



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 18/2013, de 21 de novembre,
sobre el Reial decret 635/2013, de 2 d'agost, pel qual, en
desplegament del «Pla d'impuls al medi ambient en el sector hotelier
PIMA Sol», per a la rehabilitació energètica de les seves
instal·lacions, es regula l'adquisició de crèdits futurs de carboni pel
Fons de carboni per a una economia sostenible**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 635/2013, de 2 d'agost, pel qual, en desplegament del «Pla d'impuls al medi ambient en el sector hotelier PIMA Sol», per a la rehabilitació energètica de les seves instal·lacions, es regula l'adquisició de crèdits futurs de carboni pel Fons de carboni per a una economia sostenible (BOE núm. 209, de 31 d'agost de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 7 de novembre de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 3564) un escrit de 5 de novembre de 2013, de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 5 de novembre de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels articles 2.1; 5.1 i .3, .4, .5 i .6; 6; 7.2 i .3; 8.1, i 10 del Reial decret 635/2013, de 2 d'agost, pel qual, en desplegament del «Pla d'impuls al medi ambient en el sector hotelier PIMA Sol», per a la rehabilitació energètica de les seves instal·lacions, es regula l'adquisició de crèdits futurs de carboni pel Fons de carboni per a una economia sostenible (BOE núm. 209, de 31 d'agost de 2013).

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 15 d'octubre de 2013, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat amb relació al Reial decret esmentat. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el referit dictamen, atès el seu caràcter preceptiu, per al cas que s'acordés interposar el corresponent conflicte positiu de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 7 de novembre de 2013, 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. Se'n va designar ponent el conseller Carles Jaume Fernández.

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 l'objecte del Dictamen.

4. En data 19 de novembre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3617) un escrit de documentació complementària tramès pel Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya, amb la resposta donada pel Govern de l'Estat al requeriment d'incompetència.

5. 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 21 de novembre de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com ha quedat exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita l'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels articles 2.1; 5.1, .3, .4, .5 i .6; 7.2 i .3; 8.1, i 10 del Reial decret 635/2013, de 2 d'agost, pel qual, en desplegament del «Pla d'impuls al medi ambient en el sector hoteler PIMA Sol», per a la rehabilitació energètica de les seves instal·lacions, es regula l'adquisició de crèdits futurs de carboni pel Fons de carboni per a una economia sostenible (en endavant, Reial decret 635/2013).

Prèviament a l'anàlisi de la constitucionalitat i l'estatutarietat dels articles esmentats, exposarem breument la finalitat i el contingut de la norma dictaminada, així com el context normatiu en el qual s'insereix. A continuació ens referirem succintament als dubtes que expressa el Govern de la Generalitat en la seva petició respecte dels preceptes concrets sol·licitats, la qual és coincident, com així es diu expressament, amb el requeriment d'incompetència presentat en el seu moment al Govern de l'Estat.

1. El Reial decret objecte de dictamen, estructurat en onze articles, dues disposicions addicionals i dues de finals, ha estat precedit pel Pla d'impuls al medi ambient PIMA SOL, aprovat pel Consell de Ministres el 21 de juny de 2013, i, en consonància amb aquest, com diu el paràgraf setè de l'exposició de motius, pretén impulsar la regeneració de les infraestructures energètiques hoteleres del país amb una orientació cap a l'eficiència en l'ús de l'energia i dels recursos que permeti generar activitat econòmica i ocupació en un sector especialment deprimit. En desenvolupament d'aquest Pla, el Fons de carboni per a una economia sostenible (en endavant, FES-CO₂) actua en un dels anomenats sectors difusos per tal de contribuir a una reducció substantiva de les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle (GEH), adquirint crèdits de sectors no subjectes al comerç de drets d'emissió, generats per reducció d'emissions de projectes d'inversió. Dins dels sectors difusos esmentats (transport; residencial, comercial i institucional; agrari, residus i gasos fluorats), en el Reial decret que examinem es preveu la intervenció del FES-CO₂ en el sector de l'edificació, i en concret en l'hoteler, «[p]ieza clave de la actividad turística», atès que es considera un moment oportú per estimular la seva rehabilitació, incloent com a aspecte fonamental la millora de la seva eficiència energètica i la reducció dels seus gasos d'efecte d'hivernacle (paràgraf quart de l'exposició de motius).

Amb aquesta finalitat, el Reial decret regula el procediment específic de compra, per part del Fons, als titulars d'allotjaments turístics (grups 681 a 684 de l'annex I del Reial decret legislatiu 1175/1990, de 28 de setembre), de crèdits futurs de carboni que es generin per la reducció d'emissions directes de CO₂ com a conseqüència de l'execució de projectes que millorin l'eficiència energètica d'aquests allotjaments (art. 1 i 2). A aquest efecte, un crèdit de carboni equival a la reducció d'una tona mètrica de CO₂ (art. 2.4), essent el preu d'adquisició de 7 euros per unitat (art. 3), en un horitzó que es fixa en quinze anys. La quantia total dels recursos del FES-CO₂ destinats per l'Estat a l'adquisició és de cinc milions dos-cents deu mil euros (art. 4).

Les reduccions de CO₂ que poden donar lloc als crèdits que s'adquireixin han de complir una sèrie de condicions, com ara que no siguin exigides per la normativa sectorial aplicable, que contribueixin al compliment dels compromisos quantificats de limitació i reducció d'emissions assumits per Espanya, que s'assoleixi almenys una lletra B o una millora mínima de dues lletres entre la certificació energètica inicial (anterior al projecte) i final, així com que no procedeixin d'instal·lacions subjectes al règim de comerç de drets d'emissió (art. 2.3).

A aquests efectes, el Reial decret 635/2013 articula un procediment d'avaluació i reconeixement dels crèdits de carboni (art. 5) que s'inicia amb la sol·licitud prèvia de l'interessat (amb un termini màxim de presentació: l'1 de desembre de 2014) adreçada al secretari d'Estat de Medi Ambient, i que, després de la intervenció de l'Oficina Espanyola del Canvi Climàtic (en endavant, OECC) i de la Comissió d'Avaluació del Pla PIMA SOL (creada per l'article 10 de la mateixa norma), finalitza amb el reconeixement, si escau, dels crèdits mitjançant resolució del mateix secretari d'Estat (art. 2.1 i 5.6).

Una vegada reconeguts els crèdits, el titular pot instar-ne l'adquisició, que es formalitza mitjançant la subscripció d'un contracte en què, entre d'altres,

s'inclou el compromís ferm d'execució del projecte (art. 6). L'adquisició i l'abonament dels crèdits queden supeditats a la realització efectiva de les obres (que, en cap cas, pot superar el 31 de desembre de 2016) i a la verificació per part de l'OECC del compliment de les obligacions nascudes del contracte d'adquisició (art. 7). L'incompliment de les esmentades obligacions genera l'obligació de devolució dels imports percebuts (art. 8). Així mateix, els sol·licitants han de declarar que no han superat durant l'exercici fiscal en curs i els dos anteriors els topalls d'ajuts amb caràcter *de minimis* establerts en el Reglament (CE) núm. 1998/2006 de la Comissió, de 15 de desembre de 2006, relatiu a l'aplicació dels articles 87 i 88 del Tractat als ajuts *de minimis* (art. 11).

Amb l'objectiu de contextualitzar normativament el Reial decret objecte d'examen, i deixant de banda l'abundant regulació relativa al comerç d'emissió de gasos d'efecte d'hivernacle perquè no és aplicable al supòsit que ens ocupa, cal dir que en el marc de l'estratègia espanyola de canvi climàtic i energia neta, horitzó 2007-2012-2020, el FES-CO₂ va ser creat per l'article 91 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, amb l'objectiu de 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 mitjançant actuacions d'àmbit nacional (apt. 1), i que la seva dotació prové de les aportacions que anualment es consignin en els pressupostos generals de l'Estat (apt. 9).

El règim de l'activitat i l'organització del FES-CO₂ es conté en el Reial decret 1494/2011, de 24 d'octubre, pel qual es regula el Fons de carboni per a una economia sostenible, que, pel que ara interessa a efectes del Dictamen, preveu l'adquisició de crèdits en forma de reduccions verificades d'emissions de projectes desenvolupats a Espanya i fixa el procediment d'aquesta adquisició (art. 7). El Reial decret 1494/2011 s'aplica de manera supletòria en tot allò no previst en el Reial decret objecte de dictamen (art. 6 RD

635/2013). Aquest Reial decret va ser objecte del Dictamen 3/2012, de 8 de febrer, d'aquest Consell, al qual es farà referència posteriorment en aquest pronunciament i es troba pendent de pronunciament per part del Tribunal Constitucional arran del plantejament del conflicte positiu de competències núm. 1245/2012, sobre qüestions similars a la que ara es plantegen.

Pel que fa a l'organització administrativa en l'àmbit estatal, cal que ens referim a l'OECC, que exerceix diverses funcions en matèria de gasos d'efecte d'hivernacle i, en concret, en relació amb el FES-CO₂ (art. 3 del Reial decret 401/2012, de 17 de febrer, pel qual es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient). Així mateix, la Comissió Interministerial per al Canvi Climàtic és l'òrgan encarregat del seguiment i la proposta de les diferents polítiques relacionades amb el canvi climàtic (disposició addicional segona del Reial decret 1886/2011, de 30 de desembre).

Per la seva banda, en l'àmbit de Catalunya podem esmentar els acords de Govern 115/2012, de 13 de novembre, que va aprovar l'Estratègia Catalana d'Adaptació al Canvi Climàtic, horitzó 2013-2020 (ESCACC), i 97/2012, de 9 d'octubre, referit al Pla de l'energia i canvi climàtic de Catalunya 2012-2020. Aquest últim, amb l'objectiu, entre d'altres, de «contribuir en la part proporcional que li correspongui [a la Generalitat] a l'assoliment dels objectius europeus i espanyols de reducció d'emissions de GEH, molt especialment en els sectors difusos (transport, residus, la indústria no coberta per la Directiva de comerç de drets d'emissió, [...]) que és on Catalunya disposa de capacitat i d'espai competencial per actuar». Al marc anterior s'afegeix la previsió d'elaboració del Pla de mitigació del canvi climàtic de Catalunya 2013-2020, que substituirà el corresponent al període 2008-2012.

Quant a l'organització administrativa, destaca la Comissió Interdepartamental del Canvi Climàtic, que té, entre altres funcions, promoure accions de caràcter transversal entre els diferents departaments per disminuir les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle, responsables del canvi climàtic (punt 2.c de l'Acord de Govern 145/2011, de 18 d'octubre, sobre la composició i les funcions de la Comissió Interdepartamental del Canvi Climàtic), com també l'Oficina Catalana del Canvi Climàtic, que té com una de les seves múltiples funcions la de donar suport a la participació d'empreses, administracions i altres institucions i organitzacions en projectes i programes voluntaris de reducció d'emissions de GEH, i incentivar-la, potenciant la innovació, el desenvolupament i l'aplicació de tecnologies baixes en carboni, especialment als sectors no inclosos en el comerç de drets d'emissió de la Unió Europea (art. 129, lletra I, del Decret 342/2011, de 17 de maig, de reestructuració del Departament de Territori i Sostenibilitat).

Finalment, com a òrgan de coordinació i col·laboració entre l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes, 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 d'hivernacle, va crear la Comissió de Coordinació de Polítiques del Canvi Climàtic, la qual té, entre les seves funcions, pel que ara interessa, l'impuls de programes i actuacions que fomentin la reducció d'emissions en els sectors i les activitats no inclosos en l'àmbit de la Llei 1/2005 (art. 3.e).

2. Una vegada exposat el context normatiu en què s'insereixen els preceptes objecte de dictamen, a continuació indicarem els motius que fonamenten els dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat d'acord amb la petició del Govern.

En la sol·licitud de dictamen, el Govern de la Generalitat parteix de la constatació que l'adquisició de crèdits futurs de carboni pel FES-CO₂ a què es refereix el Reial decret 635/2013 és una mesura de foment per a la millora

del medi ambient, equiparable a una subvenció o ajut públic, la qual cosa es fa palesa, segons el seu criteri, per la previsió reiterada que aquest fa a l'aplicació de la normativa sobre subvencions. Quant a la perspectiva competencial material dels títols al·legats per la norma continguts en l'article 149.1, subapartats 13 i 23 CE, el Govern considera que, sense negar la incidència genèrica del primer, atesa la previsible afectació del sector hotelier, en aquest cas resulta més específica, i per això prevalent, l'aplicació de la competència sobre medi ambient continguda en el segon precepte.

Pel que fa a les competències de la Generalitat que es veurien afectades per la regulació del Reial decret, el Govern considera que serien les compartides en matèria de medi ambient de l'article 144.1 EAC (especialment, les lletres *h* i *k*), com també les de turisme recollides en l'article 171.f EAC. A parer seu, «aquest enteniment queda confirmat pel que preveu l'art. 114.3 de l'EAC sobre l'activitat de foment».

Quant a aquesta qüestió, el sol·licitant reitera la doctrina constitucional relativa al fet que no hi ha una competència subvencional diferenciada que resulti de la potestat financera de l'Estat i, en aquest cas, la potestat de foment de l'Estat es fa patent en un àmbit material (el medi ambient) en el qual té competència sobre la normativa bàsica, de manera que la seva aplicació ha de seguir l'ordre competencial i respectar que la gestió correspon a les instàncies autonòmiques. Conseqüentment, considera que, en aquest cas, no és procedent ni justificada la gestió centralitzada estatal ja que no hi ha raons de supraterritorialitat ni d'igualtat en el tracte dels beneficiaris que l'exigeixin sinó que l'adquisició dels crèdits de carboni pel FES-CO₂ es pot fer a través de la gestió de les administracions autonòmiques competents del territori respectiu.

En concret, el Govern mostra disconformitat amb les funcions atribuïdes al secretari d'Estat de Medi Ambient en relació amb el reconeixement dels

crèdits futurs de carboni (art. 2.1) i amb la recepció de sol·licituds i l'elaboració de la resolució de reconeixement (art. 5.3 i .6). Així mateix, qüestiona l'assignació a l'OECC de diverses funcions pel que fa al procediment d'avaluació i reconeixement dels crèdits (art. 5.1, .4, .5 i .6), les relatives als tràmits administratius per adquirir-los (art. 6), les referents a la recepció i verificació de les reduccions aconseguides i la comprovació del compliment de les obligacions dels beneficiaris (art. 7.2 i .3), i les adreçades a exigir la devolució de les quantitats indegudament percebudes (art. 8.1). Finalment, considera contrària a les competències de la Generalitat l'assignació a la Comissió d'Avaluació del Pla PIMA SOL la funció d'informar preceptivament sobre les sol·licituds de compra dels drets d'emissió (art. 10).

En aquest sentit, el Govern de la Generalitat considera que s'ha establert «un sistema de gestió directa centralitzada en el qual es reserva l'exercici de totes les funcions executives als òrgans ministerials, impedit la intervenció de les comunitats autònomes en la gestió d'aquests ajuts». En conseqüència, segons el seu criteri, el Reial decret dictaminat no té en compte l'assumpció de competències per les comunitats autònomes en aquesta matèria, singularment de les relatives a la realització de les funcions executives quant a les actuacions del Fons envers els titulars d'establiments turístics hotelers del seu territori respectiu. Per tant, «en ignorar el caràcter compartit de la competència en matèria econòmica i de medi ambient, la regulació establerta excedeix la competència estatal sobre allò que és bàsic i envaeix la competència d'execució autonòmica».

En aquest sentit, en l'escrit de resposta al requeriment, l'Estat posa de manifest que les activitats regulades pel Reial decret 635/2013, en relació amb l'adquisició de crèdits de carboni, tenen relació directa amb les obligacions assumides per l'Estat com a subjecte responsable internacionalment, per la qual cosa és obligatori que sigui aquest qui les

planifiqui i les coordini. Així mateix, a la vegada que nega la naturalesa subvencional de la regulació, invoca la necessitat d'una gestió centralitzada per tal d'assegurar els principis d'unitat de mercat i d'eficàcia i al·lega que la participació autonòmica és possible a través de la participació en el si del Consell Rector del Fons (art. 14.1.6 o 15.1 RD 1494/2011) o de la Comissió de Coordinació de Polítiques de Canvi Climàtic.

3. Per donar resposta adequada als dubtes plantejats en la petició, en el fonament jurídic segon durem a terme l'enquadrament competencial de la matèria objecte de dictamen i en definirem el règim, per procedir, en el fonament jurídic tercer i últim, a l'examen de l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels preceptes sol·licitats.

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

1. Una vegada s'ha delimitat en el fonament jurídic primer l'objecte del dictamen, el context normatiu en què s'insereix el Reial decret 635/2013, de 2 d'agost, i un cop exposats els motius en els quals es fonamenta la sol·licitud, ens correspon en el present fonament jurídic determinar quin és l'àmbit material sobre el qual es projecta la disposició esmentada i el seu respectiu règim constitucional i estatutari.

2. Com a punt de partida, cal dir que la disposició final primera del Reial decret 635/2013 preveu expressament que la norma es dicti a l'empara del que disposa l'article 149.1.13 CE («Bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica») i 149.1.23 CE («Legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de les Comunitats Autònomes per a l'establiment de normes addicionals de protecció [...]»). Per la seva banda, el Govern de la Generalitat, en el seu escrit de sol·licitud de

dictamen, invoca com a títols competencials afectats els relatius a la competència compartida sobre medi ambient (art. 144.1 EAC) i la competència exclusiva sobre turisme (art. 171 EAC). Per tant, en primer terme cal determinar quin és el títol competencial aplicable en el present cas. Per efectuar el corresponent enquadrament competencial, i d'acord amb la jurisprudència constitucional, és determinant atendre al contingut i la finalitat de la regulació i, si és el cas, dels preceptes concrets que es qüestionen (per totes, STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5).

El preàmbul del Reial decret objecte de dictamen incideix en el fet que la seva finalitat és impulsar la regeneració de les infraestructures energètiques hoteleres amb una orientació cap a l'eficiència en l'ús de l'energia i dels recursos que permeti generar activitat econòmica en un sector especialment deprimat, referint-se en aquest cas al sector de l'edificació i, en concret, de l'edificació hotelera. Però també posa l'èmfasi en el fet que el Reial decret s'insereix en el context de l'aprovació per part del Govern de l'Estat, mitjançant l'Acord del Consell de Ministres de 21 de juny de 2013, del «Plan de impulso al Medio Ambiente en el sector hotelero PIMA SOL», que té com a objectiu principal la reducció de les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle del sector turístic espanyol, promovent la reducció d'emissions directes en les instal·lacions hoteleres mitjançant la rehabilitació energètica d'aquestes. I per tal d'assolir aquest objectiu, la norma que es dictamina «[...] contempla el procedimiento específico para que el referido Fondo adquiera, como créditos futuros de carbono, las reducciones de emisiones de CO₂ de alojamientos turísticos que se logren como consecuencia de obras de rehabilitación que conlleven mejora energética [...]». Aquest mateix objecte queda fixat en l'article 1 del Reial decret i en la resta del seu articulat que es dedica a detallar l'*iter* i el contingut del procediment esmentat.

Sembla, doncs, evident, que del contingut i de la finalitat de la regulació expressats en l'articulat i l'exposició de motius de la disposició es deriva que

ens trobem davant d'una norma que, tot i que, com veurem seguidament, pot tenir una certa repercussió sobre l'activitat econòmica, atès l'incentiu a la rehabilitació que pot suposar per a un sector afectat especialment per l'actual conjuntura econòmica (el de la construcció i, concretament, el de l'edificació hotelera), té per objecte i finalitat principal el foment d'una determinada política de medi ambient destinada a la reducció d'emissions de gasos d'efecte d'hivernacle. I és en aquest àmbit, per tant, en el qual entenem que cal abordar l'anàlisi de l'enquadrament competencial.

Així, enquadrada la norma que es dictamina en l'àmbit material de medi ambient, és procedent fer una breu referència a la distribució constitucional de competències en aquesta matèria per tal de delimitar el cànon de constitucionalitat aplicable.

En aquest sentit cal dir que la competència sobre protecció del medi ambient es configura com una competència compartida, en la qual correspon a l'Estat la determinació de la normativa bàsica (art. 149.1.23 CE) i, d'acord amb aquesta, la Generalitat pot dictar la legislació de desplegament i la normativa reglamentària, a més d'incloure l'exercici de les funcions executives i dictar normes addicionals de protecció (art. 144.1 EAC).

L'abast d'aquesta competència ha estat tractada en diverses ocasions per aquest Consell (entre d'altres, DCGE 2/2011, de 21 de març, FJ 4; 4/2011, de 14 d'abril, FJ 2; 6/2013, de 8 de juliol, FJ 2) i també en la jurisprudència constitucional (per totes, STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 2 i seg.), doctrina a la qual ens remetem. Només cal posar de manifest que, en els seus pronunciaments, i quant a la competència de l'Estat, la doctrina constitucional i consultiva ha incidit en el fet que la fixació de la legislació bàsica per part de l'Estat en matèria de medi ambient no pot tenir una extensió tal que impedeixi a la Generalitat l'establiment de polítiques pròpies en aquest àmbit material a través dels corresponents instruments normatius.

I pel que ara interessa a efectes del Dictamen, quant a la competència executiva autonòmica, que és la qüestió funcionalment controvertida a la qual ens hem de referir, la STC 102/1995 (FJ 18) és taxativa quan afirma que «[...] el juego recíproco de las normas constitucionales [...] y de las estatutarias pone de manifiesto sin lugar a dudas, que las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, en general [...] corresponden a las Comunidades Autónomas y no al Estado».

Així doncs, hem d'afirmar, com ja vàrem posar de manifest en el nostre Dictamen 4/2011, de 14 d'abril, fent menció de la jurisprudència constitucional, que les competències executives de la Generalitat en matèria de medi ambient tenen caràcter exclusiu i no concurrent i que la intervenció executiva o de gestió estatal a l'empara de la normativa bàsica ha de tenir caràcter puntual i concret i ha de ser excepcional. Aquesta excepcionalitat es podria donar quan sigui necessària per evitar danys irreparables, per poderoses raons de seguretat i greu i urgent necessitat, així com quan la intervenció separada de les comunitats autònomes no garanteixi l'efectiu compliment de la norma bàsica de què es tracti. Així mateix, també podria tenir lloc quan, a més del caràcter supraautonòmic del fenomen objecte de la competència, no sigui possible el fraccionament de l'activitat pública i, en aquest últim cas, aquesta no es pugui exercir mitjançant mecanismes de cooperació o coordinació (FJ 2.3). Pel que fa a aquest darrer supòsit, cal remarcar que la supraterritorialitat per si mateixa no comporta automàticament la centralització per part de l'Estat.

En el supòsit que dictaminem, aquestes asseveracions s'han de posar en relació amb les competències que sobre gestió de l'activitat de foment corresponen a la Generalitat en aquest àmbit material, en els termes que exposarem en el punt 4 d'aquest fonament jurídic.

3. Un cop hem conclòs que ens trobem davant de l'àmbit material de medi ambient, i hem examinat el seu règim competencial, analitzarem si l'Estat pot incidir en la regulació examinada mitjançant el títol competencial de l'article 149.1.13 CE, referit a competència exclusiva sobre «bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica», atès que també és invocat en la disposició final primera de la norma objecte de dictamen.

Aquest Consell s'ha pronunciat repetidament sobre l'abast d'aquest títol competencial i n'ha destacat la necessitat que s'interpreti restrictivament per tal d'evitar-ne la *vis* expansiva (entre d'altres, DCGE 2/2009, de 3 de desembre, FJ 4; 16/2010, de 13 de juliol, FJ 3; 18/2010, de 19 de juliol, FJ 3; 2/2011, de 21 de març, FJ 2; 4/2013, de 7 de maig, FJ 2; 6/2013, de 8 de juliol, FJ 2.3, i 9/2013, de 8 d'agost, FJ 2.3.A).

Amb aquesta finalitat, en el Dictamen 9/2013, de 8 d'agost (FJ 2.3.A), vàrem recordar l'exigència que «"la intervenció de l'Estat a l'empara d'aquest títol se sotmeti a un test o regla d'incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general, de manera que només la normativa que reguli o ordeni l'activitat econòmica general pugui ser legítimament aprovada emparant-s'hi". Per tant, "s'ha de mantenir la regla que en els supòsits de concurrència entre aquest títol i un altre de més específic, normalment autonòmic, aquest últim ha de prevaldre sobre aquell, tret que l'objecte de la controvèrsia presenti l'exposada incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general (DCGE 4/2013, FJ 2.1.B, fent referència al DCGE 2/2011, FJ 2.1)"». La jurisprudència constitucional ha considerat també la procedència de l'article 149.1.13 CE en cas que la regulació que s'hi empara contingui un conjunt de mesures rellevants amb vista a establir el règim d'ordenació d'un sector econòmic concret (DCGE 4/2013, de 7 de maig, FJ 2; i, en relació amb la matèria de medi ambient, DCGE 2/2011, de 21 de març, FJ 2).

Partint de les consideracions anteriors, podem concloure que el Reial decret 635/2013, malgrat que com hem exposat en aquest fonament jurídic pugui tenir una certa incidència econòmica, atès que potencialment pot generar activitat en el sector de l'edificació hotelera, no es pot considerar que tingui un impacte significatiu sobre l'activitat econòmica general, en el sentit que hem exposat anteriorment. D'una banda, no té com a objecte regular o ordenar l'activitat econòmica, ja que és una norma de naturalesa procedimental i d'atribució de competències administratives a determinats òrgans de l'Administració de l'Estat a fi i efecte de gestionar una determinada política de foment en matèria de medi ambient, tal com analitzarem en el fonament jurídic tercer d'aquest Dictamen. De l'altra, del contingut dels seus articles no es desprèn tampoc que l'Estat impulsi un conjunt de mesures tendents a l'ordenació d'un sector econòmic concret. En aquest sentit, cal portar a col·lació el fet que la quantia mateixa dels recursos destinats al Fons de carboni per a una economia sostenible vinculats a l'adquisició de crèdits futurs, que es destina en l'article 4 del Reial decret i que es xifra en 5.210.000 euros, no té una magnitud suficient perquè es consideri que pot tenir un impacte rellevant sobre l'economia en general ni sobre l'activitat econòmica del sector turístic i de l'hoteleria en particular, essent simplement un estímul o incentiu tendent a coadjuvar amb els destinataris de la norma a sufragar una part del cost dels projectes d'obra que presentin davant l'Administració.

En conseqüència, d'acord amb el que hem exposat, hem de descartar en el cas que ens ocupa l'habilitació competencial de l'Estat ex article 149.1.13 CE per dur a terme la regulació esmentada.

Finalment, pel que fa a la possible incidència de la competència exclusiva sobre turisme, atribuïda a la Generalitat per l'article 171 EAC, i que invoca també el Govern en el seu escrit de sol·licitud de dictamen, cal dir que la

seva menció entenem que pot venir donada pel fet que els beneficiaris o destinataris del Reial decret són els titulars dels allotjaments o establiments hotelers, tal com es troben definits en el seu article 1.2, en la mesura que es poden adherir al Pla PIMA SOL aprovat en el seu moment pel Govern de l'Estat. Això anterior, però, en cap cas desvirtua el fet que ens trobem substancialment en l'àmbit material del medi ambient, tal com hem dit en l'apartat 2 d'aquest fonament jurídic, atesos el contingut i la finalitat de la norma, que no pot ser considerada com una regulació del sector turístic, sinó que la seva aprovació constitueix un complement del Reial decret 1494/2011, que al seu torn va desenvolupar l'article 91 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible. En conseqüència, considerem que l'enquadrament competencial s'ha de situar en l'article 144.1 EAC.

4. A continuació, cal examinar la projecció de l'activitat de foment en tant que instrument de la potestat de despesa de l'Estat en matèria de medi ambient.

La doctrina consultiva en relació amb la qüestió que ens ocupa ha quedat clarament definida en el Dictamen 3/2012, de 8 de febrer (FJ 2), relatiu, com s'ha dit, al Reial decret 1494/2011, de 24 d'octubre, pel qual es regula el Fons de carboni per a una economia sostenible, disposició de la qual el Reial decret 635/2013 és complementari.

L'article 114 EAC regula l'activitat de foment de la Generalitat en el marc de les seves competències i, de manera especial, l'apartat 3 es refereix a les matèries de competència compartida. El precepte es refereix a les «subvencions estatals i comunitàries europees», però «[...] 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» (DCGE 3/2012, FJ 2.3.B).

En aquest context, cal dir que, segons la doctrina jurisprudencial, el poder de despesa és un poder merament instrumental que s'ha d'exercir en tot cas respectant el marc de la competència material a la qual afecta, i això perquè no existeix una competència subvencional diferenciada que resulti de la potestat financera de l'Estat (per totes, STC 113/2013, de 9 de maig, FJ 3, amb citació de la STC 138/2009, de 15 de juny, FJ 3). Dit amb altres termes, tot i que l'Estat pot assignar fons a determinades finalitats, no existeix un títol competencial transversal sobre subvencions o altres mesures de foment, cosa que fa que necessàriament la potestat de despesa de l'Estat hagi de respectar la distribució de competències en la matèria sobre la qual es projecta, en el nostre cas el medi ambient, considerada com a competència compartida. De la mateixa manera, el poder de despesa de l'Estat no és expressió de títols competencials de naturalesa horitzontal com el de l'article 149.1.13 CE («Ordenació de l'economia»).

Precisament, el cas que ens ocupa s'emmarca plenament en el supòsit segon del fonament jurídic 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrer, que declara que:

«[...] cuando el Estado ostenta 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 y la coordinación de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución [...] 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.» (FJ 8.b)

En estreta relació amb aquest aspecte, cal incidir en la interpretació que fa la doctrina jurisprudencial sobre la centralització de funcions executives en l'àmbit de l'activitat de foment. Així, la STC 38/2012, de 26 de març, declara que «la centralización de las funciones de ejecución sólo puede tener lugar en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados, pues la regla general ha de ser la de que las Comunidades Autónomas competentes desarrollen y gestionen las ayudas [...]» (FJ 8).

Per tant, la centralització dels ajuts i la seva gestió en aquest àmbit per part d'òrgans de l'Estat és excepcional, ha d'estar degudament motivada i s'ha de mostrar imprescindible per assegurar la plena efectivitat de les mesures impulsades i per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudi dels seus potencials destinataris (entre d'altres, DCGE 5/2012, de 3 d'abril, FJ 2).

En aquest sentit, l'article 2.1 RD 635/2013 determina que el FES-CO₂ podrà adquirir crèdits futurs de carboni que es generin per la reducció d'emissions de CO₂ directes, produïdes per l'execució de projectes que millorin l'eficiència energètica dels allotjaments turístics situats a Espanya, reconeguts per la Secretaria d'Estat de Medi Ambient. Quant al fet que el FES-CO₂ pugui adquirir crèdits futurs i la tècnica utilitzada per fer-ho, cal remetre's al DCGE 3/2012, en el qual, després d'exposar de forma succinta la naturalesa del Fons i els seus objectius, en virtut de la regulació establerta en el Reial decret 1494/2011, de 24 d'octubre, pel qual es regula el Fons de carboni per a una economia sostenible, es conclou que:

«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 [...], 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 d'hivernacle".» (FJ 3)

El mateix DCGE 3/2012, tot seguit, detalla com es duen a terme les operacions destinades a assolir les finalitats de l'esmentat Fons, i conclou que «[...] consegüentment, es tracta d'una activitat que, en sentit propi, pot ser qualificada com de foment, tal com l'havíem definit [...], ja que presenta totes i cadascuna 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».

Per la seva banda, els articles 3 i 4 del Reial decret dictaminat quantifiquen de forma concreta el preu d'adquisició dels crèdits de carboni, que és de 7 euros per unitat, constituint cada unitat la reducció d'una tona de CO₂, i el global dels recursos que l'Estat destina al Fons de carboni per a una economia sostenible per adquirir aquests crèdits futurs en aplicació del que estableix el Reial decret, que és de 5.210.000 euros, i que per tant han d'estar degudament consignats en els pressupostos generals de l'Estat.

Si bé en aquest supòsit l'instrument que utilitza l'Estat no és una subvenció, entesa en el sentit clàssic i formal del terme, referit al compliment d'una sèrie de tràmits ordinaris per al reconeixement de l'assignació de fons públics als beneficiaris, sí que en el Reial decret es contenen una sèrie d'elements que, materialment, tenen naturalesa subvencional. Així, hi ha una disposició dinerària, existeix un compromís d'activitat del beneficiari, el qual està subjecte a una sèrie d'obligacions, i hi ha una finalitat d'interès públic, com és la protecció mediambiental. A més a més, hi trobem una contínua i expressa remissió a la Llei de subvencions (Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions), que té caràcter supletori en aquest àmbit. Per tant, queda clar que ens trobem davant d'un supòsit d'activitat de foment per part dels poders públics.

En conseqüència, no hi ha dubte que l'Estat, en el Reial decret 635/2013, examinat, utilitza la seva potestat de despesa sobre una competència compartida (medi ambient), i en aquest sentit ha de tenir en compte el que diu l'article 114.3 EAC, que permet a la Generalitat «[...] precisar normativament els objectius als quals es destinen les subvencions estatals [...] territorialitzables, i també completar la regulació de les condicions d'atorgament i tota la gestió, incloent-hi la tramitació i concessió».

Tant l'article 114.3 EAC com la mateixa doctrina jurisprudencial (STC 13/1992, 138/2009 i 38/2012) exigeixen que, quan l'activitat de foment es dugui a terme sobre una matèria de competència compartida, com és el nostre cas, els fons destinats s'han de territorialitzar obligatòriament, de manera que només en circumstàncies excepcionals es pot justificar la no-territorialització i la previsió d'una gestió centralitzada en els òrgans de l'Estat.

Tercer. L'examen de l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels preceptes del Reial decret 635/2013, objecte de dictamen

En aquest fonament jurídic aplicarem el marc constitucional i estatutari que hem exposat en el fonament jurídic anterior als articles del Reial decret 635/2013, objecte de dictamen, per tal de concloure si aquests preceptes s'ajusten a l'ordre de distribució de competències.

1. Els articles objecte de la sol·licitud, com veurem més endavant, regulen un conjunt d'aspectes relacionats amb l'ordenació, la instrucció i la resolució del procediment administratiu descrit per la mateixa norma. En aquest sentit, podem ja avançar que són una manifestació de la funció executiva

encaminada, en el cas que ens ocupa, que els interessats obtinguin dels òrgans de l'Administració una resolució que els habiliti jurídicament per poder exercir un dret o obtenir un benefici econòmic establert per la mateixa norma reguladora del procediment. El Reial decret 635/2013 només atribueix aquesta funció executiva a dos òrgans de l'Administració de l'Estat: la Secretaria d'Estat de Medi Ambient i l'OECC, ambdós vinculats al Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, sense fer cap menció ni reconèixer expressament la competència de les comunitats autònomes en aquest àmbit.

El Reial decret regula el procediment per a l'avaluació i el reconeixement dels crèdits futurs de carboni i, posteriorment, els tràmits per adquirir-los, de manera que es tracta de dos processos successius o consecutius: el segon procediment (adquisició) no es pot produir si amb caràcter previ no s'han avaluat i reconegut els crèdits respectius.

El procediment d'avaluació i reconeixement es desenvolupa en sis fases: 1) presentació de la sol·licitud per part dels titulars d'establiments hotelers davant la Secretaria d'Estat de Medi Ambient; 2) instrucció del procediment, en què l'OECC efectua una valoració de la documentació presentada i la qualifica, amb la possibilitat d'obertura d'un tràmit de resolució de mancances o defectes en la sol·licitud presentada o documentació aportada; 3) informe preceptiu de la Comissió d'Avaluació del Pla PIMA SOL, previst a l'article 10 del Reial decret; 4) audiència dels interessats; 5) proposta de Resolució per part de l'OECC, i 6) resolució del secretari d'Estat de Medi Ambient.

Per la seva banda, l'adquisició dels crèdits exigeix la sol·licitud prèvia dels titulars dels crèdits reconeguts i, un cop signat el contracte d'adquisició previst a l'article 6, paràgraf tercer, del Reial decret, permet a l'OECC verificar els treballs executats, la reducció del consum d'energia i el compliment dels compromisos assumits en el contracte. Finalment, la

mateixa OECC expedeix el document de reconeixement de participació del titular en el Pla i les millores assolides i es procedeix a l'adquisició i l'abonament dels crèdits. Només en cas que l'OECC comprovi que el titular no ha complert amb les obligacions del contracte pot exigir la devolució de les quantitats percebudes indegudament.

Cal afegir que, com hem fet palès anteriorment, en la seva sol·licitud de dictamen el Govern no qüestiona ni posa en dubte els aspectes relatius a la regulació de caràcter substantiu que conté el Reial decret, sinó que es limita a qüestionar l'atribució de funcions executives als dos òrgans estatals abans esmentats.

2. Un cop descrit el procediment previst pel Reial decret, entès com una manifestació de la funció executiva adreçada a l'aplicació de la regulació en matèria de medi ambient, cal dur a terme a continuació l'anàlisi concreta dels diferents preceptes. En primer lloc, examinarem el seu contingut i, després, els conclourem de manera conjunta, atès que tots són qüestionats per la mateixa raó, consistent en l'atribució a òrgans de l'Estat de determinades funcions executives.

L'article 2 atribueix la funció de reconeixement dels crèdits futurs de carboni que pot adquirir el FES-CO₂ a la Secretaria d'Estat de Medi Ambient (apt. 1); determina què s'entén per *emissions de CO₂* a efectes del Reial decret (apt. 2), i fixa les condicions que han de reunir les reduccions d'emissions directes de CO₂, com, per exemple, que no les exigeixi la normativa sectorial que els sigui aplicable o que no procedixin d'instal·lacions subjectes al règim de comerç de drets d'emissió amb l'objecte d'evitar casos de doble comptabilitat (apt. 3).

Doncs bé, el Govern només qüestiona la mera atribució a la Secretaria d'Estat de la funció de reconeixement dels crèdits futurs de carboni que pot

adquirir el FES-CO₂. Aquest reconeixement es fa, d'acord amb el que preveu l'article 5.6 del Reial decret, mitjançant una resolució. En aquest sentit, la resolució, com a finalització del corresponent procediment d'avaluació i reconeixement de crèdits de carboni, és un tràmit administratiu i, com a tal, entra plenament en l'esfera de la funció executiva.

L'article 5 s'inicia amb l'atribució a l'OECC i a la Secretaria d'Estat de Medi Ambient de les competències per ordenar, instruir i resoldre el procediment d'avaluació i reconeixement de crèdits (apt. 1), per regular tot seguit els diferents tràmits del dit procediment en què intervenen exclusivament els òrgans esmentats, des de la presentació de la corresponent sol·licitud per part dels interessats (apt. 3); l'avaluació de la documentació i l'estimació de les reduccions d'energia i emissions de CO₂ i del valor d'adquisició continguts a les sol·licituds i el posterior sotmetiment a informe de la Comissió d'Avaluació (apts. 4 i 5) fins a la proposta de resolució i la resolució (apt. 6). Doncs bé, en aquest aspecte, el Govern només qüestiona, també, la mera atribució de competències administratives per dur a terme els diferents tràmits del procediment als dos òrgans estatals, sense qüestionar l'apartat 2, referent al termini de presentació de sol·licituds i a la relació de la documentació que cal annexar-hi.

Per tant, es pot concloure que cada tràmit dels previstos (recepció de la sol·licitud, avaluació de la sol·licitud i documentació presentades, proposta de resolució, tràmit d'audiència als interessats i resolució) correspon als dos òrgans administratius esmentats i que, en tot cas, l'impuls del procediment recau sota la seva responsabilitat. En aquest sentit, no hi ha cap obstacle perquè aquests tràmits i el mer impuls d'ofici del procediment els puguin dur a terme els òrgans de l'Administració de la Generalitat, atès que tots aquests són una materialització concreta d'un procediment dissenyat per la norma amb un únic objectiu, que és el de reconèixer els crèdits, si escau.

Amb referència als articles 6 i 7.2 i .3 RD 635/2013, l'article 6 atribueix a l'OECC la competència per a l'adquisició dels crèdits futurs de carboni, prèviament reconeguts (par. 1); determina el règim d'exclusió de la condició de beneficiaris de determinades categories d'hipotètics sol·licitants (par. 2) i regula el contingut de l'anomenat «contracte d'adquisició» (par. 3). Doncs bé, el Govern no qüestiona aquests dos darrers aspectes, de naturalesa substantiva, sinó només la mera atribució formal a l'OECC de l'impuls i el compliment dels diferents tràmits per a l'adquisició dels crèdits futurs de carboni, tots els quals tràmits de naturalesa administrativa que es concreten en el si del procediment d'adquisició que regula l'article 7.2 i .3 RD 635/2013.

L'article 7.2 i .3 regula les obligacions dels titulars de crèdits futurs de carboni. En aquest sentit, atribueix a l'OECC la competència administrativa per verificar la informació sobre les diferents actuacions dutes a terme a la data de finalització de les obres, i l'expedició del document de reconeixement per participar en el Pla i de compliment de les obligacions per part dels titulars dels establiments. En aquest cas, el Govern tampoc no qüestiona els aspectes substantius referits al règim d'obligacions que s'imposa als titulars (principi de responsabilitat per l'adequació de les obres executades a l'objectiu de reducció d'emissions presentat al projecte, comunicació de la finalització de les obres, responsabilitat en el compliment de les obligacions assumides en el contracte d'adquisició) i només manifesta disconformitat amb l'atribució a l'OECC de les funcions referents a la recepció i verificació de la informació facilitada pels interessats sobre les reduccions d'emissions assolides i la comprovació del compliment de les obligacions per part dels titulars dels crèdits, tots els quals aspectes de naturalesa purament administrativa. L'expedició del document de reconeixement sobre la participació en el Pla i les millores assolides és, igualment, un tràmit administratiu que encaixa en l'exercici de la funció executiva.

L'article 8, en l'apartat 1, atribueix a l'OECC la facultat per exigir la devolució de les quantitats percebudes de forma indeguda. Sobre aquest article no es qüestiona ni la mesura adoptada en cas d'incompliment d'obligacions (el retorn de les quantitats percebudes indegudament) ni la mateixa naturalesa jurídica que s'atribueix a aquests ingressos (apt. 2), sinó només l'atribució a l'OECC de la facultat d'exigir o reclamar la devolució, aspecte que s'incardina en la funció executiva.

L'article 10 assigna a la Comissió d'Avaluació del Pla PIMA SOL la competència per emetre l'informe preceptiu sobre les sol·licituds de compra de drets d'emissió. En aquest sentit, no es qüestiona la necessitat i procedència de l'emissió d'un informe previ a la proposta de resolució, sinó el fet que s'atribueixi amb caràcter exclusiu a la Comissió d'Avaluació l'emissió d'aquest informe. No hi ha dubte que l'emissió d'informes és un dels tràmits que integren la fase d'instrucció de qualsevol procediment administratiu, tal com es desprèn dels articles 82 i 83 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i, en conseqüència, entra en l'esfera de l'exercici de la funció executiva.

3. La regulació descrita anteriorment cal situar-la, doncs, en l'àmbit de l'activitat de foment (art. 114.3 EAC) projectada sobre la competència executiva en matèria de medi ambient (art. 144.1 EAC). En conseqüència, els fons als quals s'aplica l'activitat de foment que ens ocupa s'haurien d'haver territorialitzat i s'hagués hagut de permetre gestionar-los a les comunitats autònomes. Tal com ha destacat profusament la doctrina constitucional i la nostra doctrina consultiva, la no-territorialització i la gestió centralitzada només són admissibles en circumstàncies excepcionalíssimes i han d'estar oportunament justificades.

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

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

potencials destinataris, i fa innecessària la gestió centralitzada en òrgans de l'Estat, que podria ser assumida pels òrgans autonòmics corresponents.

En conseqüència, i d'acord amb el que hem exposat, considerem que els articles 2.1, en la referència que s'efectua a la Secretaria d'Estat de Medi Ambient; 5. 1, .3, .4, .5 i .6, pel que fa a l'atribució a la Secretaria d'Estat de Medi Ambient i a l'OECC de la competència sobre els diferents tràmits administratius per avaluar i reconèixer els crèdits reconeguts; 6 i 7.2 i .3, quant a l'atribució de la competència a l'OECC sobre els tràmits per a l'adquisició de crèdits de carboni; 8.1, sobre l'atribució que s'efectua a l'OECC per reclamar la devolució d'imports percebuts indegudament, i 10, en relació amb la funció de la Comissió d'Avaluació del Pla PIMA SOL d'informar preceptivament, vulneren les competències de la Generalitat de Catalunya de l'article 144.1 de l'Estatut en relació amb l'article 114.3 EAC.

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

CONCLUSIÓ

Única. Els articles 2.1; 5. 1, .3, .4, .5 i .6; 6; 7.2 i .3; 8.1, i 10 del Reial decret 635/2013, de 2 d'agost, pel qual, en desplegament del «Pla d'impuls al medi ambient en el sector hoteler PIMA Sol», per a la rehabilitació energètica de les seves instal·lacions, es regula l'adquisició de crèdits futurs de carboni pel Fons de carboni per a una economia sostenible, en l'atribució de funcions executives que efectuen, en cada cas, a la Secretaria d'Estat de Medi Ambient, a l'Oficina Espanyola del Canvi Climàtic i a la Comissió

d'Avaluació del Pla PIMA SOL, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 de l'Estatut en relació amb l'article 114.3 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.