



## CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

**Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 18/2013, de 21 de novembre, sobre el Reial decret 635/2013, de 2 d'agost, pel qual, en desplegament del «Pla d'impuls al medi ambient en el sector hotelier PIMA Sol», per a la rehabilitació energètica de les seves instal·lacions, es regula l'adquisició de crèdits futurs de carboni pel Fons de carboni per a una economia sostenible**

### **Conclusió del Dictamen:**

***Única.** Els articles 2.1; 5.1, .3, .4, .5 i .6; 6; 7.2 i .3; 8.1, i 10 del Reial decret 635/2013, de 2 d'agost, pel qual, en desplegament del «Pla d'impuls al medi ambient en el sector hotelier PIMA Sol», per a la rehabilitació energètica de les seves instal·lacions, es regula l'adquisició de crèdits futurs de carboni pel Fons de carboni per a una economia sostenible, en l'atribució de funcions executives que efectuen, en cada cas, a la Secretaria d'Estat de Medi Ambient, a l'Oficina Espanyola del Canvi Climàtic i a la Comissió d'Avaluació del Pla PIMA SOL, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 de l'Estatut en relació amb l'article 114.3 EAC.*

*Adoptada per unanimitat.*

El Reial decret 635/2013, de 2 d'agost, regula el procediment específic de compra, per part del Fons de carboni per a una economia sostenible (FES-CO<sub>2</sub>), als titulars d'allotjaments turístics (grups 681 a 684 de l'annex I del Reial decret legislatiu 1175/1990, de 28 de setembre), de crèdits futurs de carboni que es generin per la reducció d'emissions directes de CO<sub>2</sub> com a conseqüència de l'execució de projectes que millorin l'eficiència energètica d'aquests allotjaments. A aquest efecte, un crèdit de carboni equival a la reducció d'una tona mètrica de CO<sub>2</sub>, essent el preu d'adquisició de 7 euros per unitat, en un horitzó que es fixa en quinze anys. La quantia total dels recursos del FES-CO<sub>2</sub> destinats per l'Estat a l'adquisició és de cinc milions dos-cents deu mil euros.

Del contingut i de la finalitat de la regulació expressats en l'articulat i l'exposició de motius de la disposició es deriva que és una norma que, tot i que pot tenir una certa repercussió sobre l'activitat econòmica, atès l'incentiu a la rehabilitació que pot suposar per a un sector afectat especialment per l'actual conjuntura econòmica (el de la construcció i, concretament, el de l'edificació hotelera), té per objecte i finalitat principal el foment d'una determinada política de medi ambient destinada a la reducció d'emissions de gasos d'efecte d'hivernacle.

La competència sobre protecció del medi ambient es configura com una competència compartida, en la qual correspon a l'Estat la determinació de la normativa bàsica (art. 149.1.23 CE) i, d'acord amb aquesta, la Generalitat pot dictar la legislació de desplegament i la normativa reglamentària, a més d'incloure l'exercici de les funcions executives i dictar normes addicionals de protecció (art. 144.1 EAC). Les competències executives de la Generalitat en matèria de medi ambient tenen caràcter exclusiu i no concurrent, i la intervenció executiva o de gestió estatal a l'empara de la normativa bàsica ha de tenir caràcter puntual i concret i ha de ser excepcional. L'Estat no troba habilitació en l'article 149.1.13 CE per dur a terme la regulació esmentada perquè no es pot considerar que aquesta tingui un impacte significatiu sobre l'activitat econòmica general ni que ordeni un sector econòmic concret.

L'Estat, en el Reial decret 635/2013 utilitza la seva potestat de despesa sobre una competència compartida (medi ambient), i en aquest sentit ha de tenir en compte el que diu l'article 114.3 EAC, que permet a la Generalitat «[...] precisar normativament els objectius als quals es destinen les subvencions estatals [...] territorialitzables, i també completar la regulació de les condicions d'atorgament i tota la gestió, incloent-hi la tramitació i concessió». Tant l'article 114.3 EAC com la mateixa doctrina jurisprudencial (STC 13/1992, 138/2009 i 38/2012)

PALAU CENTELLES

Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona

Tel. + 34 93 317 62 68 Fax + 34 93 318 17 20

consell@cge.cat

exigeixen que, quan l'activitat de foment es dugui a terme sobre una matèria de competència compartida, els fons destinats s'han de territorialitzar obligatòriament, de manera que només en circumstàncies excepcionals es pot justificar la no-territorialització i la previsió d'una gestió centralitzada en els òrgans de l'Estat.

Els articles objecte de la sol·licitud de dictamen regulen un conjunt d'aspectes relacionats amb l'ordenació, la instrucció i la resolució del procediment administratiu descrit per la mateixa norma. En aquest sentit, són una manifestació de la funció executiva encaminada que els interessats obtinguin dels òrgans de l'Administració una resolució que els habiliti jurídicament per poder exercir un dret o obtenir un benefici econòmic establert per la mateixa norma reguladora del procediment. S'examina el seu contingut i es conclouen de manera conjunta, atès que tots són qüestionats per la mateixa raó, consistent en l'atribució a òrgans de l'Estat de determinades funcions executives.

L'article 2.1 atribueix la funció de reconeixement dels crèdits futurs de carboni que pot adquirir el FES-CO<sub>2</sub> a la Secretaria d'Estat de Medi Ambient. Aquest reconeixement es fa, d'acord amb el que preveu l'article 5.6 del Reial decret, mitjançant una resolució. En aquest sentit, la resolució, com a finalització del corresponent procediment d'avaluació i reconeixement de crèdits de carboni, és un tràmit administratiu i, com a tal, entra plenament en l'esfera de la funció executiva.

L'article 5.1, .3, .4, .5 i .6. L'article 5 s'inicia amb l'atribució a l'Oficina Espanyola del Canvi Climàtic (en endavant, OECC) i a la Secretaria d'Estat de Medi Ambient de les competències per ordenar, instruir i resoldre el procediment d'avaluació i reconeixement de crèdits (apt. 1), per regular tot seguit els diferents tràmits del dit procediment en què intervenen exclusivament els òrgans esmentats, des de la presentació de la corresponent sol·licitud per part dels interessats (apt. 3); l'avaluació de la documentació i l'estimació de les reduccions d'energia i emissions de CO<sub>2</sub> i del valor d'adquisició derivats de les sol·licituds i el posterior sotmetiment a informe de la Comissió d'Avaluació (apts. 4 i 5), fins a la proposta de resolució i la resolució (apt. 6). Cada tràmit dels previstos correspon als dos òrgans administratius esmentats i, en tot cas, l'impuls del procediment recau sota la seva responsabilitat. En aquest sentit, no hi ha cap obstacle perquè aquests tràmits i el mer impuls d'ofici del procediment els puguin dur a terme els òrgans de l'Administració de la Generalitat, atès que tots aquests són una materialització concreta d'un procediment dissenyat per la norma amb un únic objectiu, que és el de reconèixer els crèdits, si escau.

L'article 6 du a terme l'atribució formal a l'OECC de l'impuls i el compliment dels diferents tràmits per a l'adquisició dels crèdits futurs de carboni, tots els quals són tràmits de naturalesa administrativa que es concreten en el si del procediment d'adquisició que regula l'article 7.2 i .3 RD 635/2013.

L'article 7.2 i .3 regula les obligacions dels titulars de crèdits futurs de carboni. En aquest sentit, atribueix a l'OECC la competència administrativa per verificar la informació sobre les diferents actuacions dutes a terme a la data de finalització de les obres, i l'expedició del document de reconeixement per participar en el Pla i de compliment de les obligacions per part dels titulars dels establiments. Les reduccions d'emissions assolides i la comprovació del compliment de les obligacions per part dels titulars dels crèdits són tots aspectes de naturalesa purament administrativa. L'expedició del document de reconeixement sobre la participació en el Pla i les millores assolides és, igualment, un tràmit administratiu que encaixa en l'exercici de la funció executiva.

L'article 8.1 atribueix a l'OECC la facultat per exigir la devolució de les quantitats percebudes de forma indeguda. Aquest és un aspecte que s'incardina en la funció executiva.

L'article 10 assigna a la Comissió d'Avaluació del Pla PIMA SOL la competència per emetre l'informe preceptiu sobre les sol·licituds de compra de drets d'emissió. L'emissió d'informes és

un dels tràmits que integren la fase d'instrucció de qualsevol procediment administratiu, tal com es desprèn dels articles 82 i 83 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i, en conseqüència, entra en l'esfera de l'exercici de la funció executiva.

La regulació descrita se situa en l'àmbit de l'activitat de foment (art. 114.3 EAC) projectada sobre la competència executiva en matèria de medi ambient (art. 144.1 EAC). En conseqüència, els fons als quals s'aplica l'activitat de foment que du a terme el Reial decret s'haurien d'haver territorialitzat i s'hagués hagut de permetre gestionar-los a les comunitats autònomes. Tal com ha destacat profusament la doctrina constitucional i la doctrina del Consell de Garanties Estatutàries, la no-territorialització i la gestió centralitzada només són admissibles en circumstàncies excepcionalíssimes i han d'estar oportunitament justificades.

Per contra, en el supòsit dictaminat, els fons dedicats a l'acció de foment no han estat territorialitzats i la regulació continguda en els articles qüestionats no deixa cap possibilitat a la Generalitat perquè pugui completar el que s'hi estableix sobre les condicions d'atorgament, i preveu una centralització completa tant de la tramitació (entengui's en el Reial decret 635/2013: avaluació i reconeixement) com de la concessió (adquisició dels crèdits de carboni). I això anterior sense que s'hagi aportat cap justificació en la norma dictaminada, tal com ho exigeix la doctrina constitucional, perquè aquesta centralització sigui imprescindible per assegurar la plena efectivitat de la regulació dins de l'ordenació bàsica del sector o bé per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudi de l'incentiu econòmic als potencials destinataris en tot el territori de l'Estat, essent un mitjà necessari per evitar que se sobrepassi la quantia global dels fons estatals dedicats a aquesta activitat (STC 38/2012, de 26 de març, FJ 6, i STC 200/2009, de 28 de setembre, FJ 4). Amb relació a aquest punt, no s'aprecia tampoc un cas de supraterritorialitat que justifiqui la sostracció de les funcions executives a la Generalitat, amb el benentès que la seva concurrència, per si sola, no esdevindria suficient per emparar l'esmentat desapoderament i la seva consegüent centralització.

Tenint en compte que els recursos dedicats a l'adquisició dels crèdits de carboni tenen un import fix establert en el Reial decret, n'hi hagués hagut prou amb l'establiment de criteris objectius, com ara la quantificació de l'oferta hotelera en els diferents territoris autònoms, per tal de distribuir l'import del fons dedicat a l'adquisició de crèdits proporcionalment entre les comunitats autònomes, i evitar d'aquesta manera que se sobrepassés la quantia global dels fons estatals. Per la seva banda, l'establiment que fa la regulació mateixa d'una sèrie d'aspectes centrals, que no es qüestionen, assegura la igualtat en l'obtenció i el gaudi de l'incentiu econòmic als potencials destinataris, i fa innecessària la gestió centralitzada en òrgans de l'Estat, que podria ser assumida pels òrgans autònoms corresponents.

Barcelona, 25 de novembre de 2013