

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**9540** *Pleno. Sentencia 64/2018, de 7 de junio de 2018. Conflicto positivo de competencia 1451-2016. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1007/2015, de 6 de noviembre, por el que se regula la adquisición por el fondo de carbono para una economía sostenible, de créditos de carbono del plan de impulso al medio ambiente en el sector de la empresa «PIMA Empresa» para la reducción de gases de efecto invernadero en sus instalaciones. Competencias sobre ordenación general de la economía y medio ambiente: nulidad de varias disposiciones reglamentarias que atribuyen al Estado el ejercicio de potestades ejecutivas (STC 15/2018).*

ECLI:ES:TC:2018:64

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1451-2016, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 6, 7.1, 2, 4, 5 y 6; 9.1 y 11.2 y el anexo II del Real Decreto 1007/2015, de 6 de noviembre, por el que se regula la adquisición por el fondo de carbono para una economía sostenible, de créditos de carbono del plan de impulso al medio ambiente en el sector de la empresa «PIMA Empresa» para la reducción de gases de efecto invernadero en sus instalaciones. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 17 de marzo de 2016, el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, interpuso conflicto positivo de competencias contra los artículos 6, 7.1, 2, 4, 5 y 6; 9.1; 11.2 y el anexo II del Real Decreto 1007/2015, de 6 de noviembre, por el que se regula la adquisición por el fondo de carbono para una economía sostenible, de créditos de carbono del plan de impulso al medio ambiente en el sector de la empresa «PIMA Empresa» para la reducción de gases de efecto invernadero en sus instalaciones, por estimar que en dichos preceptos se vulneran las competencias de la Generalitat en materia de medio ambiente, de acuerdo con la distribución constitucional (art. 149.1.23 CE) y estatutaria (art. 144.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en adelante EAC).

El letrado de la Generalitat, tras poner de manifiesto que el requerimiento de incompetencia fue contestado por el Consejo de Ministros de 19 febrero de 2016 en

términos que implican su no aceptación, expone los siguientes fundamentos jurídicos que sustentan el planteamiento del conflicto positivo de competencia:

a) Comienza su escrito exponiendo el objeto del presente conflicto y su contexto. Afirma, en primer lugar, que el Real Decreto 1007/2015 es una norma de contenido fundamentalmente procedimental que regula, tal y como se deriva de su artículo 1, un supuesto específico de la actuación del fondo de carbono para una economía sostenible previsto en el artículo 91 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

En relación con el fondo de carbono para una economía sostenible, recuerda que su organización y funcionamiento se establece en el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible, y que algunos de sus preceptos han sido objeto del conflicto de competencia núm. 1245-2012 entonces pendiente de resolución ante este Tribunal. Sobre dicho conflicto destaca que cuestionaba el procedimiento general de gestión del fondo, mientras que el actual conflicto se refiere al procedimiento especial que se regula en el Real Decreto 1007/2015 para la compra de créditos de carbono en el sector de la empresa, en el que la participación del fondo está vinculada, tal y como permite el artículo 7.6 del Real Decreto 1494/2011, a otro instrumento público para la financiación de proyectos, en este caso a la actuación estatal «PIMA Empresa» para el impulso del medio ambiente en el sector de las actividades empresariales. De manera que la actuación del fondo sigue unas reglas especiales.

Tras situar la adopción del Real Decreto 1007/2015 en el marco de las medidas impulsadas por la Unión Europea y por España para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores denominados «difusos», el escrito de interposición precisa que su finalidad es concretar el procedimiento específico de la adquisición de créditos de carbono por las empresas que estén inscritas en la sección a) de huella de carbono del registro regulado por el Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono. Este último tiene por objeto estimular a las personas físicas o jurídicas para que calculen su huella de carbono, la registren voluntariamente, y establezcan planes de reducción o compensación de la misma y, en relación con el mismo, el Real Decreto 1007/2015 pretende coadyuvar a la realización de dichos planes mediante la adquisición de créditos de carbono a las empresas que realicen alguna o algunas de las actuaciones que se determinan en su anexo I, para la reducción de emisiones directas de gases de efectos invernadero conforme a las condiciones que dispone el artículo 3 del Real Decreto (entre las que figura no estar exigidas por la normativa sectorial que les resulte aplicable y no proceder de instalaciones sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión).

b) Al exponer el contenido del Real Decreto 1007/2015, afirma el letrado de la Generalitat que su regulación sustantiva se refiere de manera detallada a todos los elementos de la actuación administrativa programada, entre los que destaca que se establece que un crédito de carbono equivale a la reducción de una tonelada métrica de CO<sub>2</sub> equivalente (art. 3.4), su precio de adquisición (art. 4), la cuantía total de recursos del fondo de carbono para una economía sostenible que se puede destinar a la compra de estos créditos (art. 5) y el límite máximo que se puede adquirir por una o varias actuaciones de una misma empresa (art. 11.2). También califica de «suficientemente detallado» el procedimiento que regula en su artículo 7, desde la solicitud y la documentación que han de presentarse por medios electrónicos a la comisión ejecutiva del fondo de carbono para una economía sostenible, pasando por su evaluación por la Oficina Española de Cambio Climático, a la resolución notificación y pago.

Pone de manifiesto, asimismo, que el Real Decreto 1007/2015 presenta ciertas semejanzas con el Real Decreto 635/2013, de 12 de agosto, que regula la compra de créditos futuros de carbono en el sector hotelero, que también ha sido impugnado ante este Tribunal (conflicto positivo de competencias núm. 7237-2013) y que, aunque se trata de regulaciones relativas a actuaciones distintas y que establecen procedimientos en

parte diferenciados, las cuestiones que se plantea en ambos reales decretos, desde la perspectiva competencial, son muy similares.

A continuación alega que en el presente conflicto de competencias no se cuestiona ni la validez de los objetivos del plan «PIMA Empresa» que regula el Real Decreto 1007/2015, ni la oportunidad de utilizar la participación del fondo de carbono para una economía sostenible para conseguirlo. Más aún, tampoco se cuestiona el alto grado de detalle de la regulación sustantiva y procedimental establecida en el Real Decreto 1007/2015. Lo que cuestiona es que «en la aplicación del sistema de ayudas en relación con la evaluación y compra de derechos de CO<sub>2</sub> se margina nuevamente a las Comunidades Autónomas de las funciones ejecutivas que en materia de medio ambiente les corresponde ejercer», puesto que todas las funciones ejecutivas para la aplicación del procedimiento de evaluación, adquisición y pago de créditos de carbono se atribuyen íntegra y exclusivamente a órganos ministeriales, como la comisión ejecutiva del fondo de carbono para una economía sostenible y la Oficina Española de Cambio Climático (OECC). Aun aceptando que, como se indica en el preámbulo de la norma, el Real Decreto 1007/2015 guarda relación con las obligaciones asumidas por España a nivel internacional, lo que «conlleva que sea el Estado el que planifique y coordine esta actividad», argumenta que tal labor planificadora y coordinadora no justifica una ejecución centralizada. De igual modo rechaza que pueda justificarse la necesidad de una gestión centralizada en los efectos supraterritoriales de la regulación en que «el destinatario de este mecanismo es la atmósfera, al reducirse la emisión de CO<sub>2</sub> atmosférico», como sostiene el Gobierno de la nación. La Generalitat de Cataluña considera que aunque es evidente que cualquier actuación proyectará sus efectos de una manera global en todo el planeta, beneficiando a toda la humanidad, como se recoge en el acuerdo de París de 12 de diciembre de 2015, esta circunstancia no puede conllevar que no se respete el orden competencial, pues será el ente territorial el responsable de realizar la actuación que beneficie al interés general.

Sostiene que precisamente el alto grado de detalle de la regulación procedimental y sustantiva establecida por la norma controvertida garantiza idéntico trato para todos los empresarios interesados en cualquier lugar del territorio, que al fijarse el precio por tonelada de CO<sub>2</sub> en 9,7 € se evitan diferencias en las ayudas a conceder conforme al principio de unidad de mercado, y que la reducción de emisiones se evalúa en cada instalación concreta, de manera que puede perfectamente territorializarse el acto evaluador, y que es al Estado a quien corresponde establecer el punto de conexión aplicable para el supuesto de que las actuaciones de una misma empresa se refieran a instalaciones ubicadas en distintas Comunidades Autónomas. Concluye así que nada hay que justifique negar a las Comunidades Autónomas el ejercicio de las funciones de gestión administrativa que les competen, respecto de las actuaciones para la mejora del medio ambiente, a realizar en las instalaciones empresariales de su respectivo ámbito territorial, máxime cuando se trata de un ejercicio de carácter sumamente reglado, según lo establecido por el propio Real Decreto 1007/2015.

c) En relación con el marco competencial del presente conflicto, la demanda encuadra las disposiciones en cuestión en el ámbito material relativo a la protección del medio ambiente. Tras poner de manifiesto que, de acuerdo con su disposición final primera el Real Decreto 1007/2015 se dicta al amparo del artículo 149.1.13 y 23 CE (que, respectivamente, atribuyen al Estado competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y la legislación básica en materia sobre medio ambiente), afirma que el título prevalente es, en su opinión, el que atribuye al Estado competencias para adoptar legislación básica en materia de medio ambiente. Fundamenta dicha afirmación en que, si bien la aplicación de la norma puede tener una repercusión positiva sobre la actividad empresarial al incentivar la mejora de las instalaciones, las actuaciones que se fomentan son solo aquellas que comporten un ahorro energético y la consiguiente reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>, de modo que atendiendo a su contenido y finalidad se infiere que el título más específico — y por ello prevalente— es el que atribuye competencias en materia de ambiente.

Corresponde al Estado, por tanto, el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.23 CE y a la Comunidad Autónoma de Cataluña las que ha asumido en virtud de lo dispuesto en el artículo 144.1 EAC, que incluyen el desarrollo normativo y la ejecución, así como la competencia para establecer normas adicionales de protección. Por su incidencia en el presente caso, precisa que la letra h) de dicho precepto se refiere a la regulación del medio ambiente atmosférico y las diversas formas de contaminación de éste, mientras que la letra k) se refiere a las actuaciones de prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente.

Por otra parte, y también a efectos de realizar el encuadramiento competencial de la norma objeto de este conflicto, argumenta que este Real Decreto tiene como objeto establecer medidas de fomento orientadas a la mejora del medio ambiente, por lo que hay que tomar en consideración el artículo 114 EAC, que regula el ejercicio de esta actividad por la Generalitat en el marco de sus competencias. Argumenta a tales efectos que estas medidas son equiparables a una subvención o ayuda pública de la que pueden beneficiarse los empresarios cuando realicen las actuaciones que determinen una reducción de las emisiones de gases con efecto invernadero en sus instalaciones. Por ello entiende que, aunque esta norma no califique el instrumento utilizado por el Estado como subvenciones, debe reconocérseles esta naturaleza, pues regula una actividad de estímulo o incentivo para la mejora del medio ambiente, de naturaleza claramente ejecutiva y equiparable a otras medidas de fomento ya que se prevé la disposición de una cantidad de dinero, existe un compromiso de actividad por parte del beneficiario por el que asume una serie de obligaciones y, el conjunto, se orienta a un fin de interés público, como es la protección del medio ambiente. Refuerza su argumento señalando que, si bien el artículo 11 del Real Decreto 1007/2015 afirma que la adquisición de créditos de carbono conforme al presente real decreto «no supondrá una subvención o aportación considerada como ayuda de Estado» dispone por otra parte la inclusión de las ayudas específicas a que se refiere esta norma en el régimen de «ayudas de minimis» a los efectos de que puedan ser acordes con los topes de la normativa comunitaria, lo que confirma en su opinión tanto su carácter de ayuda como su nivel menor o muy limitado.

d) El escrito de interposición examina, a continuación, las vulneraciones competenciales que se atribuyen al Real Decreto 1007/2015.

Señala, con carácter general, que esta norma confiere su entera gestión a los órganos estatales, sin tener en cuenta la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas, y en particular las que les permiten realizar las funciones ejecutivas en su respectivo territorio.

Cita además la jurisprudencia del Tribunal según la cual, no existiendo una competencia de fomento diferenciada resultante de potestad financiera del Estado, la regulación y aplicación de ayudas o subvenciones que puedan establecerse en los distintos ámbitos de acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar la subvenciones de que se trate (por todas, las SSTC 138/2009 de 15 de junio; 38/2012, de 26 de marzo, y 113/2013, de 9 de mayo). Invoca, en particular, la doctrina recogida en la STC 13/1992, FJ 7, según la cual las diversas instancias territoriales han de poder ejercer sobre las ayudas públicas las competencias que tienen atribuidas, de modo que si en la materia o sector de la actividad pública a la que aquellas se dirigen han asumido competencias en uno u otro grado las Comunidades Autónomas, las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a que se destinan los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatutario de competencias. A su juicio, una vez encuadradas las ayudas controvertidas en la materia de medio ambiente, considera que en el presente caso estamos ante el segundo supuesto de los cuatro enumerados con la doctrina establecida en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, según el cual el Estado tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución, pudiendo el Estado consignar subvenciones de fomento en

sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, pero siempre dejando un margen a las Comunidades Autónomas, a las que corresponde la gestión. Sostiene, además, que en este caso no concurren las circunstancias para que resulte aplicable la excepción a esta doctrina que expresamente prevé la citada STC 13/1992, FJ 8 d) y que considera justificada la gestión centralizada estatal cuando, por una parte «el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico sobre la materia y... que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute en todo el territorio nacional» y, por otra parte, se justifique su procedencia. El letrado de la Generalitat destaca que en el preámbulo del Real Decreto 1007/2015 nada se argumenta sobre la ineludible necesidad de que las ayudas consistentes en la compra de créditos de carbono a las empresas sean gestionadas por la Administración del Estado, ni que la evaluación de la actuaciones deba efectuarse también por la Administración estatal, en lugar de hacerse por la Administración autonómica.

Insiste en este punto en que, dado que las actuaciones con incidencia medioambiental se refieren a instalaciones ubicadas en un lugar determinado del territorio, no intervienen *a priori* factores de supraterritorialidad, y que incluso en la hipótesis de que una misma empresa realizara actuaciones en instalaciones situadas en distintas Comunidades Autónomas y se considerara indispensable su agrupación para la adquisición conjunta de créditos de carbono, el Estado tiene la responsabilidad de establecer los puntos de conexión que considere oportunos en orden a permitir la gestión autonómica. También reitera que no puede valorarse como elemento que signifique la dimensión supraterritorial de los efectos del plan «PIMA Empresa» la evidente afectación directa o indirecta de las medidas previstas en la atmósfera, como ha sostenido la STC 113/2013, FJ 6. Y recalca que, al estar la cuantía de la ayuda predeterminada en 9,7 € por unidad, la propia regulación asegura que exista un trato idéntico para los posibles destinatarios de cualquier lugar del territorio.

En consecuencia, concluye que el Real Decreto 1007/2015 hubiera debido residenciar en sede autonómica la gestión de las operaciones que afecten a la obtención de los créditos de carbono por actuaciones en las instalaciones empresariales de su respectivo territorio, y precisa que los siguientes preceptos del referido Real Decreto son inconstitucionales, por cuanto asigna a órganos administrativos estatales funciones ejecutivas relativas al procedimiento de evaluación, reconocimiento, adquisición y control de créditos de carbono:

i) El artículo 6.1, pues asigna a la oficina española del cambio climático la competencia para ordenar e instruir el procedimiento de evaluación y reconocimiento de los proyectos hasta la propuesta de resolución.

ii) El artículo 6.2, en cuanto designa a la comisión ejecutiva del fondo de carbono para una economía sostenible como órgano competente para aprobar y resolver las propuestas evaluadas de la OECC.

iii) El artículo 7.1, 2, 4, 5 y 6, al asignar a la oficina española de cambio climático y a la comisión ejecutiva del fondo de carbono para una economía sostenible, ambas dependientes del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, diversas funciones de naturaleza ejecutiva a realizar para la tramitación y resolución del procedimiento de evaluación y reconocimiento de créditos de carbono. Sostiene también, en relación con lo previsto en el artículo 7.1 sobre la utilización del formulario de solicitud contenido en el anexo II, que los modelos o formularios constituyen un aspecto complementario e instrumental vinculado al ejercicio de la competencia material de que se trate.

iv) El artículo 9.1, al atribuir a la oficina española de cambio climático la función de comprobar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por las empresas beneficiarias y de la facultad de exigir la devolución de las cantidades indebidamente percibidas.

v) El artículo 11, por designar al fondo de carbono para una economía sostenible como órgano directamente adquirente de los créditos de carbono, en lugar de hacerlo a través de las Comunidades Autónomas competentes entre las que, en principio, se podría distribuir la cuantía total, sin perjuicio de establecer mecanismos de segunda vuelta hasta agotar la partida correspondiente.

Finalmente declara que lo que reclama la Generalitat nada tiene que ver con la participación de un representante de las Comunidades Autónomas en el consejo rector del fondo, según lo previsto en el artículo 14.1 c) 6 y 15.1 del Real Decreto 1494/2011, que considera eventual y muy escasa, sino con el ejercicio de las funciones de carácter claramente ejecutivos que regulan los preceptos indicados, cuya designación y atribución de forma centralizada a favor de los órganos ministeriales vulneran las competencias de esta Comunidad Autónoma, por lo que solicita a este Tribunal que declare la competencia de Cataluña sobre las funciones controvertidas.

2. Mediante providencia de 26 de abril de 2016, el Pleno acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días pueda personarse en el proceso y formular alegaciones en los términos determinados por el artículo 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el Real Decreto 1007/2015 a los efectos de lo previsto en el artículo 61.2 LOTC, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya». La publicación de la admisión a trámite del conflicto se realizó en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 109, de 5 de mayo de 2016, y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 7116, de 9 de mayo de 2016.

3. El día 10 de mayo 2016, el Abogado del Estado se personó en el proceso, en nombre del Gobierno de la Nación, solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones, lo que así le fue aceptado por providencia de 12 de mayo de 2016.

4. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 15 de junio de 2016, instando la desestimación del conflicto positivo de competencia planteado en atención a los razonamientos que a continuación se resumen:

a) Aborda, en primer lugar, el objeto del conflicto y el contexto normativo del Real Decreto 1007/2015, con referencia a los principales instrumentos adoptados en relación con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a nivel internacional (Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992, desarrollada por el Protocolo de Kioto de 11 de diciembre de 1997), así como por la Unión Europea (la Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y la Decisión 406/2009, de 23 de abril, del Parlamento Europeo y del Consejo). Hace referencia, asimismo, al artículo 91 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (LES), que crea un fondo público para la compra de créditos de carbono, al amparo del artículo 149.1.23 y 25 CE (disposición final primera LES), así como al Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, que regula el fondo de carbono para una economía sostenible, cuyo artículo 7 de refiere a la adquisición de créditos de carbono derivados de proyectos realizados en España, facilitando así el cumplimiento de los compromisos asumidos por España en relación con el Protocolo de Kioto. En este marco sitúa la adopción del Real Decreto 635/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el plan «PIMA Sol», partiendo de la importancia del turismo como sector estratégico de la economía española y de la consideración de la edificación como sector «difuso», dirigido a la regeneración y modernización de instalaciones turísticas para conseguir mayor

eficiencia energética. Y, finalmente, se refiere a la adopción del Real Decreto 1007/2015 con la misma finalidad pero en el sector empresas, ya que muchas de las actividades de las empresas son responsable de emisiones difusas, y que se diseña para coadyuvar a la aplicación Real Decreto 163/2014 que regula el registro voluntario sobre la huella de carbono de las empresas y sobre compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono.

b) Examina a continuación la naturaleza jurídica de las operaciones de adquisición de créditos de carbono diseñada en el Real Decreto 1007/2015, rechazando que el sistema de adquisición de créditos de carbono pueda calificarse, como hace la Generalitat, como una subvención, por lo que considera erróneo que base el debate competencial sobre tal premisa para concluir que le corresponde las «facultades de gestión y ejecución» de estas «subvenciones».

Se apoya, a tales efectos, en normativa de la Unión Europea (art. 32 *ter*.1 del Reglamento 920/2010/UE de la Comisión Europea, de 7 de octubre de 2010, relativo a un sistema normalizado y garantizado de registros de conformidad con la Directiva 2003/87/CE), así como nacional (arts. 2 y 20.1 de la Ley 1/2005 y 4.1 del Real Decreto 1494/2011), para argumentar que «el derecho de emisión es, por tanto, un verdadero derecho subjetivo» y que «integra la facultad de emitir o liberar a la atmósfera una cantidad determinada de gases de efecto invernadero, que tiene un contenido patrimonial, y que, por tanto, puede ser objeto de transmisión y adquisición en un mercado determinado que es el mercado internacional de gases de efecto invernadero».

Destaca, en relación con el mercado internacional de emisiones, que los oferentes están predeterminados normativamente a través de los instrumentos internacionales o de la normativa interna, siendo el adquirente en el caso español el sector público a través del fondo de carbono para una economía sostenible.

En cuanto al mecanismo de transmisión y adquisición de créditos de carbono que diseña el Real Decreto 1007/2015, lo califica como «una compraventa especial de créditos» que se caracteriza por la incorporeidad y el carácter futuro de la cosa transmitida. Argumenta a tales efectos que reúne los elementos propios y típicos de todo contrato de compraventa, en el que el comprador es el fondo de carbono para una economía sostenible y el vendedor una empresa en los términos establecidos en el artículo 1 del Real Decreto 1007/2015, y que se formaliza mediante un contrato de adquisición en el que se plasma el consentimiento de las partes en obligarse cada una respecto de la otra, a dar alguna cosa (una a transmitir el derecho de crédito y la otra a pagar por ella un precio cierto), así como el compromiso de mantener las actuaciones que permiten reducir la emisión de CO<sub>2</sub>, por un tiempo igual o superior al de los años de reducción conforme a la fórmula fijada en el anexo I del Real Decreto. Resalta, asimismo, que la normativa reguladora de esta transmisión excluye expresa y deliberadamente su calificación como subvención (en el art. 5 del Real Decreto 1494/2011, que establece que podrá instrumentalizarse mediante «cualquier negocio jurídico», resaltando su carácter contractual privado al precisar que «las operaciones de adquisición de créditos de carbono no estarán sujetas a la ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público»; y en el artículo 7.5 del mismo Real Decreto, que dispone que la adquisición de reducciones verificadas de emisiones no podrá suponer una subvención). A mayor abundamiento, advierte que a la misma conclusión se llega desde el punto de vista de las notas que configuran la naturaleza jurídica de la subvención, sosteniendo que la adquisición de créditos de carbono no reúne los elementos que según el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, la caracterizan.

c) Por lo que se refiere al encuadramiento competencial de la norma en cuestión, el Abogado del Estado constata que se dicta al amparo el artículo 149.1.13 y 23 CE. Tras citar la jurisprudencia del Tribunal sobre el correcto encuadramiento competencial en los supuestos de concurrencia de diversos ámbitos materiales de actuación (entre otras la STC 174/2013, de 10 de octubre), y sobre el concepto material y formal de las bases en ámbitos de competencia estatal, afirma que en materia de mercado de gases de efecto

invernadero adquiere especial relevancia e intensidad la asunción por el Estado de las bases y coordinación de la actividad económica conforme al artículo 149.1.13 CE, puesto que ha de realizar una tarea de selección de las actividades económicas donde la reducción de emisiones sea más eficiente, racional y compatible con las peculiaridades de cada actividad productiva y con las necesidades de la economía nacional, coadyuvando así a la promoción de sectores estratégicos. A este respecto, argumenta que uno de los principales objetivos a los que ha de hacer frente el Estado al implementar mecanismos de mercado que permitan tener una incidencia eficiente en la lucha contra el cambio climático, es el de asegurar que las reducciones de emisiones se produzcan allí donde el coste económico sea menor, donde económicamente resulte más eficiente. En la misma línea, sostiene que «es crítico que el modo en que se calculen las reducciones de emisiones o el valor que se dé a las mismas sea idéntico en todo el territorio. De otro modo, podrían generarse diferencias injustificadas entre créditos análogos, quebrando la unidad de mercado (de los mercados de carbono, en este caso) e introduciendo distorsiones en la competencia».

Reprocha a la Generalitat que pretenda no sólo la gestión de una «inexistente subvención», sino la atribución de facultades sobre la «evaluación y compra de emisiones», pese a la «imposibilidad técnica, material, operativa y lógica de la disgregación del mercado europeo de gases de efecto invernadero mediante la intervención en él de 17 Comunidades Autónomas que actúen estableciendo sus propias condiciones de evaluación y adquisición de los créditos al amparo de una competencia sobre subvenciones». Considera que esta evaluación y compra supondría «la quiebra total de la unidad del mercado de gases» y que «se crearían así en España diecisiete adquirentes de créditos de carbono, de modo que cada Comunidad Autónoma establecería criterios de evaluación de la cantidad de gases adquiridos y fijaría el precio que paga por ellos». Intervención que, además, califica como «un obstáculo insalvable para el establecimiento por el Estado de las líneas esenciales de su política económica pues altera los objetivos, presupuestos y planificación de su programa de reducción de emisiones, y del diseño de la compatibilidad de las reducciones con el desarrollo económico».

Argumenta a tales efectos que la regulación en cuestión «abarca los elementos esenciales, mínimos e imprescindible para que el mercado de gases pueda funcionar de modo eficiente: a) los oferentes (las empresas a las que se refiere el artículo 1); b) el adquirente de los créditos (el fondo); c) el precio (prefijado en el art. 4 y cuya uniforme aplicación considera «condición sine qua non para el establecimiento y correcto funcionamiento de un mercado eficiente de gases de efecto invernadero») y d) las características básicas del crédito transmitido que, afirma, «se determinan mediante un procedimiento de evaluación regulado en el artículo 7 del Real Decreto 1007/2015». Añade que el modo de cálculo de la reducción de las emisiones ha de ser uniforme, con la finalidad de evitar diferencias injustificadas entre créditos análogos que generarían distorsiones en la libre competencia entre los titulares de las empresas.

Concluye, en relación con el título competencial que atribuye al Estado el artículo 149.1.13 CE, que «la necesaria unidad, coherencia y adecuada distribución geográfica del mercado de emisiones potencia la intensidad de la competencia del Estado en materia de bases y coordinación de la actividad económica».

Por último, analiza la competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.23 CE para el primero, y por el artículo 144 EAC para la Generalitat de Cataluña. Tras citar diversas sentencias (entre otras, las SSTC 60/2013, 69/2013, y 146/2013) expone la distribución de competencias en esta materia en los siguientes términos: «la competencia del Estado en materia de medio ambiente consiste en el establecimiento de las líneas generales de la política en materia de protección medioambiental, el diseño de un mínimo regulatorio común en todo el Estado con el fin de garantizar un estándar reconocible de protección. Y sobre esta base, las Comunidades Autónomas pueden establecer una regulación que mejore, eleve y aumente los criterios de protección medioambiental, sin afectar, como no

puede ser de otro modo a la competencia del Estado para establecer las directrices elementales de su política económica, desdibujando la promoción de determinados sectores económicos que el Estado considera claves para un desarrollo económico armónico y equilibrado». Considera, sin embargo, que en este caso la Generalitat «no pretende ceñirse al contenido de su competencia, postulando la posibilidad de adopción de medidas adicionales de protección, sino que funda el conflicto sobre la indebida calificación de la transmisión de créditos como una subvención o ayuda pública y con asiento en tal consideración, afirma que le corresponden potestades de gestión o ejecución».

El Abogado del Estado termina sus alegaciones reiterando los argumentos ya expuestos en los que se rechaza que el Real Decreto regule una actividad subvencional que haya que territorializar para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus facultades de ejecución y desarrollo, y afirmando que se trata de «un mercado de derechos de emisión gases establecido como instrumento de protección del medio ambiente cuyo funcionamiento eficiente exige unidad, coherencia y uniformidad».

5. Por providencia de 5 de junio de 2018 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 7 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con los artículos 6, 7.1, 2, 4, 5 y 6; 9.1; 11.2 y el anexo II del Real Decreto 1007/2015, de 6 de noviembre, por el que se regula la adquisición por el fondo de carbono para una economía sostenible, de créditos de carbono del plan de impulso al medio ambiente en el sector de la empresa «PIMA Empresa» para la reducción de gases de efecto invernadero en sus instalaciones.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes de esta sentencia, la Generalitat estima que dichos preceptos vulneran sus competencias en materia de medio ambiente, de acuerdo con la distribución constitucional (art. 149.1.23 CE) y estatutaria (art. 144.1 en relación con el art. 114.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC) al asignar a órganos administrativos estatales funciones ejecutivas relativas al procedimiento de evaluación, reconocimiento, adquisición y control de créditos de carbono, en lugar de residenciar en sede autonómica la gestión de la adquisición de los créditos de carbono derivados de actuaciones desarrolladas por instalaciones empresariales ubicadas en su territorio.

El abogado del Estado defiende que las competencias en cuestión corresponden al Estado de forma exclusiva y considera que el título prevalente en las disposiciones controvertidas es el artículo 149.1.13 CE en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y que el Real Decreto no regula una actividad de carácter subvencional que haya que territorializar para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias de ejecución en materia de medio ambiente, sino un mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero establecido como instrumento de protección del medio ambiente cuyo funcionamiento eficiente exige unidad, coherencia y uniformidad.

2. Debe dilucidarse el encuadramiento de las disposiciones discutidas en el sistema material de distribución de competencias.

Conforme a la disposición final primera el Real Decreto 1007/2015 se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 y 23 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre legislación básica en materia de protección del medio ambiente. El abogado de la Generalitat alega que el título prevalente para realizar el correcto encuadramiento de las disposiciones discutidas es el que atribuye al Estado competencias para adoptar legislación básica en materia de medio ambiente (art.

149.1.23 CE). El Abogado del Estado sostiene, por el contrario, que en este caso el título del 149.1.13 CE sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica «adquiere especial relevancia e intensidad».

La STC 15/2018, de 22 de febrero, FJ 2, recoge jurisprudencia constitucional consolidada según la cual «cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5, con cita de las SSTC 252/1988, de 20 de diciembre, y 13/1989, de 26 de enero)»; asimismo, si bien se ha señalado «como criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica (así, en SSTC 87/1987, FJ 2, y 69/1988, FJ 4)... a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto (STC 213/1988, FJ 3)... ya que en ciertos sectores, las competencias específicas y las generales "han de ejercerse conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso"» (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4).

Conforme al artículo 1 del Real Decreto 1007/2015, de 6 de noviembre, por el que se regula la adquisición por el fondo de carbono para una economía sostenible, de créditos de carbono del plan de impulso al medio ambiente en el sector de la empresa «PIMA Empresa» para la reducción de gases de efecto invernadero en sus instalaciones, su objeto es «la regulación del procedimiento específico de adquisición de créditos de carbono, en el marco del Plan PIMA Empresa, a empresas que ejecuten actuaciones que reúnan los requisitos que se establecen en la presente norma, por el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible previsto en el artículo 91 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible».

El fondo de carbono para una economía sostenible se crea en el artículo 91 de la Ley 2/2011, de economía sostenible «con el objeto de generar actividad económica baja en carbono y contribuir al cumplimiento de los objetivos sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España mediante actuaciones de ámbito nacional» (apartado primero), mediante la adquisición de créditos de carbono (apartado segundo). Se puede condicionar la adquisición de dichos créditos a la realización por parte de las empresas de inversiones en sectores no sujetos al comercio de derechos de emisión (apartado tercero). El Fondo está dotado con las aportaciones que anualmente se consignen en los presupuestos generales del Estado (apartado noveno). Por lo que se refiere a su administración, dicho artículo dispone que «se llevará a cabo por un órgano colegiado presidido por la Secretaría de Estado de Cambio Climático, cuya composición y funcionamiento se establecerán reglamentariamente» (apartado octavo). El Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible, articula con carácter general la actividad y organización del fondo. En su capítulo I define el objeto, objetivo y naturaleza del fondo. Precisa que «se entenderá por créditos de carbono, aquellas unidades susceptibles de transmisión que representen una tonelada de dióxido de carbono equivalente, con independencia de su denominación». Estas reducciones han de ser verificables e «inventariables» para su cómputo en el inventario nacional de emisiones. El fondo se configura, conforme a su artículo 3, como una entidad sin personalidad jurídica integrada en el sector público estatal. En el capítulo II el Real Decreto 1494/2011 contiene las normas que rigen las operaciones de aquel, entre las que se destacan, a los efectos que aquí interesan, el artículo 7, que regula la adquisición de créditos de carbono en forma de reducciones verificadas de emisiones en el ámbito de las actividades e instalaciones en el territorio nacional de los sectores no incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (esto es, de los sectores denominados «difusos»). En el capítulo III detalla su

organización, atribuyendo la administración, gestión y dirección del fondo a un consejo rector y a una comisión ejecutiva compuestos ambos exclusivamente por los titulares de diversos órganos del Estado, salvo por lo que respecta a la participación de un representante de las Comunidades Autónomas en el consejo rector (arts. 13, 14 y 15).

El artículo 91 de la Ley 2/2011, de economía sostenible, y posteriormente el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible, fueron objeto de impugnación ante el Tribunal. El primero, en el marco del recurso de inconstitucionalidad 6642-2011, interpuesto por el Gobierno de Canarias contra diversos artículos de la Ley 2/2011 (entre ellos, el artículo 91), el cual dio lugar a la STC 91/2017, de 6 de julio. El segundo, en el marco del conflicto de competencias núm. 1245-2012, interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos del Real Decreto. En ambos casos las Comunidades Autónomas alegaron que las disposiciones en cuestión infringían sus competencias en materia de medio ambiente –en particular, las competencias de ejecución que han asumido en este ámbito– por establecer una gestión centralizada de dicho fondo. Por consiguiente, el objeto del presente conflicto está estrechamente vinculado a los pronunciamientos que al respecto ha hecho el Tribunal en la STC 91/2017, de 6 de julio, y, fundamentalmente, en la STC 15/2018, de 22 de febrero.

Este Tribunal da por reproducidas las consideraciones que se hacen en la STC 15/2018 en relación con el marco normativo internacional, comunitario y nacional en el que ha de situarse la creación del fondo de carbono, así como de las disposiciones reglamentarias que lo desarrollan (FJ 3), por la conexión entre el objeto de este conflicto positivo y el que fue resuelto en ella. Únicamente se expondrán los aspectos más relevantes del Real Decreto 1007/2015 que ahora se enjuicia.

La exposición de motivos del Real Decreto 1007/2015 comienza destacando que responde a la implementación en España de la Decisión 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020. En dicha decisión se impone a los Estados miembros la obligación de establecer políticas y medidas adicionales a fin de reducir las emisiones de los sectores denominados «difusos», comprometiéndose a disminuir conjuntamente sus emisiones en un 10 por 100 con respecto a 2005 en 2020. A tales efectos, el Real Decreto identifica entre los denominados sectores «difusos» actividades de empresas que no están sujetas al comercio de derechos de emisión regulado por la Directiva 2003/87/CE, pero que son responsables de emisiones difusas que se estiman en torno a 100 millones de toneladas de dióxido de carbono (Mt CO<sub>2</sub> eq) anuales.

En este contexto, la finalidad del Real Decreto 1007/2015 es «impulsar en dichas empresas actividades e inversiones, con una orientación hacia la eficiencia en el uso de la energía, las energías renovables, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de proceso y la sustitución de gases fluorados por otros de menor potencial de calentamiento global». La compra de créditos de carbono se dirige en este caso, en particular, a la adquisición de las reducciones de las empresas que participen en el esquema voluntario establecido por el Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono. Dicho registro permite a las empresas publicar su huella de carbono, que debe ir acompañada en todo caso de un plan de reducción y en su caso, de compensación. De este modo, el Real Decreto 1007/2015 «pretende coadyuvar al desarrollo de esos planes reduciendo o eliminando las posibles barreras en su implementación», utilizando para ello la adquisición por el fondo de los créditos de carbono a que pueden dar lugar dichas reducciones.

Al igual que ocurre con los créditos de carbono que se rigen por el sistema general establecido por el Real Decreto 1494/2011, su adquisición «podrá instrumentalizarse mediante cualquier negocio jurídico válido en Derecho», y «no estará sujeta al Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido

de la Ley de Contratos del Sector Público». También se precisa en ambas normas que la adquisición de créditos de carbono no podrá financiar el cumplimiento de obligaciones exigibles en la normativa vigente, ni suponer subvención o aportación considerada como ayuda de Estado (arts. 3.5 del Real Decreto 1007/2015 y 7.5 del Real Decreto 1494/2011).

El Real Decreto 1007/2015 introduce una serie de precisiones en relación con los siguientes elementos: su ámbito de aplicación subjetivo (las empresas inscritas en la sección a) de huella de carbono y de compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del registro regulado por el Real Decreto 163/2014, conforme al artículo 1.2), las reducciones de emisiones que pueden ser objeto de adquisición (emisiones directas de gases de efecto invernadero de las empresas, conforme al art. 3), el precio (9,7 € por unidad, constituyendo cada unidad la reducción de una tonelada de CO<sub>2</sub> equivalente, conforme al art. 4), los órganos competentes para instruir y resolver el procedimiento de evaluación y reconocimiento de los créditos de carbono (art. 6), las obligaciones de los titulares de los créditos de carbono (art. 8), y las actuaciones elegibles (listadas en el anexo I). Introduce, asimismo, un detallado procedimiento que rige su evaluación y reconocimiento (art. 7).

En definitiva, si bien existen diferencias en cuanto a la determinación del ámbito subjetivo y objetivo, así como en el procedimiento, entre lo dispuesto con carácter general en el Real Decreto 1494/2011 y el régimen particular establecido en el Real Decreto 1007/2015 para la adquisición por el fondo de créditos de carbono, lo cierto es que el contexto normativo, la finalidad, y el objeto de ambas normas son en gran medida coincidentes.

3. Con estos antecedentes debe llegarse en este recurso a la misma conclusión que se alcanzó en la STC 15/2018, a cuyos FFJJ 4 y 5 nos remitimos, en relación con su encuadramiento competencial.

En consecuencia, sin negar la importancia del Real Decreto 1007/2015 respecto a la actividad económica ni su vinculación con el título recogido en el artículo 149.1.13 CE, cabe concluir que presenta una conexión más estrecha con la materia medioambiental, en donde se enmarca la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero. El título competencial más específico y por ello prevalente es, pues, el que otorga al Estado la competencia para aprobar legislación básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

Este Tribunal se remite al examen que recoge la STC 15/2018, FJ 5, sobre el alcance que tiene dicho título competencial, con especial atención a su relación con las competencias autonómicas invocadas, conforme a los arts. 144.1 EAC (en materia de medio ambiente) y 114.3 EAC (sobre la actividad de fomento en las materias de competencias compartidas). Según el artículo 149.1.23 CE el Estado tiene competencia para dictar la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección» y corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña «la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección» (art. 144.1 EAC), las «competencias ejecutivas» (art. 111 EAC), y, en relación con la actividad de fomento a través de subvenciones, «precisar normativamente los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, así como completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión» (art. 114.3 EAC), conforme a la interpretación de dicho artículo que hizo la STC 31/2010.

La sentencia citada destaca, asimismo, que en materia de medio ambiente el contenido normativo de lo básico no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, incluidas funciones ejecutivas; «solución ciertamente excepcional a la cual sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre

que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de [armonizar] intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad» (SSTC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4; 102/1995, FJ 8; 33/2005, de 17 de febrero, FJ 6, y 101/2005, de 20 de abril, FJ 5, entre otras).

4. En el presente caso, y puesto que el objeto de enjuiciamiento lo constituye también la gestión de la adquisición de créditos de carbono por un fondo que está dotado con las aportaciones que anualmente se consignan en los presupuestos generales del Estado, procede del mismo modo tomar en consideración la doctrina del Tribunal sobre el ejercicio del poder de gasto por el Estado que alega la Generalitat de Cataluña.

El letrado de la Generalitat argumenta que el Real Decreto tiene como objeto establecer medidas de fomento orientadas a la mejora del medio ambiente, por lo que hay que tomar en consideración el artículo 114 EAC, que regula el ejercicio de esta actividad por la Generalitat en el marco de sus competencias. Sostiene que los créditos de carbono que regula el Real Decreto 1007/2015 son equiparables a una subvención o ayuda pública de la que pueden beneficiarse los empresarios cuando realicen las actuaciones que determinen una reducción de las emisiones de gases con efecto invernadero en sus instalaciones. Por ello entiende que, aunque el artículo 11 del Real Decreto 1007/2015 afirma que la adquisición de créditos de carbono conforme al presente real decreto «no supondrá una subvención o aportación considerada como ayuda de Estado», debe reconocérsele tal naturaleza, y estima que confirma su opinión el hecho de que dicho artículo disponga su inclusión en el régimen de «ayudas *de minimis*» a los efectos de que puedan ser acordes con los topes de la normativa comunitaria. Concluye que, una vez encuadradas las ayudas controvertidas en la materia de medio ambiente, estamos ante el segundo supuesto de los cuatro enumerados en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, según el cual, cuando el Estado tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, corresponde a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución y el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, pero siempre dejando un margen a las Comunidades Autónomas, a las que corresponde la gestión.

El Abogado del Estado, por su parte, alega que la adquisición de créditos de carbono no reúne los elementos que caracterizan las subvenciones conforme a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (art. 2), y la califica como una compraventa especial, por lo que considera erróneo que la Generalitat base el debate competencial sobre tal premisa para concluir que le corresponden las «facultades de gestión y ejecución» de estas «subvenciones».

Nos remitimos una vez más a los pronunciamientos de la STC 15/2018, en este caso sobre la naturaleza de los créditos de carbono. En el fundamento jurídico 7 se reitera la jurisprudencia según la cual «la facultad de gasto público, consecuencia lógica de la autonomía financiera, no es un título legitimador de la atribución de competencias». Se precisa, en relación con una frecuente manifestación de esta facultad de gasto, como son las subvenciones, que el hecho de invertir fondos en una determinada actividad no comporta un título competencial propio, ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (entre otras, STC 37/2013, de 14 de febrero, FJ 6). En el caso de la adquisición de créditos de carbono por el fondo, concluye que «no nos encontramos ante este mecanismo de fomento –puesto que las operaciones de adquisición de créditos de carbono se instrumentalizan, en particular, a través de contratos que estarán sujetos a la Ley que los resulte aplicable, como dispone, el artículo 2.1 del Real Decreto 1007/2015–, y la cuestión determinante es, por el contrario, si

puede el Estado desempeñar funciones ejecutivas en el marco de las competencias que le atribuyen el apartado vigésimo tercero del artículo 149.1 CE en relación con la adquisición de créditos de carbono, por concurrir circunstancias que puedan justificar la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de las facultades de gestión del fondo» (FJ 7).

Esta conclusión no se ve alterada en este caso por el hecho de que el artículo 11 del Real Decreto 1007/2015, en el que se establece que «la adquisición de créditos de carbono a empresas que ejecuten actuaciones que reúnan los requisitos que se disponen en el presente real decreto no supondrá subvención o aportación considerada como ayuda de Estado», disponga a continuación que «los solicitantes deberán acompañar a la solicitud declaración responsable de no superación durante el ejercicio fiscal en curso y los dos anteriores de los topes de ayudas con carácter *de minimis* concedidas o solicitadas previstos en el Reglamento (CE) 1998/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, incluyendo el importe procedente de los derechos de crédito de carbono en aplicación de este real decreto». La inclusión en el cómputo de ayudas *de minimis* del importe de la venta de créditos de carbono que hace el artículo 11 del Real Decreto 1007/2015 a los efectos de la aplicación de las disposiciones de la Unión Europea en materia de competencia y ayudas estatales, no altera su naturaleza ni la consecuencia que de ella extrae la STC 15/2018.

El artículo 107.1 del Tratado Fundacional de la Unión Europea (TFUE) consagra un concepto amplio de ayudas («las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones») que desborda el concepto de subvención establecido en la Ley 38/2003, general de subvenciones. La cualificación como tal implica que se den una serie de requisitos (como la concesión de una ventaja, la selectividad de la medida y su efecto sobre la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros) cuya concurrencia compete valorar a la Comisión Europea conforme al artículo 108.3 TFUE, bajo el control último del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La delimitación de dicho concepto se caracteriza, por otra parte, por cierto grado de complejidad, como pone de relieve el hecho de que haya sido objeto de diversas comunicaciones adoptadas por la Comisión para aclarar su aplicación (la última de ellas es la comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado primero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2016/C 262/01), así como la abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En el caso de las denominadas ayudas *de minimis*, la obligación de comunicación a la Comisión se exime por razón de su cuantía (inferiores a 200 000 €) en los términos regulados por Reglamentos de la Unión Europea (en la actualidad Reglamento UE 1407/2013 de 18 de diciembre de 2013 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis*). Lo dispuesto en el artículo 11 del Real Decreto 1007/2015 puede servir a los efectos de despejar en estos casos cualquier duda sobre el cumplimiento de esta normativa europea, pero en términos internos no altera la naturaleza y configuración de los créditos de carbono, y menos aún determina que les sea aplicable la doctrina del Tribunal sobre el encuadramiento competencial en materia de subvenciones recogida en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992.

En suma, la cuestión que debe dilucidarse en este conflicto es si el Estado puede asumir, en el ámbito de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.23 CE, las funciones ejecutivas que establece el Real Decreto 1007/2015 en relación con la tramitación de las solicitudes, valoración y adquisición de créditos de carbono en el marco del plan «PIMA Empresa». O si, por el contrario, tal asunción vulnera el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias al no concurrir ninguna de las circunstancias que puedan justificar la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de dichas facultades.

5. Este Tribunal se refiere, de nuevo, a los recientes pronunciamientos sobre el fondo de carbono para una economía sostenible de la STC 91/2017, de 6 de julio, FJ 9, especialmente sobre la adquisición de créditos de carbono por el fondo en la STC 15/2018.

La STC 91/2017 aborda la cuestión de si el artículo 91 de la Ley 2/2011, de economía sostenible, por el que se crea el fondo, vulnera las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente al no prever la participación autonómica en su titularidad y administración. En el fundamento jurídico 9 desestima el motivo de inconstitucionalidad declarando que el artículo 91 «no excluye la participación autonómica. Su apartado octavo remite expresamente al posterior desarrollo reglamentario la composición del órgano colegiado responsable de la administración del fondo. Estamos así ante una impugnación preventiva o hipotética, vedada en nuestra doctrina (por todas, SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8, y 195/2012, de 31 de octubre, FJ 4), en tanto se adelanta a un desarrollo reglamentario legalmente previsto, en cuya virtud se debe regular la composición del órgano colegiado. Por tanto, nada impide que el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias, regule la participación de las Comunidades Autónomas (como, de hecho, así ha sido, en el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible, incluyendo en su consejo rector un representante de las Comunidades Autónomas [artículo 14 c) 6]) e instrumentando la coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas (disposición adicional única)... Por ello, de existir la vulneración competencial que se denuncia, sería, en todo caso, predicable del desarrollo reglamentario y no de la previsión legal que ahora examinamos, de suerte que la impugnación resulta, en este momento, preventiva».

La STC 15/2018 examina esta cuestión con motivo del conflicto positivo de competencias interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con el Real Decreto 1494/2011 por el que se regula el fondo de carbono, en el que se impugnaron las disposiciones que atribuyen competencias de ejecución a los órganos de gestión del fondo, con escasa participación de las Comunidades Autónomas en las mismas. Dos son las conclusiones de la sentencia que es preciso tomar ahora en consideración:

(i) La STC 15/2018 concluye que la adquisición de créditos de carbono a cargo de proyectos desarrollados en España para promover actividad económica hipocarbónica, en aras de la consecución de las finalidades del fondo, rebasa el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma y que, excepcionalmente, está justificado que los órganos del fondo (el consejo rector y la comisión ejecutiva) asuman como básicas las funciones ejecutivas para la adquisición de créditos de carbono en los términos que les atribuyen los artículos 14.2 y 15.2 del Real Decreto «por resultar las previsiones de los preceptos impugnados un complemento claramente necesario para alcanzar sus fines ambientales –por ser imprescindible una dirección y organización unitaria del mismo–» (FJ 7). Tal conclusión se fundamenta, en síntesis, en los siguientes razonamientos:

a) La adquisición de créditos de carbono a cargo de proyectos desarrollados en España conforme al Real Decreto 1494/2011 ha de llevarse a cabo y motivarse conforme a los criterios establecidos en el artículo 7.4 (eficiencia económica, potencial de reducción de emisiones, sostenibilidad financiera, y «adicionalidad») que «enmarcan el amplio margen de discrecionalidad que se reconoce a los órganos del fondo a la hora de priorizar los sectores y actuaciones en relación con los cuales se puede adquirir estos créditos, y para lo que es preciso proceder a complejas valoraciones de oportunidad, eficacia, viabilidad técnica y económica» En este caso se considera que «la consecución de los objetivos del fondo requiere que todos los proyectos que en España puedan optar a la venta de créditos de carbono, concurren en un proceso de valoración en el que se garantice la adecuada aplicación, en términos homogéneos, de los criterios establecidos en el artículo 7 del Real Decreto. La decisión de adquisición de créditos de carbono demanda una valoración homogénea de todos los posibles proyectos con independencia

de su potencial ubicación, y, en definitiva, por un único órgano con capacidad de integrar intereses contrapuestos, de cara a seleccionar la compra de aquellos que mejor respondan a los criterios de eficiencia e innovación establecidos en el artículo 7.4. La planificación a través de directrices anuales, la precisión de los criterios y requisitos de selección de acuerdo con lo previsto en el artículo 7, incluyendo la aprobación de la metodología para el cálculo de las reducciones de emisiones para estos proyectos, y la de adquisición de créditos, son actuaciones esenciales a tales efectos, y que no pueden ser objeto de fragmentación sin menoscabo de la eficaz consecución de los objetivos del fondo».

b) La sentencia declara, asimismo, que «uno de los principales objetivos a los que ha de hacer frente el Estado al implementar mecanismos de mercado en este ámbito es el de asegurar que se actúa allí donde el coste económico sea menor y económicamente resulte más eficiente. En la misma línea, es fundamental que el modo en que se calculen las reducciones de emisiones o el valor que se dé a las mismas sea idéntico en todo el territorio porque, de otro modo, podrían generarse diferencias injustificadas entre proyectos análogos, quebrando la necesaria unidad del sistema e introduciendo distorsiones en la competencia».

c) Finalmente, aprecia que «la previa territorialización de los fondos asignados a la compra de estos créditos determinaría inevitablemente la consecuencia de que en algunas Comunidad Autónoma quedarán proyectos que no podrían beneficiarse de esta posibilidad por haberse agotado en ella los fondos asignados mientras que en otras quedarán fondos excedentes por no haberse presentado proyectos que reunieran las condiciones exigidas para su adquisición en la correspondiente convocatoria».

(ii) La STC 15/2018 constata en el fundamento jurídico 8 que el Real Decreto 1494/2011 no establece ningún mecanismo concreto que sirva a los efectos de garantizar que las posiciones de las distintas Comunidades Autónomas sean consideradas por el Estado al establecer las directrices del fondo para la compra de créditos de carbono, los criterios y requisitos de selección de las reducciones verificadas de emisiones que puedan ser objeto de adquisición por el fondo, o en el proceso de selección de proyectos que se ubiquen en su territorio para la adquisición de reducciones verificadas de gases de efecto invernadero. Lo dispuesto en el artículo 14.1 c) del Real Decreto, que establece la integración de un solo representante de todas las Comunidades Autónomas en el Consejo Rector, no puede considerarse una fórmula de colaboración suficiente a los efectos de solventar esta carencia, especialmente cuando estamos en un ámbito de actuación en el que las Comunidades Autónomas pueden tener criterios o intereses contrapuestos, ya sea con el Estado o entre sí, y que afecta al ejercicio de sus competencias. Declara así inconstitucional la disposición adicional única, en la que se limita el papel de las Comunidades Autónomas a través de la comisión de coordinación de políticas de cambio climático al de recibir información periódica sobre el funcionamiento del fondo (FJ 8).

6. La Generalitat no cuestiona la regulación sobre el objeto y ámbito de aplicación, beneficiarios, créditos adquiribles, condiciones, precio, cuantía, plazos, obligaciones de los titulares, incumplimiento, publicidad y consideración de las ayudas, que considera «aspectos centrales de las ayudas consistentes en la compra de derechos de emisión en el marco del plan "PIMA Empresa"». Lo que reclama es que se declare la competencia de la Generalitat sobre las funciones ejecutivas relativas al procedimiento de evaluación, reconocimiento, adquisición y control de créditos de carbono. En concreto, considera que las siguientes cláusulas vulneran el orden constitucional de distribución de competencias, en cuanto que atribuyen a órganos del Estado las siguientes competencias:

(i) El artículo 6.1, que asigna a la Oficina Española del Cambio Climático (OECC), dependiente del ahora Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente la competencia para ordenar e instruir el procedimiento de evaluación y reconocimiento de los proyectos hasta la propuesta de resolución.

(ii) El artículo 6.2, que designa a la comisión ejecutiva del fondo de carbono para una economía sostenible, dependiente del ahora Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, como órgano competente para aprobar y resolver las propuestas evaluadas de la OECC.

(iii) El artículo 7.1, 2, 4, 5 y 6, que asigna a la oficina española de cambio climático y a la comisión ejecutiva del fondo de carbono para una economía sostenible, diversas funciones de naturaleza ejecutiva que debe realizar para la tramitación y resolución del procedimiento de evaluación y reconocimiento de créditos de carbono. También el anexo II al que se refiere el artículo 7.1 por lo que respecta a las referencias que hace a la OECC, al fondo de carbono para una economía sostenible y a su comisión ejecutiva.

(iv) El artículo 9.1, que atribuye a la oficina española de cambio climático la función de comprobar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por las empresas beneficiarias y de la facultad de exigir la devolución de las cantidades indebidamente percibidas.

(v) El artículo 11, que designa al fondo de carbono para una economía sostenible como órgano directamente adquirente de los créditos de carbono, en lugar de hacerlo a través de las Comunidades Autónomas competentes entre las que, en principio, se podría distribuir la cuantía total, sin perjuicio de establecer mecanismos de segunda vuelta hasta agotar la partida correspondiente.

El Abogado del Estado argumenta que la Generalitat no solo pretende la gestión de una «inexistente subvención», sino la atribución de facultades sobre la evaluación y compra de emisiones, «pese a la imposibilidad técnica, material, operativa y lógica de la disgregación del mercado europeo de gases de efecto invernadero mediante la intervención en él de 17 Comunidades Autónomas que actúen estableciendo sus propias condiciones de evaluación y adquisición de los créditos al amparo de una competencia sobre subvenciones». Destaca que uno de los principales objetivos a los que ha de hacer frente el Estado al implementar mecanismos de mercado que permitan tener una incidencia eficiente en la lucha contra el cambio climático, es el de asegurar que las reducciones de emisiones se produzcan allí donde el coste económico sea menor y resulte más eficiente, y que «es crítico que el modo en que se calculen las reducciones de emisiones o el valor que se dé a las mismas sea idéntico en todo el territorio. De otro modo, podrían generarse diferencias injustificadas entre créditos análogos, quebrando la unidad de mercado (de los mercados de carbono, en este caso) e introduciendo distorsiones en la competencia».

El juicio que ahora corresponde realizar exige valorar si existe en este caso justificación constitucional para que el Estado asuma las competencias ejecutivas así disputadas –esto es, la evaluación, reconocimiento, adquisición y control de créditos de carbono en el marco del plan «PIMA Empresa»– por concurrir los criterios que, conforme a la jurisprudencia ya expuesta, pueden justificar excepcionalmente que el Estado se reserve competencias ejecutivas en materia de medio ambiente. O si, por el contrario, vulnera el orden competencial la atribución de dichas funciones a órganos estatales.

Es preciso examinar –partiendo del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia y de la imposibilidad de fraccionamiento del fondo, como declara en la STC 15/2018, FJ 7– en qué medida es necesario que las funciones ejecutivas en cuestión se lleven a cabo por órganos del Estado por requerir un grado de homogeneidad que solo pueda garantizar su atribución a un único titular. Dicho examen requiere tomar en consideración las precisiones que introduce el Real Decreto 1007/2015 en relación con el régimen general de adquisición de créditos de carbono regulado en el Real Decreto 1494/2011 en su ámbito de aplicación subjetivo y objetivo y en relación con el procedimiento para la adquisición de créditos de carbono mediante la asignación de funciones en su tramitación a distintos órganos, en los términos que a continuación se exponen:

(i) Entre las precisiones que introduce el Real Decreto 1007/2015 en su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación, en relación con el régimen general de adquisición de créditos de carbono, destacan las siguientes:

(a) El artículo 1.2 del Real Decreto 1007/2015 limita su ámbito de aplicación subjetivo «a las empresas inscritas en la sección a) de huella de carbono y de compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del registro regulado por el Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono». Se trata de un registro de carácter público, dependiente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a través de la Oficina Española de Cambio Climático, en el que pueden inscribirse con carácter voluntario las empresas que calculen su huella de carbono (definida en el artículo 1.2 del Real Decreto 163/2014, como la totalidad de gases de efecto invernadero provenientes por efecto directo o indirecto de la actividad de dicha organización), y que realicen actividades dirigidas a la reducción y/o compensación de sus emisiones. La inscripción se lleva a cabo por la OECC previa solicitud por la empresa interesada en la que se ha de acreditar el cumplimiento, entre otros, de los requisitos de medición y verificación establecidos en los artículos 6 y 9.4 de dicho real decreto. Mediante este registro se delimitan las empresas que pueden, dentro del plan «PIMA Empresa», ofrecer al fondo sus reducciones de emisiones en forma de créditos de carbono. También se establece que una misma empresa podrá presentar una o varias solicitudes cubriendo distintas actuaciones y se fija un límite de adquisición de créditos de carbono por empresa de 150 000 € (art. 11.2).

(b) En cuanto a su ámbito objetivo, conforme al artículo 3 del Real Decreto 1007/2015, el fondo de carbono para una economía sostenible podrá adquirir créditos de carbono que se generen por actuaciones de reducción de emisiones directas de gases de efecto invernadero (las generadas por el consumo de combustibles fósiles en las empresas sobre las que se ejecuten las actuaciones, las emisiones de proceso y las posibles fugas de gases de efecto invernadero, como son los gases fluorados, y que se corresponden con las emisiones denominadas del «alcance 1», en el artículo 6.3 del Real Decreto 163/2014). Se especifica que las emisiones indirectas no son elegibles, al poder provenir de actividades que se encuentran bajo el régimen de comercio de derechos de emisión establecido por la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Además, el anexo I del Real Decreto enumera las actuaciones elegibles en el marco del plan «PIMA Empresa», tanto las relacionadas con la utilización de energías renovables y otras energías no fósiles, como las actuaciones de eficiencia energética, incluyendo en relación con estas últimas fórmulas precisas para el cálculo de los créditos de carbono adquiridos por cada actuación propuesta.

(c) Por lo que se refiere a las contraprestaciones, por una parte se precisa el precio de adquisición de los créditos de carbono, que se fija en 9,7 € por unidad, constituyendo cada unidad la reducción de una tonelada de CO<sub>2</sub> equivalente (artículo 4); por otra, se precisan las obligaciones de los titulares de los créditos, en particular la de mantener las actuaciones por un tiempo igual o superior al de los años de reducción (artículo 8).

(ii) En cuando al procedimiento y a la designación de órganos para realizar las distintas funciones que se prevén en el Real Decreto, hay que tomar en consideración los siguientes elementos:

(a) El artículo 7 establece un procedimiento específico –diferente del general establecido en el Real Decreto 1494/2011–, para que el referido fondo adquiera, como créditos de carbono, las reducciones reconocidas de emisiones de gases de efecto invernadero que se logren como consecuencia de la reducción de la huella de carbono de alcance 1 enmarcadas en el plan «PIMA Empresa». En el mismo se encomienda la instrucción a la oficina española de cambio climático, y la resolución a la comisión

ejecutiva del fondo de carbono para una economía sostenible, y se regula en los siguientes términos: Las empresas interesadas deben presentar el formulario de solicitud contenido en el anexo II debidamente cumplimentado (apartado primero), y dirigido a la comisión ejecutiva del fondo de carbono para una economía sostenible (apartado segundo); la tramitación y resolución se lleva a cabo por orden cronológico de entrada hasta agotar el crédito presupuestario (apartado tercero); las solicitudes han de ir acompañadas por un informe de verificación de las actuaciones realizadas (el cual deberá incluir, como mínimo, por cada actuación, la inversión realizada y la descripción de la misma, el tiempo de recuperación de la inversión, el tiempo de vida útil de la actuación, las emisiones directas de alcance 1 que se espera reducir con dicha actuación, junto con su justificación, teniendo en cuenta las emisiones existentes antes de la actuación o bien, las de referencia en caso de nuevas instalaciones), y se reconoce la verificación llevada a cabo por entidades acreditadas conforme a diversas normas internacionales de estandarización o comunitarias (apartado cuarto); se atribuye a la OECC la competencia para evaluar la documentación (apartado quinto) y elevar una propuesta de resolución a la comisión ejecutiva del fondo de carbono, la cual resolverá finalmente la solicitud y se procederá al pago de los créditos adquiridos. Se establece también el plazo máximo de resolución (2 meses), el sentido del silencio (negativo) y que la resolución pone fin a la vía administrativa (apartado séptimo).

Estas disposiciones evidencian que la evaluación y reconocimiento de créditos conforme al Real Decreto 1007/2015 está reglado en sus elementos esenciales.

El artículo 3.3 del Real Decreto 1007/2015 establece que para la adquisición de créditos de carbono por el fondo que se encomienda a la comisión ejecutiva del fondo de carbono para una economía sostenible «se tomarán en consideración» los criterios que se determinan en el artículo 7.4 del Real Decreto 1494/2011, que son los siguientes: «a) Eficiencia económica, de tal forma que la adquisición se lleve a cabo a un coste inferior al de otras alternativas disponibles; b) Potencial de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero; c) Sostenibilidad financiera en el largo plazo con los flujos generados por el propio proyecto, de tal forma que se garantice el carácter extraordinario de las adquisiciones por parte del Fondo; d) Adicionalidad, en el sentido de que la adquisición de reducciones verificadas de emisiones por parte del Fondo deberá permitir superar barreras financieras, tecnológicas o de otro tipo que dificulten su viabilidad». Sin embargo, en lo que respecta a la evaluación y reconocimiento de créditos de carbono la discrecionalidad está notablemente circunscrita por las disposiciones del Real Decreto 1007/2015 a las que se ha hecho referencia. Esta norma delimita las empresas, las emisiones y las actuaciones que pueden generar créditos de carbono, y define los aspectos de la inversión y de la reducción de emisiones que han de verificarse. También articula un detallado procedimiento en el que se precisa, entre otros aspectos, la documentación que tiene que acompañar a la solicitud y la información mínima que tiene que constar. A estos efectos destaca el hecho de que el artículo 7.3 establezca que «las solicitudes se tramitarán y resolverán por orden cronológico de entrada (día y hora), hasta agotar el crédito presupuestario». Esta precisión indica que se trata de un procedimiento altamente reglado, en el que la constatación de que se cumplen con los requisitos especificados en las disposiciones arriba expuestas permiten hacer una propuesta de resolución, y dictarla finalmente, sin necesidad de proceder a una valoración de conjunto de todas las solicitudes a los efectos de establecer una prelación de proyectos en función del grado de conformidad con dichos principios. Además, al fijar el precio, la fórmula para el cálculo de los créditos de carbono que se pueden adquirir por cada actuación, así como la forma de verificación de las actuaciones realizadas, establece medidas susceptibles de evitar distorsiones en la competencia y que se quiebre la unidad de mercado en los términos en que argumenta el Abogado del Estado.

Todo ello implica sustanciales diferencias entre el régimen de adquisición de créditos de carbono establecido por el Real Decreto 1007/2015, y el establecido por el Real Decreto 1494/2011, objeto de la STC 15/2018, en relación con la justificación de una ejecución centralizada: mientras que el Real Decreto 1494/2011 establece unos criterios

generales que enmarcan el amplio margen de discrecionalidad reconocido a los órganos del fondo a la hora de priorizar los sectores y actuaciones en relación con los cuales se puede adquirir estos créditos, y que requieren un análisis de conjunto de todos los proyectos presentados en sectores diversos a la luz de dichos criterios, no ocurre igual en el caso del Real Decreto 1007/2015, en el que su ámbito de aplicación está ya predeterminado a las empresas que estén inscritas en el registro regulado por el Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, y se delimita en gran medida los proyectos y actuaciones para la reducción de emisiones CO<sub>2</sub> que puedan reconocerse como créditos de carbono.

Por último, el Real Decreto 1007/2015 atribuye, por una parte, la ordenación e instrucción del procedimiento de evaluación y reconocimiento de los proyectos a la OECC del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (artículo 6.1); y, por otra, la aprobación y resolución de las propuestas evaluadas de la OECC a la comisión ejecutiva del fondo de carbono para una economía sostenible, del mismo Ministerio (artículo 6.2), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 del Real Decreto 1494/2011. Esta competencia se ejerce en los términos que se detallan en el artículo 7.1, 2, 4, 5 y 6; 9.1 y 11 del Real Decreto 1007/2015. Resulta, por tanto, que toda la actividad ejecutiva se atribuye a órganos estatales, sin haber previsto ningún mecanismo de coordinación o de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de dichas funciones ejecutivas. La STC 15/2018 declaró inconstitucional la disposición adicional única del Real Decreto 1494/2011 (FJ 8) precisamente ante la ausencia de todo mecanismo concreto para garantizar que las posiciones de las distintas Comunidades Autónomas puedan ser consideradas por el Estado, entre otros aspectos, «en el proceso de selección de proyectos que se ubiquen en su territorio para la adquisición de reducciones verificadas de gases de efecto invernadero».

Tomando en consideración estos factores, y partiendo de que la adquisición por el fondo de créditos de carbono responde a un fenómeno supraautonómico y que no es fraccionable por las razones expuestas en la STC 15/2018, FJ 7, no cabe apreciar que en el caso de la adquisición de créditos de carbono conforme al Real Decreto 1007/2015 esté justificada, con carácter excepcional, la atribución a órganos del Estado de las actuaciones ejecutivas relativas a la evaluación y reconocimiento de los créditos de carbono regulados en el mismo. A esta solución se llega por las siguientes razones: (i) las disposiciones del Real Decreto 1007/2015 establecen, en los términos expuestos, un marco reglado que restringe notablemente los amplios márgenes de discrecionalidad que caracterizan el proceso de adquisición de créditos de carbono en el marco del Real Decreto 1494/2011, de modo que es posible garantizar un elevado grado de homogeneidad en el ejercicio de las funciones de evaluación y reconocimiento de los créditos de carbono; (ii) además, el Real Decreto desconoce toda posibilidad de ejercicio de estas competencias por las Comunidades Autónomas mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, y adopta como criterio único y exclusivo la actuación directa del Estado de todas las funciones ejecutivas dirigidas a la evaluación y reconocimiento de los créditos.

Por consiguiente, en este caso no concurren los requisitos que, con carácter excepcional, pueden justificar que el Estado se reserve tales competencias de ejecución.

7. La aplicación de dicha conclusión a cada uno de los preceptos impugnados conduce, en los términos que se precisan a continuación, a la estimación parcial de este conflicto positivo de competencias:

(i) El apartado primero del artículo 6, en tanto que asigna a la oficina española del cambio climático la competencia para ordenar e instruir el procedimiento de evaluación y reconocimiento de los proyectos hasta la propuesta de resolución, vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de medio ambiente (art. 144 EAC) al atribuir al Estado la competencia de funciones ejecutivas altamente regladas, en lo que se refiere al proceso de evaluación y reconocimiento de los

proyectos de empresas ubicadas en el ámbito territorial de esta Comunidad Autónoma que pueden dar lugar a la adquisición de créditos de carbono por el fondo, y desconocer cualquier mecanismo de cooperación o coordinación para su ejercicio por las Comunidades Autónomas. En definitiva, en la medida en que este precepto otorga competencias ejecutivas al Estado más allá de los excepcionales supuestos en los que puede estar justificado, desconoce e invade la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

(ii) El apartado segundo del artículo 6 establece que «[e]l órgano competente para aprobar y resolver las propuestas evaluadas de la OECC será la Comisión Ejecutiva del fondo de carbono para una economía sostenible de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible», y el apartado sexto *in fine* del artículo 7 dispone, de forma complementaria, que una vez evaluada la solicitud y elevada la propuesta de resolución la comisión ejecutiva del fondo de carbono «resolverá y se procederá al pago de los créditos adquiridos». Estas disposiciones no infringen las competencias autonómicas en materia de medio ambiente, por cuanto identifican la resolución del procedimiento de evaluación y reconocimiento de créditos de carbono con la decisión de adquisición de los créditos de carbono por la comisión ejecutiva conforme al artículo 15 del Real Decreto 1494/2011, el cual fue declarado conforme al orden constitucional de distribución de competencias por la STC 15/2018, FJ 7. Tampoco vulnera las competencias la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de medio ambiente el artículo 11.2 del Real Decreto 1007/2015, que designa al fondo como el ente directamente adquirente de los créditos de carbono, al no ser el fondo fraccionable sin menoscabo de la eficaz consecución de sus objetivos, en los términos declarados en la STC 15/2018, FJ 7.

(iii) El apartado primero del artículo 7 dispone que «las empresas interesadas deberán remitir el formulario de solicitud contenido en el anexo II, debidamente cumplimentado y que se encontrará disponible en la página web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente». Dicha disposición regula un aspecto procedimental —en línea con lo establecido en la STC 179/2013, de 21 de octubre, FJ 8, en relación con los formularios—, vinculado en este caso al ejercicio de la competencia ejecutiva prevista en el artículo 6.1; en consecuencia, esta disposición, desconoce e invade la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de medio ambiente (art. 144 EAC), sin perjuicio de la competencia del Estado para establecer con carácter básico los conceptos que, como mínimo, deban incluirse en la solicitud, por tener directa relación con el ejercicio de la competencia del fondo para adquirir los créditos de carbono así reconocidos.

(iv) El apartado segundo del artículo 7 dispone que «[l]as solicitudes se dirigirán a la Comisión Ejecutiva del fondo de carbono para una economía sostenible y se presentarán de forma electrónica, a través de la sede electrónica de la página web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente». Regula el cauce para tramitar dicha solicitud y, por tanto, un aspecto procedimental vinculado al ejercicio de la competencia ejecutiva prevista en el artículo 6.1, por lo que, al igual que este, desconoce e invade la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de medio ambiente (art. 144 EAC).

(v) El apartado cuarto dispone que «[l]a OECC podrá, durante los cinco años siguientes, requerir la justificación documental original de la información anterior»; el apartado quinto dispone que «[l]a Oficina Española del Cambio Climático procederá a la evaluación de la documentación»; y el apartado sexto dispone que «[u]na vez evaluada la solicitud, la Oficina Española del Cambio Climático propondrá la correspondiente propuesta de resolución a la Comisión ejecutiva del fondo de carbono para una economía sostenible». Estos incisos atribuyen a la oficina española de cambio climático funciones de naturaleza ejecutiva por lo que se refiere al control de las solicitudes, evaluación y propuesta de resolución en relación con los proyectos ubicados en su ámbito territorial, altamente regladas y desconociendo, en los términos expuestos,

cualquier mecanismo de cooperación o coordinación para su ejercicio por las Comunidades Autónomas. En consecuencia, en la medida en que reconocen competencias ejecutivas al Estado más allá de los excepcionales supuestos en los que puede estar justificado, desconocen e invade la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de medio ambiente (art. 144 EAC).

(vi) El apartado primero del artículo 9, que atribuye a la oficina española de cambio climático el control del cumplimiento de las obligaciones adquiridas con el fondo por las empresas a las que adquiere créditos de carbono, así como exigir la devolución de las cantidades indebidamente percibidas, vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de medio ambiente (art. 144 EAC). Las mismas razones que determinan que sea la Comunidad Autónoma la competente para ordenar e instruir el procedimiento de evaluación y reconocimiento de los proyectos hasta la propuesta de resolución, tal y como establece el artículo 6.1, determinan también que corresponda a las Comunidades Autónomas la función ejecutiva de control del cumplimiento de las obligaciones que asuman las empresas a las que el fondo adquiera créditos futuros de carbono, así como la de exigir las cantidades indebidamente percibidas para su devolución al mismo. Por consiguiente, la atribución a dicho órgano estatal de estas funciones vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de medio ambiente (art. 144 EAC).

Constatada la inconstitucionalidad de estas disposiciones, la tarea del Tribunal debe detenerse aquí pues, como se declara en la STC 15/2018, FJ 8, no corresponde al Tribunal «determinar, o tan siquiera insinuar, cuál pueda ser, de entre las diversas que permite el marco constitucional, la fórmula de colaboración idónea o más adecuada para cohesitar el ejercicio de las distintas competencias, estatales y autonómicas, que se entrecruzan en la lucha contra el cambio climático. Habrá de ser el legislador quien explore la forma de hacer efectivo el principio constitucional de colaboración, implícito en el sistema de las autonomías (entre muchas, STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 10) mediante fórmulas en las que las posiciones del Estado y de las Comunidades Autónomas resulten más equilibradas».

8. Por último, antes del fallo es preciso pronunciarse sobre el alcance que tiene la vulneración de competencias en que, según hemos visto, incurren las disposiciones objeto de conflicto. El reglamento recurrido establece el marco normativo a partir del cual y en ejecución del mismo podrían efectuarse adquisiciones de crédito de carbono futuras. Por tanto, resulta obligado declarar que al Gobierno de la Generalitat de Cataluña corresponde la titularidad y el ejercicio de las competencias reconocidas en las disposiciones que, siendo susceptibles de ser aplicadas en sucesivos ejercicios, hemos calificado como contrarios al orden constitucional de distribución de competencias.

Es necesario plantear, asimismo, la eventual extensión de la declaración de infracción del orden competencial a las resoluciones adoptadas o negocios jurídicos celebrados para la adquisición de créditos de carbono en aplicación del Real Decreto 1007/2015. La necesidad siempre presente de procurar conservar la eficacia jurídica de aquellos actos cuya lesión puede afectar a legítimos derechos de terceros generados en su día por la presunción de legalidad de los mismos conduce, en este caso –tal y como se declara en la STC 173/2012, de 15 de octubre, FJ 8, y se reitera en la STC 70/2013, de 14 de marzo, FJ 8–, en aplicación del artículo 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a que la declaración de infracción competencial no afecte a los negocios jurídicos por los que se hayan adquirido o denegado la adquisición de créditos de carbono en aplicación de dicho Real Decreto.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 1451-2016 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra determinados preceptos del Real Decreto 1007/2015, por el que se regula la adquisición por el fondo de carbono para una economía sostenible de créditos de carbono del plan de impulso al medio ambiente en el sector de la empresa «PIMA Empresa» para la reducción de gases de efecto invernadero en sus instalaciones, y declarar que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña y, por consiguiente, que son inconstitucionales y nulas, las siguientes disposiciones: (a) del artículo 6, el apartado primero; (b) del artículo 7, el inciso «Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente» del apartado primero en relación con el anexo II; los incisos «Comisión Ejecutiva del FES-CO2» y «Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (www.magrama.es)» del apartado segundo, el inciso «OECC» del apartado cuarto; el inciso «Oficina Española del Cambio Climático» del apartado quinto, y el inciso «Oficina Española de Cambio Climático» del apartado sexto; (c) del artículo 9, el inciso «Oficina Española de Cambio Climático» del apartado primero. Todo ello con el alcance y efectos que se determinan en el fundamento jurídico 8.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a siete de junio de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.