



En Logroño, el 5 de mayo de 2026, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz; de las Consejeras, D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, D.^a M.^a Belén Revilla Grande y D.^a M.^a Concepción Arruga Segura; del Consejero, D. Adolfo Alonso de Leonardo-Conde; y del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, siendo ponente D.^a M.^a Belén Revilla Grande, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

33/26

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm.a Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Regional Integrado de Energía y Clima 2024-2030 (PRIEC) de la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

1. La Excm.a Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, remite para dictamen el Anteproyecto de Decreto por el que se pretende aprobar el Plan Regional Integrado de Energía y Clima 2024-2030, junto con el correspondiente expediente administrativo del que se deducen los siguientes antecedentes:

A) Ficha y trámite de Consulta pública previa para su publicación en el Portal de Participación del Gobierno de La Rioja, practicada, con anterioridad a la elaboración del Anteproyecto de Decreto, por el Servicio de Cambio Climático, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo rural y Medio Ambiente (C^a consultante), de fecha del 22/10/2024 al 12/11/2024.

B) Certificado de consulta previa, de la Secretaría General Técnica (SGT), de Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de fecha 18/11/2024.



- C) Certificado del Consejo Asesor del Medio Ambiente de La Rioja, de fecha 21/01/2025.
- D) Resolución de inicio del expediente, de la Dirección General (DG) Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua, de la C^a consultante, de fecha 26/02/2025.
- E) Borrador inicial del Decreto por el que se aprueba el Plan Regional Integrado de Energía y Clima 2024-2030 de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de fecha 03/11/2025.
- F) Memoria justificativa, de la DG de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua, de fecha 03/11/2025.
- G) Información pública/ trámite de audiencia en el Portal de Participación del Gobierno de La Rioja, de fecha del 04/11/2025 al 24/11/2025.
- H) Certificado de información pública de la SGT, de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de fecha 25/11/2025.
- I) Alegaciones presentadas al trámite de información pública a través del Portal de Participación, de fecha 23 y 24/11/2025.
- J) Alegaciones presentadas por Comisiones Obreras en La Rioja, de fecha 24/11/2025.
- K) Informe respuesta a las alegaciones, de la DG de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua, de fecha 28/11/2025.
- L) Oficio de la SGT, por la que se solicita informe de impacto de género al Servicio de Cambio Climático de la DG de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua, de fecha 03/12/2025.
- M) Oficio de la SGT, por la que se solicita informe sobre el texto propuesto al Consejo Riojano de Cooperación Local, de fecha 04/12/2025.
- N) Informe de impacto de género, emitido por El Servicio de Cambio Climático adscrito a la DG de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua, de fecha 19/12/2025.
- O) Resolución por la que se declara formado el expediente y se continúa con la tramitación, de la SGT, de la C^a consultante, de fecha 22/12/2025.



P) Certificado del Pleno del Consejo Riojano de Cooperación Local, de fecha 26/02/2026.

Q) Memoria Inicial, de la SGT, de la C^a consultante, de fecha 02/03/2026.

R) Oficio de la SGT solicitando informe a la DG de Control Presupuestario.

S) Oficio de la SGT, solicitando informe a la DG de los Servicios Jurídicos, de fecha 02/03/2026.

T) Informe emitido por la DG de Control Presupuestario, de la C^a de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de fecha 11/03/2026.

U) Informe emitido por la DG de los Servicios Jurídicos, de la C^a de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de fecha 16/03/2026.

V) Memoria Previa al Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, de la SGT de la C^a Consultante, de fecha 19/03/2026.

W) Anteproyecto del Decreto por el que se aprueba el Plan Regional Integrado de Energía y Clima 2024-2030 de la Comunidad Autónoma de La Rioja. (corresponde con el 1º borrador inicial de fecha 3 de noviembre de 2025).

2. Si bien no consta en el expediente remitido a este Consejo, se hace referencia en el apartado VI de la Memoria Previa a la petición de Dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja sobre el Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Regional Integrado de Energía y Clima 2024-2030 (PRIEC) que, por la doble naturaleza jurídica del Plan, primeramente fue sometido al procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria, siguiendo lo estipulado en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, en la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y el Decreto 29/2018, de 20 de septiembre, por el que se aprueba su Reglamento.

Dicho procedimiento se inició el 20/12/2023 y concluyó mediante la Declaración Ambiental Estratégica (DAE) por Resolución 80/2025, de 18/03/2025 (publicada en el BOR el 19 de marzo). En la referida Memoria, se confirma la integración de los aspectos ambientales de la DAE en la versión definitiva del Plan, cuya aprobación por Decreto se propone.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 20/03/2026 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 23/03/2026, procedió en nombre del mismo a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11-c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo (LCCR), este órgano deberá ser consultado sobre los *“proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*. De igual modo lo expresa el artículo 12.c) de nuestro Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero (RCCR).

En este caso, la norma proyectada trae causa de la Ley 7/2021 de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición energética, cuyo artículo 2 regula los principios rectores de dicha ley, concretando en la letra ñ) el de *Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas*.



En este marco legal, el Anteproyecto de Decreto en tramitación pretende definir *“el marco estratégico climático y energético que orientará al Gobierno de la Rioja hacia la neutralidad climática en 2050”* a cuyo efecto se aprobará el Plan Regional Integrado de Energía y Clima 2024-2030 de la Comunidad Autónoma de La Rioja (PRIEC), al que configura como instrumento integral de energía y clima, incluyendo objetivos, medidas, gobernanza y seguimiento, además de que, según su exposición de motivos, el PRIEC se concibe *“como una herramienta estratégica de gobernanza para la mitigación del cambio climático y la transición energética, en coherencia con la estructura económica, social y territorial de la Comunidad Autónoma”*. La estructura y finalidad descritas encajan con esa lógica de *“documento específico”* de medidas adoptadas o previstas coherentes con los objetivos de la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética.

En cuanto a los aspectos abordados en nuestro Dictamen, señala el artículo 2.1 de la LCCR que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante”*. Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto a la legalidad y constitucionalidad vigente, sin entrar a valorar cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango de la misma

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (en adelante, CAR) para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos autonómicos competentes. A juicio de este Consejo, resulta claro que la CAR está provista de título competencial suficiente para regular la materia objeto de la norma sometida a nuestro dictamen.

En relación con esta materia, la competencia de la CAR ya ha sido analizada anteriormente por este Consejo en el dictamen D.41/22, que, si bien se refería al Anteproyecto de Ley de Cambio Climático de La Rioja, que finalmente no vio la luz, analiza en su fundamento jurídico tercero, de forma muy pormenorizada, la competencia del Gobierno de La Rioja en esta materia, a cuyo texto nos remitimos.

El PRIEC, cuya aprobación se pretende, se regulaba en el artículo 15 del PL de Cambio Climático de La Rioja en cuyo inciso final se establecía que este instrumento de planificación, junto con otros dos que así mismo se incluían en el mismo precepto, deberían



ser aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno, siguiendo la pauta marcada por la Ley 7/2021 de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición energética del Estado, cuyo artículo 4.1 determina que el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) al que define como la herramienta de planificación estratégica nacional que integra la política de energía y clima, será aprobado por Real Decreto del Consejo de Ministros, como efectivamente se hizo por Real Decreto 986/2024, de 24 de septiembre (BOE de 25-9-2024).

En nuestra Comunidad Autónoma, en ausencia de un precepto específico que diera cobertura jurídica a la aprobación del PRIEC mediante Decreto, nos hallaríamos ante un reglamento independiente que carece de la cobertura jurídica y limitación de una Ley previa, de acuerdo con el análisis que sobre esta materia ya realizó este Consejo en el dictamen D.2/24.

Por tanto, el PRIEC como plan ambiental está sujeto a los trámites específicos que exige la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de evaluación estratégica y en la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y en el Decreto 29/2018, de 20 de septiembre, por el que se aprueba su Reglamento.

Ahora bien, en lo atinente al rango normativo formal de la disposición proyectada, la ausencia de habilitación legal específica a la que nos hemos referido, no obsta a que el desarrollo reglamentario de esta materia resulte de la potestad reglamentaria originaria que le corresponde al Gobierno para su ejercicio por medio de Decreto. En este sentido el artículo 23.i) de Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros de La Rioja preceptúa que *“corresponde al Consejo de Gobierno: ... i) aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”*.

Como indica el órgano gestor, la planificación en energía y clima se concibe como una herramienta con objetivos cuantitativos y políticas y medidas para alcanzarlos, y se inserta en un marco de cooperación y coherencia con los objetivos nacionales y europeos, por lo que su formalización normativa puede reforzar la seguridad jurídica, la coordinación interadministrativa y la rendición de cuentas en línea con las disposiciones de los artículos 2, 4 y 38 de la Ley del Clima, pero también puede implicar una rigidez no deseada al instrumento de planificación aprobado por esta vía.

En definitiva, no le cabe duda a este Consejo de la competencia que ostenta la CAR para aprobar mediante decreto el PRIEC tanto sobre el contenido previsto en la ley del Clima de ámbito estatal, así como para reconocer que la potestad reglamentaria originaria que le corresponde al Gobierno permite que su ejercicio se realice por medio de Decreto.

Tercero

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Por ello, es necesario valorar si, en la tramitación del Anteproyecto de Decreto, se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 bis y siguientes de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR (LFAR).

1. Tramites relativos al Plan -PRIEC-

Por su doble naturaleza jurídica, como Plan estratégico y como disposición de carácter general, se debía, primeramente, dar cumplimiento a la normativa aplicable por razón de su carácter de plan ambiental.

De acuerdo con el artículo 9 de la Ley 5/2006 de Protección del Medio Ambiente de La Rioja (LPMAR), se tramitó el procedimiento de evaluación ambiental conforme a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de evaluación estratégica que concluyó con la ya citada Declaración Ambiental Estratégica (DAE) aprobada por Resolución 80/2025, de 18 de marzo de 2025 (publicada en el BOR el 19 de marzo).

De acuerdo con el artículo 25 de la LPMAR la aprobación del PRIEC, que tiene la naturaleza jurídica de Plan Ambiental como instrumento de desarrollo y ejecución de la política de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de medio ambiente (art. 25.1), se encuentra obligado a respetar los planes que la administración del Estado haya aprobado en ejercicio de sus competencias con los que deberá coordinarse (art. 25.3); pasará por un periodo de exposición pública no menor a un mes (art. 25.5) e incorporará informe preceptivo del Consejo Asesor de Medio Ambiente (Art.25.6).

A) Informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente de La Rioja

Como hemos indicado, el artículo 25.6 de la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja indica que el Consejo Asesor del Medio Ambiente emitirá un informe preceptivo para cada plan ambiental.

Consta que el Plan fue presentado en la sesión del Consejo Asesor de 11 de octubre de 2024, sin que se presentaran alegaciones según certifica la secretaria de dicho Consejo, sin embargo, no consta que se emitiera el informe preceptivo sobre el mismo.

Estima este Consejo, como ha puesto de manifiesto en otras ocasiones (D.2/24) que no puede sustituirse un informe preceptivo por una mera toma de conocimiento o presentación del documento, por lo que no puede entenderse, en este caso, cumplido el trámite.

Este Consejo advierte que la falta de emisión de un informe preceptivo puede producir efectos invalidantes en función de su carácter esencial.

B) Información Pública

El preceptivo trámite de información pública al que se refiere el art. 25.5 de la precitada Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma pudo hacerse de forma independiente o bien simultánea con el trámite de audiencia al que se refiere el artículo 36 de la LFAR que prescribe como preceptivo un trámite de audiencia con relación a los procedimientos de elaboración de normas reglamentarias fijando para ellos un plazo de audiencia que *“debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días”*.

Como veremos al analizar los trámites relativos al AD la audiencia del art. 36 de la LFAR lo fue por el periodo mínimo señalado en la misma de 15 días, por lo que no ha quedado cumplido el trámite de información pública del art. 25.6 de la LPMAR.

Sin embargo, en la tramitación de la DEA se abrió un periodo de información pública de 45 días, por lo que la ciudadanía tuvo oportunidad de concurrir en este proceso en un plazo suficientemente amplio.

2. Tramites relativos a Anteproyecto de Decreto

La comprobación, respecto al cumplimiento de los trámites propios para la aprobación del Decreto se hará conforme con la legislación vigente al tiempo de elaborar el AD, puesto que la Ley de simplificación administrativa, mercado abierto y calidad normativa, Ley 2/2026 de 28 de abril, modifica el capítulo I del título III de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (arts. 28 bis a 42 de la LFAR).

Conforme a su D.F. 3ª dicha ley entró en vigor al día siguiente de su publicación oficial (BOR 29/04/26), y su D.T. sólo se refiere a las memorias de impacto normativo que acompañan a los proyectos normativos.



No obstante, el Consejo considera que no se puede valorar el cumplimiento del procedimiento de elaboración con arreglo a unas normas que se han aprobado cuando ya está todo el procedimiento tramitado. Por esa razón, se citan y se valora el cumplimiento de las previsiones legales conforme a su redacción anterior a su modificación por la Ley 2/2026. Es la regla que señala la propia LFAR en su Disposición Transitoria única.1 (no modificada) cuando dice que *“Los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se tramitarán, hasta su conclusión, de acuerdo con la normativa anterior”*.

3. Consulta previa

El artículo 32 bis, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.*
- c) Los objetivos de la norma.*
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la consulta previa debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días”.

Se ha cumplido, en este caso, el trámite de consulta previa, conforme consta en la Memoria justificativa de la Dirección general de Calidad Ambiental, de fecha 19 de marzo de 2026, ya que el 22 de octubre de 2024, la Dirección General de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua remitió a la Secretaría General Técnica la solicitud para llevar a cabo la consulta previa para la elaboración del Decreto por el que se aprueba del Plan Regional Integrado de Energía y Clima 2024-2030 para su correspondiente publicación y difusión en el Portal de Participación del Gobierno de La Rioja, al amparo de lo establecido en el artículo 32 bis de la Ley 4/2005, del 2 de junio (Expediente ABC 00874-2024/000446).

La consulta se mantuvo durante 15 días hábiles, esto es hasta el 12 de noviembre de 2024, sin que se aportaran alegaciones según consta en el certificado del secretario General Técnico de la Consejería de fecha 18-11-2024.

4. Órgano competente y Resolución de inicio

A) En cuanto a la **competencia** administrativa

La Memoria justificativa de la DG de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua, de fecha 26 de febrero de 2025, que acompaña al borrador inicial de Decreto sobre Tramitación y competencia para la propuesta, fundamenta adecuadamente las competencias ejercidas por parte del Consejo de Gobierno para la aprobación del decreto, así como por parte de la DG competente para el inicio del procedimiento de elaboración de la norma. Aspecto que queda debidamente reflejado en la Resolución de inicio de procedimiento de elaboración de AD número 56/2025 de fecha 26 de febrero de 2026.

Así, según el artículo 33.2 LFAR.

*“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse en cualquier caso mediante resolución del titular de la consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse **mediante resolución del director general competente** por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias direcciones generales, de su secretario general técnico”.*

B) Por lo que respecta a la **resolución de inicio**, este Consejo ha verificado que la misma atiente a las previsiones del artículo 33.3 LFAR, que señala:

*“La resolución de inicio expresará sucintamente **el objeto y finalidad** de la norma, **las normas legales** que, en su caso, deba desarrollar, así como el **fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida**. La resolución podrá señalar la unidad administrativa a la que se encomiende la elaboración del borrador o constituir una comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.*

Tal y como se recoge en la Memoria Técnica, en materia de competencia, en virtud del artículo 12 del Decreto 56/2023, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, corresponde a la Dirección General de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua la competencia en materia de planificación, impulso y apoyo en materia de cambio climático.

En definitiva, este Consejo considera cumplido el trámite de inicio para la elaboración de la norma.

5. Trámite de audiencia

A tenor del art. 36 de la Ley 4/2005:

“3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días”.

El anteproyecto del texto estuvo a disposición de la ciudadanía en el Portal web de Participación del Gobierno de La Rioja entre los días 4 y 24 de noviembre de 2025, ambos incluidos. Según certificado emitido por el Secretario General Técnico de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, en fecha 25 de noviembre de 2025 se presentaron dos alegaciones al texto.

Con fecha 28 de noviembre de 2025, el centro proponente emitió informe mediante el que se analizaron las alegaciones presentadas, sin que se propongan cambios en el texto propuesto.

Se considera cumplido, en este caso y a estos efectos, el preceptivo trámite de audiencia.

6. Valoración del Impacto económico

El artículo 129.7 LPACAP, de naturaleza básica, determina que:

“Cuando la iniciativa normativa afecte 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”.

Por su parte, en el ámbito autonómico, el artículo 34.3 LFAR señala que:

“En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

El objetivo que persigue el estudio económico exigido por el citado precepto consiste en cuantificar el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas previstas en el AD, así como la financiación prevista para acometerlos, con objeto de programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes.

Igualmente el artículo 14 i) del Decreto 51/2023 de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja exige informe

previo de la DGCP sobre *“anteproyectos de Ley, proyectos de disposiciones generales y planes generales que impliquen aumento o disminución de los ingresos y gastos públicos, o afecten a medios de pago, y sobre toda propuesta de la que puedan derivarse consecuencias económicas en materia de sistema retributivo y de costes de personal”*.

El expediente no contiene valoración alguna del impacto económico, a pesar de que en la propia Memoria se dice que, *“el PRIEC propone una serie de inversiones que, en caso de ejecutarse, y dado el carácter transversal del Plan, podrán ser puestas en marcha por el sector privado, sector institucional, o incluso los propios ciudadanos. Por ello, no se considera que se pueda valorar del momento el impacto del Plan en el presupuesto de la Comunidad autónoma”*. Esta conclusión revela con total claridad que el impacto económico debería haber sido evaluado como, además, informará posteriormente la Dirección General de Control Presupuestario que, en informe emitido 3 de diciembre de 2025, considera que *“A la vista de la memoria económica del órgano gestor, no ha sido posible estimar ni cuantificar el impacto presupuestario del PRIEC”*.

7. Impacto de Género

Fue solicitado el preceptivo informe de impacto de género por oficio de la Secretaria General Técnica de la Consejería dirigido al centro gestor en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 7/2023, de 20 de abril, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja, que dispone que los proyectos de reglamentos que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno deberán incorporar un informe de impacto de género, con el contenido mínimo al que se refiere el citado artículo. Advierte, además, que la jurisprudencia del Tribunal Supremo establece que un informe que utilice una fórmula rituarial sobre la neutralidad o nulidad de impacto debe reputarse inexistente.

Consta emitido informe de impacto de género con fecha 19/12/2025 que analiza la propuesta y propone determinadas medidas para paliar y neutralizar impactos negativos, de tal forma que debe hacerse un seguimiento del impacto de género de forma periódica mediante informes de evaluación e indicadores.

8. Informe del Consejo Riojano de Cooperación Local

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, el texto ha sido sometido a consulta del Consejo Riojano de Cooperación Local de La Rioja, en virtud de las funciones que tiene encomendadas según lo dispuesto en el artículo 109.b) y h) de la Ley 1/2003, de 3 de marzo.

El informe fue emitido en sentido favorable por el Pleno del Consejo Riojano de Cooperación Local en sesión celebrada el día 23 de febrero de 2026.

9. Primer y segundo borrador del Anteproyecto

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

*“1. El borrador inicial estará integrado por una parte **expositiva y por el texto articulado** ... del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.*

*2. El borrador inicial irá acompañado de una **memoria justificativa** acerca de la **necesidad de la aprobación** de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la Resolución de inicio, la **incidencia que habrá de tener en el marco normativo** en que se inserte, **una relación de las disposiciones afectadas** y la **tabla de vigencias** de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los **efectos previsibles** que puedan seguirse de su aplicación. Incluirá también, en su caso, **los estudios e informes previos** que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos **informes o trámites que se consideren necesarios** en la tramitación del expediente.*

*3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al **expediente un estudio del coste y de su financiación**”.*

Tanto el primer borrador de AD como la Memoria Justificativa cumplen con el contenido mínimo referido en el citado artículo 34.

10. Formación del expediente de Anteproyecto de Decreto

Una vez superadas las fases anteriormente descritas, el artículo 35 LFAR establece el siguiente mandato dirigido a la SGT de la Consejería competente:

*“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la **Secretaría General Técnica de la Consejería**, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia **Secretaría General Técnica**.*

*2. La **Secretaría General Técnica de la Consejería** determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.*

*3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la **Secretaría General Técnica** podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.*

Mediante resolución núm. 444/2025 de 22/12/2025, la SGT de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente se declara formado el oportuno expediente de elaboración del AD, incluyéndose seguidamente la memoria inicial y recabándose el oportuno informe de la Dirección General de Control Presupuestario, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, así como una Memoria final de la SGT para, finalmente, solicitar Dictamen a este Consejo Consultivo. Por lo cual, se puede afirmar que

la tramitación es acorde con lo dispuesto en el citado precepto.

11. Informes y dictámenes preceptivos

Según el artículo 38 LFAR:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El Anteproyecto será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el expediente constan los siguientes informes:

A) Informe de la DG de control presupuestario

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 i) del Decreto 51/2023 de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja exige informe previo de la DGCP sobre *“anteproyectos de Ley, proyectos de disposiciones generales y planes generales que impliquen aumento o disminución de los ingresos y gastos públicos, o afecten a medios de pago, y sobre toda propuesta de la que puedan derivarse consecuencias económicas en materia de sistema retributivo y de costes de personal”*.

Consta emitido dicho informe preceptivo por la DG de Control Presupuestario con fecha de 3 de diciembre de 2025 en el que se indica que *“A la vista de la memoria económica del órgano gestor, no ha sido posible estimar ni cuantificar el impacto presupuestario del PRIEC”*, si bien, y, no obstante lo anterior, concluye *“se entiende informado este expediente a efectos del artículo 14 i) del Decreto 51/2023 de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo,*

de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja”.

Por lo tanto, el trámite ha sido cumplido.

C) Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos

Con fecha 16 de marzo de 2026 se emite informe favorable de la DG de los Servicios Jurídicos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.3 de la Ley 4/2005, artículo 8.1.c) del Decreto 21/2006, de 7 de abril, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

12. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto

Finalmente, según dispone el artículo 39 LFAR se habrán de llevar a cabo los siguientes trámites:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración consta una Memoria final de la SGT, de fecha 19 de marzo de 2026, que hace un análisis pormenorizado de la tramitación justificando el cumplimiento de todos los trámites pertinentes en la tramitación de un anteproyecto que se caracteriza según su dicción literal “*de una notable complejidad técnica y procedimental derivada de su doble naturaleza jurídica*” a la que acompaña el Proyecto de Decreto, que da cumplimiento a las exigencias del citado artículo 39 LFAR, que se somete finalmente a nuestra consideración.

13. Resumen conclusivo del procedimiento

De lo hasta aquí expuesto, podemos concluir que, el procedimiento de elaboración del reglamento se ha cumplido correctamente, de acuerdo con la normativa aplicable.

Cuarto

Observaciones al Anteproyecto

1. Observaciones de carácter general

El Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Regional Integrado de Energía y Clima 2024-2030 de la Comunidad Autónoma de La Rioja se compone de una exposición de motivos y 5 artículos, una disposición adicional única y dos disposiciones finales.

Analizaremos a continuación la propuesta.

2. Exposición de motivos:

La exposición de Motivos se considera por la doctrina mayoritaria como un instrumento racionalizador de la norma que pretende someterse a la aprobación del órgano competente para ello, pero también se configura como una ayuda para el operador jurídico a la hora de conocer e interpretar la norma, por ello, se insta al área gestora a completar la misma dando cuenta de los trámites previos vinculados a la naturaleza jurídica del Plan cuya aprobación se pretende.

Por otra parte, se sugiere también el cambio del título de Exposición de Motivos por el de Preámbulo, observando lo que dispone el art. 129.1 de la LPACAP que reserva la Exposición de Motivos a los anteproyectos de Ley y la de Preámbulo a los reglamentos.

3. Artículo 1, “Objeto”

“El presente Decreto tiene por objeto aprobar el Plan Regional Integrado de Energía y Clima 2024-2030 (PRIEC) de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que se integra en el documento que figura como Anejo I a este Decreto”.

El hecho de que el PRIEC quede integrado como Anejo I o único al Decreto parece determinar que el plan goza, en su integridad, de naturaleza normativa, lo que implica la “congelación del rango”, imponiendo el hecho de que cualquier modificación o alteración del mismo, incluso de carácter no sustancial, deba venir precedida de los trámites pertinentes para la aprobación de un Decreto, lo que parece contrario a los objetivos de flexibilidad y adaptación permanente que son sustanciales a cualquier planificación estratégica.

El artículo 2, 3 y 4 se refieren a la naturaleza, finalidad, objetivos y ámbito de aplicación del PRIEC.

4. Artículo 5, “Seguimiento y evaluación”

“1. El órgano ambiental autonómico con competencias en Cambio Climático coordinará el seguimiento y evaluación del PRIEC, mediante la elaboración de indicadores específicos que permitan valorar la ejecución y resultados de las medidas.

2. Se elaborarán informes bianuales de seguimiento y un informe de evaluación intermedia en 2028, que serán presentados ante el Consejo de Gobierno y publicados en el portal de transparencia.

3. El PRIEC será un instrumento dinámico y adaptable, revisable cuando así lo exijan los avances científicos, tecnológicos o normativos, o las circunstancias socioeconómicas de la Comunidad”.

A juicio del Consejo, en el precepto indicado no queda claro quién es el órgano al que se la atribuyen las competencias a las que se refiere. Igualmente estimamos que deberían ser atribuidas a dicho órgano competente las funciones y competencias en materia de cooperación, colaboración y coordinación con el Estado, por una parte y con las Entidades Locales de la Rioja, por otra, que son impuestas por el art. 1 y art. 2.d) de la Ley del Clima.

5. La Disposición adicional única que se refiere a la actualización del Plan y atribuye al Gobierno de La Rioja, las facultades para su revisión y actualización *“cuando lo estime necesario”*.

El AD regula lo que se puede modificar del PRIEC, habilita al Gobierno para hacerlo sin especificar que órgano sería competente ni en qué forma puede modificarse el PRIEC.

Enlazando con lo que se dice en el comentario al artículo 1, el AD es la oportunidad para dejar claro al operador jurídico que aspectos del Plan que se inserta en el Anejo I tienen y cuales no tienen carácter normativo y establecer un procedimiento para su modificación que articule adecuadamente el principio de seguridad jurídica con la necesaria flexibilidad de todo planeamiento estratégico.

Lo dicho, enlaza con la Disposición final segunda que prescribe la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el BOR, sin que se establezca salvedad alguna respecto a la publicación del Plan- Anejo I del Decreto- que presumiblemente no va a ser publicado íntegramente en el Boletín Oficial de La Rioja, extremo que debería aclararse en la línea en la que se hace en el Real Decreto 986/2024, de 24 de septiembre, por el que se aprueba la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030 (BOE Núm. 232 de 25 de septiembre de 2024).



La Disposición Final Primera habilita a las Consejerías competentes en materia de cambio climático y energía para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de lo previsto en el Decreto y en el PRIEC dentro de su respectivo ámbito competencial, pero debería articular, al menos, un informe previo favorable del órgano ambiental o de aquel al que se le atribuya la competencia para la ejecución del PRIEC, con el fin de preservar un imprescindible coherencia y coordinación.

6. Cuestiones formales. En la división interna del artículo 4 se recomienda seguir las directrices de técnica normativa (Directrices de Técnica Normativa, de 22 de julio de 2005, BOE, de 29/07/05) y que se supriman las negritas que aparecen en distintas partes del Anteproyecto.

CONCLUSIONES

Primera

El procedimiento de elaboración de la disposición general objeto de este dictamen se ha tramitado de manera correcta, sin perjuicio de las consideraciones del apartado 1 del fundamento jurídico tercero sobre la tramitación ambiental para la aprobación del PRIEC.

Segunda

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

Tercera

Por lo que hace a su contenido, el Anteproyecto de Decreto cumple con las determinaciones legales, sin perjuicio de las recomendaciones que se hacen en el fundamento jurídico cuarto de este Dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO