



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 1/2016, de 25 de febrer,
sobre el Reial decret 1007/2015, de 6 de novembre, pel qual es
regula l'adquisició, pel Fons de carboni per a una economia
sostenible, de crèdits de carboni del Pla d'impuls al medi ambient en
el sector de l'empresa «PIMA Empresa» per a la reducció de gasos
d'efecte d'hivernacle en les seves instal·lacions**

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 1007/2015, de 6 de novembre, pel qual es regula l'adquisició, pel Fons de carboni per a una economia sostenible, de crèdits de carboni del Pla d'impuls al medi ambient en el sector de l'empresa «PIMA Empresa» per a la reducció de gasos d'efecte d'hivernacle en les seves instal·lacions (BOE núm. 284, de 27 de novembre de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 10 de febrer de 2016 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del conseller d'Affers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència, del dia 9 de febrer (Reg. núm. 5193), 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 9 de febrer de 2016, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 6.1 i .2; 7.1, .2, .4, .5 i .6; 9.1; 11.2; la disposició final tercera, i l'annex II del Reial decret 1007/2015, de 6 de novembre, pel qual es regula l'adquisició, pel Fons de carboni per a una economia sostenible, de crèdits de carboni del Pla d'impuls al medi ambient en el sector de l'empresa «PIMA Empresa» per a la reducció de gasos d'efecte d'hivernacle en les seves instal·lacions.

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 16 de gener de 2016, 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 dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés plantejar un conflicte de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 16 de febrer de 2016, 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, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Joan Ridao Martín.

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. En data 22 de febrer de 2016, es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 5213) un escrit tramès per la directora del Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya, de la mateixa data, que adjuntava, com a documentació complementària, 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 25 de febrer de 2016.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

El Govern de la Generalitat sol·licita Dictamen sobre el Reial decret 1007/2015, de 6 de novembre, pel qual es regula l'adquisició, pel Fons de carboni per a una economia sostenible, de crèdits de carboni del Pla d'impuls al medi ambient en el sector de l'empresa «PIMA Empresa» per a la reducció de gasos d'efecte d'hivernacle en les seves instal·lacions (en endavant, RD 1007/2015 o Reial decret).

En concret, demana que el Consell es pronunciï sobre si els preceptes esmentats en el seu escrit (art. 6; 7.1, .2, .4, .5 i .6; 9.1; 11.2; la disposició

final tercera, i l'annex II) «respecten l'ordre de distribució competencial establert a la Constitució Espanyola i les competències estatutàriament assumides per la Generalitat de Catalunya».

Per dur a terme aquesta tasca, en primer lloc, en aquest fonament jurídic delimitarem l'objecte del dictamen, fent referència breu al contingut del Reial decret i al marc normatiu en el qual s'insereix. Seguidament, assenyalarem sintèticament els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat ressenyats en la sol·licitud i finalitzarem amb la menció a l'estructura que adoptarà el nostre parer consultiu.

1. La norma objecte de dictamen, dictada en el marc del Pla d'impuls al medi ambient en el sector de l'empresa «PIMA Empresa», aprovat pel Consell de Ministres el 6 de novembre de 2015, s'estructura en dotze articles, quatre disposicions finals i dos annexos. Se situa, d'acord amb el seu preàmbul, dins de les polítiques i mesures per a la reducció de les emissions dels sectors «difusos» (par. primer) i té com a finalitat «impulsar actividades e inversiones, con una orientación hacia la eficiencia en el uso de la energía, las energías renovables, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de proceso y la sustitución de gases fluorados por otros de menor potencial de calentamiento global» (par. novè).

A la vegada, es relaciona directament amb el Reial decret 163/2014, de 14 de març, pel qual es crea el registre de petjada de carboni, compensació i projectes d'absorció de diòxid de carboni, al qual ens referirem posteriorment, de manera que, com també es fa palès en el seu preàmbul, els incentius del Reial decret es vinculen amb les empreses que figuren inscrites en la secció *a* del registre de petjada de carboni, cosa que implica tenir plans de reducció d'aquesta en el futur, de manera que es pretén coadjuvar «al desarrollo de estos planes reduciendo o eliminando las posibles barreras de su implementación» (par. setè).

Així doncs, la disposició que examinem regula el procediment específic d'adquisició de crèdits de carboni pel Fons de carboni per a una economia sostenible (en endavant, FES-CO₂) a les empreses inscrites en la secció a de petjada de carboni del registre previst al Reial decret 163/2014 (art. 1).

D'acord amb l'article 3.1 RD 1007/2015, el FES-CO₂ pot adquirir com a crèdits de carboni les reduccions reconegudes d'emissions directes de gasos d'efecte d'hivernacle de les empreses (que es corresponen amb les emissions de «alcance 1» de l'article 6.3 RD 163/2014) i que són les generades pel consum de combustibles fòssils en les empreses en què s'executin les actuacions, les emissions de procés i les possibles fugues de gasos d'efecte d'hivernacle, com ara els gasos fluorats. Aquestes reduccions han de procedir d'una o diverses actuacions de les incloses en l'annex I del Reial decret (actuacions elegibles) (art. 3.2). Alhora, per tal que puguin ser objecte d'adquisició, les reduccions 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 o reducció d'emissions de gasos d'efecte d'hivernacle assumits per l'Estat espanyol, que no procedeixin d'instal·lacions subjectes al règim de comerç de drets d'emissió i que procedeixin d'actuacions endegades posteriorment a la publicació del Reial decret (art. 3.2).

Els criteris per a l'adquisició de crèdits de carboni pel FES-CO₂ són els que determinen l'article 7.4 del RD 1494/2011, de 24 d'octubre, pel qual es regula el Fons de carboni per a una economia sostenible. Als efectes del Reial decret objecte de dictamen, un crèdit de carboni equival a la reducció d'una tona mètrica de diòxid de carboni (CO₂) equivalent (art. 3.4) i té un preu d'adquisició de 9.7 euros per unitat (art. 4).

Els recursos del FES-CO₂ per a l'adquisició de crèdits és de cinc milions d'euros (art. 5) i es poden adquirir els crèdits que generin una o diverses actuacions d'una mateixa empresa amb un límit màxim de 150.000 euros (art. 11.2).

El Reial decret, en l'article 7, articula el procediment d'avaluació i reconeixement dels crèdits de carboni que s'inicia amb la sol·licitud prèvia de l'empresa interessada segons el formulari contingut a l'annex II del mateix Reial decret (amb el termini màxim de presentació de 31 de desembre de 2016) (apt. 1), que s'ha d'acompanyar d'un informe de verificació de les actuacions amb un contingut mínim que estableix la norma mateixa (apt. 4). La sol·licitud i la documentació, que es presenten de forma electrònica, s'han d'adreçar a la Comissió Executiva del FES-CO₂ (apt. 2), la qual, després de la intervenció de l'Oficina Espanyola del Canvi Climàtic (apt. 5), resol la sol·licitud i duu a terme el pagament dels crèdits adquirits (apt. 6).

En ocasió de la venda de crèdits de carboni, les empreses adopten una sèrie de compromisos (art. 8) que, en cas d'incompliment, generen l'obligació de devolució dels imports percebuts (art. 9). Així mateix, s'estableix la previsió que qualsevol referència a l'actuació objecte del Reial decret en els mitjans de difusió ha d'assenyalar el suport del Pla PIMA Empresa. A més, tot i que es declara que l'adquisició de crèdits de carboni no «supondrá subvención o aportación considerada como ayuda de Estado», els sol·licitants han d'adjuntar a la sol·licitud la declaració responsable 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, incloent-hi l'import procedent dels drets de crèdits de carboni en aplicació del Reial decret (art. 11.1).

El Pla és compatible amb altres incentius o ajuts excepte els projectes Clima i els altres plans d'impuls al medi ambient que incentivin les mateixes actuacions (art. 12).

A l'últim, les disposicions finals contenen, respectivament, els títols competencials habilitants de la norma (primera); el règim supletori aplicable (segona); l'habilitació normativa per a la inclusió d'altres actuacions elegibles diferents de les establertes en l'annex I (tercera), i l'entrada en vigor del Reial decret l'endemà de la seva publicació al *Butlletí Oficial de l'Estat* (quarta).

2. Una vegada analitzat a grans trets el contingut del Reial decret que examinem i per tal de contextualitzar-lo normativament, hem de fer referència obligada a l'article 91 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible (en endavant, LES), que va crear el FES-CO₂ amb l'objecte de generar activitat econòmica baixa en carboni i contribuir als objectius sobre reducció d'emissions de gasos d'efecte d'hivernacle (apt. 1). El règim d'activitat i l'organització del Fons es conté en Reial decret 1494/2011, que va ser objecte del DCGE 3/2012, de 8 de febrer, previ al conflicte de competència núm. 1245-2012 presentat pel Govern de la Generalitat contra algun dels seus preceptes i que es troba pendent de resolució pel Tribunal Constitucional.

Posteriorment, dins de la diversitat d'iniciatives dels plans d'impuls al medi ambient, i pel que convé als efectes d'aquest Dictamen per la similitud de l'objecte i la regulació, cal esmentar el Reial decret 635/2013, de 2 d'agost, pel qual, en desenvolupament 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. Aquest Reial decret, destinat a la reducció d'emissions directes de gasos d'efecte d'hivernacle en les instal·lacions

hoteleres, va ser objecte del DCGE 18/2013, de 21 de novembre, previ al conflicte de competència núm. 7237-2013 presentat pel Govern de la Generalitat contra algun dels seus preceptes i que, com en el cas anterior, es troba pendent de resolució pel Tribunal Constitucional. Els dos pronunciaments esmentats seran de contínua referència per a l'emissió de l'actual opinió consultiva.

Dit això, cal posar de manifest que en el fonament jurídic primer d'aquells dictàmens vàrem fer una exposició del context normatiu internacional, europeu, estatal i català tant des del punt de vista material com organitzatiu en relació amb l'adquisició de crèdits de carboni i, en general, sobre la reducció d'emissions dels gasos d'efecte d'hivernacle i el canvi climàtic, al qual, en nom de la brevetat, ens remetem.

Tanmateix, a allò que vàrem dir en el seu moment hem d'afegir, pel que fa al context internacional, i quant a les mesures que s'hi fixen sobre la reducció de gasos d'efecte d'hivernacle, la transcendental aprovació de l'Acord de París, el 12 de desembre de 2015, en virtut de la Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic, que es troba pendent de ratificació.

Per la seva banda, en l'àmbit europeu, és convenient la menció al Reglament (UE) núm. 525/2013, de 21 de maig de 2013, del Parlament Europeu i del Consell, relatiu a un mecanisme per al seguiment i la notificació de les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle. I, també, posar en relleu el nou Marc estratègic en matèria de clima i energia per al període 2020-2030, Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions, de 22 de gener de 2014 (COM [2014] 15 final), que conté, pel que ara interessa, l'objectiu vinculant de reduir les emissions de gas d'efecte d'hivernacle per a les emissions internes de la Unió d'un 40 % el 2030 respecte de les emissions de

1990. Aquest objectiu fou referendat pel Consell Europeu en la reunió de 23 i 24 d'octubre de 2014.

De la mateixa manera, i en l'àmbit estatal, hem de reprendre la referència que efectuàvem al Reial decret 163/2014, pel qual es crea el registre de petjada de carboni, compensació i projectes d'absorció de diòxid de carboni, al qual, com hem dit, es vincula estretament la norma que ara dictaminem. Aquesta disposició té l'objectiu d'estimular les organitzacions perquè calculin la seva petjada de carboni, la registrin voluntàriament i estableixin plans per a la seva reducció o compensació.

3. Una vegada exposat el context normatiu en què s'insereixen els preceptes sol·licitats, 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 l'enquadrament de la norma com a activitat administrativa de foment de manera que «l'adquisició de crèdits futurs de carboni pel Fons es tracta d'una mesura d'estímul o incentiu per a la millora del medi ambient, de naturalesa clarament executiva i equiparable a altres mesures de foment, com les subvencions o ajudes públiques». Quant a la perspectiva competencial material dels títols al·legats pel Reial decret, concretats en l'article 149.1, subapartats 13 i 23 CE, el Govern considera que, 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 seria la de medi ambient de l'article 144.1 EAC (especialment, les lletres *h* i *k*), a les quals cal afegir el que preveu l'article 114.3 EAC sobre l'activitat de foment.

Quant a aquest últim punt, el sol·licitant, amb suport en la doctrina constitucional, sosté que s'està davant d'un supòsit en el qual «la potestat de foment de l'Estat es fa patent en un àmbit material en el qual ostenta 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», i, d'altra banda, que no resulta «procedent ni justificada la gestió centralitzada estatal» ni es troba argumentació sobre aquesta centralització en el preàmbul del Reial decret.

En concret, el Govern mostra disconformitat amb la designació dels òrgans ministerials i l'assignació que se'ls fa de les «funcions executives d'ordenació, instrucció, aprovació i resolució en el procediment d'avaluació i reconeixement de crèdits de carboni a adquirir» en els articles 6; 7.1, .2, .4, .5 i .6; 9.1; 11.2, com també amb l'habilitació ministerial per incloure altres actuacions elegibles que efectua la disposició final tercera, per tal com impedeix l'exercici de la facultat de desenvolupament normatiu en matèria de medi ambient. A més, es qüestiona l'annex II que, en l'establiment d'un formulari de sol·licitud, impedeix el «normal exercici pels òrgans competents de la Generalitat».

Per la seva banda, en l'escrit de resposta al requeriment d'incompetència, el Govern de l'Estat justifica la concurrència en el Reial decret dels dos títols competencials de l'article 149.1.13 i .23 a banda de la seva relació directa amb les obligacions internacionals assumides per l'Estat. Igualment, nega la naturalesa subvencional de la regulació, a la vegada que invoca la necessitat d'una gestió centralitzada. Aquesta última, segons el seu criteri, es justifica en el fet d'assegurar els principis d'unitat de mercat i d'eficàcia així com pels efectes supraterritorials de la regulació, en la mesura que el destinatari del mecanisme que s'hi preveu és l'atmosfera i que les actuacions empresarials elegibles poden estar ubicades en diferents comunitats autònomes. Finalment, assenyala que la participació autonòmica en el procediment és

possible a través del Consell Rector del Fons o de la Comissió de Coordinació de Polítiques de Canvi Climàtic, com també més concretament en l'establiment d'un mecanisme d'avaluació i recepció de sol·licituds en el marc del registre de petjada de carboni.

4. Per donar resposta adequada als dubtes plantejats en la petició, el Dictamen s'estructurarà en un únic fonament jurídic segon, on, una vegada dut a terme l'enquadrament competencial relatiu a l'adquisició de crèdits de carboni, resoldrem sobre l'adequació dels preceptes sol·licitats a la Constitució i l'Estatut.

Segon. El marc constitucional i estatutari de l'adquisició de crèdits de carboni i l'examen de l'adequació dels preceptes sol·licitats del RD 1007/2015 a aquest marc

1. Un cop descrit l'objecte d'aquest Dictamen, ens pertoca determinar l'àmbit material en el qual s'insereix el RD 1007/2015, així com el seu corresponent règim competencial, abans d'aplicar-lo als preceptes qüestionats per la sol·licitud.

L'enquadrament i el marc competencial que regeixen l'adquisició de crèdits de carboni ja han estat tractats per aquest Consell. Com hem apuntat, d'una banda, en el Dictamen 3/2012, de 8 de febrer, sobre el RD 1494/2011, pel qual es regula, de forma general, el Fons de carboni per a una economia sostenible. I, de l'altra, en el 18/2013, de 21 de novembre, sobre el RD 635/2013, pel qual es fomenta l'adquisició de crèdits de carboni per al dit Fons en l'àmbit del PIMA Sol, dedicat al sector hotelier. Per tant, no reiterarem el que en aquests dos dictàmens vàrem precisar, i hi farem una remissió general, referint la nostra argumentació, en allò que pugui ser d'utilitat, al cas que ara dictaminem, el RD 1007/2015 sobre l'adquisició pel

Fons de carboni per a una economia sostenible de crèdits de carboni respecte del «PIMA Empresa», relatiu al sector empresarial.

La disposició final primera RD 1007/2015 invoca els títols competencials de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i de legislació bàsica en matèria de protecció del medi ambient (subapts. 13 i 23 de l'art. 149.1 CE, respectivament), com també succeïa en la norma analitzada pel DCGE 18/2013.

Abans de res, per tal de determinar quin és el títol competencial aplicable a la regulació que conté el Reial decret, cal que atenguem al contingut i la finalitat de la norma (per totes, STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5). En aquest sentit, l'article 1 de la disposició determina, d'una banda, que el seu objecte és establir el procediment específic de compra de crèdits de carboni que, com hem vist, es generen per la reducció d'emissions directes de gasos d'efecte d'hivernacle, i, de l'altra, s'aplica a les empreses que s'han inscrit en la secció a del registre de petjada de carboni i que implica que tenen un pla de reducció d'aquesta. Així mateix, del seu preàmbul es pot deduir, sense cap mena de dubte, que el seu objectiu és que les empreses avancin i internalitzin la petjada de carboni en les seves estratègies a mitjà i llarg termini (d'acord amb el RD 163/2014 mencionat en el fonament jurídic primer), perseguint la reducció de gasos d'efecte d'hivernacle en les seves instal·lacions, com diu també el títol de la norma objecte de dictamen. A aquest efecte, es destaca la finalitat d'impulsar activitats i inversions orientades a l'eficiència en l'ús de l'energia, a les energies renovables, a la reducció d'emissions de procés de gasos d'efecte d'hivernacle i a la substitució de gasos fluorats per d'altres de menor potencial respecte de l'escalfament global, susceptibles de ser fomentades per l'esmentat Fons, que es concreten com a actuacions elegibles en l'annex I. Ens trobem, doncs, davant d'un objecte i d'una finalitat ambientals, que es pretenen assolir mitjançant l'adquisició de crèdits de carboni, que s'abonaran als empresaris

alineats amb els precitats objectius. En aquest sentit, hem de fer notar que hi ha plena coincidència, pel que fa a l'enquadrament competencial de l'adquisició de crèdits de carboni, amb el Dictamen 3/2012 i especialment amb el 18/2013, segons els quals les normes sol·licitades s'insereixen en la matèria del medi ambient.

En conseqüència, com vàrem fer en aquests altres casos, hem de descartar la invocació que fa el RD 1007/2015 al títol competencial de l'article 149.1.13 CE relatiu a les bases de la planificació de l'activitat econòmica general. En efecte, si sotmetem el Decret objecte del nostre Dictamen al test d'incidència directa i significativa sobre l'activitat esmentada (DCGE 9/2013, de 8 d'agost, FJ 2.3.A, i STC 243/2012, de 17 de desembre, i 104/2013, de 25 d'abril), podem concloure, de forma anàloga al que vam apreciar en el DCGE 18/2013, FJ 2.3, que la disposició dictaminada no té un impacte rellevant sobre l'activitat descrita. En efecte, el RD 1007/2015 constitueix una norma de naturalesa procedimental, que atribueix competències administratives a determinats òrgans de l'Estat a fi de gestionar una determinada política de foment en matèria de medi ambient, essent la quantia de recursos destinats pel Fons de carboni (cinc milions d'euros) d'escassa magnitud per provocar l'impacte significatiu esmentat (art. 5 RD 1007/2015).

Pel que fa a la competència en medi ambient, aquesta es fonamenta en els articles 149.1.23 CE i 144 EAC, i la precitada matèria preval en aquest supòsit per les raons ja tractades en els dictàmens esmentats. Respecte del seu abast, cal recórrer també a la jurisprudència general sobre el repartiment competencial en aquest sector material, en especial a la Sentència de referència 102/1995, de 26 de juny (així com al recent DCGE 20/2015, de 3 de desembre, FJ 2). Així, tenim que el precepte constitucional esmentat reserva a la competència de l'Estat la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, sens perjudici del desplegament d'aquesta legislació, de la seva execució i de l'establiment de normes addicionals de

protecció autonòmiques. De la seva banda, l'article 144.1, lletra *h*, EAC inclou en aquesta competència compartida sobre el medi ambient, als nostres efectes: «[l]a regulació de l'ambient atmosfèric i de les diverses classes de contaminació d'aquest». I de forma especial, la lletra *k* d'aquest precepte afegeix la competència per a: «[l]a prevenció, la restauració i la reparació de danys al medi ambient, i també el règim sancionador corresponent».

Com a recordatori de la jurisprudència constitucional i de la nostra doctrina consultiva (exposada en el DCGE 18/2013, FJ 2.2), esmentarem que la fixació de la legislació bàsica per part de l'Estat ha de permetre l'establiment de polítiques pròpies ambientals a les comunitats autònomes (STC 102/1995, FJ 2), i que les facultats executives o de gestió en matèria de medi ambient corresponen, en general, a les comunitats autònomes i no a l'Estat (STC 102/1995, FJ 8).

Finalment, en el cas que dictaminem, en tant que el RD 1007/2015 regula l'adquisició de crèdits de carboni, hem de posar igualment en relleu, de manera succinta i en nom de la brevetat, la doctrina general sobre la gestió de l'activitat de foment, exposada en el DCGE 18/2013. Això és així perquè, com vam tenir ocasió d'assenyalar en el DCGE 3/2012, el Fons de carboni per a una economia sostenible constitueix un instrument de foment equiparable a la potestat subvencional, 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.» (FJ 3)

L'objecte del Fons, d'acord amb el RD 1494/2011, que regula l'organització i el seu funcionament, és generar activitat baixa en carboni i contribuir a la

reducció d'emissions de gasos d'efecte d'hivernacle (seguint la mateixa orientació de l'article 91 LES, que el va constituir). Per tant, no hi ha dubte que ens trobem davant d'un supòsit d'activitat de foment per part dels poders públics en l'àmbit del medi ambient, com vam tenir ocasió de desenvolupar en el fonament jurídic 2.4 del precitat DCGE 18/2013, al qual ens remetem.

Respecte d'això, hem de dir que el Tribunal Constitucional ha afirmat que la resolució de les controvèrsies relatives a la regulació i l'aplicació dels ajuts o de les subvencions ha de tenir en compte la distribució de competències existents en la matèria en la qual sigui procedent enquadrar les subvencions corresponents. Al seu parer, «no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado», atès que l'Estat no disposa d'un poder general per a subvencions «entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial» (STC 113/2013, de 9 de maig, FJ 3, on reitera la doctrina consolidada anteriorment). Per tant, essent l'àmbit material del Reial decret qüestionat el medi ambient, perquè és el directament afectat, les subvencions que en aquesta norma es preveuen han de seguir el règim competencial descrit per al medi ambient, això és, el d'una competència compartida entre l'Estat i les comunitats autònomes.

Quant a la tipologia de supòsits de l'activitat subvencional, existeix una jurisprudència constitucional consolidada a partir de la STC 13/1992, de 6 de febrer, la qual, concretament en l'àmbit de les competències compartides, indica que cal recórrer al segon supòsit dels exposats en aquesta Sentència, segons el qual l'Estat:

«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 aquest sentit, el Tribunal Constitucional, en una diversitat de controvèrsies mediambientals, ha entès que calia situar-les en l'esmentat segon supòsit de la STC 13/1992, en tractar-se d'una competència compartida, i ha criticat la centralització estatal de la totalitat de facultats de gestió (per totes, les STC 138/2009, de 15 de juny, FJ 5 i 6, i 38/2012, de 26 de març, FJ 4 i 8).

En aquest context, hem d'assenyalar que l'article 114 EAC regula l'activitat de foment de la Generalitat en el marc de les seves competències, i el seu apartat 3 es refereix a les matèries de règim compartit. Concretament diu que, a més de precisar normativament els objectius de les subvencions estatals territorialitzables, correspon a la Generalitat: «completar la regulació de les condicions d'atorgament i tota la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió».

En el cas que estem examinant, hem d'entendre, igual que vam fer en el Dictamen 3/2012 (i vam reiterar en el DCGE 18/2013, FJ 2.4), que el terme *subvencions* ha de ser interpretat en sentit ampli, «com a qualsevol activitat de foment que comporti despesa pública i que sigui susceptible de territorialització» (FJ 2.3.B). És més, d'acord amb el DCGE 16/2010, de 13 de juliol, alguns fons tenen naturalesa subvencional (FJ 2.1) en tant que compleixen els elements definitoris de les subvencions establerts en l'article 2.1 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions.

Així les coses, l'article 3.1 del Reial decret que estem dictaminant determina que el FES-CO₂ pot adquirir crèdits de carboni que es generin per la reducció d'emissions directes de gasos d'efecte d'hivernacle de les empreses, quan es donin determinades condicions (art. 91 LES i 3.2 RD 1007/2015). Sobre

aquest fet, ja vam tenir ocasió de concloure en el DCGE 3/2012 que la regulació del Fons de carboni per a una economia sostenible és plenament integrable dins la noció de foment, com a eina de suport o d'impuls a l'activitat de les empreses (FJ 3.1), i que el FES-CO₂ constitueix 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 consignats anualment en la llei de pressupostos estatal (DCGE 3/2012, FJ 3.1). Com vam dir en el precitat Dictamen, el Fons no obté crèdits de carboni en el mercat sinó que els adquireix directament en forma de reduccions d'emissions verificades (abreujat, en anglès, VER), segons un projecte executat i ajustat als requisits establerts pel Fons (DCGE 3/2012, FJ 3.2).

De la mateixa manera, seguint la línia que vam establir en el DCGE 18/2013, observem que en el Reial decret «es contenen una sèrie d'elements que, materialment, tenen naturalesa subvencional» (FJ 2.4), com ara la realització d'una disposició dinerària, un compromís d'emprendre unes determinades activitats per part del beneficiari i una finalitat d'interès públic.

Finalment, hem d'afegir que les subvencions només es poden centralitzar excepcionalment. Per això, el Tribunal Constitucional ha proclamat des del començament la preferència per la gestió autonòmica (STC 95/1986, de 10 de juliol, FJ 3) i ha assenyalat, reiterant aquest criteri, que la dita centralització estatal:

«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.» (STC 113/2013, FJ 7)

L'alt tribunal ha afirmat que s'envaeixen les competències autonòmiques quan se centralitza aquell règim sense una justificació suficient (STC 113/2013, FJ 7), perquè entén que expressar la raó d'una gestió centralitzada és «una exigència material, y no sólo formal, que no puede obviarse» (STC 13/1992, FJ 8.d).

Una de les condicions, encara que no suficient, que permeten una gestió centralitzada de les subvencions, consisteix en la concurrència d'elements de caràcter supraterritorial, els quals depenen en bona mesura de l'establiment en la regulació estatal de punts de connexió que presentin aquest caràcter.

Ultra això, els supòsits extraordinaris de centralització estatal de les subvencions, assenyalats per la jurisprudència constitucional, es descriuen en la STC 13/1992, i es poden sintetitzar en les tres circumstàncies següents: que resulti imprescindible per assegurar la plena efectivitat de les mesures; que es garanteixin les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudi per part dels seus potencials destinataris en tot el territori estatal, i que no se sobrepassi la quantia global assignada (FJ 8.d).

A l'últim, per al cas que es donin les circumstàncies excepcionals que justifiquen la no-territorialització dels ajuts i la seva gestió centralitzada, hem de fer esment a l'article 114.5 EAC, que exigeix que aquesta decisió ha de ser adoptada amb intervenció de la Generalitat, així com la seva eventual participació en la gestió i la tramitació d'aquests fons públics no territorialitzats (DCGE 3/2012, FJ 3.4). En aquest sentit, la jurisprudència constitucional, quan s'observa un factor de supraterritorialitat, que justifica la gestió centralitzada, afirma que correspon a l'Estat la càrrega de provar que «en los supuestos de aquellas ejecuciones con alcance supraautonómico la ejecución no puede llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación, bien sean de naturaleza vertical [...], bien de naturaleza horizontal» (STC 38/2012, de 26 de març, FJ 8).

2. Pel que fa al RD 1007/2015, no hi ha dubte que en el supòsit present no es donen les circumstàncies assenyalades per la jurisprudència constitucional, com tampoc no les vam apreciar en el desplegament del PIMA Sol (DCGE 18/2013). Així, la centralització no és imprescindible perquè una subvenció territorialitzada pot garantir igualment l'efectivitat dels objectius que persegueixen els ajuts; perquè el preu d'adquisició dels crèdits de carboni està fixat únicament en 9,7 euros per tona de CO₂ equivalent reduïda, així com també està prescrita una regulació uniforme que n'assegura un tractament idèntic, i perquè, a més, es poden preveure tota una pluralitat d'instruments tendents a evitar que es faci una despesa superior a la quantia pressupostada.

A més d'això, les actuacions que se subvencionen, previstes en l'annex I, es realitzen en instal·lacions localitzades en una comunitat autònoma, de manera que, *prima facie*, el factor supraterritorial no es constata. Ultra això, si les empreses que sol·liciten l'adquisició dels crèdits de carboni realitzen activitats de reducció d'emissions en més d'una comunitat autònoma, res no impedeix que es pugui establir un punt de connexió que en permeti la territorialització (atenent a la ubicació de les instal·lacions o la seu de l'empresa, a tall d'exemple), tal com ha ressaltat el Tribunal Constitucional en la STC 113/2013, de 9 de maig:

«la centralización de las funciones de ejecución solo 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, incluso cuando su ejecución pueda tener un alcance supraterritorial, pues es la responsabilidad del Estado en estos casos fijar los puntos de conexión que permitan la gestión autonómica.» (FJ 7)

Tampoc és un element de dimensió supraterritorial l'afectació directa o indirecta de les mesures previstes en l'atmosfera. Sobre això, el Tribunal

Constitucional, en la mateixa Resolució esmentada, amb reproducció de sentències anteriors, ha afirmat que:

«no es adecuada a la Constitución la solución ofrecida en la disposición recurrida: una decisión unitaria acerca de la declaración por parte de los órganos del Estado por el mero hecho de que las zonas atmosféricas contaminadas puedan sobrepasar o incluir el territorio de varias Comunidades Autónomas.» (FJ 6, amb citació de les STC 329/1993, FJ 4, i 38/2012, FJ 7)

En darrer terme, el RD 1007/2015 no preveu mecanismes de cooperació, ja que, pel que fa a la participació de les distintes comunitats autònomes, aquest Reial decret fa una crida en alguns aspectes al Consell Rector i a la Comissió Executiva del FES-CO₂, que, d'acord amb els articles 14 i 15 del RD 1494/2011, preveu l'assistència d'un representant de totes les comunitats autònomes, mecanisme indubtablement insuficient per ser considerat adequat a les previsions de l'article 114.5 EAC, pel cas de subvencions no territorialitzables.

3. Un cop exposat l'anterior, passem a analitzar els preceptes que conté la sol·licitud. Primerament, en aquest apartat, examinarem els articles 6, 7 (apts. 1, 2, 4, 5 i 6) i, en relació amb aquest, l'annex II, 9 (apt. 1) i 11 (apt. 2) del RD 1007/2015. A continuació ens referirem a la disposició final tercera.

Respecte dels primers preceptes, es demana el nostre parer consultiu perquè, a criteri del peticionari, atribueixen a òrgans estatals determinades funcions executives en la gestió del reconeixement, de l'avaluació i de la concessió de crèdits pel Fons de carboni per a una economia sostenible.

El Tribunal Constitucional, en doctrina reiterada, entén que a les comunitats autònomes, en l'àmbit de les subvencions, pel que fa a una competència compartida, els correspon establir no només una certa regulació de les

convocatòries, sinó la seva gestió econòmica (STC 13/1992, FJ 8), sempre que no sigui imprescindible la centralització, que no ha estat acreditada singularment en aquest cas.

Com hem recordat en l'apartat anterior, ja vam fer una anàlisi de les funcions típicament de tramitació, de gestió i d'atorgament d'ajuts en matèria de medi ambient en el Dictamen 3/2012, en ocasió de determinades funcions atribuïdes al Consell Rector del Fons de carboni per a una economia sostenible o a la seva Comissió Executiva, i vam sostenir que algunes de les facultats esmentades eren contràries a l'article 114.3 EAC i vulneraven les competències de la Generalitat previstes a l'article 144.1 EAC (FJ 2.4.D). Igualment, en el DCGE 18/2013, vàrem concloure que l'atribució de funcions executives que s'efectuava en els preceptes sol·licitats a la Secretaria d'Estat de Medi Ambient, a l'Oficina Espanyola de Canvi Climàtic i a la Comissió d'Avaluació del Pla PIMA Sol vulnerava els dits preceptes estatutaris.

Per tant, ens pertoca examinar ara les funcions específiques, que el RD 1007/2015 adjudica a òrgans centrals, qüestionades pel Govern de la Generalitat.

Concretament, en els articles 6, 7 (apts. 1, 2, 4, 5 i 6), 9 (apt. 1) i 11 (apt. 2) del RD 1007/2015 s'atribueixen potestats concretes a òrgans de l'Estat, en particular del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient (MAGRAMA), adés sigui l'Oficina Espanyola del Canvi Climàtic (en endavant, OECC) adés el FES-CO₂.

– Així, l'article 6.1 adjudica a l'OECC la competència d'ordenar i instruir el procediment d'avaluació i de reconeixement dels projectes fins a la proposta de resolució. Aquesta activitat és de caràcter executiu, i són mers tràmits ordinaris d'un procediment subvencional que, de conformitat amb l'article

114.3 EAC, haurien de correspondre a la Generalitat, ja que és a aquesta, segons el precepte estatutari, a qui correspon la gestió de les subvencions estatals territorialitzables, incloent-hi la tramitació, quan es tracti d'una competència compartida, com succeeix amb el medi ambient (art. 144.1 EAC), matèria en la qual hem enquadrat el Reial decret 1007/2015. L'ordenació i la instrucció del procediment constitueixen, doncs, estrictament uns tràmits dins de l'avaluació i del reconeixement dels projectes presentats per obtenir crèdits de carboni, que ha de correspondre gestionar a la Generalitat.

– Igualment, l'article 6.2 dóna a la Comissió Executiva del Fons de carboni per a una economia sostenible (FES-CO₂), adscrit al MAGRAMA, la competència executiva d'aprovació i de resolució de les propostes avaluades per l'OECC, que són també actuacions necessàries per a la concessió dels ajuts i que podrien correspondre a la Generalitat per les mateixes raons apuntades abans.

– L'article 7.1 estableix que les empreses interessades han d'utilitzar el formulari previst a l'annex II, allotjat electrònicament al MAGRAMA, on s'ha de remetre. La recepció electrònica del formulari emplenat no és més que un simple acte de tràmit (de simple execució, segons la STC 67/1996, de 4 d'abril, FJ 3), que no ha d'efectuar necessàriament el Ministeri, sinó que es pot atribuir, sense cap mena de dificultat, a la Generalitat.

Més enllà d'aquest retret, la Generalitat també sol·licita que dictaminem, des de la perspectiva competencial, l'establiment, en l'annex II, d'un formulari tancat de sol·licitud.

Respecte a aquesta qüestió, com hem argumentat en altres dictàmens, els models o formularis constitueixen un aspecte merament complementari i instrumental, vinculat a la competència material, de forma que si la

Generalitat la té assumida, aquesta s'estén respecte als aspectes o elements que es poden considerar accessoris per al seu exercici (DCGE 11/2013, de 13 de desembre, FJ 2; 15/2015, de 29 de setembre, FJ 3.3.B, i 23/2015, de 17 de desembre, FJ 3.1.A). En concret, en el Dictamen 26/2014, de 18 de desembre, vam considerar que la imposició de formularis únics estatals vulnerava les competències de la Generalitat (FJ 4.2.B.b).

En aquest mateix sentit, el Tribunal ha entès que la facultat de decidir emprar els models o formularis més apropiats s'integra en l'àmbit de l'execució que correspon a la comunitat autònoma (STC 70/1997, de 10 d'abril, FJ 4). Això, tanmateix, no vol dir que no es puguin establir, d'acord amb la distribució competencial, ni que la matèria de medi ambient no admeti uns requisits mínims necessaris. Es tractaria de directrius homogènies, que garanteixin l'efectivitat i l'harmonització del que han de contenir els models de documents, sense que se n'exigeixi la uniformitat (STC 211/2012, de 14 de novembre, FJ 6). Amb tot, pel que fa concretament als models d'impresos de sol·licitud d'ajudes i de subvencions, el Tribunal ha declarat que la seva fixació per part de l'Estat constitueix una previsió que vulnera les competències autonòmiques perquè aquesta és una «cuestión de carácter meramente procedimental» (STC 36/2012, de 15 de març, FJ 10).

En suma, l'annex II, en constituir simplement un formulari de sol·licitud i no regular una llista mínima de les qüestions que el dit formulari ha de contenir a l'efecte d'atorgar la subvenció, ha de romandre dins la competència executiva de la Generalitat.

– Pel que fa a l'article 7.2, que disposa que les sol·licituds s'han de dirigir a la Comissió Executiva del FES-CO₂, per tal que el MAGRAMA efectui la tasca executiva de recepció de les sol·licituds, com hem apuntat, aquesta previsió envaeix les competències de la Generalitat consistents en l'execució de tots

els tràmits conduents a obtenir els ajuts esmentats, entre aquests, el de donar entrada als documents.

- En la mateixa línia, l'article 7.4 indica, d'una banda, el contingut mínim de l'informe de verificació que s'ha d'adjuntar a la sol·licitud i les entitats acreditades per fer-lo. I, de l'altra, que l'encarregada de requerir la justificació documental és l'OECC, de manera que correspon a l'Estat la competència executiva d'exigir el compliment d'aquesta obligació. Aquesta darrera prescripció, l'exigència del compliment de les obligacions, que és l'única qüestió sobre la qual es demana el nostre parer, constitueix una típica competència de gestió d'índole supervisora, i ha de córrer la mateixa sort que els preceptes anteriors, en tant que elements de la tramitació. Per contra, el Govern no qüestiona el caràcter bàsic de la regulació del contingut mínim de l'informe esmentat, per la qual cosa no ens hi pronunciarem.

- L'article 7.5 fixa que correspon a l'OECC avaluar la documentació que cal aportar, de manera que l'Estat exerceix la competència de control si es reuneixen els requisits exigits, així com reclamar les acreditacions que manquen, amb les conseqüències que se'n deriven. Al nostre parer, aquestes activitats de verificació del compliment dels requisits són típicament executives o de gestió administrativa i haurien de correspondre íntegrament a la Generalitat, així com els tràmits consegüents.

- L'article 7.6 atorga a l'OECC la potestat d'efectuar una proposta de resolució a la Comissió Executiva del FES-CO₂, que ha de resoldre i abonar els crèdits de carboni adquirits. De manera que l'Estat assumeix les funcions de tràmit consistents a elevar la proposta, resoldre i fer el pagament corresponent d'un ajut, en aquest cas dels crèdits de carboni. En coherència amb el que ja hem expressat, estimem que totes aquestes activitats formen part d'un procediment de concessió d'ajuts i haurien de correspondre íntegrament a la Generalitat.

– L'article 9.1 atribueix a l'OECC la potestat de requerir el reintegrament de les quantitats indegudament rebudes, si comprova que l'empresa no ha complert les obligacions adquirides, de forma que corresponen a l'Estat les facultats de control consistents en la comprovació del compliment de les obligacions i el requeriment de devolució, si escau. Igual que en els casos anteriors, es responsabilitza un òrgan de l'Estat de l'execució d'un procediment identificat com a mer tràmit d'un procés de concessió d'ajuts. En aquest punt, resulta escaient recordar, com vam assenyalar en el DCGE 6/2015, de 14 de maig, que es tracta d'aspectes tots ells relacionats amb el control, que s'incardinen de forma natural en l'àmbit de les competències autonòmiques (STC 200/2009, de 28 de setembre, FJ 5, i 150/2012, de 5 de juliol, FJ 11).

– Finalment, analitzarem l'article 11.2, que designa el FES-CO₂ com a òrgan directament adquirent dels crèdits de carboni, exclouent-ne novament la intervenció de les comunitats autònomes. La sol·licitud de dictamen observa, sobre això, que les comunitats autònomes no reben la quantia del Fons perquè es manté sense territorialitzar. D'aquesta manera, l'Estat, a través dels tràmits esmentats, realitza la completa gestió de concessió de les subvencions a les empreses.

Així les coses, hem de treure novament a col·lació la STC 113/2013. S'hi declarava que el procediment de concessió és un aspecte propi de la gestió de les subvencions, que és de competència autonòmica, per la qual cosa que l'efectui l'Estat vulnera les competències de la Generalitat (FJ 8). De la mateixa manera, estimem que conculca les competències autonòmiques la referència exclusiva als òrgans estatals com a òrgans competents per a realitzar la tramitació dels ajuts (STC 113/2013, FJ 8).

Per tant, els articles 6, 7 (apts. 1, 2, 4, 5 i 6), 9 (apt. 1) i 11 (apt. 2) del RD 1007/2015, en la part que atribueixen facultats executives a òrgans estatals, amb exclusió de la Generalitat a qui, per contra, correspon la completa tramitació i concessió dels ajuts, així com també l'annex II, en establir un formulari únic de sol·licitud, vulneren les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient de l'article 144.1 EAC, en relació amb l'article 114.3 EAC.

4. La disposició final tercera autoritza afegir a l'annex I, per ordre ministerial, actuacions elegibles en el PIMA Empresa. Aquest annex descriu activitats que tendeixen a reduir la contaminació atmosfèrica a causa dels gasos d'efecte d'hivernacle, per una diversitat de vies, com ara la utilització d'energies renovables o actuacions d'eficiència energètica o de reducció d'emissions. Aquest annex no és discutit, tanmateix, per la sol·licitud, solament ho és la seva modificació governativa, mitjançant la inclusió d'altres actuacions «distintas a las relacionadas en el anexo 1».

Un cop analitzat el contingut de la disposició, aquesta, com la resta de preceptes examinats, se situa inequívocament en el marc de l'activitat de foment projectada sobre el medi ambient. Així doncs, en coherència amb el que ja hem expressat, correspon a l'Estat establir les actuacions que hagin de ser subvencionables en l'àmbit de les seves competències, en la mesura que es tracta d'un element essencial de la subvenció. El fet que la norma dictaminada determini que això es farà mitjançant una ordre ministerial no ha d'afectar *prima facie* les competències executives de la Generalitat que es projectin sobre aquestes actuacions.

En conseqüència, la disposició final tercera del RD 1007/2015 no vulnera les competències de la Generalitat.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. Els articles 6; 7.1, .2, .4, .5, .6; 9.1, i 11.2, en l'atribució que efectuen de facultats executives als òrgans estatals que s'hi esmenten, i l'annex II del Reial decret 1007/2015, de 6 de novembre, pel qual es regula l'adquisició, pel Fons de carboni per a una economia sostenible, de crèdits de carboni del Pla d'impuls al medi ambient en el sector de l'empresa «PIMA Empresa» per a la reducció de gasos d'efecte d'hivernacle en les seves instal·lacions, vulneren les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient de l'article 144.1 EAC, en relació amb l'article 114.3 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Segona. La disposició final tercera del Reial decret 1007/2015 no vulnera les competències de la Generalitat.

Adoptada per unanimitat.

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