necesaria una acción coordinada tanto a nivel interno como a nivel nacional entre todas las Comunidades Autónomas, para complementar y reforzar eficazmente las políticas nacionales. Pero, no está claro cómo se va a articular esa relación de planificación integrada de la Comunidad Foral con la que diseñe el Estado para el conjunto de la nación. La Ley 7/2021 prevé, en su artículo 38, (“Cooperación interadministrativa en materia de cambio climático y energía”), que, a partir del 31 de diciembre de 2021, las Comunidades Autónomas deberán informar a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático todos sus planes de energía y clima en vigor. Esto está

relacionado con la obligación que tienen los Estados miembros de la UE, en virtud del Reglamento UE 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, de elaborar e informar, primero, a la Comisión de las estrategias de reducción de emisiones a largo plazo y a presentar, después, informes de progreso bienales relativos a la implementación de los planes a partir del 2021 en las cinco dimensiones de la Unión de la Energía para supervisar el progreso. Si bien nada se establece en la norma proyectada sobre la forma de asegurar la integración, coherencia y compatibilidad de los Planes de la Comunidad. En este sentido, parecería razonable contemplar, sin perjuicio de un sistema de información entre la Comunidad Foral y el Estado, un procedimiento que asegure dicho objetivo, de forma que permita reportar datos con regularidad sobre los objetivos y líneas de actuación que definen los planes de la Comunidad Foral, así como de su aplicación, para que el Estado pueda elaborar informes sobre la situación de la aplicación de su plan nacional a nivel integrado y comunicar dicha situación a la Comisión.

Por otra parte, el Anteproyecto prevé un proceso de participación pública y social en materia de cambio climático y transición energética a través fundamentalmente del Consejo Social (artículo 7), y exige asimismo poner a disposición de los agentes económicos y sociales implicados, de la ciudadanía y de las propias administraciones públicas, la información del seguimiento y desarrollo de los planes de cambio climático y energía, promoviendo su participación y corresponsabilización (artículo 14.1). En esta línea, y a fin de reforzar el proceso participativo de la ciudadanía, sería interesante establecer, a modo y semejanza de la normativa estatal, y con independencia de las fórmulas de información previstas, algún mecanismo o canal que garantice de forma estable y estructurada la participación del público en general en la toma de decisiones en materia de cambio climático, bajo fórmulas o canales abiertos de comunicación, o bien mediante otro tipo de participación como asambleas municipales.

El título III (“Mitigación del cambio climático y nuevo modelo energético”) desarrolla en su capítulo 1 las medidas de impulso de las energías renovables. El artículo 17 prevé el fomento de instalaciones eólicas, solares, geotérmicas, de gas renovable y el resto de instalaciones de tecnologías renovables, así

como los sistemas de almacenamiento energético mediante ayudas y la aplicación de deducciones fiscales, junto a la simplificación administrativa para la tramitación de las instalaciones de energía renovable. El artículo 18 identifica los proyectos de inversión en energías forales de interés foral. El artículo 19 establece la obligación de las empresas distribuidoras de energía que operen en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de facilitar al Departamento competente los consumos de productos energéticos antes de 1 de junio de cada año, para que el Gobierno identifique las necesidades de adaptación de sus infraestructuras a las demandas de instalaciones de energías renovables y sean tenidas en cuenta en sus planes de inversiones. El artículo 20 se refiere al fomento de la energía hidroeléctrica y el artículo 21 a la energía eólica, indicando que en el Plan Energético de Navarra se determinarán zonas preferentes y de reserva para la instalación de parques eólicos, incluidos los experimentales y la reconstrucción o potenciación de los existentes, teniendo en cuenta el recurso eólico y una serie de factores limitantes. El artículo 22 regula la prohibición de uso de combustibles fósiles en explotaciones agropecuarias, estableciendo que, a partir de 1 de enero de 2030, las demandas térmicas de explotaciones agropecuarias, en explotaciones ganaderas de más de 500 UGM y en invernaderos de más de 3.000 metros cuadrados, deberán ser totalmente abastecidas mediante fuentes renovables o fuentes de calor residual. El artículo 23 señala que las instalaciones de energía solar se ubicarán prioritariamente en suelo urbano y suelo urbanizable. El artículo 24 se refiere al impulso y explotación de instalaciones térmicas de biomasa, precisando que los suministros de biomasa de los edificios de uso residencial y servicios deberán disponer de un certificado que garantice que toda la materia prima que consumen ha sido obtenida y elaborada a una distancia menor de 150 km al punto de consumo o alternativamente el consumo energético de su transporte sea inferior al 20 % de su valor energético. El artículo 25 regula los proyectos de generación renovable con participación local; que son aquellos en los que se acredite que se ha ofrecido la posibilidad de participar en, al menos el 20% de la propiedad del proyecto, a aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, radicadas en el municipio en el que se instale o en municipios limítrofes. El artículo 26 prevé la posibilidad de las administraciones públicas de constituir

un derecho de superficie o espacio sobre patrimonio de su titularidad a favor de comunidades ciudadanas de energía o comunidades energéticas locales para el desarrollo de proyectos de generación de energías renovables o almacenamiento energético, lo que se podrá hacer mediante concurso público reservado para este tipo de entidades o mediante cesión gratuita y directa.

En el capítulo II (“Eficiencia energética en la edificación y en el alumbrado”) el artículo 27 dispone que, a partir del 1 de enero de 2030, en los edificios de uso residencial y terciario de nueva construcción, no se instalarán sistemas térmicos abastecidos con combustibles fósiles, y que todas las calderas de los edificios de uso residencial de vivienda colectiva deberán tener un rendimiento mínimo a carga total de 80% en 2025 y 85% en 2030 sobre el Poder Calorífico Superior, así como que se prohíbe el mantenimiento en posición de apertura continua de las puertas de acceso a locales de uso terciario que dispongan de climatización artificial. Dicho precepto prevé, además, que la climatización de espacios abiertos únicamente será permitida si el consumo energético total de la actividad en la que se integran se realiza mediante el autoconsumo o la contratación de energía renovable certificada. El artículo 28 establece diversas medidas de eficiencia energética en la edificación; a saber: 1) antes del 1 de enero de 2025 todos los edificios de Navarra de uso residencial y terciario deberán tener el certificado de calificación energética registrado en el Registro público de certificados de Navarra, estableciéndose una línea de ayudas durante los años 2022 a 2024; 2) a partir del 1 de enero de 2030 los edificios de vivienda colectiva de Navarra deberán tener la calificación energética clase “C” o superior; 3) antes del 1 de enero de 2026 el Gobierno de Navarra aprobará un Plan de Rehabilitación de la Vivienda de Navarra para alcanzar el objetivo anterior. El artículo 29 regula la eficiencia energética en el alumbrado exterior a fin de favorecer el ahorro, el uso adecuado y el aprovechamiento de la energía, prevenir la contaminación lumínica, minimizar la afección de la fauna silvestre y los posibles riesgos para la salud. Se dispone que todas las instalaciones deberán tener como mínimo la calificación energética “A” según la normativa específica del sector, y que toda iluminación ornamental, publicitaria y comercial deberá permanecer apagada durante el período nocturno en el que disminuya la actividad, así como que antes del 1 de enero de 2030, todas aquellas

instalaciones especiales como seguridad, refuerzo de pasos peatonales, intersecciones en vías urbanas que lo requieran y accesos a autopistas o autovías que lo requieran, deberán disponer de dispositivos de detección de presencia por medio del sistema más fiable disponible en el mercado, incluyendo dispositivos de accionamiento manual.

En el capítulo III (“Movilidad sostenible”), el artículo 30 se refiere a los principios básicos de las políticas de movilidad sostenible y transporte, y a la aprobación del Plan Director de Movilidad Sostenible de Navarra, en el que se establecerán las líneas estratégicas de actuación y los objetivos. El artículo 31 dispone que los municipios de más de 5.000 habitantes, individualmente o de forma conjunta con otros municipios colindantes, adoptarán Planes de Movilidad Sostenible, o actualizarán los existentes en el plazo de tres años. Asimismo, la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, conjuntamente con los municipios integrados en el servicio de transporte, elaborará un Plan de Movilidad Sostenible que abarque el ámbito territorial de la Mancomunidad; e igualmente las Comarcas podrán elaborar también sus Planes de Movilidad Sostenible. Incluyendo en todos los casos, entre otras medidas de mitigación, el establecimiento de zonas bajas de emisiones en los municipios de más de 25.000 habitantes, el fomento de la movilidad activa a pie y en bicicleta, la electrificación de los servicios de transporte público, y la movilidad eléctrica. El artículo 32 establece que en el plazo de dos años los ayuntamientos con una población superior a 25.000 habitantes deberán elaborar, en colaboración con las asociaciones de empresas de transporte y con el resto de agentes interesados, un plan de reducción de emisiones en la distribución urbana de mercancías con vehículos eléctricos o cero emisiones. El artículo 33 dispone que en el plazo de tres años será obligatoria la elaboración de planes de transporte sostenible para las empresas e instituciones con más de 200 personas empleadas en el centro de trabajo, para las grandes superficies comerciales y para los polígonos industriales con más de 200 personas trabajadoras ubicadas en municipios de más de 5.000 habitantes. Dichos planes deberán definir las medidas necesarias para favorecer la movilidad sostenible de su personal en los desplazamientos al lugar de trabajo, reduciendo las necesidades de desplazamiento, priorizando el transporte público colectivo medios autónomos de cero emisiones. El artículo 34 se

refiere a la sustitución de los vehículos de transporte público por vehículos limpios y cero emisiones. En el caso de los taxis, a partir de 1 de enero de 2022 en municipios de más 20.000 habitantes, los vehículos deberán estar catalogados como cero emisiones o ECO. Y en el caso de las VTC, a partir de 1 de enero de 2023. Las administraciones públicas deberán elaborar un plan de transición energética para la progresiva sustitución de los vehículos. El artículo 35 se refiere a las medidas de impulso de la Administración de la Comunidad Foral para la transición energética en el transporte público de mercancías por carretera, y el artículo 36 a la promoción de la movilidad eléctrica y cero emisiones, mediante instalaciones de recarga, campañas, subvenciones y beneficios fiscales.

El capítulo IV describe los objetivos detallados de mitigación del cambio climático en los sectores primario y residuos y en el resto de sectores. En el artículo 37, se trazan las líneas de actuación de transición energética y mitigación del cambio climático en el sector primario, destacando, entre otros, la reducción de emisiones de gas metano y de otros gases de efectos invernadero derivados de los purines; la adecuación de la dimensión de la cabaña ganadera, minimizando las emisiones derivadas de la deyecciones; la sustitución de fertilizantes químicos por orgánicos; la modernización de regadíos que comporten un mejor aprovechamiento del agua. En el artículo 38 se prevé la obligación del Departamento con competencia en medio ambiente de elaborar el plan para el fomento del uso de la madera y la biomasa forestal. En el artículo 39 se obliga a todas las explotaciones agrícolas y ganaderas, cuyo consumo anual sea superior a 1.000 Kwh a implantar en el plazo de cinco años, energías renovables en sus instalaciones, de forma que como mínimo el 15% del consumo eléctrico sea en régimen de autoconsumo, creando para ello un régimen de ayudas. El artículo 40 se refiere a las condiciones de utilización de fertilizantes y de otros nutrientes del suelo, de forma que se ajuste a las necesidades del cultivo, disminuyendo las emisiones de gases de efecto invernadero de su actividad. Y el artículo 41 alude a los objetivos de mitigación en el sector residuos, previendo la elaboración por el Gobierno de Navarra de una Agenda de Economía Circular como instrumento de planificación

El capítulo V (“Instrumentos para la mitigación del cambio climático”) establece, en el artículo 42, la obligación por parte de las empresas con actividad en el territorio de la Comunidad Foral de calcular y publicar la huella de carbono, y de elaborar y publicar un plan de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en un horizonte temporal de cinco años. Se permite contabilizar como reducción de emisiones, las asociadas a inversiones en proyectos de producción energética renovables, las equivalentes a las donaciones realizadas por la entidad al Fondo Climático de Navarra considerando el precio de la tonelada de CO<sub>2</sub> en el mercado de emisiones europeo (EU-ETS) el 1 de enero del año en que se realiza el abono, y las compensaciones certificadas y registradas en el Registro de huella de carbono.

### **Observaciones al título III:**

Las medidas de diversa naturaleza recogidas en los preceptos señalados del título III están alineadas con el objetivo de neutralidad climática y no se hallan alejadas de los objetivos climáticos intermedios establecidos en la UE y a nivel nacional. Los objetivos adoptados por el Consejo Europeo en octubre de 2014 (mediante la aprobación del Marco de Políticas de Energía y Cambio Climático 2021-2030, o Marco 2030), y revisados al alza en 2018, son de reducción de al menos el 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto a 1990 y de penetración de al menos el 32 % de cuota de las energías renovables y del 32,5 % de mejora de la eficiencia energética. Pero la Comisión ha llevado a cabo una revisión al alza de alguna de sus previsiones. En septiembre de 2020, una evaluación de impacto exhaustiva respaldó la propuesta de la Comisión de aumentar el objetivo de reducción de las emisiones netas de la UE para 2030 hasta el 55% como mínimo, en comparación con los niveles de 1990. Y hoy esa reducción interna de las emisiones de gases de efecto invernadero se ha convertido en objetivo vinculante para la Unión en virtud del Reglamento (UE) 2021/1119, del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio (Legislación europea sobre el clima).

España ha fijado un objetivo menos ambicioso en reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, pero algo más ambicioso en lo relativo a energías renovables y eficiencia energética. Según el artículo 3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo de cambio climático y transición, España se propone: a) Reducir en el año 2030 las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 20% respecto del año 1990. b) Alcanzar en el año 2030 una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 35%. c) Alcanzar en el año 2030 un sistema eléctrico con, al menos, un 70% de generación a partir de energías de origen renovable. d) Mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 35%, con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria. Todo ello, sin perjuicio de alcanzar, a más tardar en el año 2050, la neutralidad climática, y el sistema eléctrico basado, exclusivamente, en fuentes de generación de origen renovable.

Por su parte, el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 24 de enero de 2018 de la Hoja de Ruta de Cambio Climático de Navarra, KLINa, fija como objetivo de mitigación alcanzar una reducción de las emisiones totales de GEI -con respecto a las del año 2005- de al menos un 45% para 2030 y un 80 % para el año 2050. Simultáneamente a KLINa el Gobierno aprobó el Plan Energético de Navarra horizonte 2030, en el que asume el compromiso 20/20/20 de la UE (20% reducción de emisiones, 20% mayor eficiencia energética, 20% energía final derivado de energías renovables). Las medidas adoptadas en general en este título III son coherentes con el aumento de ambición en cuanto al objetivo de reducción de emisiones de gases y neutralidad climática antes del 2050 fijados por el Consejo de Europa, y con el objetivo de adaptación que Navarra sea un territorio sostenible y resiliente, y, en principio, nada impide que la Comunidad Foral pueda adoptar normas adicionales con niveles más altos de protección, pero debe tenerse presente, de acuerdo con los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en la referida sentencia 87/2019, que la Comunidad Foral ejerce sus competencias en concurrencia con las competencias exclusivas del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE), y que las Comunidades Autónomas no pueden decidir de

forma asilada e individualmente cómo afrontar el cambio climático o la transición energética, porque solo el Estado se encuentra en posición y tiene las herramientas para decidir y planificar esa transformación, y ello fundamentalmente por la necesaria coordinación con los restantes Estados miembros de la Unión Europea y con la propia Unión, pues en un espacio sin fronteras interiores, solo actuando de manera conjunta puede afrontarse esa transformación. Por otra parte, se debe tener presente Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y evitar caer en el peligro de la fragmentación del mercado nacional que dificulta la competencia efectiva e impide aprovechar las economías de escala, lo que desincentiva la inversión y, en definitiva, reduce la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y el empleo, con el importante coste económico que supone en términos de prosperidad, empleo y bienestar de los ciudadanos.

Sobre la eficiencia energética y rehabilitación de edificios (artículos 27 y 28 del Anteproyecto) conviene tener presente, por una parte, la existencia de los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (los PINIEC) que constituyen, según el artículo 4 de la Ley 7/2021, la herramienta de planificación estratégica nacional que integra la política de energía y clima, y que refleja la contribución de España a la consecución de los objetivos establecidos en el seno de la Unión Europea en materia de energía y clima. No parece que la Comunidad Foral pueda regular esta materia al margen de este marco, por lo que procedería hacer alguna referencia a ello.

Por otra parte, el artículo 8.4 de la Ley 7/2021, dispone que “en un plazo inferior a seis meses desde la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno elaborará un Plan de Rehabilitación de Viviendas y Renovación urbana con el objetivo de mejorar el parque edificado, independientemente de su titularidad, a efectos de cumplimentar los indicadores de eficiencia energética establecidos en el PINIEC y garantizar la integración de dichas actuaciones con el resto de los objetivos de mejora establecidos en la Agenda Urbana Española”. En el Anteproyecto, el plazo otorgado al Gobierno de Navarra para la aprobación de un Plan de Rehabilitación de la Vivienda de Navarra para alcanzar el objetivo previsto de la eficiencia energética en la edificación es bastante más largo (el 1 de enero de 2026). Sería aconsejable prever un

mayor ajuste temporal para procurar una acompasada implementación de las medidas en esta materia.

Sobre las medidas relativas a la movilidad, los objetivos e hitos planteados son coherentes con lo recogido en el análisis detallado de apoyo a la Comunicación de la Comisión de 28 de noviembre de 2018 ("Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra"), en el que se señala que los únicos escenarios compatibles con el objetivo de neutralidad climática a 2050 son aquellos en que las emisiones de los nuevos vehículos ligeros son de 0gCO<sub>2</sub>/km a partir de 2040, así como con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 7/2021, sobre promoción de movilidad sin emisiones, en el que se establece que "La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, en el marco de sus respectivas competencias, adoptarán medidas para alcanzar en el año 2050 un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO<sub>2</sub>, de conformidad con lo establecido por la normativa comunitaria". Por otra parte, los planes de reducción de emisiones y de transporte sostenibles de las empresas e instituciones y en el transporte público se adecuan a las normas europeas, en particular, el Reglamento (UE) 2019/631 y el Reglamento (UE) 2019/1242, relativos, respectivamente, a normas de comportamiento en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> para turismos y vehículos comerciales ligeros nuevos y para vehículos pesados nuevos.

En todo caso habrá que prestar atención al amplio paquete de propuestas legislativas (el llamado Plan "Fit for 55") aprobado por la Comisión Europea el 14 de julio de 2021, para cumplir con el objetivo de reducir un 55% las emisiones para 2030 y alcanzar cero emisiones en 2050. En concreto, se propone, en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> para turismos y furgonetas acelerar la transición hacia una movilidad sin emisiones, al disponer que las emisiones de los vehículos nuevos disminuyan un 55% a partir de 2030 y un 100% a partir de 2035 en comparación con los niveles de 2021.

Como consecuencia de ello, todos los vehículos nuevos matriculados a partir de 2035 serán de cero emisiones. Para velar por que los conductores

puedan repostar o recargar sus vehículos en una red fiable en toda Europa, el Reglamento revisado sobre la infraestructura de los combustibles alternativos exigirá a los Estados miembros que amplíen la capacidad de carga en consonancia con la venta de vehículos de cero emisiones y que instalen puntos de recarga y de repostaje a intervalos regulares en las principales autopistas: cada 60 kilómetros para la recarga eléctrica y cada 150 para el repostaje de hidrógeno.

Por lo demás, el art. 34 del Anteproyecto plantea dudas en cuanto a la diferencia establecida entre los vehículos adscritos a licencias (taxis) y los adscritos a autorización de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC); se da un trato más favorable a los propietarios de estos últimos fijando un plazo de catalogación de con cero emisiones o ECO más amplio, sin que exista aparentemente una justificación muy clara.

El título IV se refiere a la “Adaptación al cambio climático”, y prevé las acciones que el Gobierno de Navarra deberá llevar a cabo para preparar a la sociedad navarra para la adaptación al cambio climático, estableciendo medidas y criterios para la incorporación transversal de la adaptación al cambio climático en todas las esferas de actividad, especialmente en los planes sectoriales del Gobierno de Navarra. Así, en concreto, establece en el artículo 44, las acciones de adaptación al cambio climático en el medio natural, en el artículo 45, las acciones de adaptación al cambio climático en el medio rural, en el artículo 46 las acciones de adaptación al cambio climático en el medio urbano, y en el artículo 47 las acciones de adaptación al cambio climático en material de planificación y gestión del ciclo integral del agua de uso urbano.

Por otra parte, el Anteproyecto contempla, en el artículo 48, las situaciones de pobreza energética, entendiéndose que existe “vulnerabilidad económica” “cuando se carezca de renta y patrimonio suficientes en los términos que reglamentariamente se establezca”. El mencionado artículo dispone que las administraciones públicas establecerán con las compañías de suministro de agua potable, de electricidad y de gas mecanismos de protección de las personas y unidades familiares en situación de

vulnerabilidad económica, de forma que se garantice en toda circunstancia la continuidad de dichos suministros. Se añade que el Gobierno aprobará en colaboración con las entidades locales, el reglamento en el que se establezca los mecanismos de compensación y garantía necesario para hacer frente a la pobreza energética de los sectores de población más vulnerables; y que las empresas distribuidoras y comercializadoras de electricidad, de agua potable, y de gas no podrán interrumpir los suministros a las personas o a las familias en situación de vulnerabilidad económica, en los términos que reglamentariamente se establezcan. El título IV se cierra con el artículo 49, que prevé la adopción por el Gobierno de Navarra de medidas de adaptación en aras de la protección de los sectores de población potencialmente más vulnerables a los efectos del cambio climático.

#### **Observaciones al título IV:**

Se trata de medidas que tienen por objetivo minimizar los previsibles riesgos asociados a los efectos del cambio climático en los medios natural, rural y urbano de la Comunidad Foral de Navarra, y las afecciones a la salud de las personas, a la biodiversidad, a los sistemas forestales, a la producción agrícola y ganadera, a las infraestructuras y a la actividad económica en general derivadas de dichos riesgos. Medidas a las que, desde el punto de vista de la legalidad, nada cabe objetar. Únicamente cabe recordar que esas medidas de adaptación al cambio climático deberán estar enmarcadas en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), que constituye el instrumento de planificación básico para promover la acción coordinada y coherente frente a los efectos del cambio climático en España. Además, según lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 17 de la Ley 7/2021, el PNACC debe ser aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta de la persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y previa puesta en común con las Comunidades Autónomas a través de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático. En consecuencia, no estaría de más indicar en el Anteproyecto que las referidas medidas de cambio climático se adoptarán y aplicarán teniendo presente el PNACC.

En lo que respecta a la pobreza energética, se han de hacer dos observaciones: una, en el sentido de que se trata de una iniciativa muy importante que ha de ponerse en relación con los objetivos nacionales indicativos de reducción de pobreza energética dentro de los planes nacionales integrados de energía y clima de los Estados miembros, que son los que deberán evaluar el número de hogares que se encuentran en esta situación, incluyendo un calendario de los plazos de cumplimiento de dichos objetivos, según el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima; y dos, la remisión al desarrollo reglamentario que contiene el apartado 3 del artículo 48 del Anteproyecto, suscita serias dudas de legalidad en los términos tan abiertos en que se hace la regulación de la obligación que pueda imponerse a las empresas distribuidoras y comercializadoras de electricidad, de agua potable y de gas, de no proceder a la interrupción del suministro eléctrico a las personas o familias en situación de vulnerabilidad económica, por cuanto podría contravenir la regulación que con carácter básico se ha establecido en el artículo 52.3 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, modificado por el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, y la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos. A este respecto el Tribunal Constitucional tiene declarado en la sentencia 62/2016, de 17 de marzo, que:

*«...los arts. 52.3 LSE y 88.3 LSH,... establecen las condiciones en las que podrá ser suspendido el suministro de energía eléctrica o el de combustibles gaseosos, en el caso del sector eléctrico, a los consumidores acogidos a precios voluntarios para el pequeño consumidor o a tarifas de último recurso, y, en el caso del sector de hidrocarburos a los consumidores privados sujetos a tarifa, cuando hayan transcurrido al menos dos meses desde que les hubiera sido requerido fehacientemente el pago, sin que el mismo se hubiera hecho efectivo. Tales preceptos establecen derechos y obligaciones para los consumidores y empresas suministradoras, estableciendo un régimen homogéneo que asegura un tratamiento común en cuanto a las consecuencias derivadas del impago del suministro eléctrico y de gas en todo el territorio nacional. Dicho régimen normativo por su carácter esencial en la configuración de la posición de los intervinientes y por definir el estatus de uno de los sujetos que actúan en el sector eléctrico*

*y gasista, dada la importancia de tales sectores para el conjunto de la economía nacional y para la totalidad de los otros sectores económicos y la vida cotidiana, no puede por menos de calificarse normativamente como básico. Si a ello añadimos, además, que dicha regulación se refiere al contenido y a la continuidad de la garantía del suministro, es indudable su dimensión básica desde una perspectiva material (STC 18/2011, FJ 8). En tal sentido, también podemos afirmar que el art. 52.3 LSE “encaja con naturalidad en el concepto de bases del sector eléctrico en la medida en que se relaciona con uno de los principios que lo rige, el de garantía del suministro, que, en este caso, es absoluta, como ya hemos indicado” (STC 32/2016, FJ 13)».*

Por tanto, se ha reconocido al Estado la regulación de derechos y obligaciones para los consumidores y empresas suministradoras, estableciendo un régimen homogéneo que asegura un tratamiento común en cuanto a las consecuencias derivadas del impago del suministro eléctrico y de gas en todo el territorio nacional. Y aunque son amplias las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia, a quienes se atribuye el establecimiento de ayudas respetuosas con el sistema de costes e ingresos regulados a nivel estatal, en diferentes modalidades, destinadas a garantizar el suministro eléctrico a las personas que se encuentren en dificultad económica, la concreta actuación de la no interrupción de los suministros por las empresas distribuidoras y comercializadoras de electricidad y de gas, se encuadraría en este tratamiento común e integrado de las consecuencias derivadas del impago del suministro eléctrico y del gas en todo el territorio nacional.

Por lo que respecta al artículo 49 del Anteproyecto relativo a la adaptación en materia de salud y sectores sociales vulnerables, es preciso llamar la atención sobre el hecho de que los objetivos ambiciosos marcados por el Anteproyecto pueden suponer costes o riesgos adicionales. No se oculta que puede haber colectivos, sectores, empresas y territorios que resulten damnificados por el proceso de transición a una economía baja en emisiones de carbono, y que ello incluso puede afectar, en un primer momento, al empleo, destruyendo puestos de trabajo. El artículo 49 centra su atención casi exclusivamente en los efectos del cambio climático sobre la salud, que es el bien primordial que se debe preservar y tener en consideración, pero no presta apenas atención a los posibles efectos sociales

y laborales que pueda tener el cambio climático y la transición energética promovida por el propio Anteproyecto. En este sentido, la transición a una economía descarbonizada requiere también contemplar, como lo hace la Ley 7/2021, de 20 de mayo, cambio climático y de transición energética, en su artículo 27, medidas que faciliten una transición justa para los colectivos y áreas geográficas más vulnerables, para que la transición a un modelo productivo sea socialmente beneficiosa y no se traduzca en un incremento de las tasas de desempleo. Por ello, sería conveniente crear desde el Anteproyecto una estrategia de transición propia como instrumento clave para neutralizar los potenciales efectos negativos y optimizar las oportunidades de empleo que una economía baja en emisiones pueda generar.

El título V aborda cuestiones relativas a la “Administración sostenible”. El Capítulo I se ocupa de las “Actuaciones generales” y establece en su artículo 50 la necesidad de las administraciones públicas de adoptar pautas y obligaciones para la acción ejemplarizante, en particular, la de adoptar las medidas para un consumo propio de bienes y productos con una menor huella de carbono y la de incorporar en los procedimientos de elaboración de leyes forales, decretos y otros instrumentos de planificación territorial y sectorial, la perspectiva climática. El artículo 51 se refiere a las obligaciones y movilización de recursos de las administraciones públicas, estableciendo la obligación de adoptar las medidas de reducción de emisiones y de adaptación que resulten necesarias, proponiendo objetivos y actuaciones necesarias para alcanzarlos. En este sentido, el Gobierno de Navarra y sus entidades dependientes, así como las entidades locales que presten servicios a poblaciones de más de 10.000 habitantes deberán establecer y aprobar una hoja de ruta del compromiso de reducción y compensación de emisiones, de forma que se alcance la neutralidad en carbono en el ámbito de su actividad a más tardar el 31 de diciembre de 2040, con un punto intermedio de reducción o compensación de emisiones del 50% respecto de las del año 2021 para el 31 de diciembre de 2030. Los municipios de más de 5.000 habitantes estarán obligados a disponer de su propio plan de acción de cambio climático en el plazo de dos años. El artículo 52 alude a las acciones en materia de gestión de sumideros de carbono. El artículo 53 determina que, en las actuaciones de cooperación al desarrollo, se incluya de manera transversal la sostenibilidad

medioambiental. El artículo 54 establece la obligación de realizar un inventario de edificios y una evaluación de la huella de carbón, disponiendo que el Gobierno de Navarra y sus entidades dependientes, deberán realizar antes del 30 de junio de 2024, la evaluación de huella de carbono en el ámbito de su actividad como mínimo con alcances 1 y 2. El artículo 55 obliga a las administraciones públicas a presentar auditorías energéticas respecto de edificios, alumbrados públicos municipales e infraestructuras en un plazo máximo de dos años, excepto en el caso de edificios con una instalación de potencia térmica superior a 400KW cuyo certificado energético sea inferior a “B” en términos de energía o de emisiones de CO<sub>2</sub>, que han de presentarlo en un plazo máximo de cuatro años. En dicho artículo se establece, además, que en cada administración pública de la Comunidad Foral se implantará la figura de la gestora o gestor energético con la función de realizar un seguimiento del consumo energético y proponer medidas destinadas a conseguir la eficiencia energética y la producción de energías renovables en los edificios.

Asimismo, el artículo 56 regula los planes de actuación energética para la reducción de la dependencia de combustibles fósiles, disponiendo que en el plazo de 2 años, las administraciones públicas y sus organismos públicos vinculados deberán diseñar y ejecutar, en los plazos establecidos, planes de actuación energética de carácter plurianual en los que realicen un diagnóstico de la situación y fijen estrategias de actuación para la reducción de la dependencia de combustibles fósiles, incorporando, bien un objetivo para los edificios e infraestructuras de las que sean titulares de reducción de consumo energético del 25 % en el horizonte 2027, o bien una certificación energética con una calificación “A” en todos sus edificios, o bien una auditoría favorable que justifique razonadamente la imposibilidad de alcanzar unas ratios de consumo energético inferiores a los establecidos para la calificación “A” en su correspondiente tipología, así como un calendario de instalación de sistemas de aprovechamiento de energías renovables en sus edificios, debiendo plantearse el objetivo de que se cubra al menos el 25 % del consumo total energético de los edificios de cada administración antes del 2030, el 50% al menos antes del 2035 y el 100% antes del 2040, a partir de la instalación de energía fotovoltaica con un mínimo del 30% de la superficie disponible de las

cubiertas de cada administración antes del 2030, el 50% antes del 2035 y el 100% antes del 2040. Por otro lado, se prevé que a partir de 1 de enero de 2030, y sin perjuicio de lo que se establezca en la normativa vigente en materia de arrendamientos urbanos, las administraciones públicas y sus organismos públicos vinculados únicamente podrán arrendar inmuebles para su propio uso que tengan la consideración de edificación con consumo de energía casi nulo conforme a la versión vigente en 2030 del Código Técnico de la edificación; y que los contratos de arrendamiento en vigor no podrán prorrogarse más allá de 2030, quedando exentos de esta obligación los arrendamientos de inmuebles en localidades donde no haya disponible en alquiler inmuebles de las características requeridas de consumo de energía casi nulo y los alquileres de locales de superficie inferior a 60 m<sup>2</sup>. A partir de 2025 el 50% de la energía eléctrica consumida por la administración de la Comunidad Foral, las entidades locales y sus organismos públicos deberá ser certificada como 100% de origen renovable (clasificación “A”) y a partir de 2030, toda la energía eléctrica consumida deberá ser 100% renovable (clasificación “A”). Por último, el artículo 57 regula los puntos de recarga de vehículos eléctricos de uso general, obligando a todas las entidades locales de más de 1.000 habitantes a disponer en su término municipal, en el plazo de dos años, de al menos un punto de recarga de al menos 7,4 KW de uso general público por cada mil habitantes y de al menos un punto de recarga por cada mil habitantes que permita la recarga de ciclomotores, bicicletas eléctricas y otros vehículos de movilidad personal. Asimismo, se impone la obligación, antes de 1 de enero de 2025, de todos los aparcamientos de uso público de disponer de al menos una plaza de aparcamiento con un punto de recarga de vehículo eléctrico por cada 40 plazas, y de todos los aparcamientos de camiones de uso público de más de 100 plazas de aparcamiento, de disponer de al menos de una plaza con un punto de recarga eléctrica por cada 10 plazas para poder mantener en funcionamiento el semirremolque frigorífico.

El capítulo II se refiere a la movilidad sostenible en la Administración, regulando en su único artículo 58 el uso de modos sostenibles y combustibles alternativos en vehículos propios. Se prevé que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley Foral, el 100 % de los vehículos ligeros (M1, M2,

N1 y N2) que se adquirieran por las entidades del sector público serán de cero emisiones o emisiones neutras en carbono, y que los edificios de nueva construcción de titularidad pública con plazas de aparcamiento deberán contar con puntos de recarga de vehículos eléctricos y de espacios para facilitar el uso y aparcamiento de bicicletas, así como de planes de movilidad para los desplazamientos al trabajo para minimizar los desplazamientos en vehículos motorizados. Por último, se establece que en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley foral, las administraciones públicas y organismos públicos vinculados elaborarán planes de movilidad para los desplazamientos al trabajo y por motivos de trabajo para todos sus centros de trabajo que cuenten con más de 50 trabajadores y trabajadoras, que fomenten el desplazamiento a pie, el uso de bicicletas o similares, el transporte compartido, el transporte colectivo en autobús o bonos de transporte público entre sus personas empleadas y minimicen los desplazamientos en vehículos motorizados.

#### **Observaciones al título IV:**

Haciendo una valoración del contenido normativo del Título V, cabe destacar, por lo que respecta a los objetivos y contribuciones cuantitativas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por parte del Gobierno de Navarra y sus entidades dependientes, así como por las entidades locales, que el artículo 51 fija unos objetivos con claridad para las entidades locales que presten servicios a poblaciones de más de 10.000 habitantes, pero contrasta con la falta de precisión para las entidades de más de 5.000 habitantes.

En cuanto a la exigencia relativa a los planes de actuación energética para la reducción de la dependencia de combustibles fósiles regulada en el artículo 56, que fija un objetivo para los edificios e infraestructuras y un calendario de las instalaciones de sistemas de aprovechamiento de energías renovables, parece obligado entender que habrá de ser coherente con los objetivos que marque el Gobierno de la nación en el previsto Plan de Rehabilitación de Viviendas y Renovación urbana a efectos de garantizar la integración de los objetivos de eficiencia energética establecidos en el PNIEC

y con el resto de objetivos recogidos en la estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE) (artículo 8 de la Ley 7/2021). En este sentido, y sin perjuicio de las competencias que corresponden en esta materia a la Comunidad Foral, no estaría de más incluir alguna mención de que los planes deben ser coherentes con el PNIEC.

En ese mismo artículo 56, en el apartado 4 in fine, cuando refiere que “Los contratos de arrendamiento en vigor no podrán prorrogarse más allá del 2030.”, convendría, para mayor claridad, añadir, tras la palabra “vigor”, la frase *“que no tengan la consideración de edificación con consumo de energía casi nulo”*, de forma que se indique: *“Los contratos de arrendamiento en vigor, que no tengan la consideración de edificación con consumo de energía casi nulo, no podrán prorrogarse más allá del 2030”*.

Con el objetivo de garantizar la existencia de infraestructura de recarga eléctrica suficiente, el artículo 57 establece compromisos para las entidades locales de más de 1.000 habitantes de disponer de puntos de recarga, bien en su término municipal, bien en infraestructuras de servicios públicos, o bien en aparcamientos de uso público, de titularidad pública o privada, en unos plazos determinados de tiempo. Conviene llamar la atención sobre la necesidad de poner en relación dicho precepto con lo dispuesto en el artículo 15.10 de la Ley 7/2021, en virtud del cual, “antes del 1 de enero de 2023, todos los edificios de uso distinto al residencial privado que cuenten con una zona de uso aparcamiento con más de veinte plazas, ya sea en el interior o en un espacio exterior adscrito, deberán cumplir la exigencia relativa a las dotaciones mínimas para la infraestructura de recarga de vehículos eléctricos que establezca el Código Técnico de edificación”. Añadiéndose que: “Reglamentariamente se regularán las obligaciones relativas a la instalación de puntos de recarga de vehículo eléctrico en aparcamientos no integrados en edificaciones”.

Por lo demás, en el artículo 56 y en cada ocasión que se aluda a la certificación energética con una calificación A, procedería poner la letra A entre comillas: “A”.

El título VI hace referencia a la “Inspección, seguimiento y régimen sancionador”, regulando en el capítulo I el control y el ejercicio de la función inspectora, así como el deber de colaboración. El artículo 59 establece el deber de las administraciones públicas de Navarra de velar por el cumplimiento de lo establecido en la ley foral y atribuye a los Departamentos con competencia en medio ambiente el ejercicio de la función inspectora. Por su parte, el artículo 60 prevé el deber de las entidades y personas afectadas de colaboración necesaria al personal inspector a fin de permitirle realizar los exámenes y comprobaciones, facilitando el acceso adecuado y seguro del personal inspector a las fincas, instalaciones, dependencias y vehículos objeto de control, y proporcionando la información y documentación requerida.

En el capítulo II se desarrolla el régimen sancionador, regulando en el artículo 61 el ejercicio de la potestad sancionadora. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponderá a los órganos del Departamento competente en materia de medio ambiente y serán responsables de la comisión de las infracciones previstas las personas físicas o jurídicas que realicen las acciones u omisiones que constituyan infracción de los deberes jurídicos establecidos en la Ley. En el supuesto de que el sujeto presuntamente responsable sea un ente público se le requerirá para que en un plazo no inferior a un mes adopte las medidas correctoras adecuadas para el cumplimiento de la normativa; transcurrido el plazo sin que se haya corregido la situación o justificado el incumplimiento, se podrá iniciar o continuar el procedimiento sancionador.

El artículo 63 tipifica las infracciones, clasificándolas en muy graves, graves y leves.

1. Se considera infracción muy grave el incumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero establecidos en los planes de reducción de energía y huella de carbono cuando dichas emisiones superen en un 100 % el indicador permitido.

2. Tienen la consideración de graves:

a) El incumplimiento de los objetivos de reducción de consumos energéticos y emisiones de gases de efecto invernadero establecidos en los planes de reducción de energía y huella de carbono, cuando dichas emisiones superen en un 50 % el indicador permitido

b) La falta de información o la obstaculización por parte de los operadores del sistema eléctrico y de combustibles fósiles sobre los consumos energéticos según los requerimientos de esta ley foral.

c) La negativa a permitir el acceso a los servicios públicos de inspección o los organismos de control autorizado, cuando se impidan u obstaculicen las actuaciones que les encomiende esta ley foral o su desarrollo reglamentario.

d) La expedición de certificados, informes, actas, memorias o proyectos técnicos, o cualquier otra documentación que están obligados a elaborar o presentar los sujetos privados en los términos de esta ley foral cuyo contenido no refleje deliberadamente la realidad o contenga datos falsos.

e) El reflejo de manera deliberadamente incompleta, o con resultados falsos o inexactos, de los hechos constatados en las inspecciones, las pruebas o ensayos efectuados por los organismos de control autorizados en cumplimiento de sus funciones de inspección en materias reguladas en esta ley foral.

### 3. Se consideran leves:

a) El incumplimiento de los objetivos de reducción de consumos energéticos y emisiones de gases de efecto invernadero establecidos en los planes de reducción de energía y huella de carbono, cuando dichas emisiones no superen en un 25% el indicador permitido y la persona responsable haya sido previamente advertida por los servicios públicos de inspección.

b) El incumplimiento del deber de presentar los cálculos de huella de carbono, los planes de reducción de energía y de huella de carbono y su seguimiento según se defina por parte de las autoridades competentes.

c) El encendido de iluminación ornamental, publicitaria y comercial en horario de flujo reducido.

d) La no presentación de las auditorías energéticas y planes de actuación energética en la forma y plazos establecidos en esta ley foral.

e) La falta de colaboración con los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en la aportación de datos fundamentales para el ejercicio de su función estadística.

f) La falta de colaboración con los servicios públicos de inspección, así como la negativa a facilitar la información requerida por las administraciones públicas, cuando no comporte infracción grave.

g) Cualquier otro incumplimiento de los requisitos, de las obligaciones o de las prohibiciones establecidas en esta ley foral o en la normativa que la desarrolle que no esté tipificado como infracción grave o muy grave.

El artículo 64 se refiere a las sanciones y establece que las infracciones previstas se sancionan del siguiente modo: a) Las muy graves con multa de 100.001 euros a 1.000.000 euros; b) las graves con multa de 15.001 a 100.000 euros; y c) las leves con multa de 600 a 15.000 euros o apercibimiento. También se podrán imponer otras sanciones como: a) el cierre de la actividad o instalación productora de energía o de emisiones de gases de efecto invernadero por un periodo de 3 años en caso de infracciones muy graves o de 1 año en el resto de casos; b) la inmovilización de vehículos o de maquinaria por un periodo no superior a un año; c) la suspensión del derecho a obtener subvenciones o ayudas públicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra por un periodo de 1 a 3 años. Para la gradación de la cuantía de las sanciones se tendrá en cuenta, con carácter general, las circunstancias modificativas de la responsabilidad establecidas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. También se prevé que cuando la sanción no cumpla la función de prevención que le es propia, atendiendo a la capacidad económica y motivadamente, se pueda imponer una multa de hasta el 10% del volumen de negocio en el último

ejercicio del sujeto por infracciones muy graves y una multa de hasta el 5% del volumen de negocio por infracciones graves.

El artículo 65 alude a la prescripción de las infracciones y sanciones, disponiendo que las infracciones muy graves prescribirán a los cinco años, las graves a los tres años y las leves al año; las sanciones impuestas por infracciones muy graves prescribirán a los cinco años; las impuestas por infracciones graves a los tres años y las impuestas por infracciones leves al año. Se contempla en el artículo 66 la posibilidad de que las personas jurídicas presuntamente responsables o las sancionadas puedan solicitar la sustitución de la sanción de multa por una prestación ambiental de restauración, conservación o mejora que redunde en beneficio del medio ambiente. El artículo 67 señala que las sanciones de multa se integrarán en la partida de Presupuestos Generales de Navarra denominada “Fondo Climático de Navarra. Sanciones en materia de cambio climático y transición energética”.

El artículo 68 regula el procedimiento sancionador, indicando que las sanciones correspondientes por la comisión de infracciones en materia de medio ambiente y transición energética se impondrán previa instrucción del correspondiente procedimiento y de acuerdo con lo previsto en la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; y que el plazo máximo para dictar y notificar la resolución expresa en el procedimiento sancionador será de un año, contado desde la fecha en que se adopte la resolución administrativa por la que se incoe el expediente, permitiéndose al órgano competente para resolver la ampliación de dicho plazo siempre que no exceda de la mitad del inicialmente establecido. Finalmente, el artículo 69 determina los órganos competentes, señalando que la resolución de los procedimientos sancionadores corresponderá a la persona que ostente la dirección general con competencias en medio ambiente cuando se trate de infracciones leves o graves, y a la persona que sea titular del Departamento con competencia en materia de medio ambiente cuando se trate de infracciones muy graves. No obstante, cuando se trate de

infracciones muy graves que conlleven multa de cuantía superior a 200.000 euros, la competencia corresponderá al Gobierno de Navarra.

### **Observaciones al título VI:**

En principio, la regulación contenida en el referido título VI, no plantea problemas de legalidad, aunque suscita dudas el doble régimen sancionador establecido. Cuando las conductas infractoras las llevan a cabo operadores privados no se contempla la adopción de medidas correctoras con carácter previo al inicio del procedimiento sancionador; sin embargo, cuando el sujeto presuntamente responsable es un ente público, solo una vez transcurrido un plazo no inferior a un mes sin adoptar medidas correctoras, se inicia o se continúa el procedimiento sancionador. No parece que muy justificado este desigual trato dispensado a los operadores privados.

Por lo demás, en cuanto al art. 64.4 del Anteproyecto relativo a la “gradación” de la cuantía de las sanciones, y sin perjuicio de que quizás la palabra más adecuada sea “graduación”, la referencia a “las circunstancias modificativas de la responsabilidad establecidas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, resulta demasiado genérica, y debería recogerse, al menos, el artículo 29 donde se concretan esos criterios de graduación, aunque en aras del principio de proporcionalidad y de la seguridad jurídica sería recomendable concretar con mayor precisión los criterios de graduación.

El Anteproyecto de ley foral contiene otras disposiciones:

1) Tres disposiciones adicionales: la primera establece que el Gobierno de Navarra efectuará cada cuatro años un informe de evaluación del desarrollo de la ley que deberá ser sometido a valoración por la Comisión de Cambio Climático y Transición Energética y por el Consejo Social de Cambio Climático y Transición Energética para su remisión al Parlamento de Navarra; la segunda, dispone que el Gobierno de Navarra pondrá a disposición de las Entidades Locales y de la ciudadanía un servicio de asesoramiento, así como los medios económicos suficientes para garantizar el correcto cumplimiento de los objetivos previstos en la ley; la tercera, habilita al Gobierno para fijar el

procedimiento de transición, cierre o sustitución de las centrales térmicas existentes en Navarra en el marco de la normativa básica estatal.

### **Observaciones a las disposiciones adicionales:**

La previsión recogida sobre la valoración ex post del desarrollo de la ley foral resulta importante y merece un juicio positivo porque permitirá conocer la eficacia de la norma, esto es, en qué medida se han conseguido los fines pretendidos con su aprobación, y valorar, en su caso, los efectos no previstos, así como preparar informes de progreso en lo relativo a metas, objetivos y contribuciones establecidos en sus propios planes. Faltaría precisar los criterios conforme a los cuales se llevará a cabo dicha evaluación y, sobre todo, establecer una exigencia de revisión periódica en el contexto de la revisión que dispone el artículo 6, apartado 2 del Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 (Legislación europea sobre el clima), para seguir avanzando hacia la consecución de neutralidad climática y hacia logros en la adaptación. Por otra parte, esa evaluación debería hacerse de forma conjunta con los demás elementos que conforman los planes nacionales integrados de energía y clima, en particular el PNIEC y la Estrategia de Transición Justa, así como la Estrategia de descarbonización a 2050 de la Economía Española, que son los elementos fundamentales de la regulación europea sobre cambio climático, previstos en el Reglamento (UE) 2018/1999 de Gobernanza. Sería conveniente suplir el déficit que supone que la ley foral no haya previsto una acción coordinada o formas de integración con la estrategia nacional para complementar y reforzar eficazmente las medidas forales.

2) Una disposición derogatoria única, por la que quedan derogadas todas las normas que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente ley foral; y en particular, la Ley Foral 10/2005, de 9 de noviembre, de ordenación del alumbrado para la protección del medio ambiente y el Decreto Foral 199/2007, de 17 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la referida Ley Foral.

### **Observación a la disposición derogatoria:**

No se aprecia ilegalidad alguna. No obstante, debería hacer asimismo alguna referencia al resto de normas que resultan modificadas por el Anteproyecto y que vienen referenciadas en las disposiciones finales.

3) Ocho disposiciones finales: la primera de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra en lo relativo al impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica a fin de que el impuesto sobre los vehículos de tracción mecánica se determine con base en las emisiones generadas por los citados vehículos; la disposición adicional segunda, de modificación de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad; en el que, por un lado, se añade un párrafo cuarto al artículo 166 relativo a la venta de productos maderables y leñosos, mediante concurso, con base en la mejor oferta calidad precio, al que se podrán incorporar criterios de carácter social y/o medioambiental; y, por otro lado, se modifica el apartado 1.b) del artículo 170; la disposición final tercera, de modificación del artículo 19 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, que contempla una serie de aspectos relacionados con el Plan de Contratación Pública Verde, como la incorporación a los modelos de pliegos de los contratos de criterios energéticos y climáticos, o la elaboración del Plan siguiendo los criterios de contratación ecológica de la UE establecidos en la COM (2008) 400 final “Contratación pública para un medio ambiente mejor”; asimismo se prevé que en la contratación y en la ejecución de obras públicas se especificarán las características y porcentajes de los materiales certificados y reciclados que se tengan que utilizar para cada uno de ellos, en función del tipo a realizar. Se modifica también el artículo 27 en el sentido de exigir que en los eventos públicos será necesario incluir las acciones o medidas que se van a implementar para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, y el cálculo de la huella de carbono de aquellos que se celebren en espacios acotados cuyos aforos superen las 2.000 personas o alberguen en una jornada a más de 2.000 personas; la disposición final cuarta, de modificación del artículo 69 de la Ley Foral 14/2006, de 11 de diciembre, de cooperativas de Navarra; la disposición adicional quinta, de modificación de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra en la que se añaden un nuevo artículo 55 bis y un nuevo artículo 55 ter sobre

aprovechamientos maderables o leñosos y productos destinados a la generación de dendroenergía; disposición adicional sexta, de modificación de la Ley Foral 19/1997, de 15 de diciembre, de Vías pecuarias de Navarra; disposición adicional séptima, de habilitación al Gobierno de Navarra para el desarrollo reglamentario; y disposición adicional octava, de entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín oficial de Navarra excepto en lo relativo al régimen sancionador que se producirá a partir de los tres años de la entrada en vigor de la Ley Foral.

### **Observaciones a las disposiciones finales:**

Respecto de las normas directamente afectadas por el Anteproyecto, que han quedado referenciadas en las disposiciones finales, únicamente merece algún comentario adicional la disposición final tercera, de modificación del artículo 19 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, que recoge una serie de aspectos relacionados con el Plan de Contratación Pública Verde. Habida cuenta que la Comunidad Foral tiene competencia legislativa exclusiva en materia de contratación pública recogida en el artículo 49.1.d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral (LORAFNA), y que cuenta con una Ley Foral específica sobre la materia (Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos que es receptiva a las cuestiones medioambientales, y siendo que se trata de disposiciones relativas a la contratación pública, tal vez lo más adecuado hubiera sido introducir los cambios directamente en la propia Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos y no en el artículo 19 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, evitando, de esta manera la superposición de tres leyes sobre una misma materia.

Por último, el Anejo I, Definiciones, incluye un glosario de términos y definiciones, que no suscita ninguna cuestión de legalidad.

### **III CONCLUSIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Navarra considera que el Anteproyecto de Ley Foral de cambio climático y transición energética resulta conforme al ordenamiento jurídico en los términos indicados en el dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.