



INFORME JURÍDICO

A: CONSEJERA DE DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE.

De: SECRETARIA GENERAL TECNICA

Objeto: ANTEPROYECTO DE LEY FORAL DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

I. ANTECEDENTES

Por el Servicio de Economía Circular y Cambio Climático se presenta el Anteproyecto de Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética, acompañado de las memorias e informes preceptivos.

Se debe tener en cuenta, que en el año 2018 se inició la tramitación del anteproyecto de la Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética, habiéndose realizado los trámites de consulta pública previa y un proceso de participación sobre el borrador del anteproyecto de la ley foral.

El 4 de junio de 2018 se publicó en el portal de Gobierno Abierto el documento Consulta Previa, que estuvo abierto a aportaciones hasta el 29 de junio.

Posteriormente, las Direcciones Generales de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y de Industria, Energía e Innovación elaboraron un primer borrador entre el 1 de julio y el 20 de septiembre de 2018.

Los contenidos de ese primer borrador fueron trasladados a todas las Direcciones Generales y Servicios de Gobierno de Navarra, resultando el borrador del anteproyecto que fue publicado en el portal de Gobierno Abierto el 12 de marzo de 2019.



Además, las Direcciones Generales de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y de Industria, Energía e Innovación establecieron el calendario de sesiones de participación pública distribuidas por todo el territorio de Navarra.

Tras las elecciones de junio de 2019, y de acuerdo al Acuerdo Programático para el Gobierno de Navarra en la legislatura 2019- 2023, que establece en su Bloque Programático de Medio Ambiente, en materia de Sostenibilidad, Medioambiente y Economía Verde, *aprobar en el primer año de legislatura la Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética, herramienta indispensable para hacer frente a los retos de futuro y de apoyo al planteamiento de Horizonte Verde, en consonancia con el Marco Estratégico de Energía y Clima de ámbito estatal*, se retoma la tramitación del anteproyecto de la citada Ley Foral conservando los trámites de consulta pública previa. En este sentido, el artículo 133 de la Ley Foral Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, establece la consulta pública previa como facultativa para los anteproyectos de ley.

Por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 5 de febrero de 2020, se designa 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, 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. Asimismo, en el apartado segundo se establece que lo dispuesto en el punto precedente se llevará 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.

Tramitado el anteproyecto de Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética, procede emitir el presente informe jurídico, en el que se analizan las cuestiones relativas a la tramitación del anteproyecto y de las materias competencia del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente. En concreto, no se ha analizado el contenido del *“Capítulo I. Impulso de las energías renovables”* y *“Capítulo II. Eficiencia Energética en la edificación y en el alumbrado exterior”* del *Título III. Mitigación del Cambio Climático y Nuevo modelo Energético*,



dado que dichos artículos se dictan al amparo de la competencia exclusiva de la Comunidad Foral de Navarra, en materia de instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte no salga del territorio de Navarra y su aprovechamiento no afecte a otro territorio del Estado, todo ello sin perjuicio de la legislación básica del Estado sobre el régimen minero y energético conforme a lo establecido en el artículo 44.6 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente dedica su Título IV a la Iniciativa legislativa y la potestad normativa del Gobierno de Navarra, título que ha sido modificado por la Ley Foral 9/2019, de 4 de marzo. Las premisas establecidas en dicho título se completan con las previstas 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, que regula en el Título VII la elaboración de normas con rango de ley foral y reglamentos.

2. El artículo 132 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 establece que el procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley foral y proyectos de decretos forales se inicia en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción del texto de la propuesta de disposición, y 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.

En el presente caso se trata de un anteproyecto en el que la competencia corresponde, de manera compartida, al Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial con competencia en fomento de las energías renovables, el ahorro, la eficiencia energética y la gestión inteligente de la energía, y al 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 en ambas materias.



De tal modo, 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.

3. El anteproyecto de Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética, se ha elaborado y tramitado sobre la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en la gestión en materia de protección del medio ambiente (competencia exclusiva conforme a lo establecido en el artículo 148.9.ª de la Constitución Española) y en 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).

Además, el artículo 57 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra establece que en el marco de la legislación básica del Estado corresponde a Navarra el desarrollo legislativo y la ejecución de entre otras materias, medio ambiente y ecología.

Estas competencias han sido recientemente avaladas por el Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia 100/2020, de 22 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1893-2019 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, de tal modo que el Tribunal Constitucional falla a favor de la constitucionalidad del precepto legal foral que establece limitaciones progresivamente más estrictas al uso de bolsas de plástico.

Es importante destacar que no existía a nivel europeo ni a nivel estatal una norma de referencia en cambio climático y transición energética. Tal y como se indicó en su momento, en el momento de aprobarse una norma de carácter básico se deberá estar a lo dispuesto en la misma, de tal manera que 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. En este sentido, señalar que no se han identificado artículos que contradigan lo dispuesto en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética de España recientemente aprobada en el Congreso



de los Diputados, y que se ha modificado el artículo relativo al cálculo de la Huella de Carbono con el fin de ajustarse a lo dispuesto en la misma.

Por otra parte, es importante destacar que, si bien sobre la competencia en la gestión en materia de protección del medio ambiente y de manera transversal, se afecta a otros ámbitos competenciales en los que la Comunidad Foral también tiene competencia.

Tal y como se recoge en la exposición de motivos, *“El carácter transversal del cambio climático, determina que la acción de las administraciones públicas deba desarrollarse mediante otros títulos competenciales de la Comunidad Foral que aluden a materias que pueden verse afectadas. Áreas y ámbitos como la agricultura, la ganadería, los recursos hídricos, la energía, la vivienda, el urbanismo, la movilidad, la salud, el turismo, los sectores industriales, las infraestructuras, la gestión forestal o la protección civil se verán afectados de un modo u otro. Asimismo, el desarrollo de las políticas sectoriales en cada uno de estos ámbitos tiene impacto sobre la intensificación o mitigación del cambio climático”*.

A continuación, se citan los ámbitos que se afectan y el título competencial que los ampara:

- Planificación sectorial: Navarra tiene competencia exclusiva conforme a lo previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
- Energía: Navarra tiene competencia exclusiva según el artículo 44 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
- Ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda: Navarra tiene competencia exclusiva conforme a lo previsto en el artículo 44 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
- Agricultura y a la ganadería: son competencia exclusiva de Navarra conforme a lo previsto en el artículo 50 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.



- Educación: Navarra tiene competencia plena conforme a lo previsto en el artículo 47 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
- La relación con las entidades locales es competencia exclusiva de Navarra, conforme a lo previsto en el artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
- Asistencia social: Navarra tiene competencia exclusiva conforme a lo previsto en el artículo 44 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
- Transportes: Navarra tiene competencia exclusiva conforme a lo previsto en el artículo 49.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
- Montes: Navarra tiene competencia exclusiva conforme a lo previsto en el artículo 50.1.e) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra para aquellos montes cuya titularidad pertenezca a la Comunidad Foral o a los Municipios, Concejos y demás entidades administrativas de Navarra. Además, corresponde asimismo a Navarra el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de montes de propiedad de particulares.
- Vías pecuarias: son competencia exclusiva de Navarra conforme a lo previsto en el artículo 49.1.h) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
- Industria y del comercio: Navarra tiene competencia exclusiva conforme a lo previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
- Contratación pública: Navarra tiene competencia exclusiva conforme a lo previsto en el artículo 49.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
- I+D+i, Navarra tiene competencia exclusiva conforme a lo previsto en el artículo 44.7 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.



- **Fiscalidad:** según lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en virtud de su régimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico.
- **Presupuestos:** conforme a lo previsto en el artículo 11 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, el Parlamento representa al pueblo navarro, ejerce la potestad legislativa y aprueba los Presupuestos y las Cuentas de Navarra.

4. El artículo 132.3 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 establece que *“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”* Y el párrafo cuarto añade que 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”*.

Además, en el presente caso se han realizado todos los trámites de participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley foral previstos en el artículo 133 de la citada Ley Foral 11/2019, habiéndose sometido a los trámites de consulta pública previa e información pública.



A continuación, se expone la tramitación seguida y documentos que acompañan al expediente para la aprobación del anteproyecto de la Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética (en adelante LFCCyTE):

1. Informe del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático de 14 de enero de 2020 para el inicio de tramitación del anteproyecto de la LFCCyTE.
2. Acuerdo del Gobierno de Navarra de 5 de febrero de 2020
3. Consulta pública previa sobre el anteproyecto de la LFCCyTE (05/06/18 a 30/06/18)
4. Informe de participación pública del expediente anterior el anteproyecto de LFCCyTE.
5. Publicación en el portal de Gobierno Abierto 10 al 30 de junio de 2020.
6. Informe justificativo de necesidad y oportunidad de aprobación de la LFCCyTE
7. Guía básica del anteproyecto de LFCCyTE
8. Resumen ejecutivo del anteproyecto de LFCCyTE.
9. Borrador del anteproyecto de LFCCyTE (versión 10 junio 2020)
10. Presentación del anteproyecto de LFCCyTE
11. Informe de participación pública.
12. Memoria normativa.
13. Memoria organizativa.
14. Memoria justificativa.
15. Memoria económica.
16. Informe de impacto de género.



17. Informe de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad.
18. Informe de impacto sobre accesibilidad y discapacidad.
19. Certificado del Consejo Navarro de Medio Ambiente en relación con el anteproyecto de LFCCyTE.
20. Acta del Consejo Navarro de Medio Ambiente de 7 de septiembre de 2020.
21. Informe de respuesta a las alegaciones del Consejo Navarro de Medio Ambiente.
22. Consulta a los Departamentos del Gobierno de Navarra.
23. Informe de participación de los Departamentos del Gobierno de Navarra.
24. Certificado de la Comisión Foral de Régimen Local celebrada el día 18 de febrero de 2021.
25. Anteproyecto de LFCCyTE (mayo de 2021).

5. Asimismo, el artículo 14.1. de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, establece que *"El Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los siguientes asuntos: b) Anteproyectos de leyes forales que hayan de dictarse en desarrollo de legislación básica estatal o en transposición del derecho comunitario europeo"*.

En este caso, el anteproyecto de LFCCyTE no se dicta en desarrollo de legislación básica estatal ni en transposición del derecho comunitario europeo, si bien índice de manera directa e indirecta en diversa normativa estatal y comunitaria.

El anteproyecto de LFCCyTE afecta directamente a las siguientes normas:

- Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.
- Ley Foral 14/2018, de 18 de junio de 2018, de Residuos y su fiscalidad.
- Ley Foral 14/2006, de 11 de diciembre, de cooperativas de Navarra.



- Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra.
- Ley Foral 19/1997, de 15 de diciembre, de Vías Pecuarias de Navarra.

Debe tenerse en cuenta que, alguna de las leyes forales que se modifican requieren la aprobación por mayoría absoluta (p.ej. la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra), por lo que se deberá estar a lo dispuesto en el artículo 152 del Texto Refundido por el que se aprueba el Reglamento del Parlamento de Navarra.

Además, en el anteproyecto de LFCCyTE, se establecen varias obligaciones que afectan indirectamente a otras normas, complementando lo establecido en las mismas y/o estableciendo requerimientos adicionales, cabe citar las siguientes:

- Se prevé que determinados planes y proyectos normativos, deben incluir un informe climático que atienda tanto a la mitigación como a la adaptación. Por tanto, se establecen obligaciones adicionales a las establecidas 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 y en la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental.
- Se prevén determinados requerimientos a los arrendamientos de inmuebles y respecto a la compra de vehículos por las administraciones públicas, lo que establece obligaciones adicionales a las prevista en la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra, la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra y en el Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las entidades locales de Navarra.

Procede indicar que además el artículo 14.2 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, dispone que: *“El Consejo de Navarra emitirá asimismo dictamen en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa por acuerdo del Gobierno de Navarra, a través de su Presidencia, por propia iniciativa o a instancia de entidades u organismos de*



Navarra sujetos a derecho público, o por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidencia a instancia de la Junta de Portavoces, de la Mesa de la Cámara, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los parlamentarios forales, o del Defensor del Pueblo de Navarra, en este último caso con motivo de sus investigaciones en defensa y protección de los derechos de los ciudadanos”.

En el presente caso, se considera necesario que el Consejo de Navarra emita dictamen en relación con el anteproyecto de LFCCyTE.

6. Conforme a las Instrucciones para la elaboración de las disposiciones de carácter general competencia del Gobierno de Navarra, el anteproyecto de Ley Foral deberá ser informado por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior.

Asimismo, el proyecto deber ser remitido, con carácter previo a su examen por la Comisión de Coordinación, a los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132.6 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.

III. CONCLUSION

1. El anteproyecto de Ley Foral se adecua a la legalidad vigente y se ha tramitado conforme al procedimiento establecido en el Título IV de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente y 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

2. El proyecto deberá someterse al dictamen preceptivo del Consejo de Navarra en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, previo informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.



Gobierno de Navarra
Nafarroako Gobernua
Departamento de Desarrollo
Rural y Medio Ambiente
Landa Garapeneko eta
Ingurumeneko Departamentua

3. El citado anteproyecto deberá ser informado por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior. Y previo a su examen por la Comisión de Coordinación, deberá ser remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Pamplona, 14 de mayo de 2021

JEFA DE LA SECCIÓN DE REGIMEN JURÍDICO DE MEDIO AMBIENTE

BERNALDO DE
QUIROS MIRANDA
TANIA -

Firmado digitalmente por
BERNALDO DE QUIROS
MIRANDA TANIA -
Fecha: 2021.05.14 14:33:26
+02'00'

Tania Bernaldo de Quirós Miranda.

VºBº SECRETARIA GENERAL TECNICA

2021.05.14 14:49:01
+02'00'

Pilar Alvarez Asiain