



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XV LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

30 de abril de 2026

Núm. 193-5

Pág. 1

ENMIENDAS A LA TOTALIDAD

122/000170 Proposición de Ley por la que se modifica 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.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de las enmiendas a la totalidad presentadas en relación con la Proposición de Ley por la que se modifica 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.

Palacio del Congreso de los Diputados, 24 de abril de 2026.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Fernando Galindo Elola-Olaso**.

A la Mesa de la Comisión de Transición Ecológica y Reto Demográfico

El Grupo Parlamentario Junts per Catalunya al amparo de lo dispuesto en el artículo 110 y siguientes del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente enmienda a la Proposición de Ley por la que se modifica 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.

Palacio del Congreso de los Diputados, 22 de abril de 2026.—**Míriam Nogueras i Camero**, Portavoz Grupo Parlamentario Junts per Catalunya.

ENMIENDA NÚM. 3

**Grupo Parlamentario Junts
per Catalunya**

Enmienda a la totalidad de texto alternativo

Texto que se propone:

Dentro del impulso de las normativas del paquete europeo «Fit for 55» y para garantizar un cumplimiento uniforme de las obligaciones derivadas de las directivas 2023/958 y 2023/959, es necesario crear un nuevo marco normativo que garantice la transposición de esta regulación europea desde el respeto competencial de las diferentes normativas medioambientales.

Por tanto, la presente iniciativa no se formula en oposición a los objetivos materiales de descarbonización, reducción de emisiones y adaptación del derecho interno al marco normativo de la Unión Europea. Por el contrario: parte de la plena asunción del firme compromiso en la protección del medio ambiente, en la lucha contra el cambio climático, y en el cumplimiento de los compromisos europeos e internacionales de reducción de emisiones.

«Artículo único. *Modificación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero.*

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, queda modificada en los siguientes términos:

Uno.

“Artículo 1. *Objeto y ámbito de la regulación básica.*

1. Esta ley tiene por objeto incorporar al ordenamiento jurídico interno las modificaciones derivadas de:

- a. La Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023.
- b. La Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023.
- c. El resto de disposiciones del derecho de la Unión Europea que resulten de aplicación en materia de comercio de derechos de emisión.

2. Las disposiciones de esta ley tienen carácter de legislación básica y se limitan a establecer:

- a. Los principios generales del régimen de comercio de derechos de emisión.
- b. Las obligaciones mínimas derivadas del derecho de la Unión Europea.
- c. Los estándares comunes necesarios para garantizar el cumplimiento uniforme de estas obligaciones.”

Dos.

“Artículo 1 bis. *Distribución de competencias.*

1. Corresponde a las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias:

- a. El desarrollo normativo de la legislación básica.
- b. El ejercicio de las funciones ejecutivas relativas al régimen de comercio de derechos de emisión.
- c. La gestión de los procedimientos de autorización, control, inspección y seguimiento.
- d. El ejercicio de la potestad sancionadora.

2. Corresponde a la Administración General del Estado:

- a. Las actuaciones de representación, comunicación y coordinación frente a las instituciones europeas.
- b. Aquellas funciones que, por su naturaleza, excedan del ámbito territorial de una comunidad autónoma.

3. El ejercicio de las competencias previstas en este artículo se llevará a cabo de conformidad con lo que establecen la Constitución y los estatutos de autonomía.”

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 193-5

30 de abril de 2026

Pág. 3

Tres. Modificación del artículo 4. Autorizaciones.

El artículo 4 queda redactado en los términos siguientes:

“Artículo 4. *Autorización de emisión.*

1. Las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley tendrán que disponer de una autorización de emisión.

2. El otorgamiento, modificación, revisión y extinción de las autorizaciones corresponderá a las autoridades competentes designadas por las comunidades autónomas.”

Cuatro.

“Artículo 4 bis. *Entidades reguladas.*

1. El régimen aplicable a las entidades reguladas se ajustará a lo que establece el derecho de la Unión Europea.

2. Corresponde a las comunidades autónomas competentes:

- a. Su autorización, en su caso.
- b. El control y seguimiento de sus obligaciones.
- c. El ejercicio de la potestad sancionadora.

3. La normativa estatal establecerá únicamente los requisitos y obligaciones mínimas comunes necesarias para garantizar el cumplimiento del derecho de la Unión Europea.”

Cinco. Modificación del artículo 14. Asignación.

El artículo 14 queda redactado en los términos siguientes:

“Artículo 14. *Asignación de derechos de emisión.*

1. La asignación de derechos de emisión se realizará de acuerdo con los criterios establecidos por el derecho de la Unión Europea.

2. Los procedimientos de aplicación de estos criterios se llevarán a cabo por las comunidades autónomas, de acuerdo con sus competencias.”

Seis.

“Artículo 30 bis. *Régimen sancionador.*

1. Las comunidades autónomas ejercerán la potestad sancionadora en relación con las infracciones derivadas de la aplicación de la presente ley en el ámbito de sus competencias.

2. La normativa básica estatal establecerá:

- a. La tipificación mínima de infracciones.
- b. Las sanciones mínimas exigidas por el derecho de la Unión Europea.”

Siete.

“Artículo 31 bis. *Cooperación institucional.*

1. La Administración General del Estado y las comunidades autónomas cooperarán para garantizar:

- a. La coherencia del régimen de comercio de derechos de emisión.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 193-5

30 de abril de 2026

Pág. 4

b. El cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho de la Unión Europea.

2. Los mecanismos de cooperación no alterarán el reparto de competencias.”

Disposición final primera. *Título competencial.*

Esta ley se dicta al amparo de lo que dispone el artículo 149.1.23 de la Constitución, en relación con el establecimiento de legislación básica sobre protección del medio ambiente.

Disposición final segunda. *Cláusula de respeto competencial.*

Las disposiciones de la presente ley se interpretarán de conformidad con el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los estatutos de autonomía.

Disposición final tercera. *Desarrollo normativo.*

El Gobierno y, en su caso, las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias, dictarán las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente ley.

Disposición final cuarta. *Entrada en vigor.*

Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.»

Dins de l'impuls de les normatives del paquet europeu «Fit for 55» i per garantir un compliment uniforme de les obligacions derivades de les directives 2023/958 i 2023/959, és necessari crear un nou marc normatiu que garanteixi la transposició d'aquesta regulació europea des del respecte competencial de les diferents normatives mediambiental autonòmiques.

Per tant, la present iniciativa no es formula en oposició als objectius materials de descarbonització, reducció d'emissions i adaptació del dret intern al marc normatiu de la Unió Europea. Al contrari: parteix de la plena assumpció del ferm compromís en la protecció del medi ambient, en la lluita contra el canvi climàtic, i en el compliment dels compromisos europeus i internacionals de reducció d'emissions.

«Article únic. *Modificació de la Llei 1/2005, de 9 de març, per la que es regula el règim de comerç dels drets d'emissió de gasos d'efecte hivernacle.*

La Llei 1/2005, de 9 de març, per la qual es regula el règim del comerç de drets d'emissió de gasos d'efecte hivernacle, queda modificada en els termes següents:

U.

“Article 1. *Objecte i abast de la regulació bàsica.*

1. Aquesta llei té per objecte incorporar a l'ordenament jurídic intern les modificacions derivades de:

a. La Directiva (UE) 2023/958 del Parlament Europeu i del Consell, de 10 de maig de 2023.

b. La Directiva (UE) 2023/959 del Parlament Europeu i del Consell, de 10 de maig de 2023.

c. La resta de disposicions del dret de la Unió Europea que resultin d'aplicació en matèria de comerç de drets d'emissió.

2. Les disposicions d'aquesta llei tenen caràcter de legislació bàsica i es limiten a establir:

- a. Els principis generals del règim de comerç de drets d'emissió.
- b. Les obligacions mínimes derivades del dret de la Unió Europea.
- c. Els estàndards comuns necessaris per garantir el compliment uniforme d'aquestes obligacions.”

Dos.

“Article 1 bis. *Distribució de competències.*

1. Correspon a les comunitats autònomes, en l'àmbit de les seves competències:

- a. El desenvolupament normatiu de la legislació bàsica.
- b. L'exercici de les funcions executives relatives al règim de comerç de drets d'emissió.
- c. La gestió dels procediments d'autorització, control, inspecció i seguiment.
- d. L'exercici de la potestat sancionadora.

2. Correspon a l'Administració General de l'Estat:

- a. Les actuacions de representació, comunicació i coordinació davant les institucions europees.
- b. Aquelles funcions que, per la seva naturalesa, excedeixin l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma.

3. L'exercici de les competències previstes en aquest article es durà a terme de conformitat amb el que estableixen la Constitució i els estatuts d'autonomia.”

Tres. Modificació de l'article 4. Autoritzacions.

L'article 4 queda redactat en els termes següents:

“Article 4. *Autorització d'emissió.*

1. Les instal·lacions incloses en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei hauran de disposar d'una autorització d'emissió.

2. L'atorgament, modificació, revisió i extinció de les autoritzacions correspondrà a les autoritats competents designades per les comunitats autònomes.”

Quatre.

“Article 4 bis. *Entitats regulades.*

1. El règim aplicable a les entitats regulades s'ajustarà al que estableix el dret de la Unió Europea.

2. Correspon a les comunitats autònomes competents:

- a. La seva autorització, si escau.
- b. El control i seguiment de les seves obligacions.
- c. L'exercici de la potestat sancionadora.

3. La normativa estatal establirà únicament els requisits i obligacions mínimes comunes necessàries per garantir el compliment del dret de la Unió Europea.”

Cinc. Modificació de l'article 14. Assignació.

L'article 14 queda redactat en els termes següents:

“Article 14. *Assignació de drets d'emissió.*

1. L'assignació de drets d'emissió es durà a terme d'acord amb els criteris establerts pel dret de la Unió Europea.

2. Els procediments d'aplicació d'aquests criteris es duran a terme per les comunitats autònomes, d'acord amb les seves competències.”

Sis.

“Article 30 bis. *Règim sancionador.*

1. Les comunitats autònomes exerciran la potestat sancionadora en relació amb les infraccions derivades de l'aplicació d'aquesta llei en l'àmbit de les seves competències.

2. La normativa bàsica estatal establirà:

a. La tipificació mínima d'infraccions.

b. Les sancions mínimes exigides pel dret de la Unió Europea.”

Set.

“Article 31 bis. *Cooperació institucional.*

1. L'Administració General de l'Estat i les comunitats autònomes cooperaran per garantir:

a. La coherència del règim de comerç de drets d'emissió.

b. El compliment de les obligacions derivades del dret de la Unió Europea.

2. Els mecanismes de cooperació no alteraran el repartiment de competències.”

Disposició final primera. *Títol competencial.*

Aquesta llei es dicta a l'empara del que disposa l'article 149.1.23 de la Constitució, en relació amb l'establiment de legislació bàsica sobre protecció del medi ambient.

Disposició final segona. *Clàusula de respecte competencial.*

Les disposicions d'aquesta llei s'interpretaran de conformitat amb el sistema de distribució de competències establert en la Constitució i en els estatuts d'autonomia.

Disposició final tercera. *Desenvolupament normatiu.*

El Govern i, si escau, les comunitats autònomes, en l'àmbit de les seves competències, dictaran les disposicions necessàries per al desenvolupament i execució d'aquesta llei.

Disposició final quarta. *Entrada en vigor.*

Aquesta llei entrarà en vigor l'endemà de la seva publicació en el “Boletín Oficial del Estado”.»

JUSTIFICACIÓN

La presente enmienda a la totalidad no se formula en oposición a los objetivos materiales de descarbonización, reducción de emisiones y adaptación del derecho interno al marco normativo de la Unión Europea. Por el contrario: parte de la plena asunción del firme compromiso en la protección del medio ambiente, en la lucha contra el cambio climático, y en el cumplimiento de los compromisos europeos e internacionales de reducción de emisiones.

Lo que se cuestiona con esta enmienda a la totalidad es la técnica competencial empleada por los Grupos Parlamentarios Socialista y SUMAR, por su opción estructural de centralización normativa, ejecutiva y sancionadora, que excede lo que el Estado puede establecer como legislación básica, y desplaza, vacía o reduce indebidamente el espacio de decisión que el Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce a la Generalitat.

El vicio no es, pues, meramente puntual ni corregible con varias enmiendas parciales. La Proposición parte de un enfoque de fondo que presenta la regulación estatal como si pudiera ocupar íntegramente el espacio normativo y de gestión del régimen del comercio de derechos de emisión, reservando a la Generalitat de Cataluña, y al resto de comunidades autónomas con competencias en la materia, una intervención residual, subordinada o estrictamente ejecutiva, en un sentido administrativo menor. Esta opción es incompatible con el pleno respeto al modelo constitucional y estatutario de distribución de competencias y, singularmente, con el régimen de las competencias que, en relación con esta materia, tiene reconocidas la Generalitat de Catalunya.

La disposición final cuarta de la Proposición revela esta orientación, cuando invoca de forma acumulativa y expansiva los artículos 149.1.13 CE, 149.1.23 CE, 149.1.20 CE y 149.1.25 CE, para amparar un conjunto muy extenso de determinaciones normativas, organizativas y ejecutivas. Este planteamiento pretende convertir los títulos estatales en un título de ocupación general de la materia, sin dejar un margen real para que Cataluña pueda desplegar legislativamente las bases, ejercer la potestad reglamentaria y la función ejecutiva y, sobre todo, establecer políticas propias.

II. El marco constitucional y estatutario: las bases estatales no pueden agotar la materia

La Constitución, en su artículo 149.1.23 CE, atribuye al Estado la «legislación básica» sobre protección del medio ambiente, «sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección».

En el caso de Cataluña, este esquema se concreta en el artículo 144 EAC, que atribuye a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente, incluyendo, entre otros, «la regulación del ambiente atmosférico y de las diversas clases de contaminación», así como la prevención, la restauración, la reparación de los daños ambientales y el régimen sancionador correspondiente, además de la regulación del régimen de autorización y seguimiento de la emisión de gas de «de efecto invernadero».

Este esquema no puede leerse de manera reductiva. El artículo 111 EAC define las competencias compartidas en un sentido materialmente garantista del autogobierno: corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o estándares mínimos comunes, y en el ejercicio de estas competencias «la Generalitat puede establecer políticas propias».

Esa idea no es accesoria ni retórica. Es una opción estructural del modelo estatutario catalán: la competencia compartida no equivale a una mera ejecución subordinada, ni permite al Estado ocupar todo el espacio material bajo la apariencia de bases, coordinación o transposición del derecho de la Unión.

En este mismo sentido, la doctrina consultiva catalana del Consejo de Garantías Estatutarias ha sido constante en afirmar que la legislación básica estatal debe dejar un espacio normativo y de gestión real en Cataluña. La Generalitat no es un simple brazo

ejecutor de decisiones normativas y organizativas estatales, sino un poder político dotado de potestad legislativa propia, y especialmente cuando el Estatut le reconoce una competencia, como es este caso, aunque sea compartida.

III. La doctrina del Consejo Consultivo y del Consejo de Garantías Estatutarias

La doctrina del Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña núm. 269, de 1 de septiembre de 2005, sobre la propuesta de reforma del Estatuto, es particularmente relevante para la presente enmienda.

Este Dictamen valida constitucionalmente la opción estatutaria de tipificar y delimitar las competencias, y pone de relieve que el Estatuto forma parte del bloque de la constitucionalidad, de modo que el reparto competencial no se construye solo desde el artículo 149 CE, sino desde el binomio Constitución-Estatuto. Sobre esta base, el Dictamen defiende la constitucionalidad de la definición de las competencias compartidas como aquellas en las que el Estado fija principios, objetivos o estándares mínimos, mientras que a la Generalitat le corresponden la potestad legislativa, la reglamentaria y la ejecutiva. Igualmente, destaca expresamente que, en el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias.

Esta misma lógica aparece reforzada por los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias 1/2016 y 3/2016, posteriores a la lamentable sentencia del Tribunal Constitucional de 2010 contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ambos relativos a disposiciones estatales dictadas en materias muy próximas a la que ahora nos ocupa: créditos de carbono, eficiencia energética y reducción de emisiones.

El Dictamen 1/2016 recuerda, con apoyo en la jurisprudencia constitucional, que la legislación básica en medio ambiente debe permitir el establecimiento de políticas propias por parte de las comunidades autónomas, y que las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente corresponden, a todos los efectos, a las comunidades autónomas. Además, cuando se trata de actividad de fomento o de instrumentos de reducción de emisiones, el Consejo rechaza que el Estado pueda centralizar su gestión sin una justificación material reforzada.

Por su parte, el Dictamen 3/2016 insiste en que el título transversal del artículo 149.1.13 CE no puede servir como cobertura general para desplazar las competencias sectoriales o compartidas de la Generalitat, y recuerda que, en materias como la energía y la eficiencia energética, el ejercicio de la función ejecutiva integra también actuaciones de fomento, promoción y gestión. El Dictamen es especialmente significativo cuando subraya que la normativa europea de referencia no imponía ninguna opción de ejecución centralizada, por lo que la transposición no podía convertirse en un pretexto por recentralizar.

Esta doctrina es plenamente trasladable a la Proposición promovida por los grupos Socialista y SUMAR. El hecho de que la iniciativa tenga por objeto adaptar el régimen estatal al paquete europeo «Fit for 55», no exime al Estado del respeto al bloque de la constitucionalidad, ni le habilita para configurar un régimen cerrado, exhaustivo y centralizado como pretende la Proposición.

IV. Vulneración principal de las competencias de la Generalitat en materia de medio ambiente (artículo 144 EAC)

La vulneración central de la Proposición se ubica en el ámbito de las competencias en materia de medio ambiente.

La norma regula con un grado de detalle y de autoatribución funcional incompatible con el carácter básico que invoca:

1. las autorizaciones de emisión de las entidades reguladas;
2. las obligaciones de seguimiento, notificación y verificación;
3. la titularidad de las decisiones de modificación y extinción de autorizaciones;

4. la gestión del registro y la circulación de la información relevante;
5. la potestad sancionadora en ámbitos enteros;
6. la determinación de órganos estatales específicos como titulares exclusivos de decisiones sustantivas;
7. la gobernanza institucional de los nuevos instrumentos y comisiones estatales;
8. la afectación de sectores materiales enteros bajo una formulación que se presenta como «base», pero que en realidad agota la regulación.

Esta opción no deja a la Generalitat un margen real para desarrollar la legislación básica, ni para establecer políticas propias en el ámbito del ambiente atmosférico, de las emisiones, de la prevención y reparación de daños ambientales, o del régimen sancionador ambiental.

La Proposición no se limita a establecer unos mínimos comunes sobre el régimen de emisión y el cumplimiento de los objetivos europeos. Hace mucho más: predetermina íntegramente quién decide, quién autoriza, quién sanciona, quién recibe la información, quién adopta los acuerdos de asignación y quién ejerce las funciones nucleares del sistema. La consecuencia es un auténtico vaciamiento funcional y normativo de la competencia estatutaria de la Generalitat.

Esto es particularmente grave porque el artículo 144 EAC no reconoce una competencia residual o meramente accesorio, sino una competencia compartida que incluye la capacidad de regulación y ejecución sobre el ambiente atmosférico y sobre los mecanismos de prevención y control de la contaminación. El régimen de derechos de emisión es, por definición, un instrumento de política ambiental. Y si es un instrumento de política ambiental, su configuración básica por el Estado no puede comportar que toda la política de gestión, autorización, control y sanción quede absorbida por la Administración General del Estado.

V. Las «entidades reguladas» y la recentralización de autorizaciones, control y sanción

La Proposición es especialmente invasiva en el nuevo régimen aplicable a los combustibles destinados a edificios, transporte por carretera y sectores adicionales.

Bajo la rúbrica de las «entidades reguladas», la norma atribuye al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico funciones centrales de autorización, recepción de información, modificación y extinción de autorizaciones. Asimismo, reserva solo a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente el ejercicio de la potestad sancionadora sobre estas entidades.

Este diseño no es neutral. Las «entidades reguladas» son los sujetos llamados a operar en un ámbito que impacta directamente sobre:

- la política ambiental y climática;
- la política energética;
- la política industrial;
- la movilidad y los transportes;
- la planificación territorial y urbana;
- la actividad económica y el coste energético de los sectores productivos y de los consumidores.

Cuando una norma estatal reserva íntegramente a un ministerio estatal las autorizaciones, la recepción de información relevante, la modificación de oficio de las autorizaciones, su extinción y el régimen sancionador, lo que está haciendo no es simplemente sentar bases. Está administrando íntegramente la materia.

Esta recentralización es incompatible con el artículo 144 EAC y también con la lógica del artículo 111 EAC. Aunque el Estado pueda establecer los elementos comunes indispensables para garantizar la uniformidad del mercado de derechos de emisión y el cumplimiento de las obligaciones europeas, ello no justifica que la Generalitat de Cataluña, así como las comunidades autónomas competentes en la materia, queden

despojadas de las funciones de despliegue y gestión respecto de actividades y operadores que actúan íntegramente dentro de su territorio, o que tienen una incidencia principal sobre realidades materiales sometidas a sus competencias.

Una regulación constitucionalmente respetuosa podría fijar estándares comunes de autorización, control y seguimiento; establecer obligaciones homogéneas de información; determinar criterios básicos de verificación y régimen sancionador mínimo; y reservar, en su caso, ciertos mecanismos de colaboración estatal ante exigencias directas del derecho de la Unión. Pero lo que no puede hacer es reservar en bloque en el ministerio estatal la gestión ordinaria del sistema.

VI. La indebida expansión de los títulos estatales de los artículos 149.1.13, 149.1.23 y 149.1.25 CE

La disposición final cuarta utiliza tres títulos principales para sostener el conjunto del régimen: el artículo 149.1.13 CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), el artículo 149.1.23 CE (legislación básica sobre protección del medio ambiente) y el artículo 149.1.25 CE (bases del régimen minero y energético).

Esta invocación es jurídicamente impropia o, al menos, manifiestamente excesiva en varios puntos.

1. Sobre el artículo 149.1.13 CE

La Proposición utiliza el título de planificación general de la actividad económica como cobertura adicional general de un régimen que materialmente es medioambiental, energético y sectorial.

Sin embargo, la doctrina constitucional y consultiva ha advertido reiteradamente del carácter transversal y restrictivo de este título. No puede convertirse en una cláusula general de prevalencia para imponer una ordenación pormenorizada de cualquier sector económico ni, menos aún, para desplazar competencias autonómicas específicamente reconocidas.

En este caso, el uso del artículo 149.1.13 CE no sirve para coordinar grandes opciones de política económica general, sino para reforzar una regulación exhaustiva de instrumentos ambientales y energéticos muy concretos. Este uso desborda claramente su propio ámbito y no puede justificar, por sí solo ni en conexión con otros títulos, la centralización de decisiones ejecutivas y sancionadoras.

2. Sobre el artículo 149.1.23 CE

La competencia estatal sobre bases ambientales existe y aquí no se cuestiona. Pero su ejercicio debe ser materialmente básico. Esto significa que el Estado puede fijar principios, objetivos, estándares mínimos comunes y garantías de homogeneidad necesarias para el cumplimiento del derecho europeo. Pero no puede, en cambio, apropiarse de la totalidad de las funciones normativas y de gestión.

Cuando una ley estatal desciende hasta el nivel de identificar a los órganos estatales competentes para autorizar, controlar, modificar, extinguir, informar, sancionar y adoptar acuerdos individualizados, la frontera entre «bases» y «ejecución» queda traspasada. Y cuando esto ocurre en una materia compartida como el medio ambiente, la afectación estatutaria es directa y la vulneración de las competencias reconocidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, flagrante.

3. Sobre el artículo 149.1.25 CE

Por lo que respecta al nuevo régimen de los combustibles destinados a edificios, transporte por carretera y sectores adicionales, la Proposición invoca también el artículo 149.1.25 CE. Pero tampoco ese título habilita una recentralización integral.

El artículo 133 EAC reconoce a la Generalitat competencia compartida en materia de energía. Esta competencia incluye la regulación de las actividades de producción, almacenamiento y transporte de energía que transcurran íntegramente por el territorio de Cataluña y el ejercicio de las actividades de inspección y control de todas las instalaciones existentes en Cataluña, sin perjuicio de las competencias estatales. También incluye, de forma funcional, las políticas de eficiencia, transición energética y gestión de los impactos regulatorios sobre los sectores energéticos y consumidores finales.

Sin embargo, la Proposición no se limita a fijar bases del régimen energético. Construye un régimen de gestión estatal sobre sujetos, autorizaciones y sanciones que, en su operativa ordinaria, incide directamente sobre la competencia compartida de la Generalitat en energía.

VII. La incidencia sobre otras competencias de la Generalitat

La vulneración competencial principal se articula en torno a los artículos 111 y 144 EAC, pero la Proposición también afecta, de forma directa o indirecta, a otros títulos competenciales de la Generalitat.

1. *Energía (artículo 133 EAC)*

La incorporación en el régimen de emisiones de los combustibles utilizados en edificios, transporte por carretera y sectores adicionales incide frontalmente en la política energética. Determina incentivos, cargas, autorizaciones y costes regulatorios que condicionan la transición energética, la eficiencia y la sustitución de combustibles. Una configuración legal que centraliza toda esa gobernanza impide a la Generalitat articular una política energética propia coherente con sus prioridades de descarbonización.

2. *Industria (artículo 139 EAC)*

La norma afecta a sectores industriales sometidos al régimen de comercio de emisiones, condiciona la asignación gratuita, introduce mecanismos vinculados a auditorías energéticas, planes de neutralidad climática y ajustes de derechos, e incide sobre los costes de producción y sobre la competitividad de las empresas instaladas en Cataluña. La Generalitat debe poder proyectar sobre este ámbito su política industrial propia, especialmente en la transición verde de su base productiva.

3. *Infraestructuras del transporte y transportes (artículos 140 y 169 EAC)*

La regulación de los combustibles del transporte por carretera, así como las medidas relativas al transporte marítimo e, indirectamente, a la logística portuaria y al tráfico de mercancías, inciden en la política de movilidad y transportes. Aunque en los ámbitos de marina mercante y transporte aéreo el Estado disponga de títulos específicos más intensos, la Proposición despliega efectos sobre la movilidad interior, la distribución territorial de los costes regulatorios y la gestión de infraestructuras y servicios conectados con competencias autonómicas.

4. *Obras públicas, urbanismo y ordenación del territorio (artículos 148 y 149 EAC)*

La inclusión de los edificios en el nuevo régimen de emisiones y la creación de incentivos y cargas asociadas a los combustibles utilizados en este ámbito tienen una repercusión directa sobre la renovación del parque edificado, la rehabilitación, la planificación urbana, la movilidad y la ordenación territorial. Aunque la Proposición no regule formalmente el planeamiento urbanístico, lo condiciona materialmente, y lo hace sin reconocer espacio de configuración normativa propio en la Generalitat.

5. Planificación y ordenación de la actividad económica (artículo 152 EAC)

La transición climática afecta de forma transversal a la actividad económica. Pero justamente por eso no es admisible que el Estado se apropie de un título transversal para privar a la Generalitat de su propia capacidad de ordenación económica. La Proposición produce efectos directos sobre la competitividad, los costes energéticos, las decisiones de inversión y la localización de actividades, y lo hace sin articular ningún espacio de corresponsabilidad normativa y ejecutiva real.

VIII. La centralización de la asignación gratuita y de las decisiones singulares

La Proposición reserva al Consejo de Ministros decisiones de asignación gratuita de derechos de emisión para instalaciones fijas y también decisiones singulares en el ámbito de la aviación, con una participación autonómica reducida en la consulta a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático o a una mera comunicación posterior.

Esta opción es igualmente problemática. Cuando las decisiones de asignación afectan a instalaciones ubicadas en Cataluña y sectores estratégicos de la economía catalana, no es suficiente una consulta formal o una simple comunicación ex post. El Estado puede reservarse las comunicaciones necesarias con la Comisión Europea y la fijación de los criterios básicos que resulten del derecho de la Unión en la medida en que tenga competencia para ello, pero no puede convertir a la Generalitat de Cataluña, y las comunidades autónomas con competencias reconocidas, en simples receptoras de un acuerdo ya adoptado, detallado y exhaustivo.

La Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático no puede operar como sustituto de las competencias propias de la Generalitat. Los órganos de cooperación no son un título habilitante de recentralización, ni pueden servir para validar ex post una ocupación previa del espacio competencial de la Generalitat.

IX. El régimen sancionador: invasión del artículo 144.1.k EAC

La Proposición Socialista y SUMAR también presenta un problema específico en materia sancionadora.

El artículo 144.1.k EAC incluye expresamente, dentro de la competencia de medio ambiente, «la prevención, la restauración y la reparación de daños al medio ambiente, así como el régimen sancionador correspondiente». Este reconocimiento estatutario es especialmente relevante porque impide considerar la potestad sancionadora ambiental como una dimensión puramente accesorio de la base estatal.

Sin embargo, la Proposición atribuye a la Administración General del Estado, y singularmente a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, la potestad sancionadora en ámbitos enteros del régimen: determinadas infracciones relativas a instalaciones, la totalidad del régimen sancionador sobre empresas navieras y la totalidad del régimen sancionador sobre entidades reguladas.

Esta atribución generalizada no está justificada. Puede ser comprensible que, en aspectos estrictamente vinculados a la marina mercante, al transporte aéreo internacional o a las relaciones directas con instituciones europeas, el Estado retenga ciertas facultades singulares. Pero no es constitucionalmente admisible convertir esa excepción en regla general, especialmente respecto a las entidades reguladas, donde la conexión con las competencias catalanas ambientales, energéticas y de gestión es indiscutible.

X. La transposición del derecho de la Unión no legitima la desposesión competencial

Uno de los argumentos previsibles de los grupos Socialista y SUMAR para defender la Proposición de ley centralizadora es la necesidad de transponer el paquete europeo

«Fit for 55» y de garantizar un cumplimiento uniforme de las obligaciones derivadas de las directivas 2023/958 y 2023/959.

Este argumento no puede prosperar, tanto por lo expuesto hasta ahora, como por las siguientes razones.

La integración del derecho de la Unión no altera por sí misma el reparto interno de competencias. La responsabilidad exterior del Estado hacia la Unión Europea no le habilita para ignorar el orden competencial interno ni para recentralizar, sin base material suficiente, la totalidad de las decisiones normativas y ejecutivas. El Estado debe garantizar el cumplimiento del derecho europeo, sí; pero debe hacerlo respetando las competencias estatutariamente asumidas por la Generalitat.

Esto significa que el Estado puede establecer los elementos comunes imprescindibles para que el sistema español sea coherente ante la Unión Europea, si tiene las competencias constitucionales para ello, pero debe dejar espacio a la legislación, reglamentación y ejecución de las autonomías que tengan competencialmente garantizada su intervención, como es el caso de Cataluña. De lo contrario, la transposición se convierte en una técnica de recentralización incompatible con el bloque de la constitucionalidad.

El propio Consejo de Garantías Estatutarias, en los dictámenes antes mencionados, ha recordado que la normativa europea analizada en aquellos supuestos no exigía una ejecución centralizada y que, por tanto, la centralización decidida por el Estado no era una consecuencia necesaria del derecho de la Unión sino una opción interna carente de justificación suficiente. Este razonamiento es perfectamente trasladable al presente caso.

XI. La insuficiencia de los mecanismos de cooperación previstos

La Proposición no resuelve la invasión competencial mediante mecanismos suficientes de cooperación y/o colaboración. La previsión de consultas a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, o la posterior comunicación de determinados acuerdos a las comunidades autónomas, no suple la falta de un verdadero reparto funcional respetuoso con el EAC.

En una materia como ésta, y con una mirada constitucionalmente posible y respetuosa con las competencias autonómicas, como es el caso de las de Cataluña, solo serían admisibles fórmulas estatales que:

- establecieran bases materiales mínimas comunes;
- reservaran al Estado únicamente aquellas funciones imprescindibles para la interlocución con la Unión Europea o para supuestos de dimensión claramente supraautonómica;
- atribuyeran a las comunidades autónomas, y en concreto a la Generalitat, las funciones ordinarias de desarrollo legislativo, reglamentario y ejecutivo sobre las actividades, instalaciones y sujetos radicados en su territorio;
- y articularan, cuando fuera necesario, mecanismos de colaboración y/o cooperación bilateral o multilateral que no desvirtuaran las competencias propias.

La Proposición no lo hace. Parte, por el contrario, de una lógica inversa: el Estado se atribuye la regla general, quedando la autonomía reducida a una presencia marginal.

La present esmena a la totalitat no es formula en oposició als objectius materials de descarbonització, reducció d'emissions i adaptació del dret intern al marc normatiu de la Unió Europea. Al contrari: parteix de la plena assumptió del ferm compromís en la protecció del medi ambient, en la lluita contra el canvi climàtic, i en el compliment dels compromisos europeus i internacionals de reducció d'emissions.

El que es qüestiona amb aquesta esmena a la totalitat és la tècnica competencial emprada pels Grups Parlamentaris Socialista i SUMAR, per la seva opció estructural de centralització normativa, executiva i sancionadora, que excedeix allò que l'Estat pot

establir com a legislació bàsica, i desplaça, buida o redueix indegudament l'espai de decisió que l'Estatut d'Autonomia de Catalunya reconeix a la Generalitat.

El vici no és, doncs, merament puntual ni corregible amb unes quantes esmenes parcials. La Proposició parteix d'un enfocament de fons que presenta la regulació estatal com si pogués ocupar íntegrament l'espai normatiu i de gestió del règim del comerç de drets d'emissió, reservant a la Generalitat de Catalunya, i a la resta de comunitats autònomes amb competències en la matèria, una intervenció residual, subordinada o estrictament executiva, en un sentit administratiu menor. Aquesta opció és incompatible amb el ple respecte al model constitucional i estatutari de distribució de competències i, singularment, amb el règim de les competències que, en relació a aquesta matèria, té reconegudes la Generalitat de Catalunya.

La disposició final quarta de la Proposició revela aquesta orientació, quan invoca de manera acumulativa i expansiva els articles 149.1.13 CE, 149.1.23 CE, 149.1.20 CE i 149.1.25 CE, per emparar un conjunt molt extens de determinacions normatives, organitzatives i executives. Aquest plantejament pretén convertir els títols estatals en un títol d'ocupació general de la matèria, sense deixar un marge real perquè Catalunya pugui desplegar legislativament les bases, exercir la potestat reglamentària i la funció executiva i, sobretot, establir polítiques pròpies.

II. El marc constitucional i estatutari: les bases estatals no poden esgotar la matèria

La Constitució, en l'article 149.1.23 CE, atribueix a l'Estat la «legislació bàsica» sobre protecció del medi ambient, «sens perjudici de les facultats de les comunitats autònomes d'establir normes addicionals de protecció».

En el cas de Catalunya, aquest esquema es concreta en l'article 144 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència compartida en matèria de medi ambient, incloent, entre d'altres, «la regulació de l'ambient atmosfèric i de les diverses classes de contaminació», així com la prevenció, la restauració, la reparació dels danys ambientals i el règim sancionador corresponent, a més de «la regulació del règim d'autorització i seguiment de l'emissió de gasos d'efecte hivernacle».

Aquest esquema no es pot llegir de manera reductiva. L'article 111 EAC defineix les competències compartides en un sentit materialment garantista de l'autogovern: corresponen a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat com a principis o estàndards mínims comuns, i en l'exercici d'aquestes competències «la Generalitat pot establir polítiques pròpies».

Aquesta idea no és accessòria ni retòrica. És una opció estructural del model estatutari català: la competència compartida no equival a una mera execució subordinada, ni permet a l'Estat ocupar tot l'espai material sota l'aparença de bases, coordinació o transposició del dret de la Unió.

En aquest mateix sentit, la doctrina consultiva catalana del Consell de Garanties Estatutàries ha estat constant a afirmar que la legislació bàsica estatal ha de deixar un espai normatiu i de gestió real a Catalunya. La Generalitat no és un simple braç executor de decisions normatives i organitzatives estatals, sinó un poder polític dotat de potestat legislativa pròpia, i especialment quan l'Estatut li reconeix una competència, com és aquest cas, encara que sigui compartida.

III. La doctrina del Consell Consultiu i del Consell de Garanties Estatutàries

La doctrina del Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya núm. 269, d'1 de setembre de 2005, sobre la proposta de reforma de l'Estatut, és particularment rellevant per a la present esmena.

Aquest Dictamen valida constitucionalment l'opció estatutària de tipificar i delimitar les competències, i posa en relleu que l'Estatut forma part del bloc de la constitucionalitat, de manera que el repartiment competencial no es construeix només

des de l'article 149 CE, sinó des del binomi Constitució-Estatut. Sobre aquesta base, el Dictamen defensa la constitucionalitat de la definició de les competències compartides com aquelles en què l'Estat fixa principis, objectius o estàndards mínims, mentre que a la Generalitat corresponen la potestat legislativa, la reglamentària i l'executiva. Igualment, destaca expressament que, en l'exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies.

Aquesta mateixa lògica apareix reforçada pels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries 1/2016 i 3/2016, posteriors a la lamentable sentència del Tribunal Constitucional de 2010 contra l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, tots dos relatius a disposicions estatals dictades en matèries molt pròximes a la que ara ens ocupa: crèdits de carboni, eficiència energètica i reducció d'emissions.

El Dictamen 1/2016 recorda, amb suport en la jurisprudència constitucional, que la legislació bàsica en medi ambient ha de permetre l'establiment de polítiques pròpies per part de les comunitats autònomes, i que les facultats executives o de gestió en matèria de medi ambient corresponen, amb caràcter general, a les comunitats autònomes. A més, quan es tracta d'activitat de foment o d'instruments de reducció d'emissions, el Consell rebutja que l'Estat pugui centralitzar-ne la gestió sense una justificació material reforçada.

Per la seva banda, el Dictamen 3/2016 insisteix que el títol transversal de l'article 149.1.13 CE no pot servir com a cobertura general per desplaçar les competències sectorials o compartides de la Generalitat, i recorda que, en matèries com l'energia i l'eficiència energètica, l'exercici de la funció executiva integra també actuacions de foment, promoció i gestió. El Dictamen és especialment significatiu quan subratlla que la normativa europea de referència no imposava cap opció d'execució centralitzada, de manera que la transposició no podia convertir-se en un pretext per recentralitzar.

Aquesta doctrina és plenament traslladable a la Proposició promoguda pels grups Socialista i SUMAR. El fet que la iniciativa tingui per objecte adaptar el règim estatal al paquet europeu «Fit for 55», no eximeix l'Estat del respecte al bloc de la constitucionalitat, ni l'habilita per configurar un règim tancat, exhaustiu i centralitzat com pretén la Proposició.

IV. Vulneració principal de les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient (article 144 EAC)

La vulneració central de la Proposició se situa en l'àmbit de les competències en matèria de medi ambient.

La norma regula amb un grau de detall i d'autoatribució funcional incompatible amb el caràcter bàsic que invoca:

1. les autoritzacions d'emissió de les entitats regulades;
2. les obligacions de seguiment, notificació i verificació;
3. la titularitat de les decisions de modificació i extinció d'autoritzacions;
4. la gestió del registre i la circulació de la informació rellevant;
5. la potestat sancionadora en àmbits sencers;
6. la determinació d'òrgans estatals específics com a titulars exclusius de decisions substantives;
7. la governança institucional de nous instruments i comissions estatals;
8. l'afectació de sectors materials sencers sota una formulació que es presenta com a «base», però que en realitat n'esgota la regulació.

Aquesta opció no deixa a la Generalitat un marge real per desplegar la legislació bàsica, ni per establir polítiques pròpies en l'àmbit de l'ambient atmosfèric, de les emissions, de la prevenció i reparació de danys ambientals, o del règim sancionador ambiental.

La Proposició no es limita a establir uns mínims comuns sobre el règim d'emissió i el compliment dels objectius europeus. Fa molt més: predetermina íntegrament qui decideix, qui autoritza, qui sanciona, qui rep la informació, qui adopta els acords d'assignació i qui exerceix les funcions nuclears del sistema. La conseqüència és un autèntic buidament funcional i normatiu de la competència estatutària de la Generalitat.

Això és particularment greu perquè l'article 144 EAC no reconeix una competència residual o merament accessòria, sinó una competència compartida que inclou la capacitat de regulació i execució sobre l'ambient atmosfèric i sobre els mecanismes de prevenció i control de la contaminació. El règim de drets d'emissió és, per definició, un instrument de política ambiental. I si és un instrument de política ambiental, la seva configuració bàsica per l'Estat no pot comportar que tota la política de gestió, autorització, control i sanció quedi absorbida per l'Administració General de l'Estat.

V. Les «entitats regulades» i la recentralització d'autoritzacions, control i sanció

La Proposició és especialment invasiva en el nou règim aplicable als combustibles destinats a edificis, transport per carretera i sectors addicionals.

Sota la rúbrica de les «entitats regulades», la norma atribueix al Ministeri per a la Transició Ecològica i el Repte Demogràfic funcions centrals d'autorització, recepció d'informació, modificació i extinció d'autoritzacions. Així mateix, reserva només a la Secretaria d'Estat de Medi Ambient l'exercici de la potestat sancionadora sobre aquestes entitats.

Aquest disseny no és neutral. Les «entitats regulades» són els subjectes cridats a operar en un àmbit que impacta directament sobre:

- la política ambiental i climàtica;
- la política energètica;
- la política industrial;
- la mobilitat i els transports;
- la planificació territorial i urbana;
- l'activitat econòmica i el cost energètic dels sectors productius i dels consumidors.

Quan una norma estatal reserva íntegrament a un ministeri estatal les autoritzacions, la recepció d'informació rellevant, la modificació d'ofici de les autoritzacions, la seva extinció i el règim sancionador, el que està fent no és simplement establir bases. Està administrant íntegrament la matèria.

Aquesta recentralització és incompatible amb l'article 144 EAC i també amb la lògica de l'article 111 EAC. Encara que l'Estat pugui establir els elements comuns indispensables per garantir la uniformitat del mercat de drets d'emissió i el compliment de les obligacions europees, això no justifica que la Generalitat de Catalunya, així com les comunitats autònomes competents en la matèria, quedin desposseïdes de les funcions de desplegament i gestió respecte d'activitats i operadors que actuen íntegrament dins el seu territori, o que tenen una incidència principal sobre realitats materials sotmeses a les seves competències.

Una regulació constitucionalment respectuosa podria fixar estàndards comuns d'autorització, control i seguiment; establir obligacions homogènies d'informació; determinar criteris bàsics de verificació i règim sancionador mínim; i reservar, si escau, certs mecanismes de col·laboració estatal davant exigències directes del dret de la Unió. Però el que no pot fer és reservar en bloc al ministeri estatal la gestió ordinària del sistema.

VI. La indeguda expansió dels títols estatals dels articles 149.1.13, 149.1.23 i 149.1.25 CE

La disposició final quarta utilitza tres títols principals per sostenir el conjunt del règim: l'article 149.1.13 CE (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat

econòmica), l'article 149.1.23 CE (legislació bàsica sobre protecció del medi ambient) i l'article 149.1.25 CE (bases del règim miner i energètic).

Aquesta invocació és jurídicament improcedent o, com a mínim, manifestament excessiva en diversos punts.

1. Sobre l'article 149.1.13 CE

La Proposició utilitza el títol de planificació general de l'activitat econòmica com a cobertura addicional general d'un règim que, materialment, és mediambiental, energètic i sectorial.

Tanmateix, la doctrina constitucional i consultiva ha advertit reiteradament del caràcter transversal i restrictiu d'aquest títol. No pot convertir-se en una clàusula general de prevalença per imposar una ordenació detallada de qualsevol sector econòmic ni, menys encara, per desplaçar competències autonòmiques específicament reconegudes.

En el present cas, l'ús de l'article 149.1.13 CE no serveix per coordinar grans opcions de política econòmica general, sinó per reforçar una regulació exhaustiva d'instruments ambientals i energètics molt concrets. Aquest ús desborda clarament el seu àmbit propi i no pot justificar, per si sol ni en connexió amb altres títols, la centralització de decisions executives i sancionadores.

2. Sobre l'article 149.1.23 CE

La competència estatal sobre bases ambientals existeix i aquí no es qüestiona. Però el seu exercici ha d'ésser materialment bàsic. Això significa que l'Estat pot fixar principis, objectius, estàndards mínims comuns i garanties d'homogeneïtat necessàries per al compliment del dret europeu. Però no pot, en canvi, apropiarse de la totalitat de les funcions normatives i de gestió.

Quan una llei estatal baixa fins al nivell d'identificar els òrgans estatals competents per autoritzar, controlar, modificar, extingir, informar, sancionar i adoptar acords individualitzats, la frontera entre «bases» i «execució» queda traspassada. I quan això passa en una matèria compartida com el medi ambient, l'afectació estatutària és directa i la vulneració de les competències reconegudes a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, flagrant.

3. Sobre l'article 149.1.25 CE

Pel que fa al nou règim dels combustibles destinats a edificis, transport per carretera i sectors addicionals, la Proposició invoca també l'article 149.1.25 CE. Però tampoc aquest títol habilita una recentralització integral.

L'article 133 EAC reconeix a la Generalitat competència compartida en matèria d'energia. Aquesta competència inclou la regulació de les activitats de producció, emmagatzematge i transport d'energia que transcorrin íntegrament pel territori de Catalunya i l'exercici de les activitats d'inspecció i control de totes les instal·lacions existents a Catalunya, sens perjudici de les competències estatals. També inclou, de manera funcional, les polítiques d'eficiència, transició energètica i gestió dels impactes regulatoris sobre els sectors energètics i consumidors finals.

La Proposició, però, no es limita a fixar bases del règim energètic. Construeix un règim de gestió estatal sobre subjectes, autoritzacions i sancions que, en la seva operativa ordinària, incideix directament sobre la competència compartida de la Generalitat en energia.

VII. La incidència sobre altres competències de la Generalitat

La vulneració competencial principal s'articula al voltant dels articles 111 i 144 EAC, però la Proposició també afecta, de manera directa o indirecta, altres títols competencials de la Generalitat.

1. *Energia (article 133 EAC)*

La incorporació al règim d'emissions dels combustibles utilitzats en edificis, transport per carretera i sectors addicionals incideix frontalment en la política energètica. Determina incentius, càrregues, autoritzacions i costos regulatoris que condicionen la transició energètica, l'eficiència i la substitució de combustibles. Una configuració legal que centralitza tota aquesta governança, impedeix a la Generalitat articular una política energètica pròpia coherent amb les seves prioritats de descarbonització.

2. *Indústria (article 139 EAC)*

La norma afecta sectors industrials sotmesos al règim de comerç d'emissions, condiona l'assignació gratuïta, introdueix mecanismes vinculats a auditories energètiques, plans de neutralitat climàtica i ajustos de drets, i incideix sobre els costos de producció i sobre la competitivitat de les empreses instal·lades a Catalunya. La Generalitat ha de poder projectar sobre aquest àmbit la seva política industrial pròpia, especialment en la transició verda de la seva base productiva.

3. *Infraestructures del transport i transports (articles 140 i 169 EAC)*

La regulació dels combustibles del transport per carretera, així com les mesures relatives al transport marítim i, indirectament, a la logística portuària i al trànsit de mercaderies, incideixen en la política de mobilitat i transports. Encara que en els àmbits de marina mercant i transport aeri l'Estat disposi de títols específics més intensos, la Proposició desplega efectes sobre la mobilitat interior, la distribució territorial dels costos regulatoris i la gestió d'infraestructures i serveis connectats amb competències autonòmiques.

4. *Obres públiques, urbanisme i ordenació del territori (articles 148 i 149 EAC)*

La inclusió dels edificis dins el nou règim d'emissions i la creació d'incentius i càrregues associades als combustibles utilitzats en aquest àmbit tenen una repercussió directa sobre la renovació del parc edificat, la rehabilitació, la planificació urbana, la mobilitat i l'ordenació territorial. Encara que la Proposició no reguli formalment el planejament urbanístic, el condiona materialment, i ho fa sense reconèixer espai de configuració normativa propi a la Generalitat.

5. *Planificació i ordenació de l'activitat econòmica (article 152 EAC)*

La transició climàtica afecta de manera transversal l'activitat econòmica. Però justament per això no és admissible que l'Estat s'apropriï d'un títol transversal per privar la Generalitat de la seva pròpia capacitat d'ordenació econòmica. La Proposició produeix efectes directes sobre la competitivitat, els costos energètics, les decisions d'inversió i la localització d'activitats, i ho fa sense articular cap espai de corresponsabilitat normativa i executiva real.

VIII. La centralització de l'assignació gratuïta i de les decisions singulars

La Proposició reserva al Consell de Ministres decisions d'assignació gratuïta de drets d'emissió per a instal·lacions fixes i també decisions singulars en l'àmbit de l'aviació, amb

una participació autònoma reduïda a la consulta a la Comissió de Coordinació de Polítiques de Canvi Climàtic o a una mera comunicació posterior.

Aquesta opció és igualment problemàtica. Quan les decisions d'assignació afecten instal·lacions ubicades a Catalunya i sectors estratègics de l'economia catalana, no és suficient una consulta formal o una simple comunicació ex post. L'Estat pot reservar-se les comunicacions necessàries amb la Comissió Europea i la fixació dels criteris bàsics que resultin del dret de la Unió en la mesura que tingui competència per fer-ho, però no pot convertir a la Generalitat de Catalunya, i les comunitats autònomes amb competències reconegudes, en simples receptors d'un acord ja adoptat, detallat i exhaustiu.

La Comissió de Coordinació de Polítiques de Canvi Climàtic no pot operar com a substitut de les competències pròpies de la Generalitat. Els òrgans de cooperació no són un títol habilitant de recentralització, ni poden servir per validar ex post una ocupació prèvia de l'espai competencial de la Generalitat.

IX. El règim sancionador: invasió de l'article 144.1.k EAC

La Proposició Socialista i SUMAR presenta també un problema específic en matèria sancionadora.

L'article 144.1.k EAC inclou expressament, dins la competència de medi ambient, «la prevenció, la restauració i la reparació de danys al medi ambient, i també el règim sancionador corresponent». Aquest reconeixement estatutari és especialment rellevant, perquè impedeix considerar la potestat sancionadora ambiental com una dimensió purament accessòria de la base estatal.

No obstant això, la Proposició atribueix a l'Administració General de l'Estat, i singularment a la Secretaria d'Estat de Medi Ambient, la potestat sancionadora en àmbits sencers del règim: determinades infraccions relatives a instal·lacions, la totalitat del règim sancionador sobre empreses navilieres i la totalitat del règim sancionador sobre entitats regulades.

Aquesta atribució generalitzada no està justificada. Pot ser comprensible que, en aspectes estrictament vinculats a la marina mercant, al transport aeri internacional o a relacions directes amb institucions europees, l'Estat retingui certes facultats singulars. Però no és constitucionalment admissible convertir aquesta excepció en regla general, especialment respecte de les entitats regulades, on la connexió amb les competències catalanes ambientals, energètiques i de gestió és indiscutible.

X. La transposició del dret de la Unió no legitima la desposseïció competencial

Un dels arguments previsibles dels grups Socialista i SUMAR per defensar la Proposició de llei centralitzadora és la necessitat de transposar el paquet europeu «Fit for 55» i de garantir un compliment uniforme de les obligacions derivades de les directives 2023/958 i 2023/959.

Aquest argument no pot prosperar, tant pel que s'ha exposat fins ara, com per les raons següents.

La integració del dret de la Unió no altera per si mateixa el repartiment intern de competències. La responsabilitat exterior de l'Estat envers la Unió Europea no l'habilita per ignorar l'ordre competencial intern ni per recentralitzar, sense base material suficient, la totalitat de les decisions normatives i executives. L'Estat ha de garantir el compliment del dret europeu, sí; però ho ha de fer respectant les competències estatutàriament assumides per la Generalitat.

Això significa que l'Estat pot establir els elements comuns imprescindibles perquè el sistema espanyol sigui coherent davant la Unió Europea, si té les competències constitucionals per fer-ho, però ha de deixar espai a la legislació, reglamentació i execució de les autonomies que tinguin competencialment garantida la seva intervenció,

com és el cas de Catalunya. En cas contrari, la transposició es converteix en una tècnica de recentralització incompatible amb el bloc de la constitucionalitat.

El mateix Consell de Garanties Estatutàries, en els dictàmens abans esmentats, ha recordat que la normativa europea analitzada en aquells supòsits no exigia una execució centralitzada i que, per tant, la centralització decidida per l'Estat no era una conseqüència necessària del dret de la Unió sinó una opció interna mancada de justificació suficient. Aquest raonament és perfectament traslladable al cas present.

XI. La insuficiència dels mecanismes de cooperació previstos

La Proposició no resol la invasió competencial mitjançant mecanismes suficients de cooperació i/o de col·laboració. La previsió de consultes a la Comissió de Coordinació de Polítiques de Canvi Climàtic, o la comunicació posterior de determinats acords a les comunitats autònomes, no supleix la manca d'un veritable repartiment funcional respectuós amb l'EAC.

En una matèria com aquesta, i amb una mirada constitucionalment possible i respectuosa amb les competències autonòmiques, com és el cas de les de Catalunya, només serien admissibles fórmules estatals que:

- establissin bases materials mínimes comunes;
- reservessin a l'Estat únicament aquelles funcions imprescindibles per a la interlocució amb la Unió Europea o per a supòsits de dimensió clarament supraautonòmica;
- atribuïssin a les comunitats autònomes, i en concret a la Generalitat, les funcions ordinàries de desplegament legislatiu, reglamentari i executiu sobre les activitats, instal·lacions i subjectes radicats en el seu territori;
- i articulessin, quan fos necessari, mecanismes de col·laboració i/o cooperació bilateral o multilateral que no desvirtuessin les competències pròpies.

La Proposició no ho fa. Parteix, per contra, d'una lògica inversa: l'Estat s'atribueix la regla general, i l'autonomia queda reduïda a una presència marginal.

A la Mesa de la Comisión de Transición Ecológica y Reto Demográfico

El Grupo Parlamentario VOX al amparo de lo dispuesto en el artículo 110 y siguientes del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente enmienda a la Proposición de Ley por la que se modifica 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.

Palacio del Congreso de los Diputados, 22 de abril de 2026.—**José María Figaredo Álvarez-Sala**, Portavoz Grupo Parlamentario VOX.

ENMIENDA NÚM. 4

Grupo Parlamentario VOX

Enmienda a la totalidad de texto alternativo

Texto que se propone:

La presente Ley se estructura en un artículo único y dos disposiciones finales.

Artículo único.

Se deroga 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, así como todas las disposiciones de igual o inferior rango que se deriven de ella o la complementen.

Disposición final primera. *Título competencial.*

Esta Ley se dicta al amparo de la competencia prevista en el artículo 149.1, apartados 13.^a, 20.^a y 23.^a de la Constitución Española, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo; y legislación básica sobre protección del medio ambiente, respectivamente.

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

La presente ley entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

JUSTIFICACIÓN

Primero. *Introducción.*

1. La Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, incorporó al ordenamiento jurídico español 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 del Consejo ha instaurado el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea. Dicha Ley instauró el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (EU ETS).

2. La Proposición de Ley que motiva la presente enmienda a la totalidad ha sido formulada en cumplimiento de los objetivos establecidos en materia de reducción de gases de efecto invernadero por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, en concordancia con los objetivos de descarbonización fijados por la Unión Europea y asumidos por el Gobierno de España para el año 2050. Estos objetivos están intrínsecamente relacionados con el régimen de comercio de derechos de emisión, el cual constituye uno de los principales mecanismos para asegurar su implementación efectiva.

3. El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero (en adelante «RCDE») se integra en el Sistema Europeo de Comercio de Emisiones (EU ETS) y ha sido uno de los pilares fundamentales de la política climática del Gobierno desde su llegada al poder en el año 2018. En este contexto, dicho régimen ha sido objeto de dos modificaciones significativas: la primera, mediante la Ley 9/2018, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y 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, y la segunda, a través de la Ley 9/2020, de 16 de diciembre, por la que se modifica 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, para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes.

4. La presente modificación legislativa surge como consecuencia de la transposición de dos directivas de fecha 10 de mayo de 2023¹, que forman parte del paquete de medidas Objetivo 55 (también conocido como «Fit for 55») enmarcado en el Pacto Verde Europeo. Este paquete legislativo establece un objetivo más ambicioso, a la par que irreal, orientado a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión Europea en al menos un 55 % para el año 2030, en comparación con los niveles de 1990.

Segundo. *La inoperancia del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.*

5. Uno de los principales problemas del RCDE es su impacto negativo en la competitividad de las empresas españolas, especialmente en sectores industriales intensivos en energía, como la siderurgia, el cemento, la química o el papel. La insuficiente capacidad de generación de energía renovable no cubre la demanda eléctrica², mientras que el aumento en los precios del CO₂ ha impuesto una carga financiera insostenible para esta Industria electrointensiva —la factura eléctrica para este sector es un 167 % más elevada que en Francia y un 36 % superior a la de Alemania—³. Al encarecerse los derechos de emisión, también se incrementan los costes de producción, lo que se traduce en un aumento del precio final de los productos.

6. Este aumento de los costes de producción, directamente vinculado al precio creciente de los derechos de emisión, repercute negativamente en el precio final de los productos, erosionando aún más la competitividad de nuestras empresas en el mercado internacional. Un ejemplo claro de la falta de estabilidad energética es la volatilidad del precio medio *spot* español que, aunque en el año 2025 se redujo a 65,52€/MWh⁴, experimentó un aumento considerable en la volatilidad (bajadas de precio de hasta el 51,04 % entre febrero y marzo, y subidas de hasta el 328,85 % entre mayo y junio) debido a una producción de renovables insuficiente para garantizar la estabilidad del sistema energético⁵. Además, durante el año 2024 el volumen de contratos a largo plazo aumento casi un 60 % precisamente objeto de esta volatilidad en los precios⁶.

7. El creciente coste de los derechos de emisión supone una desventaja frente a empresas de países extracomunitarios, donde las políticas climáticas son más laxas o inexistentes. Esto ha generado un riesgo tangible de «fuga de carbono», con la consecuente deslocalización de empresas hacia regiones con regulaciones medioambientales más flexibles, como la India, Bangladesh, Indonesia, Marruecos, Argelia, Libia o Egipto⁷. Así, las políticas del Gobierno dañan el tejido industrial español y resultan contraproducentes desde el punto de vista de la conservación del medio natural.

8. Asimismo, el sistema de comercio de emisiones está sujeto a la volatilidad del mercado, lo que crea incertidumbre en los precios del carbono. Ello dificulta la planificación empresarial a largo plazo y frena la inversión en industrias españolas y

¹ Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial.

Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión.

² <https://demanda.ree.es/visiona/peninsula/nacional/total>

³ <https://www.democrata.es/economia/la-luz-para-un-electrointensivo-en-espana-cuesta-un-167-mas-que-en-francia-segun-aee/>

⁴ <https://www.energias-renovables.com/panorama/el-precio-de-la-electricidad-en-espa-20260107>

⁵ <https://rcgingeneria.com/precio-luz-futuro-2025-2026/>

⁶ <https://www.cnmec.es/index.php/prensa/boletin-mercados-plazo-20250515>

⁷ <https://www.plena-energia.com/post/fuga-de-carbono>

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 193-5

30 de abril de 2026

Pág. 23

europas⁸. Las fluctuaciones bruscas en el precio de los derechos de emisión⁹ no solo afectan a la estabilidad de las empresas, sino que también desestabilizan el propio mercado energético. Este entorno impredecible obstaculiza el crecimiento y la adaptación de sectores industriales clave que se ven forzados a asumir riesgos financieros desproporcionados debido a la volatilidad del coste del carbono¹⁰.

9. El hecho de que los derechos de emisión puedan comprarse y venderse, en lugar de impulsar directamente una reducción en las emisiones, puede interpretarse como una forma de «mercantilización» del medio ambiente que permite a las empresas con mayores recursos seguir contaminando si pueden permitirse adquirir estos derechos. En cualquier caso, el gran beneficiado de este sistema es el Estado, que en el año 2025 recaudó en concepto de subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero un total 2.604.326.000 euros (cap. 5 ingresos patrimoniales)¹¹, casi un 100 % superior a lo recaudado en 2018, cuando este Ejecutivo llegó al Gobierno¹².

Tercero. *La incidencia del régimen de comercio de derechos en el aumento de los costes energéticos y de producción de bienes y servicios.*

10. En el año 2018, el precio medio del derecho de emisión de CO₂ se situaba en 15,88 euros por tonelada; en 2019, este valor ascendió a 24,84 euros, y en 2025 alcanzó la alarmante cifra de 73,95 euros por tonelada¹³. Este aumento del precio de los derechos de emisión ha llevado a un encarecimiento en la producción de electricidad mediante tecnologías que dependen de combustibles fósiles. Dado que el precio de la electricidad que pagan los consumidores está parcialmente influido por los precios del mercado mayorista, este mecanismo ha contribuido a un aumento en el coste de vida de los hogares, golpeando así a las familias con menor capacidad adquisitiva¹⁴. La transición ecológica se ha convertido en una carga adicional para los españoles, mientras que los poderes públicos no han ofrecido soluciones tangibles para contrarrestar los efectos adversos.

11. Por otro lado, el RCDE se hace regresivo, ya que tiende a afectar más a los sectores de menores ingresos. Mientras, las grandes empresas tienen mayor capacidad financiera para hacer frente a las exigencias burocráticas y reguladoras del RCDE que las pequeñas y medianas, por lo que este sistema supone un ataque frontal al crecimiento del 99,8 % de empresas radicadas en España, que generan el 62,1 % del empleo empresarial¹⁵.

12. Relacionado con el punto anterior, es evidente que las empresas que enfrentan mayores costes debido a las políticas de emisión de gases trasladan estos incrementos a los precios de los productos y servicios que comercializan. Este fenómeno impacta de manera más severa a los consumidores de menores recursos, quienes, al ser el eslabón más débil de la cadena, se ven obligados a soportar el peso de un sistema que encarece el coste de los bienes y servicios esenciales. En consecuencia, el ciudadano medio termina pagando de forma indirecta por un sistema que no genera beneficios en su vida diaria.

13. A todo ello se suma la falta de consideración de las circunstancias propias de cada país en el diseño del RCDE. Así, el régimen de comercio de emisiones ha sido

⁸ <https://elpais.com/economia/2024-03-22/la-inversion-en-espana-cae-por-debajo-del-nivel-prepandemia-pero-no-sacrifica-su-productividad.html>

⁹ <https://anave.es/precios-de-los-derechos-de-emision-de-la-ue-2/>

¹⁰ https://www.abc.es/economia/abci-funciona-mercado-alimenta-disparada-escalada-202109060128_noticia.html

¹¹ <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Documents/MENSUAL%2012-25.pdf>

¹² <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Documents/MENSUAL%20%28Provisional%29%20%2012-18.pdf>

¹³ <https://www.sendeco2.com/es/precios-co2>

¹⁴ <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/17351/1/do2120.pdf>

¹⁵ <https://blog.funcas.es/las-pymes-en-espana-no-es-solo-cuestion-de-tamano/>

diseñado con una perspectiva europea sin reflejar las particularidades económicas y energéticas de cada nación. España posee un tejido industrial menos competitivo que otros países del norte de Europa¹⁶, lo que implica un mayor impacto del RCDE sobre las cuentas de resultados de sus empresas.

Cuarto. *Conclusión.*

14. Lucrativa para el Estado en términos de recaudación e indudablemente lesiva para los españoles, la estrategia que define los objetivos del RCDE obedece a posiciones estrictamente ideológicas que proceden de la necesidad de cumplir con metas impuestas por Bruselas. Todo ello ha generado un sinfín de desigualdades entre españoles y la creación de nuevos objetivos burocráticos para empresas que han lastrado su competitividad.

15. Por último, la carga financiera que estas medidas imponen sobre empresas y particulares, así como la deslocalización de la producción hacia países con estándares ambientales inferiores, socava el bienestar de los españoles y compromete la viabilidad del tejido productivo español. Es inaceptable que, bajo la justificación de un supuesto compromiso con el medio ambiente, se impongan políticas que erosionan el crecimiento económico y ponen en riesgo empleos en sectores clave.

La presente publicación recoge la reproducción literal de las enmiendas presentadas en el registro electrónico de la Dirección de Comisiones de la Secretaría General del Congreso de los Diputados.

¹⁶ <https://circulodeempresarios.org/app/uploads/2023/06/%C3%8Dndice-de-competitividad-mundial-2023-IMD.pdf>