



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 3/2012, de 8 de febrer,  
sobre el Reial decret 1494/2011, de 24 d'octubre, pel qual es regula  
el Fons de carboni per a una economia sostenible**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

**D I C T A M E N**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 1494/2011, de 24 d'octubre, pel qual es regula el Fons de carboni per a una economia sostenible (BOE núm. 270, de 9 de novembre de 2011).

## **A N T E C E D E N T S**

1. El dia 25 de gener de 2012 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 2025) un escrit de 24 de gener de 2012, de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.b, 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 24 de gener de 2012, la sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a l'ordre de distribució competencial entre l'Estat i la Generalitat del Reial decret 1494/2011, de 24 d'octubre, pel qual es regula el Fons de carboni per a una economia sostenible.

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 3 de gener de 2012, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat contra l'esmentat Reial decret. El text del requeriment s'adjunta com annex a la sol·licitud de dictamen a aquest Consell. No ens consta que aquest requeriment hagi obtingut resposta fins a la data d'emissió del Dictamen.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen atès el seu caràcter preceptiu per al cas que s'acordés interposar un conflicte positiu de competència contra aquesta disposició reglamentària.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 26 de gener de 2012, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, segons allò que preveuen els articles 24, 25.1 i 31.2 de la seva Llei. A continuació, el Consell va designar ponent el conseller Pere Jover Presa.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern, a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 8 de febrer de 2012.

## FONAMENTS JURÍDICS

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

La sol·licitud del Govern demana que examinem el Reial decret 1494/2011, de 24 d'octubre, pel qual es regula el Fons de carboni per a una economia sostenible (en endavant, Reial decret 1494/2011), en els «termes i amb l'abast en què ha estat objecte de l'adjunt requeriment d'incompetència». L'esmentat requeriment es refereix expressament als articles 7.4, 8.2, 14 i 15 i a la disposició addicional única, raó per la qual seran aquests preceptes els que determinaran l'objecte del nostre dictamen.

En aquest fonament jurídic primer descriurem breument el contingut del Reial decret i el marc comunitari i internacional en el qual s'insereix; a continuació, exposarem els arguments que al·lega la sol·licitud per plantejar els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat i, a l'últim, indicarem l'estructura d'aquest Dictamen.

1. El Reial decret 1494/2011 es va dictar, com es llegeix al seu article 1, per regular l'activitat i l'organització del Fons previst a l'article 91 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, que tenia com a objectiu l'adquisició de crèdits de carboni, en especial els derivats dels projectes realitzats o promoguts per empreses en el marc dels mecanismes de flexibilitat del Protocol internacional de Kyoto, amb la finalitat d'incentivar la participació de les empreses espanyoles en aquests mecanismes. L'article 6 del Reial decret desenvolupa aquesta habilitació, si bé l'article 7 regula l'adquisició per part d'aquest Fons, d'un altre tipus de crèdits «en forma de reduccions verificades d'emissions de projectes desenvolupats a Espanya», no prevista inicialment en la Llei 2/2011.

Examinarem, en primer lloc, l'objecte propi d'aquest Fons i les seves funcions i, posteriorment, ens centrarem en la seva naturalesa jurídica i organització.

A) El Fons, que d'acord amb l'article 2.1 del Reial decret 1494/2011 rep la denominació de «Fons de carboni per a una economia sostenible (FES-CO<sub>2</sub>)», té dos objectius específics clarament interrelacionats: d'una banda, «generar activitat econòmica baixa en carboni» i, de l'altra, «contribuir al compliment dels objectius de reducció d'emissions de gasos d'efecte hivernacle assumits per Espanya» (art. 2.2). Es tracta dels compromisos resultants dels acords internacionals adoptats en el si de la Convenció marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic, molt particularment en el Protocol de Kyoto.

L'instrument utilitzat per aconseguir aquests objectius és l'adquisició de crèdits de carboni, tal com es defineixen en l'article 2.3 del Reial decret. Així, els «crèdits de carboni», que en el Protocol de Kyoto es denominen com a «unitats de reducció d'emissions», són els actius avaluable en termes monetaris que resulten d'actuacions de reducció de les emissions de gasos d'efecte hivernacle (en endavant, emissions de GEH), com poden ser reformes o supressió de les instal·lacions emissores, captació i

emmagatzematge dels gasos per impedir la seva emissió a l'atmosfera o, fins i tot, mitjançant la posada en marxa d'activitats i d'instruments que redueixen els efectes perjudicials dels gasos i que operen com a embornals (plantacions boscoses i altres similars). Cada unitat de reducció d'emissions equival a una tona de diòxid de carboni (CO<sub>2</sub>) o d'un altre dels gasos assimilables que s'ha deixat d'emetre a l'atmosfera, o que s'ha extret d'aquesta mitjançant l'acció d'embornals, els quals són responsables de l'eliminació d'un contaminant de l'ambient.

Als efectes que preveu el Reial decret dictaminat, aquests crèdits poden ser de diferents tipus, entre els quals destaquem: d'una banda els que estableix la Llei 1/2005, de 9 de març, per la qual es regula el règim de comerç de drets d'emissió de gasos d'efecte hivernacle (en particular, art. 2, lletres o i p); de l'altra, els que resultin de l'aplicació dels mecanismes de flexibilitat del Protocol de Kyoto, que han estat regulats per l'Estat mitjançant el Reial decret 1031/2007, de 20 de juliol; i, finalment, les reduccions verificades d'emissions de GEH derivades de projectes ubicats en territori espanyol, que són les previstes a l'article 7 del Reial decret 1494/2011 i les que constitueixen l'objecte concret d'aquest Dictamen.

Tot i que l'article 7.1.c del Reial decret 1494/2011 exclou expressament del seu àmbit d'aplicació les reduccions d'emissions de les instal·lacions subjectes al règim de la Directiva 2003/87/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 13 d'octubre de 2003, per la qual s'estableix un règim per al comerç de drets d'emissió de gasos d'efecte hivernacle a la Comunitat i per la qual es modifica la Directiva 96/61/CE del Consell, exposarem breument, per l'interès que presenta, el context en el qual s'insereix aquesta normativa europea.

A més dels estats part, la Unió Europea mateixa és signant de l'esmentat Protocol i participa activament en les polítiques de canvi climàtic, ja que

constitueix una agrupació de les previstes a l'article 4 del citat Text internacional, de manera que es considerarà que cadascun dels estats membres de la Unió ha complert els seus compromisos «[...] si la suma total de sus emisiones antropógenas agregadas, expresadas en dióxido de carbono equivalente, de los gases de efecto invernadero enumerados en el anexo A no excede de las cantidades atribuidas a ellas». En canvi, cadascun d'aquests estats serà responsable del nivell compromès de les seves pròpies emissions, en el cas que no s'aconseguís el nivell total combinat de reducció d'aquestes (art. 4.6 del Protocol).

D'acord amb l'anterior, la política de reducció d'emissions a la Unió Europea està comunitaritzada. La Directiva 2003/87/CE va ser traslladada al nostre ordenament intern per la Llei 1/2005, de 9 de març. La Unió Europea disposa, doncs, d'una completa regulació de la matèria, i la seva conseqüència immediata va ser la posada en marxa de l'anomenat mercat europeu de drets d'emissió (*MEDE, EU/ETS*, en les seves sigles en anglès).

No obstant això, convé recordar que aquesta regulació no és aplicable a tot tipus d'emissions de GEH, ja que només queden sotmeses a l'esmentada Directiva europea determinades categories d'activitats i d'instal·lacions que estan expressament previstes al seu Annex I.

B) El Reial decret dictaminat preveu que el FES-CO<sub>2</sub> pugui adquirir tant crèdits internacionals, resultants de projectes realitzats a l'empara dels mecanismes de flexibilitat previstos en el Protocol de Kyoto (art. 6), com crèdits resultants de projectes de reduccions verificades d'emissions realitzats a Espanya (art. 7). Limitarem a aquests darrers el nostre examen, ja que els preceptes que regulen els altres crèdits no han estat objecte de sol·licitud pel Govern. Tot això, sens perjudici de l'anàlisi més detallada que farem en el fonament jurídic tercer, quan ens pronunciem sobre l'adequació d'aquests preceptes a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia.

Les reduccions verificades d'emissions a què es refereix l'esmentat article 7, més conegudes a l'àmbit internacional per les seves sigles en anglès (*Verified Emissions Reductions*, en endavant, *VERs*), són actuacions d'entitats públiques o privades que no responen a cap tipus d'imposició legal, atès que són de caràcter voluntari. Els crèdits que en resulten poden ser objecte de transmissió a títol oneros o gratuït, i es poden negociar en l'anomenat mercat voluntari del carboni, que és diferent dels mercats regulats (Kyoto y *MEDE-EU/ETS*).

D'altra banda, en la mesura que permeten al seu titular reduir les emissions de les seves instal·lacions per sota del límit que li ha estat assignat o, en el cas que no se li hagin assignat límits, reduir-les voluntàriament, les unitats de reducció d'emissions de GEH resultants poden ser utilitzades pels estats per contribuir al compliment de les seves obligacions internacionals en la matèria, d'acord amb el principi de «qui contamina paga». En aquest sentit, convé recordar que el Protocol de Kyoto ha imposat als estats part inclosos al seu Annex I (és a dir, estats industrialitzats) uns objectius quantificats i uns calendaris precisos que s'han de complir durant el primer període de la seva vigència (2008-2012). Aquesta quantificació està recollida a l'article 3.1 del Protocol i es xifra en una reducció del total d'emissions de GEH a un nivell inferior en no menys del 5% al de 1990.

Però, dit això anterior, atesos els objectius que persegueix el Fons (generació d'activitat econòmica baixa en carboni i contribució al compliment dels compromisos internacionals assumits per l'Estat espanyol per a la reducció de les emissions de GEH), i pel que fa en concret a aquestes reduccions verificades d'emissions, aquest no té per finalitat exclusiva la participació en el mercat voluntari del carboni. La seva funció és l'adquisició de crèdits directament lligats amb projectes *VERs* realitzats al territori de l'Estat i que, a més, responen a les prioritats i els requisits establerts pel Fons. Queden

exclosos, per tant, els projectes referits a instal·lacions que estan subjectes al règim propi del dret comunitari (art. 7.1.c.), així com també els anomenats projectes d'actuació conjunta, als quals es refereix l'article 6 del Protocol de Kyoto, per la qual cosa hauran d'haver estat executats per entitats públiques o privades espanyoles (art. 7.1.d.).

En tot cas, la decisió d'adquisició de les esmentades *VERs* derivades de projectes d'aquest tipus per part del Fons haurà de seguir unes prioritats i s'haurà de motivar i justificar d'acord amb els criteris que estableix el Reial decret dictaminat. Aquests criteris són, resumidament: l'eficiència econòmica, la potencial reducció d'emissions de GEH, la sostenibilitat financera del projecte a llarg termini i l'addicionalitat, en el sentit que l'adquisició dels *VERs* permeti superar les barreres que en dificultin la seva viabilitat (art. 7.4 RD 1494/2011).

Per tal de garantir aquesta efectiva reducció d'emissions de GEH, i als efectes de la seva adquisició pel Fons, el Reial decret articula un sistema de verificació i de subsegüent certificació de les reduccions, que es pot reconèixer a entitats independents que tinguin experiència en aquesta matèria en els àmbits europeus i internacionals (art. 8.2 RD 1494/2011).

Després de complir amb les exigències anteriors, una vegada adquirits, els crèdits es constitueixen en actius de l'Estat i, com hem assenyalat, es podran alienar, en particular en el cas que no s'utilitzin per assegurar el compliment de les obligacions d'Espanya resultants d'aquest Protocol internacional per a la reducció d'emissions de GEH (art. 5.4 RD 1494/2011).

C) Pel que fa a la seva naturalesa, el FES-CO<sub>2</sub> té caràcter públic, està adscrit a la Secretaria d'Estat del Canvi Climàtic i manca de personalitat jurídica pròpia, en els termes previstos en l'article 2.2 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària (art. 3 RD 1494/2011).



La seva direcció correspon a un Consell Rector, integrat gairebé exclusivament per alts càrrecs de l'Administració de l'Estat, per representants de diferents ministeris, i per un únic representant de les comunitats autònomes, designat a proposta de la Comissió de coordinació de polítiques del canvi climàtic (creada per l'art. 3 Llei 1/2005). Les seves funcions més importants són, entre d'altres, la determinació de les directrius per a l'adquisició de crèdits de carboni, dels criteris i requisits exigibles als projectes de reducció d'emissions que poden ser objecte d'adquisició, l'autorització de l'alienació de crèdits i l'aprovació de les adquisicions l'import de les quals superi els 20 milions d'euros (art. 14 RD 1494/2011).

La gestió i l'administració està encarregada a una Comissió Executiva, integrada per cinc alts càrrecs del Ministeri de Medi Ambient, Medi Rural i Marí. La més rellevant de les seves funcions és l'adquisició de crèdits, així com la proposta al Consell Rector de les operacions d'adquisició, l'import de les quals superi els 20 milions d'euros (art. 15 RD 1494/2011).

2. El Govern entén que la regulació exposada vulnera les competències de la Generalitat en matèria de protecció del medi ambient, tal com deriven dels articles 149.1.23 CE i 144.1 EAC, en particular en les submatèries regulades en les lletres *h* i *k*. En aquest sentit, en la sol·licitud es diu que la norma s'enquadra en la matèria relativa al medi ambient, cosa que es dedueix «tant de l'objectiu declarat del Fons, que és la lluita contra el canvi climàtic mitjançant l'adquisició de crèdits de carboni en forma de reduccions verificades d'emissions com de la Disposició final primera del propi RD 1494/2011, que invoca com a títol competencial [...] el de l'article 149.1.23 de la Constitució». Així mateix, s'afirma que: «la Generalitat de Catalunya ha assumit, segons disposa l'article 144.1 de l'EAC, la competència compartida en matèria de medi ambient [...]». I s'afegeix que, per la seva incidència en aquest cas, són rellevants la lletra *h* d'aquest precepte, que es refereix a

l'ambient atmosfèric i la lletra *k*, relativa a les actuacions de prevenció, restauració i reparació de danys al medi ambient. Finalment, indica que «resulta òbvia la competència de la Generalitat en les activitats a les quals s'orienta el Fons estatal de Carboni regulat en el RD 1494/2011.»

El Govern, sense qüestionar el rang reglamentari de la disposició dictaminada, entén que el respecte a l'ordre constitucional i estatutari de competències hauria exigint una regulació diferent que, almenys, hauria d'haver tingut en compte les competències de desenvolupament de la normativa bàsica i les d'execució, la titularitat de les quals correspon a la Generalitat. Aquesta actuació s'hauria d'haver tingut en compte, com a mínim, «en un doble sentit»:

«D'una banda, reconeixent-se una participació efectiva de les Comunitats Autònomes en punt a determinar: a) els criteris del repartiment de la dotació del Fons, entre l'adquisició de crèdits internacionals i l'adquisició de crèdits en el territori nacional; b) la distribució entre les Comunitats Autònomes de la quantitat destinada a l'adquisició de crèdits en forma de reduccions verificades d'emissions de projectes desenvolupats a Espanya; i, c) les prioritats i requisits d'adquisició dels crèdits de carboni en el territori espanyol, de manera que, sense menyscar el seguiment dels criteris bàsics establerts en la legislació estatal, la seva aplicació pugui ser concretada i modulada responant a les característiques diferencials i interessos de l'activitat empresarial productora d'emissions de cada territori autonòmic en concret. I, per altra banda, residenciant en seu autonòmica la gestió de les operacions que afectin a reduccions verificades d'emissions derivades de projectes situats en el seu respectiu territori, prèvia territorialització dels fons destinats a aquest efecte.»

És per això que la sol·licitud considera que «la regulació establerta en els indicats preceptes del RD 1494/2011 envaeix la competència que correspon a la Generalitat de conformitat amb els preceptes esmentats de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya reformat el 2006».

Més específicament, a l'escrit del requeriment al Govern de l'Estat es fa referència a dos aspectes. D'una banda, considera que els articles 14.2 i 15.2 del Reial decret no permeten una participació efectiva de les comunitats autònomes en els òrgans de l'Estat i que aquesta insuficient participació no resulta salvada per les previsions de la disposició addicional única. Així mateix, entén que no hi ha una adequada participació directa d'aquestes en la determinació de les prioritats del Fons per a l'adquisició de reduccions verificades d'emissions, prevista a l'article 7.4. I, de l'altra, argumenta que les funcions contemplades en aquest mateix precepte i en els articles 8.2, 14.2 i 15.2 són de caràcter executiu i corresponen a les comunitats autònomes.

Ultra això, tant l'escrit de sol·licitud com el requeriment d'incompetència al qual es remet, fonamenten els seus dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat, invocant també el «poder de despesa» de l'Estat, en la mesura que limita més enllà d'allò raonable la competència de la Generalitat de Catalunya en matèria de medi ambient. D'aquesta manera, el requeriment, relaciona expressament el Fons estatal objecte de dictamen amb la facultat de despesa pública. Respecte d'aquesta qüestió, cita la jurisprudència del Tribunal Constitucional més rellevant sobre l'«*spending power*».

D'acord amb el que s'ha dit, els preceptes que seran objecte d'examen són els articles 7.4, 8.2, 14, 15 i la disposició addicional única del Reial decret 1494/2011.

3. Amb la finalitat de donar una resposta adequada als dubtes plantejats en la sol·licitud, en el fonament jurídic segon examinarem l'ordre constitucional i estatutari de competències en les matèries al·legades, tant en la disposició final primera del Reial decret 1494/2011 com en els escrits del Govern, així

com també el règim constitucional de l'activitat de foment. Posteriorment, en el fonament jurídic tercer, un cop determinada la naturalesa de l'actuació del Fons, estudiarem l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels preceptes qüestionats.

***Segon. El marc constitucional i estatutari de l'activitat de foment en matèria de medi ambient***

1. Després d'exposar en el fonament jurídic primer el contingut dels preceptes del Reial decret 1494/2011 que susciten dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat, i un cop exposats els motius en els quals es fonamenta la sol·licitud, analitzarem seguidament el marc constitucional i estatutari en relació amb l'activitat de foment projectada en el medi ambient, que utilitzarem com a paràmetre per a la resolució d'aquests dubtes. D'aquesta manera, tractarem en primer lloc l'abast material i funcional de la competència sobre protecció del medi ambient i, en segon lloc, el règim constitucional de l'activitat de foment en aquesta competència.

No obstant això anterior, abans d'entrar en aquesta qüestió, tractarem breument la invocació de la competència estatal sobre bases del règim miner i energètic, que també fa la disposició final primera, anteriorment citada. Un simple examen dels preceptes qüestionats pel Govern ens permet afirmar que aquest títol no és rellevant per a la resolució del conflicte que ara ens ocupa. En el nostre Dictamen 2/2011, de 21 de març, sobre la Llei 40/2010, de 29 de desembre, d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni hem afirmat que «La matèria "règim energètic i miner" a què es refereix l'article 149.1.25 CE té un caràcter més genèric que la de l'article 149.1.22 CE, també relatiu a l'energia, i s'estén a sectors com el refinatge de cru (STC 24/1985, de 21 de febrer), la distribució de gasos liquats del petroli (STC

223/2000, de 21 de setembre) o les diferents activitats relatives a la producció d'energia nuclear.» (DCGE 2/2011, FJ 3.1)

Fàcilment es pot comprendre que les matèries regulades pels preceptes dictaminats no regulen la producció d'energia, ja sigui tèrmica, nuclear o de qualsevol altre tipus, ni tampoc el seu transport, emmagatzematge o distribució. És cert que algunes d'aquestes activitats es troben entre les principals responsables de l'emissió de GEH, però aquest és un efecte sobre el medi ambient que provoca la producció d'energia, que no s'ha de confondre amb la regulació d'aquesta. El Reial decret examinat no conté enlloc l'ordenació material de la producció i el transport d'energia, sinó que es limita a promocionar i impulsar l'execució de projectes que protegeixen el medi ambient davant dels efectes perniciosos derivats de l'emissió de GEH.

En el mateix sentit, hem d'afirmar que aquesta regulació no afecta el règim de les autoritzacions, els permisos i les concessions mineres i altres activitats extractives.

2. D'acord amb les raons exposades, examinarem, primerament, l'àmbit material de la competència sobre protecció de medi ambient que és el títol que resulta aplicable per a l'anàlisi dels dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats. Així ho corroboraria la lectura del preàmbul del Reial decret 1494/2011 quan diu que l'objecte del Fons és «generar activitat econòmica baixa en carboni i contribuir al compliment dels objectius sobre reducció d'emissions de gasos d'efecte d'hivernacle assumits per Espanya.»

A) La matèria sobre la qual es projecta aquest títol, «medi ambient», és de difícil conceptualització. El Dictamen del Consell Consultiu núm. 182, de 17 de febrer de 1993 (F II) i amb més exhaustivitat el núm. 204, de 20 de gener de 1998 (F II i III), que van sistematitzar la jurisprudència constitucional dictada fins a aquell moment, insistien en la importància que

té la incorporació a la Constitució del dret al medi ambient i la seva connexió amb el lliure desenvolupament de la persona, així com el corresponent mandat als poders públics de vetllar per la utilització racional de tots els recursos naturals, a fi de protegir i millorar la qualitat de vida, i de protegir i restaurar el medi ambient, amb el suport de la indispensable solidaritat col·lectiva.

Posteriorment, aquest Consell, en el DCGE 2/2011, de 21 de març (FJ 4.1), ha recordat aquesta dificultat, en gran mesura derivada del fet que la Constitució no defineix allò que hem d'entendre com a «protecció del medi ambient»:

B) En el pla funcional, la protecció del medi ambient és una competència compartida, en la qual correspon a l'Estat establir la normativa bàsica i, d'acord amb aquesta, la Generalitat elaborarà la legislació de desenvolupament i la normativa reglamentària, i disposarà de les corresponents potestats executives (organitzadora, d'autorització, registre, inspecció, sanció, foment, etc.). A més, la Generalitat pot establir una normativa addicional de protecció que complementi i amplii la prevista en les bases de l'Estat. Aquesta facultat és específica del títol competencial que ens ocupa.

Així doncs, la delimitació de l'abast del que s'hagi d'entendre per normativa bàsica es converteix en una qüestió substancial i necessària per traçar la frontera de les competències estatals i autonòmiques, i és per això que la jurisprudència constitucional ha hagut de precisar el contingut d'aquest concepte jurídic. Per la seva banda, l'Estatut d'autonomia de Catalunya, al seu article 111, ha delimitat aquest concepte, encara que sense innovar l'esmentada doctrina de forma substancial. La precisió més destacada, que ja havia estat avançada per algunes sentències del Tribunal Constitucional, és

la referida a l'exigència que les bases estatals no impedeixin l'establiment de polítiques pròpies de la Generalitat.

La noció de bases que es desprèn tant de la jurisprudència com de l'article 111 EAC presenta una doble dimensió, formal i material. La primera exigeix, com a regla general, que les bases s'estableixin i es regulin per l'Estat en normes amb rang de llei, condició aquesta que va més enllà de la seva aparent consideració formal, atès que en un Estat de dret és la llei la que permet una discussió pública amb participació de les diverses forces polítiques i socials, i requereix la seva aprovació final per part dels representants del poble, la qual cosa no succeeix amb la normativa reglamentària. No obstant això, aquesta regla general coneix excepcions, no només les previstes en el text mateix de l'article 111 EAC sinó també, amb una amplitud considerable, en la jurisprudència constitucional. Però, tal com hem dit en el nostre Dictamen 4/2011, de 14 d'abril (FJ 2.3), al seu torn, aquestes excepcions s'han de limitar estrictament als casos en què siguin imprescindibles.

La dimensió material, en canvi, es refereix al contingut d'aquesta normativa i no al seu rang formal. L'article 111 EAC utilitza dues expressions per definir aquesta dimensió: d'una banda, «principis», és a dir, normes obertes que necessàriament han de deixar un marge important per al seu desenvolupament i concretització posterior; i de l'altra, «mínim comú normatiu», terme equivalent al «comú denominador normatiu», tantes vegades esmentat per la jurisprudència constitucional (per totes, STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 6).

3. Una vegada exposat l'abast material i funcional de la competència sobre protecció del medi ambient, ens correspon examinar, atesa la seva naturalesa instrumental, la projecció de l'activitat de foment per part de

l'Estat en aquesta matèria i el necessari respecte a les competències de la Generalitat.

A) L'article 114 EAC regula l'exercici de l'activitat de foment de la Generalitat en el marc de les seves competències, distingint diferents nivells d'aquesta activitat en funció del tipus de competència material sobre la qual actua. En el fonament jurídic tercer examinarem amb més deteniment l'aplicació d'aquest precepte estatutari als articles dictaminats del Reial decret, raó per la qual n'hi ha prou amb recordar ara que la idea principal que subjau darrera d'aquesta distinció és que el poder de despesa és únicament un poder instrumental que s'ha d'exercir respectant el marc de la competència material a la qual afecta i no al marge d'aquesta. I això perquè no existeix una competència subvencional diferenciada que resulti de la potestat financera de l'Estat. Aquesta doctrina, reiterada per la jurisprudència constitucional iniciada amb la STC 13/1992, de 6 de febrer, i que el Consell Consultiu ja havia avançat en el seu Dictamen núm. 167, de 23 de juliol de 1990 (F V), s'ha consolidat fins a la data (STC 156/2011, de 18 d'octubre; 159/2011, de 19 d'octubre i 178/2011, de 8 de novembre) com a paràmetre de la constitucionalitat de l'exercici del poder de despesa per part de l'Estat.

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional distingeix entre els diferents supòsits d'intervenció de l'Estat mitjançant el poder de despesa, segons el règim competencial de les matèries sobre les quals s'exerceixi. Així doncs, serà suficient amb fer referència a la doctrina aplicable al supòsit dedicat als casos en què la competència és compartida, com ho és la del medi ambient, que ara ens ocupa:

«El segundo supuesto se da cuando el Estado ostente un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si esta se califica de exclusiva (v. gr., la ordenación general de la economía), o bien 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. En estos supuestos 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, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias» (STC 13/1992, FJ 8.b)

Igualment, el Consell Consultiu, en el Dictamen núm. 279, de 29 de gener de 2007, va insistir en el fet que «la potestat de despesa de l'Estat pot constituir una acció o mesura de foment que ha de respectar, però, un seguit de criteris constitucionals» (F V.6). Això significa principalment que aquest poder de despesa no constitueix un títol competencial autònom, deslligat de l'àmbit material sobre el qual es projecta, com tampoc no és expressió d'una presumpta competència horitzontal basada en els títols relatius a l'ordenació de l'economia (art. 149.1.13 CE) i a la hisenda de l'Estat (art. 149.1.14 CE). I va afegir que aquesta potestat no habilita l'Estat per:

«disposar d'un poder general per subvencionar, entès com un poder lliure o desvinculat de l'ordre competencial [...]. El poder de despesa o subvencional és sempre un poder instrumental que s'exerceix "dintre" i no al "marge" de l'ordre de competències i dels límits que la Constitució estableix [...]. L'Estat

no pot, per tant, condicionar o mediatitzar les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències, de tal forma que converteixi el seu poder de despesa en un poder per regular la matèria al marge del repartiment competencial establert pel bloc de constitucionalitat (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 6). [...] Per tant, la legitimitat constitucional del règim normatiu i de gestió de les subvencions fixat per l'Estat depèn de les competències que l'Estat posseeixi en la matèria de què es tracti (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 4) i la sola decisió de contribuir al finançament de determinades activitats no autoritza l'Estat a envair competències alienes (STC 146/1986, de 25 de novembre, FJ 3).» (DCC 279, F V.6.A)

En aquesta mateixa línia, s'ha pronunciat també aquest Consell, entre d'altres, en el DCGE 16/2010, de 13 de juliol (FJ 2).

B) Certament, l'article 114.3 EAC, que és l'aplicable als supòsits de competència compartida, es refereix exclusivament a les «subvencions estatals i comunitàries europees», però entenem que aquesta expressió s'ha d'interpretar en un sentit més ampli, com a qualsevol activitat de foment que comporti despesa pública i que sigui susceptible de territorialització, i no únicament com a subvencions en el sentit més estricte del terme. Això anterior resulta d'una interpretació sistemàtica del conjunt de l'article 114 EAC, la denominació del qual és, precisament, «activitat de foment», expressió que també s'utilitza en el seu apartat 1, que conté la norma general que actua com a encapçalament de tot el precepte estatutari.

Idèntica consideració hem de realitzar sobre la jurisprudència constitucional, anteriorment citada que, sovint, utilitza indistintament les expressions «poder de despesa», «foment», «subvencions» i «activitat subvencional» com si es tractés de la mateixa activitat. En aquest sentit, l'alt Tribunal ha dit que la seva doctrina sobre la potestat de despesa com a categoria general resulta aplicable a les subvencions en la mesura que són la tècnica d'ús més

freqüent dins d'aquesta genèrica potestat de despesa (STC 95/1986, de 10 de juliol, FJ 3).

Una forma típica de foment són els ajuts públics, entesos en el seu sentit més ampli, que és el que utilitza l'article 107.1 del Tractat de funcionament de la Unió Europea, «ajuts atorgats pels estats o mitjançant fons estatals», i que és una expressió que s'ha generalitzat en el llenguatge jurídic. D'entre aquests ajuts, les subvencions són una subespècie molt utilitzada en el nostre ordenament, que ha estat objecte de regulació específica per la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions. En la definició estricta i restringida de subvenció que conté l'article 2 d'aquesta Llei, s'hi troben alguns elements, que entenem que també concorren en les altres activitats de foment que generen despesa pública: la subvenció és sempre «una disposició dinerària a favor de persones públiques o privades», el seu lliurament està «subjecte al compliment d'un determinat objectiu, l'execució d'un projecte [...]», i aquest projecte «té per objecte el foment d'una activitat d'utilitat pública o interès social [...]».

Entenem, doncs, que les previsions de l'article 114 EAC, així com la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva exposades sobre la potestat general de despesa són aplicables a l'activitat de foment que comporti una disposició dinerària amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat, encara que no s'ajusti estrictament al concepte jurídic de subvencions establert a la legislació aplicable en la matèria.

### ***Tercer. L'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels preceptes del Reial decret 1494/2011 objecte de dictamen***

A continuació, en aquest fonament jurídic aplicarem el marc constitucional i estatutari que acabem d'exposar als preceptes qüestionats del Reial decret

dictaminat, a fi d'extreure les conclusions que resultin en cada cas. Tot això, sense oblidar que, d'acord amb l'objecte d'aquest Dictamen, només ens pronunciarem sobre les funcions del FES-CO<sub>2</sub> relatives als projectes de reduccions verificades de GEH ubicats al territori de l'Estat, sense entrar en qüestions com la creació d'aquest Fons, el seu règim econòmic i pressupostari, l'adquisició de crèdits procedents de projectes desenvolupats a l'empara del Protocol de Kyoto, o les funcions que exerceixi en relació amb les esmentades qüestions.

1. El FES-CO<sub>2</sub> és un ens públic, dirigit, administrat i gestionat per uns òrgans integrats gairebé exclusivament per alts càrrecs del Govern central, i finançat directament amb fons públics que s'han de consignar anualment en la llei de pressupostos generals de l'Estat. El Reial decret 1494/2011 encomana a aquest ens públic les funcions d'adquisició de crèdits de carboni, amb la finalitat de protegir el medi ambient davant les emissions de GEH. I, pel que fa a la part d'aquestes funcions que ens interessa, les exerceix de forma directa a tot el territori de l'Estat.

Per tant, afirmem que allò que es desprèn d'una interpretació sistemàtica dels diferents preceptes del Reial decret, tenint en compte també el que es llegeix en el seu preàmbul, és que preveuen una activitat de foment i no pas una activitat reguladora que fixi prescripcions vinculants, com veurem tot seguit. Per tant, per apreciar l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels preceptes qüestionats, cal examinar si l'Estat ha utilitzat el seu poder de despesa en matèria de protecció del medi ambient respectant les previsions establertes al bloc de la constitucionalitat i, molt particularment, a l'article 114 EAC; o si, al contrari, ha vulnerat les competències de la Generalitat en aquesta matèria.

Per dur a terme aquesta tasca, analitzarem, en primer lloc, la naturalesa d'aquestes concretes funcions del Fons amb vista a constatar si realment

poden ser qualificades com activitat de foment, i ho farem mitjançant la interpretació sistemàtica i no simplement literal dels diferents preceptes que resultin rellevants. Posteriorment, examinarem si aquesta activitat de foment, en el cas en què es pugui qualificar així, respecta les previsions de l'article 114 EAC.

2. El Reial decret 1494/2011, en el seu article 7.5, nega indirectament que es tracti d'una activitat de foment quan declara que les adquisicions de *VERs* procedents de projectes ubicats en el territori estatal, a les quals es refereix aquest precepte, no suposen «subvenció o aportació considerada ajuda d'Estat».

Aquesta declaració s'ha incorporat, presumiblement, per evitar la intervenció de la Comissió de la Unió Europea en defensa de l'article 107.1 del Tractat de funcionament de la Unió Europea. Nogensmenys, resulta d'escassa efectivitat, ja que tant la Comissió com el Tribunal de Justícia de la Unió Europea utilitzen un concepte material i no formal d'ajuda pública. En aquest sentit, podem citar la Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, de 15 de juliol de 2004, Espanya/Comissió (TJCE 2004, assumpte C-501/00), quan diu: «el concepto de ayuda es más general que el de subvención, ya que comprende no sólo las prestaciones positivas, como las propias subvenciones, sino también las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos» (ap.90).

No obstant això, als efectes del present Dictamen, no és necessari entrar amb més detall en aquesta qüestió ja que, com dèiem abans, el que ens interessa és examinar la naturalesa d'aquestes adquisicions de *VERs* generades per aquest tipus de projectes i comprovar si es correspon amb una activitat de foment.

A) Per la seva específica naturalesa, com hem vist, el Fons és un ens públic de l'Estat, sense personalitat jurídica, que utilitza diners públics per protegir el medi ambient mitjançant l'impuls de la reducció de les emissions de GEH, així com també per prevenir danys futurs en relació amb el canvi climàtic, i ho fa utilitzant mesures que, tal com apareixen descrites, no comporten coacció sinó promoció i impuls per dur a terme activitats voluntàries. En aquest sentit, per confirmar aquesta idea, resulta il·lustrativa una cita del preàmbul que defineix els objectius del Fons com segueix: «[...] el Fons està destinat a ser una eina de suport a la transformació del sistema productiu espanyol en un model baix en emissions de gasos d'efecte d'hivernacle, de manera que s'impulsa l'activitat de les empreses en els sectors associats a la lluita contra el canvi climàtic mitjançant l'adquisició de crèdits de carboni, i d'aquesta manera contribueix al compliment dels objectius de reducció d'emissions de gasos d'efecte d'hivernacle assumits per Espanya.» Al nostre parer, doncs, d'entrada no hi ha excessives dificultats per qualificar aquests objectius com plenament integrables en les definicions de foment que hem exposat en el fonament jurídic segon, molt particularment respecte d'expressions com «eina de suport» i «impuls a l'activitat de les empreses», així com la clara referència a l'interès general i a la finalitat social que implica «la transformació del sistema productiu espanyol en un model baix en emissions de gasos d'efecte hivernacle».

B) Més concretament, l'examen de la forma amb què es realitzen les operacions destinades a assolir aquesta finalitat és també d'utilitat per a la nostra argumentació:

- Primer de tot, cal recordar que el Fons no adquireix crèdits de carboni en el mercat. Allò que realment fa, d'acord amb l'article 7 del Reial decret dictaminat, és adquirir directament els crèdits en forma de *VERs* que es

derivin d'un projecte executat, i únicament en el cas que aquest projecte s'ajusti als requisits establerts prèviament pel Fons mateix.

- D'acord amb això anterior, el Consell Rector determina i publica, amb caràcter general, els requisits i les prioritats als quals s'han d'ajustar els projectes que generin *VERs*, per tal que el Fons pugui adquirir els crèdits corresponents (art. 7.4 i 8.2 RD 1494/2011).

- Una de les formes expressament previstes que s'emprarà per efectuar aquesta adquisició, ateses les característiques del Fons, serà l'oferta pública, en la qual s'establiran prèviament i de forma general els «termes i les condicions» de l'operació. Aquesta oferta pot ser genèrica i oberta (art. 9.1.a RD 1494/2011) o bé pot estar dirigida específicament a un grup determinat d'ens que hagin executat projectes que impliquin *VERs* (article 9.1.b RD 1494/2011). Convé ressaltar que tot el procediment presenta una clara similitud amb el de concessió de subvencions, que s'inicia amb la publicació d'unes bases, per decidir posteriorment el seu atorgament, bé en règim de concurrència competitiva, o bé per concessió directa.

- Finalment, per a la verificació de la reducció efectiva d'emissions per part de cada projecte concret, la Comissió Executiva pot reconèixer entitats independents de verificació, tenint en compte la seva experiència en aquesta matèria (art. 8.2 RD 1494/2011).

Per totes les raons exposades, podem concloure que l'adquisició dels crèdits de carboni en forma de *VERs* és instrumental de les operacions del Fons, ja que, com hem dit, el Fons no té com a objectiu principal l'adquisició d'aquest tipus de crèdits ni tampoc, si s'escau, alienar-los i comerciar-hi als mercats no regulats. Així, el que fa realment és utilitzar fons públics, consignats en els pressupostos generals de l'Estat, per impulsar la realització de projectes que comportin *VERs*. I ho fa perquè aquests projectes tenen per objecte

millorar el medi ambient i promoure la lluita contra l'efecte hivernacle, causant del canvi climàtic i, ensems, poden contribuir al compliment dels compromisos internacionals de l'Estat en la matèria. Conseqüentment, es tracta d'una activitat que, en sentit propi, pot ser qualificada com de foment, tal com l'havíem definit en el fonament jurídic anterior, ja que presenta totes i cada una de les seves característiques: és una activitat d'estímul, encaminada a promoure que els particulars realitzin finalitats d'interès social, i que s'executa sense crear un servei públic i sense emprar la coacció.

3. Una vegada hem arribat a aquesta conclusió, examinarem si els preceptes sol·licitats del Reial decret 1494/2011 respecten les previsions sobre l'activitat de foment en matèria de medi ambient establertes al bloc de la constitucionalitat i, molt particularment, a l'article 114 EAC.

Com hem afirmat, en el fonament jurídic segon, entenem que aquest precepte estatutari i, més concretament, el seu apartat 3, és aplicable a l'acció de foment que comporti, almenys, la utilització de fons públics i disposicions dineràries amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat. Això significa que, en el supòsit que ara estudiem, en el qual l'acció de foment té per objecte una matèria de competència compartida, s'han de respectar les següents regles, directament derivades d'aquest precepte estatutari:

- L'Estat pot especificar la destinació d'aquests fons de foment i les condicions essencials del seu atorgament, sempre que no vagi més enllà de la seva competència en la matèria afectada que, com se sap, li permet només dictar la normativa bàsica. Segons la interpretació constitucional realitzada sobre la matèria, molt especialment a la STC 13/1992, abans citada, aquesta regulació només pot arribar «hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen para concretar con mayor detalle la afectación o destino» (STC 13/1992, FJ 8.b).



- D'acord amb les esmentades condicions essencials, la Generalitat desenvoluparà normativament aquests objectius i completarà la regulació de les condicions d'atorgament i de gestió, inclosa la seva tramitació.

- Com a regla general, els fons han de ser territorialitzats, ja sigui en els pressupostos generals mateixos, ja sigui posteriorment, mitjançant normes que fixin criteris objectius o mitjançant convenis de col·laboració.

- Tot el procés s'ha d'ajustar al principi general de cooperació i de col·laboració, que és consubstancial a la naturalesa de l'Estat de les autonomies. Aquest principi és especialment exigible respecte als casos en què, excepcionalment, els fons no puguin ser territorialitzats, en els quals la Generalitat haurà de participar en aquesta decisió.

4. Després de les consideracions efectuades en els apartats anteriors, es pot observar fàcilment que els preceptes qüestionats del Reial decret 1494/2011 no respecten totalment aquestes exigències.

Tal com hem vist anteriorment, tant l'article 114.3 EAC com la jurisprudència constitucional, són clars a l'hora d'exigir que, quan l'activitat de foment es realitzi sobre una matèria de competència compartida, com és la que ara ens ocupa, els fons corresponents s'han de territorialitzar necessàriament, de manera que només en circumstàncies excepcionalíssimes es puguin justificar la no territorialització i la seva gestió centralitzada. En aquest cas, l'article 114.5 EAC, exigeix que aquesta decisió ha de ser adoptada amb participació de la Generalitat, així com eventualment la participació en la gestió i la tramitació d'aquests fons públics no territorialitzats.

Doncs bé, el Reial decret dictaminat, pel que fa a les aportacions que hauran de destinar-se a l'adquisició de *VERs* procedents de projectes d'àmbit estatal,

no contempla la territorialització de les corresponents partides pressupostàries (art. 10.1 RD 1494/2011). Així mateix, estableix una gestió centralitzada del Fons, sense que en el preàmbul es faci cap referència a les circumstàncies que haurien justificat aquesta decisió excepcional, tal com exigeix la jurisprudència constitucional (STC 13/1992, FJ 8.b). Conseqüentment, s'impedeix a la Generalitat que complementi les prioritats per a l'adquisició dels *VERs* i queda exclosa de les activitats de gestió d'uns fons públics no territorialitzats, destinats a impulsar l'activitat dels operadors privats en matèria de medi ambient. D'altra banda, no consta que hagi participat en l'adopció d'aquesta decisió, que hauria d'haver estat prèvia a la publicació del Reial decret, d'acord amb l'article 114.5 EAC.

A més, l'Estat a l'hora de regular les condicions essencials sobre la destinació dels fons i el seu atorgament no pot anar més enllà de la seva competència genèrica, que, en aquest cas, és legislació bàsica. Aquesta regulació s'hauria d'haver previst en una norma amb rang de llei o, almenys, en el Reial decret dictaminat, i no s'hauria de remetre a una posterior decisió del Fons, com així es desprèn clarament dels preceptes examinats.

Seguidament, aplicarem els raonaments exposats als diferents preceptes sol·licitats, en la mesura en què siguin aplicables a les adquisicions de *VERs* derivades de projectes ubicats en el territori de l'Estat.

A) L'article 7.4 del Reial decret 1494/2011 encomana al Consell Rector la determinació de les «prioritats del Fons per a l'adquisició de reduccions verificades d'emissions procedents d'aquest tipus de projectes tenint en compte els beneficis ambientals, econòmics i socials que hi estan associats.» D'acord amb el que hem dit anteriorment, l'esmentada determinació, en el seu cas, s'hauria d'haver efectuat en una norma amb rang de llei, o en el cas d'utilitzar-se la normativa reglamentària, s'hauria d'haver justificat suficientment aquesta excepció a l'exigència de dimensió formal de les

bases. No s'ha fet així i, a més, ni tan sols el Reial decret realitza aquesta determinació, sinó que la remet a posteriors decisions dels òrgans del Fons. Per això anterior, en tant que no permet la precisió normativa per part de la Generalitat, el paràgraf primer de l'apartat 4 de l'article 7, vulnera les previsions constitucionals i estatutàries sobre la matèria.

El segon paràgraf d'aquest mateix apartat 4 de l'article 7, en les seves lletres *a, b, c i d*, estableix els criteris en què se ha de basar la motivació del actes concrets d'adquisició de crèdits en forma de *VERs*. Aquests criteris tenen caràcter genèric i podrien ser precisats normativament i ulterior per la Generalitat, però en la mesura en què el Fons no preveu la territorialització, l'esmentat precepte vulnera l'ordre competencial en la matèria.

Per tant, l'article 7.4 del Reial decret 1494/2011 és contrari a l'article 114.3 EAC en relació amb els articles 149.1.23 CE i 144.1 EAC.

B) L'article 8.2 del Reial decret 1494/2011 atribueix a la Comissió Executiva la funció d'acreditació («reconeixement») d'entitats de verificació independents, d'acord amb unes prioritats i uns requisits establerts pel Consell Rector. Es tracta d'una activitat típicament executiva, com ja hem afirmat per a casos similars (DCGE 3/2011, de 24 de març, FJ 3), que hauria de correspondre a la Generalitat respecte dels projectes ubicats en el seu territori, raó per la qual la seva centralització i atribució a un òrgan estatal vulnera la competència de la Generalitat en matèria de protecció del medi ambient. En particular, si recordem que l'article 111 EAC deixa clar que en l'àmbit de les competències compartides correspon íntegrament a la Generalitat la funció executiva llevat de situacions excepcionals que no apareixen fonamentades ni tan sols exposades en el preàmbul del Reial decret objecte de dictamen. A títol il·lustratiu, no s'ha d'oblidar que la normativa aplicable a les reduccions de GEH subjectes al Dret comunitari (RD 1315/2005, de 4 de novembre, pel qual s'estableixen les bases dels sistemes

de seguiment i verificació d'emissions de gasos d'efecte hivernacle) ja va reconèixer la competència de les comunitats autònomes per acreditar les entitats de verificació que actuen en el seu àmbit territorial. No té, doncs, cap justificació que no s'apliqui idèntica regla en el cas que ara ens ocupa.

A més, el precepte indicat no respecta les previsions de l'article 114.3 EAC, ja que la verificació dels projectes de reducció d'emissions per part d'entitats acreditades és una funció de tramitació, de gestió i d'atorgament, que correspon a la Generalitat d'acord amb allò que estableix l'esmentat precepte estatutari.

Per les raons exposades, l'article 8.2 del Reial decret 1494/2011 és contrari a l'article 114.3 EAC en relació amb els articles 149.1.23 CE i 144.1 EAC.

C) Els articles 14 i 15 del Reial decret 1494/2011, en els seus apartats 1, preveuen la composició del Consell Rector i de la Comissió Executiva del Fons, sense contemplar cap participació de la Generalitat. Al Consell Rector s'integrarà un únic representant per a totes les comunitats autònomes, designat a proposta de la Comissió de Coordinació de Polítiques del Canvi Climàtic, mentre que la Comissió Executiva està formada únicament per alts càrrecs de l'Administració de l'Estat.

D'entrada, no sembla que aquesta sigui una fórmula concorde amb el principi general de col·laboració i cooperació que és pròpia de l'Estat autonòmic (DCGE 4/2011, de 14 d'abril, FJ 3 i STC 18/2011, de 3 de març, FJ 10) i que, a més, està expressament reconegut a l'article 174.3 EAC, entre d'altres. Així mateix, en tot allò que es refereix a les polítiques de canvi climàtic, la Llei 1/2005, de 9 de març, ja va preveure de forma àmplia aquesta col·laboració al seu article 3, creant la Comissió de Coordinació de Polítiques de Canvi Climàtic com a òrgan de col·laboració entre l'Administració de l'Estat i les comunitats autònomes en la matèria.

Però, tot i que aquesta composició dels òrgans rectors del Fons no s'ajusta al sentit propi del principi constitucional de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes, i que ni tan sols s'ha tingut en compte la participació de la Generalitat en la decisió de centralització (art. 114.5 EAC), no és aquest l'aspecte en el qual se centraran les nostres consideracions sobre l'adequació d'aquests preceptes al marc constitucional i estatutari.

I això anterior, perquè com hem dit abans, els recursos dels fons públics assignats al FES-CO<sub>2</sub> s'haurien de territorialitzar, atès que ja hem assenyalat que no concorre la situació excepcionalíssima que exigeix la jurisprudència constitucional per justificar la seva centralització. Les competències de la Generalitat relacionades amb aquest supòsit de l'activitat de foment, que s'insereix en l'article 114.3 EAC, van molt més enllà de la simple col·laboració i comprenen, com hem dit, facultats de precisió normativa i de regulació del procediment de tramitació del recursos del Fons.

Per tant, els apartats 1 dels articles 14 i 15 del Reial decret 1494/2011 són contraris a l'article 114.3 EAC en relació amb els articles 149.1.23 CE i 144.1 EAC.

D) Els articles 14 i 15 del Reial decret 1494/2011, en els seus apartats 2, determinen, respectivament, les funcions del Consell Rector i de la Comissió Executiva del Fons. Com hem dit al començament d'aquest fonament jurídic, les funcions que no tenen relació amb els preceptes sol·licitats (per exemple, la creació del Fons, el seu funcionament ordinari i el seu règim econòmic i pressupostari) no són objecte d'aquest Dictamen, raó per la qual no ens hi pronunciarem.

Aquest és el cas de les funcions previstes en les lletres *f*, *g* i *i* de l'article 14.2, i en les lletres *c* i *e* de l'article 15.2.

Per la seva part, la funció que la lletra *a* de l'article 14.2 atribueix al Consell Rector del Fons («Establir anualment les directrius del Fons per a la compra de crèdits de carboni»), com hem dit anteriorment, hauria d'haver estat regulada, en el seu cas, en una norma amb rang de llei o, almenys, en el Reial decret mateix.

Conseqüentment, la lletra *a* de l'apartat 2 de l'article 14 del Reial decret 1494/2011 és contrària a l'article 114.3 EAC en relació amb els articles 149.1.23 CE i 144.1 EAC.

Finalment, les funcions previstes en les lletres *b*, *c*, *d*, *e* i *h* de l'article 14.2, i *a*, *b* i *d* de l'article 15.2, col·lideixen de ple amb les competències executives de la Generalitat i, des de la perspectiva de la funció de foment, han de qualificar-se com a típiques actuacions de gestió, de tramitació i d'atorgament. Cal assenyalar que la lletra *b* de l'article 14.2, encara que es refereix a l'establiment de criteris, ho fa en relació amb la «selecció» dels projectes, la qual cosa s'ha de considerar com una activitat de gestió prèvia a la decisió de l'atorgament.

Conseqüentment, les lletres *b*, *c*, *d*, *e*, i *h* de l'apartat 2 de l'article 14 del Reial decret 1494/2011 són contràries a l'article 114.3 EAC en relació amb els articles 149.1.23 CE i 144.1 EAC, com també ho són les lletres *a*, *b* i *d* de l'article 15.2.

E) La disposició addicional única del Reial decret 1494/2011 estableix, en el seu apartat 1, instruments de col·laboració amb les comunitats autònomes, que consisteixen en la presentació de propostes davant de la Comissió de Coordinació de Polítiques del Canvi Climàtic sobre els sectors prioritaris d'actuació en l'adquisició de *VERs* derivats de projectes ubicats en territori de l'Estat.

El sistema que s'articula en aquesta disposició respon a una concepció centralitzada de l'activitat de foment que, com hem vist, s'instrumenta en aquest Reial decret mitjançant l'adquisició de crèdits de carboni derivats de projectes ubicats en el territori estatal, i que hem dit que no està constitucionalment ni estatutàriament justificada per tractar-se de fons susceptibles de territorialització. S'impedeix, per tant, l'exercici de les facultats normatives de precisió dels objectius als quals es destinen els fons per a l'adquisició de crèdits de carboni en forma de *VERs*, així com també la facultat de completar la regulació de les condicions d'aquestes adquisicions, la seva gestió i tramitació.

Per les raons exposades, hem de declarar l'apartat primer de la disposició addicional única contrari a l'article 114.3 EAC en relació amb els articles 149.1.23 CE i 144.1 EAC.

Per la seva part, l'apartat 2 d'aquesta mateixa disposició addicional única només contempla l'informe periòdic del president del Consell Rector del Fons davant de la Comissió de Coordinació de Polítiques del Canvi Climàtic. En si mateix, aquesta previsió no contradiu la Constitució ni l'Estatut d'autonomia.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem la següent

## CONCLUSIÓ

**Única.** Els preceptes següents del Reial decret 1494/2011, de 24 d'octubre, pel qual es regula el Fons de carboni per a una economia sostenible:

## CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

a) l'apartat 4 de l'article 7; l'apartat 2 de l'article 8, i l'apartat 1 de de la disposició addicional única; i

b) els articles 14 i 15, en la mesura que afecten les adquisicions de reduccions verificades derivades del projectes regulats a l'article 7,

vulneren les competències de la Generalitat assumides en l'article 114.3 EAC amb relació als articles 149.1.23 CE i 144.1 EAC.

*Adoptada per unanimitat*

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada al començament.