

MEMORIA DE LA LEY DE LA AGENCIA CANARIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y CAMBIO CLIMÁTICO.

1. IDENTIFICACIÓN DE LA SITUACIÓN JURÍDICA Y DE HECHO.

La preocupación sobre el cambio climático ha llevado a las más altas instituciones internacionales a plantearse la identificación más precisa posible del fenómeno, sus causas y las medidas a adoptar para preservar las condiciones de habitabilidad del planeta. La variación global del clima de la Tierra se ha producido a muy diversas escalas de tiempo y sobre todos los parámetros del clima por causas naturales y en los últimos siglos debido también a la acción de la humanidad.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático usa el término cambio climático sólo para referirse al cambio producido por causas humanas:

«Por “cambio climático” se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.»

La Convención fue adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994, en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como la Cumbre de la Tierra, que tuvo lugar en Río de Janeiro del 3 de junio al 14 de junio de 1992.

En 1997, los gobiernos acordaron incorporar una adición al tratado, el Protocolo de Kioto, que cuenta con medidas jurídicamente vinculantes y que persigue lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático y en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurando que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitiendo que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible. El Protocolo de Kioto entró en vigor el 16 de febrero de 2005, cuando lo suscribieron el 55 por 100 de los países que emiten Gases de Efecto Invernadero, y tiene prevista su vigencia hasta 2012. En la



Conferencia de Bali, que se celebra en estos momentos, se pretende que como muy tarde para 2009 haya previsto un acuerdo que a su expiración sustituya al Protocolo de Kioto.

La Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE, constituye, dentro del Programa Europeo de Cambio Climático, la iniciativa más relevante de la Unión Europea para lograr que la Comunidad y sus Estados miembros puedan cumplir el compromiso de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que asumieron al ratificar el Protocolo de Kioto. El régimen que implanta la directiva se inspira en uno de los instrumentos de mercado previstos en el Protocolo de Kioto, el comercio de emisiones, que, junto a los basados en proyectos de inversión en tecnología limpia en países terceros (desarrollo limpio y aplicación conjunta), constituyen los llamados mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto. Este régimen se aplica en todos los Estados Miembros de la Unión, aunque únicamente afecta a las emisiones procedentes de los sectores industriales y energético, dejando fuera del ámbito a los denominados «sectores difusos» (transporte, servicios, agricultura...), responsables del 44,4 por 100 de las emisiones.

En el ámbito estatal la Ley 1/2005 traspone la Directiva 2003/87 e introduce en el derecho interno del Estado el régimen de comercio de derechos de emisión. El Estado es el competente para la elaboración de los Planes de Asignación, instrumento en el que se atribuye (inicialmente de forma gratuita) un conjunto de derechos a cada instalación industrial para la emisión de gases de efecto invernadero.

La Ley contempla un órgano de coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, la Comisión de coordinación de políticas de cambio climático, imprescindible dada la complejidad técnica del régimen de autorizaciones y seguimiento de emisiones y la necesidad de colaborar para garantizar la coherencia en la aplicación en todo el territorio, tanto en los sectores de actividad incluidos en la directiva como en los que no lo están. Esta Comisión también viene a representar gráficamente el ámbito concurrente de competencias en materia medioambiental y el espacio autonómico situado en los límites en que se encuadra la normativa básica estatal.

La Comunidad Autónoma de Canarias ha emprendido diversas iniciativas directamente relacionadas con el marco general del cambio climático y el desarrollo sostenible. La principal de ellas está constituida por las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, aprobadas por Ley 19/2003, de 14 de abril, cuyo



objetivo expresado es lograr un modelo de desarrollo más sostenible y duradero para las islas, especialmente respetuoso con el medio ambiente y conservador de los recursos naturales, del patrimonio cultural y del territorio, según se señala en su exposición de motivos y se plasma con carácter normativo en la directriz 1 al situar la garantía del desarrollo sostenible como objeto y fin de las directrices. Su funcionalidad, por tanto, está al servicio de la preservación de la biodiversidad y la defensa de la integridad de los sistemas naturales que perviven en las islas y del desarrollo racional y equilibrado de las actividades sobre el territorio.

La irradiación de la influencia de las Directrices sobre la ordenación del territorio y el urbanismo en estos años ha sido notoria; pero más allá de su carácter de cuerpo legal y su alcance vinculante lo verdaderamente relevante es el efecto alcanzado sobre la concienciación de la ciudadanía y de sus representantes institucionales, sociales y económicos, que representa una nueva visión sobre el desarrollo y el crecimiento en relación con la capacidad de carga ambiental, social y económica del archipiélago y de cada una de las islas. Bajo este concepto se sitúa la creación de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y de Lucha contra el Cambio Climático por el Decreto 172/2007, de 17 de julio, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias, modificado en cuanto a la denominación de la Agencia por el Decreto 301/2007, de 31 de julio.

La Agencia se sitúa en la órbita de la Presidencia del Gobierno desde que ésta atrae para sí las competencias en materia de lucha contra el cambio climático por medio del Decreto 206/2007, de 13 de julio, del Presidente, por el que se determinan el número, denominación y competencias de las Consejerías, y se crea con la vocación de constituirse como una entidad de Derecho público, si bien en su primera andadura cursa como un órgano administrativo con rango de Dirección General al objeto de ir dotándose de las estructuras de medios personales y materiales y de recursos económicos que le permitan alcanzar toda su funcionalidad y su eficacia. Hasta el momento en que, de acuerdo con la Ley, adquiera una personificación diferenciada, la Agencia asume las competencias en el establecimiento de políticas y medidas para mitigar el cambio climático, paliar sus efectos adversos y fomentar las iniciativas tanto públicas como privadas dirigidas a la lucha contra el cambio climático en cualquiera de sus vertientes, conforme se establece en la disposición adicional cuarta, letra f), del Decreto 172/2007.

Toda actuación con implicación medioambiental tiene evidentes efectos transversales y ésta en concreto se proyecta sobre cualquier sector en que se den actividades potencialmente contaminantes. En ese sentido, la Directiva 2003/87, conforme a su artículo 2.1, que viene a reproducir la legislación española, se aplica a las emisiones generadas por actividades



industriales determinadas —actividades energéticas, de producción y distribución de metales férreos, industrias minerales y otras actividades industriales específicas— y también a los gases de efecto invernadero, de forma que la emisión de éstos por cualquier actividad la sitúa en el campo de aplicación de esta normativa. El Decreto 172/2007, al atribuir competencias a la Agencia, enuncia algunos sectores que se verán afectados cuando se constituya como organismo autónomo conforme se pretende con esta iniciativa: las instalaciones radiactivas de segunda y tercera categorías, como aquéllas que empleen aparatos de rayos X con fines científicos, médicos, agrícolas, comerciales o industriales, y las actividades que produzcan contaminación atmosférica, ambiental, del suelo o marina.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.

La creación de un organismo con personalidad jurídica propia es siempre un instrumento formal orientado a la consecución de un objetivo sustantivo, en este caso la contribución de la Comunidad Autónoma a la lucha contra el cambio climático con el propósito de mitigar sus efectos en un territorio tan sensible a ellos como es el archipiélago canario. Por ello, la iniciativa justifica la creación de una nueva estructura organizativa por su funcionalidad en el marco general de la política de desarrollo sostenible.

En este sentido, la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático debe asumir la responsabilidad en relación con la elaboración de estrategias y planes de actuación del proceso de avance hacia formas sostenibles de desarrollo y para la mitigación y adaptación al cambio climático y con el fomento de la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático en las políticas sectoriales del Gobierno de Canarias, con el alcance transversal propio de la prevalencia de la función de protección medioambiental. Su personificación institucional la ha de erigir en pivote en el ámbito de la Administración autonómica en torno al cual giren las relaciones de colaboración, cooperación y coordinación con otras Administraciones Públicas de Canarias y con las empresas, organizaciones, e instituciones en las actuaciones públicas y privadas en materia de desarrollo sostenible y lucha contra el cambio climático, no sólo en el ámbito regional sino también en el estatal y en el internacional, especialmente en la Macaronesia y con los países africanos del entorno. Desde su posición especializada, en fin, puede asumir con garantías la función de impulso del desarrollo de bases científicas orientadas al desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático en Canarias y la misión social e incluso mediática de sensibilización y fomento de la participación de la sociedad canaria en todo este proceso.



La importancia de estos objetivos no deriva exclusivamente de la percepción o del estudio de las causas del problema y de sus diversas vías de solución sino de que tal percepción y tal estudio han puesto en marcha rigurosas acciones institucionales que en el ámbito estatal e internacional se constituyen en referencias de obligado seguimiento y que ahora, en el espacio de actuación propio de la Comunidad Autónoma, deben verse impulsadas, aplicadas y fiscalizadas. En muchos aspectos de las finalidades de la Agencia se da, por tanto, un deber jurídico que impone la adopción de medidas de cumplimiento de los acuerdos adoptados en el marco de las Naciones Unidas y de la normativa de la Unión Europea y del propio Estado español, dentro del plazo establecido en cada una de tales iniciativas, a cuyo efecto y como ejemplo hay que recordar que el Protocolo de Kioto sobre el cambio climático tiene por objeto reducir las emisiones de los gases a los que principalmente se imputa la responsabilidad del calentamiento global en un porcentaje aproximado de un 5 por 100, con referencia a las emisiones del año 1990, dentro del periodo que va desde el año 2008 al 2012.

3. ALTERNATIVAS A UNA ACTUACIÓN LEGISLATIVA.

La competencia medioambiental de la Comunidad Autónoma desvela con mayor fuerza su vertiente de responsabilidad pública en una materia, como es la del cambio climático, en la que existe una movilización prácticamente universal orientada a evitar previsibles efectos globales perniciosos. Desde esa perspectiva la primera cuestión a plantear es si la actual estructura de medios de la Administración autonómica es suficiente para hacer frente a esa responsabilidad; es decir, qué pasaría si no se hace nada.

Antes de la creación de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y de Lucha contra el Cambio Climático por el Decreto 172/2007 no existía ninguna estructura específicamente dedicada al cambio climático, mientras que en materia de desarrollo sostenible tan sólo puede encontrarse una función difusa de formulación de estrategias de promoción entre las atribuidas a la Dirección General del Medio Natural por el Reglamento orgánico de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, aprobado por Decreto 20/2004, de 2 de marzo, así como los mecanismos de participación y seguimiento que constituyen el Foro Canario para el Desarrollo Sostenible y el Observatorio del Desarrollo Sostenible, creados por Decreto 123/2004, de 31 de agosto. Es de resaltar de estos dos últimos instrumentos que se crean en aplicación de la Directriz 142 de las de Ordenación General y que desde un primer momento se integran en la organización de la Presidencia del Gobierno destacando su alcance principal y transversal.



El Foro y el Observatorio resultan instrumentos útiles para recabar las diferentes perspectivas del problema, pero la estructura asamblearia del primero y el carácter científico y técnico del segundo no les dota de la capacidad necesaria para una gestión que promueva con eficacia la coordinación de los diferentes sectores de la Administración autonómica en el ejercicio de sus competencias y su presencia en los distintos foros estatales e internacionales de donde irradian las líneas maestras para afrontar el escenario del cambio climático. Sin duda, éstos o los órganos similares que pueda crear el Gobierno de Canarias en el ejercicio de sus potestades de autoorganización continuarán con el papel relevante que han tenido hasta ahora y mantendrán estrechos vínculos con la Agencia.

Ésta surge precisamente con la pretensión de dar un paso más y corresponder también así a los planteamientos que en el ámbito autonómico reclaman las instituciones y las actuaciones situadas en el marco estatal, comunitario e internacional. Su creación interina como órgano administrativo ha permitido ordenar las competencias y funciones dispersas hasta el momento e ir preparando una estructura de medios que haga posible su investidura posterior con funciones de más alto nivel y con recursos que le permitan un funcionamiento operativo. Desde un primer momento en consecuencia se consideró la oportunidad de que la Agencia se constituyese como una entidad con personalidad jurídica al objeto de situarse con toda legitimidad como interlocutor autonómico en las materias de que entiende, tanto en el ámbito de las Administraciones públicas de Canarias como hacia el exterior, y de que pudiese gestionar sus recursos con la agilidad necesaria sin perjuicio del principio de legalidad.

La necesidad de que este proceso deba revestirse del rango formal de Ley deriva de dos consideraciones: la primera es de índole material y atiende a la oportunidad excepcional de congelar la posición y las funciones de la Agencia frente al ejercicio ordinario del poder de organización del Gobierno de Canarias. Se pretende con ello dotarla de estabilidad institucional y a tal efecto se pide al Parlamento que participe decisivamente en su definición.

Desde la perspectiva formal el rango de Ley viene impuesto por la normativa canaria siguiendo una larga tradición en el Derecho español que con carácter general ha sometido estrictamente al principio de legalidad el reconocimiento de las personas jurídicas en términos genéricos, al amparo del artículo 35 del Código civil, y de las de naturaleza pública en particular, en aplicación del artículo 6.1 de la antigua Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958, a cuyo tenor la creación de los organismos autónomos habría de ser siempre autorizada por una Ley. La exigencia de una Ley singular supuso en la práctica la habilitación normativa para que cada organismo autónomo estuviese dotado de un régimen particular y prevalente sobre el general por el juego



de la norma posterior y especial en un sistema de equivalencia de rangos, lo que dio lugar a una gran diversificación de regímenes en un grupo o bloque normativo cuyas normas de cabecera orientaban sus patrones comunes básicamente hacia el ámbito financiero y patrimonial, sin perjuicio de la normativa horizontal referida al régimen jurídico general, al de la contratación administrativa o al de personal.

En ese contexto, el régimen vigente en la Comunidad Autónoma está contenido en una norma especial y transitoria, la disposición adicional séptima de la Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias, que define interinamente los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales hasta que se lleve a cabo la actualización de su normativa reguladora. De acuerdo con esta definición, son organismos autónomos «los organismos públicos creados bajo la dependencia de la Administración de la Comunidad Autónoma, a los que, rigiéndose por el Derecho Administrativo, se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de una consejería, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos». El apartado 2 de la disposición adicional, asimismo con vocación de transitoria «hasta tanto se proceda a actualizar su normativa reguladora», remite a la normativa estatal el régimen de creación, modificación y supresión de los organismos autónomos, en lo no previsto en la propia Ley 6/2006 y en la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La remisión a esta última se debe a que estaba vigente en el momento de entrada en vigor de la Ley 6/2006, aunque posteriormente fue derogada expresamente por la disposición derogatoria, apartado 1.a), de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria. La Ley 7/1984 contemplaba a los organismos autónomos desde la perspectiva del sistema imperante en el momento y por tanto en el artículo 6.3 se situaba en un plano supletorio de su legislación específica, atribuyendo a ésta implícitamente el rango legal como resulta lógico interpretar a efectos de preservar el principio de jerarquía normativa. En definitiva, en el sistema al que remite la Ley 6/2006 se continúa dando prevalencia a la legislación específica de cada organismo autónomo, operando entonces la legislación común como un medio de integración de los sistemas generales en lo que no resulte diferencial de cada organismo.

Al derogarse la Ley 7/1984 habría de entenderse la remisión que cumplía hecha a la que la sucedió, la Ley 11/2006; pero ésta no contempla a los entes instrumentales sino desde la perspectiva financiera, por lo que en aplicación de la disposición adicional séptima de la Ley 6/2006 tendría que acudir a la normativa del Estado en cuanto al marco jurídico aplicable para la creación de la Agencia. Ese marco jurídico está



constituido por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, cuyo artículo 61 ratifica la exigencia, contenida también hasta ese momento en el ordenamiento jurídico autonómico, de que la creación de los organismos autónomos deba hacerse por Ley.

En consecuencia, no es posible la creación de la Agencia mediante una norma de rango inferior a la Ley, como ya se había adelantado en la disposición adicional cuarta, apartado f), del Decreto 172/2007, en la que se somete explícitamente al principio de legalidad su transformación en entidad de Derecho público.

4. ASPECTOS TÉCNICO-JURÍDICOS.

El área material de actuación en el que va a intervenir la Agencia, la lucha contra el cambio climático y el desarrollo sostenible, puede situarse en la órbita de la protección del medio ambiente en el que la Comunidad Autónoma tiene competencias de desarrollo legislativo y ejecución de acuerdo con el artículo 32.12 del Estatuto de Autonomía. Incluso este espacio viene refrendado por la legislación estatal aplicable, constitutiva de las bases sobre la protección del medio ambiente dictadas al amparo del artículo 149.1.23^a CE, que reconoce y respeta las funciones autonómicas, la mayoría de las veces con carácter expreso; así, por ejemplo, la potestad sancionadora en el régimen de derechos de emisión de gases de efecto invernadero o la responsabilidad sobre la autorización ambiental integrada.

En este sentido, el marco jurídico internacional, europeo y estatal está suficientemente institucionalizado y es por tanto transparente y claro en su aplicación, y en el que la Agencia se inserta armoniosamente, sin que su creación o la determinación de sus funciones pongan en cuestión el orden normativo existente; todo lo contrario, puede entenderse como acto debido de la Comunidad Autónoma para hacer frente a sus responsabilidades en esta cuestión.

En el plano internacional ya se han citado la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto y es de esperar en el futuro nuevos impulsos igualmente institucionales como el que en estos momentos se está produciendo con la Conferencia de Bali.

Y el Programa Europeo de Cambio Climático ha producido como iniciativa relevante en el plano normativo la Directiva 2003/87/CE sobre el régimen de los derechos de emisión de los gases de efecto invernadero.



La legislación estatal específica en este sector es compleja y, como resulta de la importancia y urgencia del problema, últimamente profusa y está constituida, en primer lugar, por la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, que traspone la Directiva 2003/87/CE y que ya ha sido modificada por el Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública, y por la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas comunitarias en materia de fiscalidad de productos energéticos y electricidad y del régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de estados miembros diferentes, y se regula el régimen fiscal de las aportaciones transfronterizas a fondos de pensiones en el ámbito de la Unión Europea.

Pero también se sitúan en concordancia con la funcionalidad de la Agencia la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación; la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, Ley que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE; y la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

El carácter transversal de la Agencia no parece discutible, a tenor de la materia de que trata, y se proyecta sobre otros sectores respecto de los que la Comunidad Autónoma ostenta asimismo competencias. El primero es el sector económico general, como corresponde a uno de los títulos invocados por el Estado para la regulación de los derechos de emisión, el que le otorga la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica según el artículo 149.1.13^a CE; en este aspecto, el título autonómico correlativo es el de ordenación y planificación de la actividad económica regional del artículo 31.4 del Estatuto de Autonomía. Junto a este título, la actividad frente al cambio climático y a favor del desarrollo sostenible incide en campos tales como la ordenación del territorio (artículo 30.15 del Estatuto), la industria (artículo 31.2), los transportes (artículo 30, apartados 18 y 19), el turismo (artículo 30.21), la agricultura (artículo 31.1), la educación (artículo 32.1) o la investigación científica (artículo 30.8).

La Agencia se crea como una entidad instrumental con personificación diferenciada y desde esa perspectiva constituye la aplicación de la competencia que la Comunidad Autónoma tiene atribuida para regular el régimen jurídico de su Administración pública y de los entes públicos dependientes de ella, de acuerdo con el artículo 32.6 del Estatuto, y específicamente para establecer el régimen de sus organismos autónomos según el artículo 30.2.



En ambos títulos, que en este caso aparecen como confluyentes, el ejercicio de la competencia autonómica ha de sujetarse a la normativa básica del Estado, lo que ha de ser objeto de precisión.

Como hemos visto, la remisión de la Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias a la legislación estatal ha de entenderse en cuanto al requerimiento de que una Ley autorice la creación de cada organismo autónomo; pero el contenido de dicha Ley queda al arbitrio del legislador canario sin más límites que los que establezca la normativa básica del Estado sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas, al amparo del artículo 149.1.18ª CE y de los correspondientes del Estatuto de Autonomía que remiten al mismo, por cuanto tal Ley canaria constituye en sí misma la legislación específica que enerva la aplicación subsidiaria de las normas que rigen supuestos análogos en la Administración General del Estado y que carecen de la condición de normas básicas. La Ley que crea la Agencia por consiguiente debe considerar exclusivamente las bases expresadas por el Estado para regular el régimen jurídico de las Administraciones públicas.

Su efecto sobre otra normativa propia de la Comunidad Autónoma es limitado, dado que, según se ha señalado anteriormente, se carecía de precedentes organizativos en esta materia. Sólo supondrá la supresión de la Agencia creada como centro directivo y la derogación de su normativa reguladora constituida fundamentalmente por el apartado del Decreto 172/2007 dedicado a ella; todo lo cual arbitrado sin solución de continuidad, de forma que la supresión de la Dirección General se producirá cuando se constituyan efectivamente los órganos de la Agencia como organismo autónomo.

En el sistema comparado de las otras Comunidades Autónomas se pueden ver precedentes de actuaciones frente al cambio climático y por el desarrollo sostenible. Así, la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020 incluye entre sus metas, con irradiación hacia todas ellas, limitar la influencia del cambio climático. En ese ámbito se puede situar la Estrategia Energética de Euskadi, con un horizonte establecido en el año 2010 hacia el que se dirigen líneas de actuación orientadas al uso racional de la energía, las energías renovables y la puesta en marcha de ciclos combinados, todo ello con vistas al cumplimiento de los objetivos del Protocolo de Kioto. Al servicio de esas políticas se ha creado la Oficina Vasca de Cambio Climático que, con análogo espíritu transversal que el de la Agencia, se ha constituido en 2006 integrando en ella los Departamentos de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que es el que asume la responsabilidad principal; Industria, Comercio y Turismo; Transportes y Obras Públicas; Educación, Universidades e Investigación; Agricultura, Pesca y Alimentación y Vivienda y Asuntos Sociales. En el plano de la cooperación internacional la Comunidad Autónoma del País



Vasco participa desde 2002 en redes internacionales como la Network of Regional Governments for Sustainable Development, en la que se trabaja desde la perspectiva regional en la lucha contra el cambio climático.

En el marco de la Estrategia catalana de lucha contra el cambio climático, la Generalidad de Cataluña ha creado también su propia Oficina del Cambio Climático con el propósito de contribuir a la implantación de las políticas de lucha contra el cambio climático para mitigar sus efectos y buscar las fórmulas más adecuadas de adaptación. La Oficina cuenta con un Consejo Asesor formado por organismos e instituciones como universidades, centros de investigación, agentes sociales y económicos o grupos ecologistas, en la línea del Foro Canario para el Desarrollo Sostenible. La coordinación intraadministrativa se consigue a través de la Comisión Interdepartamental del Cambio Climático.

Otra Comisión Interdepartamental de similar intención se ha creado en Cantabria por el Decreto 145/2007, de 8 de noviembre, dando cabida a la representación de prácticamente todos los sectores de actuación administrativa. Como instrumento de asesoramiento de la Comisión Interdepartamental, la misma disposición establece una Ponencia Técnica del Cambio Climático.

Con análoga funcionalidad a la Agencia establecida por el Decreto 172/2007, el Gobierno de Aragón ha creado la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático en el Departamento de Medio Ambiente. Sus propósitos están muy en la línea de los de la Agencia: sensibilizar a la sociedad aragonesa sobre la problemática del cambio climático a través de la educación ambiental; dar a conocer y promocionar las iniciativas que se están llevando a cabo en Aragón; colaborar con otras iniciativas en este ámbito en España y en Europa; crear un foro de debate y encuentro en el que participen todas las entidades y sectores aragoneses; transmitir a la sociedad en general la necesidad de un consumo racional de la energía proporcionando información sobre cómo actuar adecuada y responsablemente.

5. CONTENIDO ESENCIAL DEL PROYECTO.

La estructura del texto legal está al servicio del objetivo de instituir un organismo que asuma la posición de impulsor de las políticas del Gobierno de Canarias en materia de lucha contra el cambio climático y para el desarrollo sostenible y la función de colaboración en la coordinación de los diferentes sectores de actuación en la materia. Se crea en esa línea como organismo autónomo con personalidad jurídica propia y autonomía funcional para el ejercicio de sus competencias.



Sus funciones están relacionadas con la finalidad de servir de instrumento de gestión, promoción, fomento, orientación y coordinación de las políticas, iniciativas y medidas, tanto públicas como privadas, para el desarrollo sostenible y la mitigación y adaptación del cambio climático. Entre ellas estarán las de elaboración de iniciativas, como estrategias, planes, programas y diagnósticos; la orientación y el asesoramiento a los Departamentos, empresas, organizaciones e instituciones; la emisión de informes o propuestas; el seguimiento técnico y científico de la región en materia de cambio climático y desarrollo sostenible; las relaciones con otras Administraciones e instituciones en los ámbitos regional, estatal o internacional; la sensibilización de la sociedad canaria; la consideración de órgano competente en materia de emisión de gases de efecto invernadero y el apoyo a los órganos de participación y seguimiento en la materia, así como las que en relación con su finalidad puedan encomendársele por el Gobierno de Canarias.

El Gobierno determinará el Departamento al que deba quedar adscrita la Agencia y aprobará sus estatutos en los que se determinará el detalle de las funciones de cada órgano.

La organización de la Agencia, sin perjuicio de otros órganos que se consideren convenientes y puedan crearse conforme a los procedimientos que se establecen, se basa en los siguientes órganos rectores: el Consejo de Dirección, el Presidente y el Director.

En el Consejo de Dirección están representados todos los Departamentos y con carácter general asume las funciones de planificación y programación de las actividades de la Agencia, así como las de mayor contenido político que se refieran a su funcionamiento ordinario. El Presidente, que es el titular del Departamento al que esté adscrita la Agencia, la representa y preside el Consejo de Dirección. Por último, el Director es el órgano ejecutivo y de gestión.

El régimen patrimonial, económico-financiero y de control no presenta particularidades relevantes en relación con la normativa general de la Comunidad Autónoma en estos aspectos y su aplicación a los organismos autónomos del tipo de la Agencia. Lo sustancial en estos aspectos es que se dota a la Agencia de la capacidad de funcionamiento operativo necesario para que cumpla con sus funciones, con caja propia que le permite aplicar a sus fines los recursos que pueda generar por cualquier título.

Lo mismo puede decirse del régimen de personal que se remite a la normativa general aplicable a la función pública de la Comunidad Autónoma.



El texto legal, por último, contempla expresamente el proceso de constitución y puesta en funcionamiento de la Agencia, con la aprobación de sus estatutos por el Gobierno en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor.

6. EFECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES.

La norma proyectada viene a crear una nueva entidad de Derecho público, bajo la forma de organismo autónomo, lo que supone la creación de una nueva persona jurídica y, consecuentemente, la instauración de una organización administrativa vinculada y dependiente de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En cuanto supone la creación de un nuevo ente administrativo, las repercusiones financieras de la norma proyectada, en un primer momento, se reconducen a los gastos para dotar de medios personales y materiales a la Agencia, que debe contar los órganos y unidades administrativas necesarios para ejercer las funciones y competencias que se le atribuyen.

La norma proyectada exige la existencia de un Consejo de Dirección, un Presidente y un Director. Sin embargo, los gastos que origina la existencia de estos órganos no tiene una repercusión directa, en la medida en que:

a) La pertenencia al Consejo de Dirección no supone la percepción de retribuciones, aunque sí origina los gastos derivados de las dietas y asistencias que corresponden a los miembros de los órganos colegiados de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

b) El Presidente de la Agencia, en cuanto es el titular del departamento al que esté adscrita la misma, tampoco percibirá retribuciones por la ocupación de este cargo, sin perjuicio de la percepción de las dietas que puedan derivarse del ejercicio del mismo, de acuerdo con la normativa reguladora de las indemnizaciones por razón del servicio del personal al servicio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

c) El Director de la Agencia, en cuanto la misma sucede al órgano con rango de dirección general que fue creado por el Decreto 172/2007, de 17 de julio, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las consejerías del Gobierno de Canarias, tampoco supondrá incremento del gasto público.



Asimismo, también tendrá repercusiones financieras la creación de la estructura administrativa de la agencia, pues precisa de la creación de los puestos de trabajo que realicen las tareas requeridas para el ejercicio de las funciones y competencias del organismo autónomo que se crea con la norma proyectada. No obstante, dicho gasto se verá minimizado en la medida en que la Agencia asumirá los medios personales con que cuenta la agencia que existe actualmente como órgano administrativo con rango de dirección general.

Además, deberá contar con los suficientes medios para el ejercicio de las funciones que se le encomiendan, tanto materiales como económicos, si bien también en este ámbito debe entenderse minimizado el gasto, al asumir los medios y recursos con que cuenta la agencia existente con rango de dirección general.

Todo ello, exigirá la elaboración y aprobación de los correspondientes presupuestos de la Agencia, que se integrarán en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El objetivo de la Agencia es principalmente de protección del medio ambiente y por tal razón su operatividad puede representar un sacrificio para los sectores económicos con mayor impacto en el territorio y en el medio natural; pero tal sacrificio en principio no es causado directamente por el funcionamiento de la Agencia sino en aplicación de la normativa estatal y supranacional que ya está en vigor y que previsiblemente irá ampliándose en el futuro.

La responsabilidad de la Agencia será que en el ámbito territorial que le es propio tales sacrificios sean proporcionados con los objetivos perseguidos; en definitiva, acercar el desarrollo de Canarias a niveles de sostenibilidad.

Entre las funciones de la Agencia hay muchas con marcado acento social. No consiste estrictamente en un organismo público concebido para ejercer potestades administrativas en un grado más o menos próximo a los ciudadanos, sino en un auténtico instrumento de concienciación social sobre un problema que no sólo marca límites a los sectores productivos sino que demanda pautas a todos los ciudadanos, que al final serán los afectados por su tratamiento.

En este sentido, la sensibilización de la sociedad canaria y su formación en la materia, así como el establecimiento de cauces de participación, configuran a la Agencia con una evidente implantación social, lo que deberá ser tenido en cuenta en su gestión.



7. ASPECTOS RELATIVOS A SU APLICACIÓN.

La operatividad de la función exige que el proceso de constitución y puesta en funcionamiento de la Agencia no perturbe la continuidad del actual centro directivo hasta que tal proceso culmine efectivamente con la aprobación de los estatutos por el Gobierno y su plena efectividad, para lo que se plantea una previsión de plazo de tres meses, de forma que haya una sucesión organizativa sin interrupciones de funcionamiento.

El contenido de los estatutos completa el marco de organización de la Agencia que postula la Ley con el detalle de su organización y funcionamiento.

8. ASPECTOS RELACIONADOS CON EL PRONUNCIAMIENTO DEL GOBIERNO.

Se ha procedido a solicitar y se han emitido los informes preceptivos de la Dirección General del Servicio Jurídico y de la Dirección General de Planificación y Presupuestos.

Las observaciones formuladas por la Dirección General del Servicio Jurídico se han acogido prácticamente todas, por lo que, de acuerdo con el mismo, se han modificado los siguientes extremos del anteproyecto de ley:

a) La redacción de la exposición de motivos, eliminando la referencia al Foro Canario para el Desarrollo Sostenible y al decreto que lo regula.

b) El artículo 2, suprimiendo en su apartado 2, por una parte, la referencia a los ámbitos regional, estatal o internacional contenido en la letra f); por otra, se ha suprimido el apartado i); y, por último, se ha modificado la redacción de la anterior letra l), para que puedan atribuirse otras funciones a la Agencia por la normativa de la Comunidad Autónoma.

c) El artículo 6, para precisar la redacción respecto de los vocales nombrados en representación de los departamentos.

d) El artículo 10, precisando, por un lado, que la adscripción de los bienes lo es por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma; y, por otro, que las competencias y funciones de la Agencia respecto de los bienes adscritos son las que se recogen en la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias.



e) El artículo 16, eliminado la referencia al régimen de contratación, por estar ya minuciosamente configurado en la normativa básica estatal recogida en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, Contratos del Sector Público.

f) La disposición adicional única, para coordinar su redacción con la de la disposición final segunda, evitando situaciones transitorias.

g) Se ha suprimido la disposición final primera, pues las previsiones de tramitación del anteproyecto de ley pueden hacer pensar que los presupuestos de la Agencia pueden incluirse en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2009.

h) La disposición final segunda (ahora primera), de forma que la constitución y puesta en funcionamiento de la Agencia se producirá en el momento en que entren en vigor los Estatutos de la misma.

El informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto es desfavorable, hasta tanto se proceda a la dotación presupuestaria e integración en los escenarios presupuestarios de los gastos directos e indirectos que pueden derivarse de la aprobación del anteproyecto de ley.

Respecto de este último informe, se ha subsanado el motivo en que se fundamentaba el informe desfavorable, habiéndose incluido la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático en los escenarios presupuestarios 2009-2011, de acuerdo con lo establecido en la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 19 de marzo de 2008, por la que se dictan las normas sobre la estructura y el procedimiento para la elaboración del escenario presupuestario plurianual 2009-2011.

Por último, se ha recabado **dictamen del Consejo Consultivo**, que se ha emitido el 10 de junio de 2008, con el número 232/2008, en el que se han formulado varias observaciones y que no se han acogido por los motivos que se expresan a continuación, referidos a cada una de ellas:

1ª.- Artículo 1. No se establece nada sobre la modificación y extinción del organismo.

Se considera innecesaria tal previsión, porque parece claro que la supresión debe hacerse por Ley. Por otra parte, el régimen de extinción del organismo tendría sentido preverlo cuando se constituye por un tiempo determinado o por el tiempo necesario para conseguir el cumplimiento de sus fines, lo que no parece que sea el caso, dado el carácter indefinido de las funciones que se encomiendan a la Agencia.



2ª.- Artículo 2.e. Debe armonizarse las funciones, objetivos y finalidades de la Agencia, el Foro Canario para el Desarrollo Sostenible y el Observatorio del Desarrollo Sostenible.

Las funciones, objetivos y finalidades, tanto de la Agencia cuya creación se pretende por el Proyecto de Ley, como del Foro para el desarrollo sostenible aparecen bien delimitadas, toda vez que el Foro es un "órgano colegiado de consulta, participación, información, debate, propuesta y difusión del proceso de desarrollo sostenible en Canarias", mientras que la Agencia tiene como finalidad "la gestión, promoción, fomento, orientación y coordinación de las políticas, iniciativas y medidas, tanto públicas como privadas, para el desarrollo sostenible y la mitigación y adaptación del cambio climático."

En consecuencia, el Foro es fundamentalmente un órgano colegiado de consulta y participación, como se desprende de su composición y de las funciones que se le atribuyen (art. 4 del reglamento del Foro, aprobado por Decreto 123/2004, de 31 de agosto).

Y, en lo que se refiere al Observatorio del Desarrollo Sostenible, después de la modificación del Decreto 129/2008, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Presidencia del Gobierno, el mismo tiene "el carácter de unidad administrativa adscrita a la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático" (DA 6º, tres), y, por tanto, deberá integrarse como tal en la Agencia que regula el Proyecto de Ley, de acuerdo con la previsión contenida en la Disposición Adicional Primera del Proyecto de Ley.

3ª.- Art. 2.f). Las funciones de este apartado ya están contenidas en el apartado c) del mismo art. 2.

No parece del todo ajustada la observación, ya que el apartado c) atribuye a la Agencia "El fomento, apoyo, participación y colaboración con otras Administraciones Públicas Canarias, empresas, organizaciones, e instituciones en la definición, coordinación y ejecución de políticas, planes, programas y actuaciones públicas y privadas en materia de desarrollo sostenible y lucha contra el cambio climático.", mientras que el apartado f) atribuye a la Agencia la "Las relaciones con las administraciones, instituciones y organizaciones vinculadas directamente con el desarrollo sostenible y el cambio climático, colaborando en sus iniciativas."

Ello a salvo de que, al prever en último inciso del apartado f) "colaborando con sus iniciativas", se entienda que es la misma colaboración que la prevista en el apartado c), pero, en cualquier caso, este apartado c) va mucho más allá de las relaciones previstas en el apartado f).



4ª.- Artículo 3. Debe determinarse el departamento de adscripción (y la Presidencia del Gobierno no es un departamento).

El Dictamen justifica la necesidad de que se incluya en la aplicabilidad de la LOFAGE, normativa estatal, que, en su art. 61.1.a) establece que la ley de creación debe determinar el departamento al que se adscribe.

Sin embargo, la normativa autonómica reguladora de las sedes, la Ley 6/1997, de 6 de junio, sobre sedes de los órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en su art. 5.1, establece que "En los organismos autónomos y entes públicos de la Comunidad Autónoma la sede será la que se fije en la Ley de creación e incluirá la oficina principal del presidente o cargo asimilado, la secretaría general, la oficina presupuestaria y el órgano de tesorería. Cuando no se fije expresamente en su norma de creación la sede se determinará reglamentariamente, atendiendo a la sede de la consejería a la que queden adscritos."

De hecho la adscripción de los organismos autónomos a los departamentos se establece generalmente en los Decretos por los que se fija la estructura central y periférica de los departamentos.

Se trata por tanto de no congelar legalmente el departamento al que quedan adscritos los organismos autónomos. Y, al mismo tiempo, la opción que se contiene en el anteproyecto de ley se considera válida, porque una ley estatal que carece del carácter de legislación básica no parece que sea el instrumento adecuado para condicionar el poder legislativo de la Comunidad Autónoma.

5ª.- Artículo 5.2. La previsión de que los órganos de la agencia puedan crearse por el titular del departamento al que se adscriba no se adecua al articulado propuesto.

Si nos atenemos a la LOFAGE, art. 62.1.a), cuya aplicación sostiene el Consejo Consultivo, debe señalarse que la misma no contempla la necesidad de que se recojan en la Ley de creación los órganos, ya que sólo exige que los Estatutos deben contemplar los máximos órganos de dirección, ya sean unipersonales o colegiados, sin que prevea la competencia para la creación de los demás órganos, los que podríamos denominar órganos complementarios.

Si acudimos a la legislación autonómica, no existe precepto que atribuya la competencia al Gobierno para la aprobación de los órganos de los organismos autónomos.



Por ello, no existe impedimento alguno para que la Ley atribuya la creación de los órganos que no son de dirección al titular del departamento al que están adscritos los organismos autónomos. Es más, de acuerdo con el borrador de estatutos de la agencia, al titular del departamento únicamente le corresponde crear los órganos complementarios de los que aparecen establecidos en dichos Estatutos.

6ª.- Artículos 6 a 9. Deben concretarse y delimitarse adecuadamente las funciones de cada órgano.

Respecto de la misma, debe señalarse que no pueden concretarse ni delimitarse las funciones de cada órgano, porque las funciones de gestión de la Agencia vienen distribuidas entre el Consejo, el Presidente y el Director, y las de representación vienen asignadas al Presidente y al Director, cada cual en su ámbito material, a salvo que sea la propia Ley la que delimite las competencias de cada uno, con lo que supone congelar el rango de esas atribuciones.

De esta forma, se difiere al reglamento la aprobación de la delimitación de las competencias de los distintos órganos, obviamente en el marco previamente recogido en la Ley. Y si no se recoge en los términos contemplados en el Anteproyecto de Ley será difícil hacer la distribución de las competencias entre los distintos órganos a través de los Estatutos de la Agencia.

Lo que sí se deja claro es que se difiere a los Estatutos, esto es, al reglamento, la atribución y distribución de las competencias de los órganos rectores o superiores de la Agencia, entendiéndose que es el instrumento adecuado para la distribución de las competencias entre los distintos órganos de dirección y gestión de la misma.

7ª.- Artículo 13. Debe darse una redacción más clara al precepto respecto al control de eficacia. Además, no se trata de otros controles, sino de atribuir a la propia Agencia la facultad de comprobar el grado de cumplimiento de sus objetivos y funciones.

Respecto al control de eficacia, parece que lo que quiere decir es que se recoja en que consiste (que ya está en la LOFAGE) y que se suprima el inciso final que señala "sin perjuicio del que corresponda a otros órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias", lo que resulta innecesario, primero, porque el contenido del control de eficacia no precisa de especificación, y, segundo, porque son distintos los órganos que tienen competencia para realizar controles de eficacia en el ámbito de la Administración autonómica, ya que la normativa autonómica no reproduce la existente en el ámbito estatal.



8ª.- Artículo 16.2. Debería sustituirse la frase "sujeta a la legislación de procedimiento administrativo común" por la de "sujeta a la legislación básica de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El fundamento de no acoger la observación radica en que, una cosa es el funcionamiento de la Agencia, en la que la misma sí está sujeta a las normas básicas de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y otra bien distinta el ejercicio de las potestades administrativas que se le atribuyen en el Proyecto de Ley, en las que la Agencia está sujeta a la legislación de procedimiento administrativo común (que no es legislación básica, sino plena, como normativa común a todas las Administraciones Públicas).

Las Palmas de Gran Canaria, 30 de junio de 2008

EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO

Paulino Rivero Baute

**EL CONSEJERO DE PRESIDENCIA,
JUSTICIA Y SEGURIDAD**

José Miguel Ruano León