



## STC 15/2018, de 22 de febrero de 2018

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

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### S E N T E N C I A

En el conflicto positivo de competencia núm. 1245-2012 interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 2 de marzo de 2012, el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, interpuso conflicto positivo de competencias contra los artículos 7.4, 8.2, 14, 15, y la disposición adicional única del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible, por estimar que en dichos preceptos se vulneran las competencias de la Generalitat en materia de medio ambiente, de acuerdo con la distribución constitucional (art. 149.1.23 CE) y estatutaria (art. 144.1, en relación con el art. 114.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC).

El Letrado autonómico, tras poner de manifiesto que el requerimiento de incompetencia fue contestado por el Consejo de Ministros de 3 de febrero de 2012 en

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

a) En relación con el objeto del presente conflicto, el Letrado autonómico comienza su escrito precisando que la impugnación se centra fundamentalmente en el artículo 7 del Real Decreto 1494/2011, titulado “Adquisición de reducciones verificadas de emisiones derivadas de proyectos ubicados en el territorio nacional” y, más concretamente, en la asignación de funciones (normativas y ejecutivas) que en su punto 4 se hace a favor del consejo rector y la comisión ejecutiva del fondo, en detrimento de su realización por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas en su respectivo territorio. En cuanto al resto de artículos impugnados, lo son en cuanto que recogen y aplican ese mismo criterio del artículo 7.4.

Tras destacar que el Real Decreto 1494/2011 se adopta en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible —que creó el denominado fondo para la compra de créditos de carbono con la doble finalidad de generar actividad económica baja en carbono y contribuir al cumplimiento de los objetivos sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España—, el Letrado precisa que este conflicto se refiere solamente a la regulación en dicho Real Decreto de la adquisición por parte del fondo de créditos de carbono que han de obtenerse en el territorio nacional conforme a lo previsto en su artículo 7 (a través de las llamadas reducciones verificadas de emisiones en proyectos realizados en España), y no a la adquisición de créditos internacionales de que trata el artículo 6 del mismo. Considera la Generalitat que son operaciones relacionadas pero distintas, lo que no solo justifica un tratamiento normativo diferente, sino también que la aplicación del orden competencial conduzca a la intervención de Administraciones distintas, la estatal y las autonómicas, de cara a la realización de las funciones ejecutivas pertinentes en cada caso. En consecuencia, la Generalitat de Cataluña reclama la intervención que considera que competencialmente le corresponde sobre la parte del fondo que se destina a la adquisición de reducciones verificadas de emisiones de carbono en proyectos ubicados en el territorio catalán y, por tanto, la territorialización de la parte del Fondo a que se refiere el artículo 7 del Real Decreto 1494/2011 para su gestión autonómica.

b) El Letrado autonómico, al exponer el contexto material y normativo en el que se enmarca el fondo, recuerda que la adquisición de créditos de carbono es uno de los instrumentos diseñados para conseguir la reducción de gases de efecto invernadero en la

atmósfera con el fin de contribuir al cumplimiento de los compromisos resultantes de los acuerdos internacionales adoptados en el seno del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, en particular en el protocolo hecho en Kioto el 11 de diciembre de 1997. En la amplia y compleja normativa sobre esta materia, el Letrado distingue entre “diferentes regímenes aplicables a los créditos de carbono”, destacando la singularidad de los créditos que tienen su origen en las reducciones verificadas de emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de proyectos ubicados en territorio español, regulados en el artículo 7 del Real Decreto en cuestión, los cuales tienen una función diferenciada en dicha disposición. El Letrado autonómico concluye por esta razón que, aunque estos créditos puedan computarse para valorar el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado español, no responden a operaciones de ámbito internacional, por lo que carecen de sentido los argumentos de que sólo el Estado puede gestionarlos.

Con carácter general, pone de manifiesto que la regulación del fondo no tiene como finalidad exclusiva la participación en el mercado del carbono, sino que además presenta una faceta que mira a potenciar la actividad empresarial medioambientalmente sostenible en España y que el planteamiento del funcionamiento del fondo responde a criterios totalmente centralizados, tanto en cuanto a la toma de las decisiones como a su gestión. Por otra parte, la disposición adicional única del Real Decreto 1949/2011, titulada “colaboración con las comunidades autónomas”, establece la forma y contenido con que la comisión de coordinación de políticas del cambio climático actuará como órgano de coordinación y colaboración entre la Administración general del Estado y las Comunidades Autónomas en lo que se refiere a las actuaciones del fondo; actuación que se concreta en recibir información y velar por la coherencia entre las actuaciones decididas por el fondo y las que, eventualmente, puedan decidir realizar las Comunidades Autónomas en esta misma materia, considerando este mecanismo insuficiente.

c) En relación con el marco competencial del presente conflicto, el Letrado autonómico encuadra las disposiciones en cuestión en el ámbito material relativo a la protección del medio ambiente. Así lo deduce tanto del objetivo declarado del fondo como de su adscripción a la Secretaría de Estado para el Cambio Climático. Además, la disposición final primera del propio Real Decreto 1494/2011, junto a otro, invoca como título competencial el del artículo 149.1.23 de la Constitución, según el cual corresponde al Estado la competencia sobre legislación básica sobre protección del medio ambiente. Cita al respecto

la jurisprudencia de este Tribunal según la cual existe el deber estatal de dejar un margen suficiente que permita el desarrollo legislativo por la normativa autonómica de las bases estatales, y la relacionada con el ejercicio autonómico de las funciones de ejecución (STC 102/1995, FFJJ 8 y 9), así como la jurisprudencia en la que se establece que “la supraterritorialidad de una actividad pública no representa, por si sola, un criterio atributivo de competencias” (SSTC 306/2000 FJ 8, y 194/2004, FJ 11). Por su parte la Generalitat de Cataluña ha asumido, según dispone el artículo 144.1 EAC, la competencia compartida en materia de medio ambiente, que incluye el desarrollo normativo y la ejecución, así como la competencia para establecer normas adicionales de protección. Asimismo, considera que las actuaciones del fondo presentan características propias de la actividad administrativa de fomento, y el artículo 114 EAC regula el ejercicio de esta actividad por la Generalitat en el marco de sus competencias. Sería aquí de aplicación lo dispuesto en el punto 3 de dicha disposición para el caso de competencias compartidas, no existiendo una competencia de fomento que pueda ejercerse al margen de la competencia material sobre el sector correspondiente, sino que el poder de gasto es un poder instrumental que ha de ejercerse dentro del marco del orden competencial.

En cuanto a la invocación adicional del artículo 149.1.25 CE, que atribuye al Estado las bases del régimen minero y energético, como fundamento de la regulación del fondo, concluye que del examen del contenido y sentido de esta norma se deriva la irrelevancia de dicho título.

d) Por lo que se refiere a la vulneración del orden competencial que se alega, con carácter general considera el Letrado autonómico que el artículo 91 de la Ley 2/2011 de economía sostenible, que crea el fondo y establece sus elementos esenciales, responde a la competencia estatal sobre normativa básica en materia de medio ambiente, sin que la previsión de la realización de funciones ejecutivas por los órganos estatales que en ella se mencionan viniera a significar invasión competencial alguna siempre que su actuación se circunscribiera a las operaciones de adquisición de créditos internacionales. Sin embargo, en el desarrollo de la habilitación legal operada mediante el Real Decreto 1494/2011, al regular la compra de las reducciones verificadas de emisiones no ha tenido suficientemente en cuenta el orden competencial y la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en esta materia, singularmente de las que les permiten un cierto desarrollo normativo de las bases estatales coherente con su propia política medioambiental, así como la realización de las

funciones ejecutivas, y entre ellas la de fomento de la actividad empresarial baja en emisiones de CO<sub>2</sub>, respecto de la gestión del fondo en su territorio.

Alega vulneración del orden competencial en un doble sentido. Por una parte, al no reconocerse una participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la adopción de las principales decisiones relativas a la distribución del fondo. Invoca a estos efectos el criterio establecido en la STC 68/1996 (FFJJ 10 y 11), donde se afirma, refiriéndose a la relación subvencional sobre una materia en la que concurre la competencia de los dos niveles de gobierno, que debe permitirse que las Comunidades Autónomas “intervengan de un modo relevante en la fijación de los criterios objetivos conforme a los cuales se distribuyen territorialmente las subvenciones”. Por otra, porque el respeto al orden competencial exige que la aplicación de los criterios básicos establecidos en la legislación estatal pueda ser concretada y modulada por las respectivas Comunidades Autónomas competentes y, a su vez, residenciar en sede autonómica la gestión de las operaciones que afecten a las reducciones verificadas de emisiones derivadas de proyectos ubicados en su respectivo territorio, previa territorialización de los fondos destinados a tal efecto. Esta gestión incluye el reconocimiento de las entidades independientes que deben verificar las reducciones de emisiones.

En relación con los recursos del fondo (se trata de un fondo de carácter público dotado fundamentalmente con las aportaciones que se consignan anualmente en los presupuestos generales del Estado, conforme al artículo 91.1 y 9 de la Ley de economía sostenible), invoca el Letrado la jurisprudencia de este Tribunal en relación con la facultad de gasto público del Estado, según la cual no constituye ningún título competencial autónomo que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que correspondan a las Comunidades Autónomas (SSTC 179/1985 y 13/1992, entre otras). Por ello, las Comunidades Autónomas no pueden quedar al margen de la distribución y gestión de un fondo público que beneficia a los operadores del sector privado por sus actuaciones en los sectores denominados “difusos” (los que no estando sujetos al régimen de comercio de derechos de emisión, son capaces de incidir en el medio ambiente, y afectan a ámbitos como la agricultura, el forestal, los residuos, el transporte y la vivienda, en los que resulta innegable la competencia material autonómica, en concurrencia con la de medio ambiente). Señala, a su vez, que ni el Real Decreto 1494/2011 ni en el escrito de respuesta previo se aportan argumentos que justifiquen la excepcionalidad de la gestión centralizada del fondo en cuanto a la adquisición de las

reducciones verificadas de emisiones, conforme a los criterios de este Tribunal Constitucional recogidos, entre otras, en la STC 13/1992, FJ 8 d), y en la STC 178/2011, FJ 5.

e) A partir de esas observaciones generales, el escrito de interposición aborda el análisis detallado de los preceptos del Real Decreto 1494/2011 a los que imputa vulneración del orden competencial en los términos que a continuación se resumen:

El Letrado centra la controversia en el punto 4 del artículo 7 del Real Decreto 1494/2011, en cuanto en su primer párrafo atribuye al consejo rector del fondo la determinación de las prioridades para la adquisición de reducciones verificadas de emisiones procedentes de este tipo de proyectos y que, a su juicio, vulnera el orden competencial en cuanto que se trata de una función de desarrollo normativo y concreción de los objetivos básicos del fondo, ya establecidos en el artículo 91 de la Ley 2/2011 y en el posterior Real Decreto 1494/2011 dictado para su desarrollo. Considera el Letrado que una ulterior concreción correspondería realizarla a los órganos autonómicos competentes para su territorio respectivo. La misma objeción hace al artículo 14.2 a), en el que se recoge esta atribución entre las funciones que corresponden al consejo rector, invocando en apoyo de su argumentación la jurisprudencia de este Tribunal sobre los requisitos materiales y formales en la determinación de lo básico en los supuestos de competencias compartidas (SSTC 178/2011 FJ 6, y 213/1994, FJ 10). En cuanto a lo dispuesto en el párrafo segundo del mismo artículo 7.4, considera que la vulneración del orden competencial se produce por asignar a los órganos estatales, el consejo rector o, en su caso, la comisión ejecutiva del fondo, la decisión de adquisición de créditos de carbono en forma de reducciones verificadas de emisiones, lo que incluye la gestión administrativa que ello comporta, funciones que por su naturaleza ejecutiva y alcance corresponden a los órganos autonómicos competentes para los proyectos a realizar en su respectivo territorio.

Por igual razón impugna los artículos 14.2 y 15.2 del Real Decreto 1494/2011, relativos a las funciones del consejo rector y de la comisión ejecutiva del fondo, respectivamente, donde se tratan por igual las operaciones relativas a la adquisición de créditos internacionales y a la adquisición de las reducciones verificadas de emisiones, residenciándose todas las funciones ejecutivas relativas a ambos tipos de operaciones en los órganos estatales, con lo que se impide su ejercicio por los órganos autonómicos en los supuestos de las reducciones verificadas de emisiones a que se refiere el artículo 7. Considera

que, dejando al margen las funciones típicas de organización del fondo a que se refieren las letras f), g) e i) del artículo 14.2, así como las letras c) y e) del artículo 15.2, las restantes funciones ejecutivas previstas en los artículos 14.2 y 15.2 del Real Decreto 1494/2011 sólo pueden corresponder a los órganos estatales cuando se refieran a las operaciones de adquisición de créditos de carbono internacionales de que trata el artículo 6, mientras que en los casos relativos a operaciones del artículo 7, deben corresponder a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas en las que dichos proyectos se ubiquen, y en el caso de Cataluña a la Generalitat.

Se impugna, asimismo, los artículos 14.1 y 15.1 del Real Decreto 1494/2011, que establecen la composición del consejo rector y de la comisión ejecutiva del fondo, respectivamente, los cuales prevén la posibilidad de que se invite a participar en sus reuniones, con voz pero sin voto, a otras personas, “en particular en las sesiones en las que se aborden cuestiones relacionadas con las operaciones previstas en el artículo 7”. Dicha impugnación se basa en que tales operaciones relativas a las reducciones verificadas de emisiones son de la competencia autonómica, no ha lugar a que sean abordadas en las reuniones de los referidos órganos estatales, ni la presencia en ellos de un representante autonómico sirve para salvar la citada irregularidad competencial, precisando que la participación que en el escrito de interposición se solicita en el fondo no se refiere a formar parte de sus órganos de gobierno ni a poder asistir como oyente a sus reuniones, sino a que las Comunidades Autónomas han de poder intervenir de forma eficiente y suficiente en orden a determinar la cuantía y los criterios de dicha territorialización (STC 68/1996), y disponer de su parte con autonomía.

En cuanto al artículo 8.2 considera el Letrado que el ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica en los supuestos del citado artículo 7 ha de incluir la función de reconocer a las entidades independientes que deben verificar las reducciones de emisiones en el territorio autonómico respectivo, de manera que la previsión del artículo 8.2 del Real Decreto 1494/2011 relativa a la habilitación de la comisión ejecutiva del fondo como reconocedora de entidades independientes para verificar la reducción de emisiones generadas por proyectos ubicados en el territorio nacional resulta contraria al orden de reparto competencial, tanto en materia de medio ambiente como, eventualmente, en materia de industria (arts. 144.1 y 139.1 EAC).

Por lo que se refiere a la Disposición adicional única, titulada “colaboración con las comunidades autónomas”, el Letrado autonómico argumenta que el papel de la comisión de coordinación de políticas de cambio climático queda reducida en dicha disposición a una mera función “velatoria”, de manera que sus previsiones resultan insuficientes e inadecuadas para que puedan entenderse respetuosas con el orden constitucional.

2. Mediante providencia de 17 de abril de 2012, el Pleno acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días pueda personarse en el proceso y formular alegaciones en los términos determinados por el artículo 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). Acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el Real Decreto 1494/2011 a los efectos de lo previsto en el artículo 61.2 LOTIC, y publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”. La publicación de la admisión a trámite del conflicto se realizó en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 101, de 27 de abril de 2012, y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya” núm. 6122 de 7 de mayo de 2012.

3. El 16 de mayo de 2012, la Abogacía del Estado, actuando en representación del Gobierno del Estado, presentó sus alegaciones en el Tribunal Constitucional solicitando que se dicte sentencia desestimatoria en el conflicto positivo de competencia planteado y declarando que las competencias controvertidas corresponden al Estado en atención a los razonamientos que a continuación se resumen:

a) Tras analizar el fundamento del Real Decreto y la naturaleza jurídica del fondo de carbono, destaca que se enmarca en el debate medioambiental suscitado a nivel mundial en relación con la emisión de gases de efecto invernadero y que el comercio de emisiones está previsto a nivel internacional por el Protocolo de Kioto y regulado por Directivas en la Unión Europea (Directivas 2003/87/CE, 2008/101/CE y 2009/29/CE), las cuales han sido transpuestas al ordenamiento jurídico interno por las Leyes 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, y 13/2010, de 5 de julio, por la que se modifica la anterior y se amplía el régimen general de comercio de derechos de emisión. Esta normativa ha creado así la figura de los “derechos de

emisión” como derecho subjetivo a emitir una tonelada equivalente de CO<sub>2</sub> desde instalaciones industriales o fabriles a las que se reconoce esta posibilidad mediante una decisión de la Administración estatal, que es la titular originaria de los derechos de emisión y, por lo tanto, de su asignación, enajenación, o cancelación. En este marco legal se encuadra el principal mercado de carbono por volumen y, en su ámbito, el Estado ejerce también competencias ejecutivas al amparo del artículo 149.1.23 y 13 (vid. disposición final segunda de la Ley 1/2005) que nunca han sido cuestionadas desde el punto de vista competencial por las Comunidades Autónomas.

b) El objeto final del fondo es el de ser una herramienta técnica para dar continuidad y agilidad a la participación española en los mercados de derechos de emisión de CO<sub>2</sub>, generando actividad económica baja en carbono y contribuyendo, mediante la adquisición de créditos de carbono, al cumplimiento de los objetivos sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España. Y si bien los créditos de carbono en forma de reducciones verificadas referidos en el artículo 7 del Real Decreto 1494/2011 presentan algunas diferencias respecto a los créditos de carbono internacionales (porque no tienen el mismo alcance territorial, no pueden recaer sobre las mismas instalaciones y no son compatibles entre sí en tanto en cuanto generarían una doble contabilidad prohibida por el sistema), los matices jurídicos que se pueden detectar entre ambos tipos de operaciones son significativamente menos relevantes que las semejanzas que los unen, dada la unidad de objeto, de objetivo perseguido y de mercado que se predicen de todas las operaciones sobre crédito de carbono.

c) El Real Decreto impugnado se funda en los mismos títulos, 149.1.23 y 25, en los que se basa el artículo 91 de la Ley de economía sostenible, por lo que “la coherencia de su esquema competencial es plena”. A la luz de la finalidad del fondo de carbono, que es la disminución de emisiones gases de efecto invernadero a la atmósfera, el título competencial prevalente de los dos expresamente citados por la norma legal de cobertura es el medioambiental (artículo 149.1.23 CE). La competencia estatal en materia medioambiental habilita al Estado a establecer los criterios normativos generales en la regulación del fondo de carbono para una economía sostenible como herramienta necesaria para la gestión medioambiental de los gases de efecto invernadero y, en este caso, por la concurrencia de competencias en materia de planificación general de la actividad económica, considera el Abogado del Estado que existe además la posibilidad de retener potestades ejecutivas,

aplicativas y organizativas que son imprescindibles para el cumplimiento de dichos criterios generales. Igual circunstancia se produce con la competencia estatal en materia energética, dado que las competencias de ordenación y dirección general de la economía han de actuarse de forma conjunta y armónica con ella, lo que habilita al Estado para articular previsiones de acciones o medidas singulares para alcanzar fines dentro de la ordenación del sector del comercio de emisión o de bonos o créditos de carbono (STC 197/1996, FJ 4).

d) El Abogado del Estado afirma, además, la relevancia en esta materia del título competencial derivado del artículo 149.1.13 CE pese a que dicho título no aparece invocado en el Real Decreto 1494/2011, cita a tales efectos la jurisprudencia de este Tribunal sobre indisponibilidad de las propias competencias del Estado, y la falta de toda relevancia en este proceso constitucional de los eventuales errores u omisiones que, en la correcta delimitación de los títulos competenciales prevalentes, hubiera podido cometer el legislador estatal (STC 233/1999). En este caso resulta de particular interés, a su juicio, la especial intensidad que presenta las bases dictadas por el Estado en materia de planificación general de la actividad económica, e invoca la doctrina constitucional según la cual las bases estatales pueden ostentar distinta extensión e intensidad según las materias (por todas, SSTC 235/1999, FJ 12, 206/2011, FJ 4; 1/2003, FJ 8; 148/2006, FJ 9; 31/2010, FJ 60, y 18/2011, FJ 9). Una de las posibles concreciones de esa mayor extensión e intensidad viene dada por la posibilidad excepcional de que las instituciones centrales dicten normas reglamentarias y actos de ejecución.

También argumenta que la adquisición de créditos de carbono, y su integración en los mercados internacionales de carbono en orden a la consecución de los objetivos nacionales que competen a España como sujeto obligado internacional, conlleva como consecuencia obligatoria que sea el Estado el que planifique y coordine esta actividad asumiendo el protagonismo que inexcusablemente le corresponde, sin perjuicio de la búsqueda de fórmulas de colaboración con las Comunidades Autónomas como las previstas por el Real Decreto 1494/2011 a través de la participación de éstas en órganos colegiados. A este respecto, uno de los principales objetivos a los que ha de hacer frente el Estado al implementar mecanismos de mercado que permitan tener una incidencia eficiente en la lucha contra el cambio climático, es el de asegurar que las reducciones de emisiones se produzcan allí donde el coste económico sea menor, donde económicamente resulte más eficiente. Es fundamental, además, que el modo en que se calculen las reducciones de emisiones o el valor que se dé a las mismas sea

idéntico en todo el territorio. De otro modo, podrían generarse diferencias injustificadas entre créditos análogos, quebrando la unidad de mercado (de los mercados de carbono, en este caso) e introduciendo distorsiones en la competencia. Estos principios, que informan el conjunto de las actuaciones de las Administraciones públicas en relación con los mercados de carbono, tal y como se desprende de la normativa comunitaria y de la transposición de las directivas comunitarias al ordenamiento jurídico español, deben ser igualmente de plena aplicación en el caso de las reducciones verificadas de emisiones generadas por proyectos desarrollados en España.

Destaca el Abogado del Estado, por otra parte, que la reflexión que realiza el Letrado de la Generalitat de Cataluña sobre la aplicación por asimilación al mercado de carbono, vía reducciones de emisiones en proyectos ubicados en territorio nacional, de la construcción competencial sobre las técnicas subvencionales y su territorialización a los efectos de su gestión es inasumible en este caso porque expresamente el ordenamiento lo prohíbe; el artículo 7.5 del Real Decreto 1494/2011 dispone que la adquisición de reducciones verificadas de emisiones no puede suponer subvención.

En cuanto a la concurrencia del título competencial del artículo 149.1.13 CE con otros títulos sectoriales, como el del artículo 149.1.25 (energía), el Abogado del Estado cita la doctrina de este Tribunal según la cual no puede atribuirse al criterio de prevalencia del más específico “un valor absoluto” (STC 197/1996 FJ 4), y en la que afirma que de la competencia estatal de dirección general de la economía forman parte, en cuanto la misma pueda recaer sobre sectores específicos —como el petrolero—, “no sólo las genéricas competencias relativas a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sino también las más específicas de ordenación del sector energético, referentes a las bases del régimen del mismo” (SSTC 197/1996, FJ 4 a); y 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 5). Recuerda, por último, que ya desde sus primeras sentencias el Tribunal Constitucional destacó la trascendencia de la política energética como factor de las “medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional”, y como requisito para la “unicidad del orden económico nacional”, que según la STC 1/1982, FJ 1, es “presupuesto necesaria para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores”.

e) Finalmente, pone de relieve que los artículos del Reglamento objeto de la impugnación son puramente organizativos: tanto el artículo 7.4 —que regula las funciones del consejo rector y de la comisión ejecutiva del fondo—; como el artículo 8.2 que establece las competencias del consejo rector y de la comisión ejecutiva del fondo para establecer los procesos de certificación de reducciones; como los artículos 14.1 y 15.1 que regulan la composición del consejo rector y de la comisión ejecutiva del fondo; como, finalmente, la disposición adicional única que establece las relaciones entre el consejo rector del fondo y la comisión de coordinación de políticas de cambio climático. Suponen una manifestación de la potestad de autoorganización del Estado y no modifican ni desarrollan competencias constitucionales. Argumenta, por otra parte, que la estructura organizativa desarrollada por el Real Decreto 1494/2011 en los preceptos que son objeto del conflicto es respetuosa con la doctrina de la STC 31/2010 recaída en relación con el artículo 174.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en cuanto a la participación de la Comunidad Autónoma en las instituciones, organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que pueden afectar a las competencias autonómicas (FJ 111). En definitiva, el Abogado del Estado concluye que los preceptos impugnados han sido dictados en el marco de las competencias estatales recogidas en el artículo 149.1.13, 23 y 25 CE y que se respetan en ellos los principios de cooperación y colaboración con las Comunidades Autónomas.

4. Por providencia de 20 de febrero de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con los artículos 7.4, 8.2, 14 y 15, y la disposición adicional única del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes de esta Sentencia, la Generalitat estima que dichos preceptos vulneran sus competencias en materia de medio ambiente, de acuerdo con la distribución constitucional (art. 149.1.23 CE) y estatutaria (art. 144.1 en relación con el artículo 114.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC). En concreto, sostiene que el artículo 7.4 es contrario a dicho orden competencial por atribuir al consejo

rector del fondo la determinación de las prioridades para la adquisición de créditos de reducciones verificadas de emisiones procedentes de proyectos ubicados en el territorio nacional, en cuanto que lo considera una función de desarrollo normativo y de concreción de objetivos básicos en materia de medio ambiente que correspondería a la Generalitat. La misma objeción hace al artículo 14.2 a), en el que se recoge esta atribución entre las funciones que corresponden al consejo rector. La Generalitat considera, por otra parte, que el párrafo segundo del artículo 7.4 vulnera el artículo 144.1 EAC en relación con el art. 114.3 EAC al asignar a los órganos del fondo (el consejo rector y la comisión ejecutiva) la decisión de adquisición de créditos de carbono derivadas de este tipo de proyectos, lo que supone funciones de naturaleza ejecutiva que corresponden a los órganos autonómicos competentes para los proyectos a realizar en su respectivo territorio. Por igual razón impugna los artículos 14.2 y 15.2 relativos a las funciones de los órganos del fondo, y de forma conexa los artículos 14.1 y 15.1 relativos a la composición de dichos órganos. Alega, en definitiva, que el funcionamiento del fondo responde a criterios totalmente centralizados, tanto en cuanto a la toma de las decisiones como a su gestión, que vulneran las citadas competencias de la Generalitat de Cataluña e ignoran la doctrina constitucional recaída en relación con el poder de gasto del Estado (singularmente, la STC 13/1992, de 6 de febrero). Por otra parte, considera que el artículo 8.2, que habilita a la comisión ejecutiva del fondo a reconocer entidades independientes para verificar la reducción de emisiones generadas por proyectos ubicados en el territorio nacional, vulnera el reparto competencial, tanto en materia de medio ambiente como, eventualmente, en materia de industria (arts. 144.1 y 139.1 EAC). Por lo que se refiere a la disposición adicional única, considera insuficiente la coordinación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que se establece a través de la comisión de coordinación de políticas del cambio climático en lo que se refiere a las actuaciones del fondo.

Por su parte, el Abogado del Estado sostiene que los preceptos impugnados han sido dictados en el marco de las competencias estatales recogidas en el artículo 149.1.13, 23 y 25 CE, y que se respeta en ellos los principios de cooperación y colaboración con las Comunidades Autónomas.

2. Tratándose de una controversia competencial la primera cuestión a dilucidar es la relativa al encuadramiento de las disposiciones discutidas en el sistema material de distribución de competencias.

A tales efectos, y puesto que el objeto de nuestro enjuiciamiento lo constituyen la regulación y gestión de un fondo que está dotado con las aportaciones que anualmente se consignan en los presupuestos generales del Estado, y que entre sus fines está el de impulsar la actividad de las empresas en los sectores asociados a la lucha contra el cambio climático mediante la adquisición de créditos de carbono, será preciso tomar en consideración la doctrina de este Tribunal sobre el ejercicio por el Estado de su poder de gasto. Como reiteramos en la STC 13/1992 (FJ 7) “el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del capítulo III del título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica”. Pero, aun reconociendo el señorío del Estado sobre su presupuesto, este Tribunal ha señalado que ello no excusa que deba ajustarse al orden constitucional de competencias tanto en la programación como en la ejecución de ese gasto, lo que nos obliga, en definitiva, a estar a la regulación de este fondo, al objeto de precisar si las condiciones previstas para la gestión del mismo se encuadran dentro de los límites de los títulos competenciales que amparan la intervención estatal o, al contrario, van más allá del alcance de dichos títulos, invadiendo las competencias autonómicas sobre la materia, lo que significaría “no sólo alterar el sistema competencial, sino también distorsionar la autonomía financiera que para el ejercicio de sus competencias a las Comunidades Autónomas reconoce el art. 156.1 CE” (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 15).

Para realizar esta operación de delimitación competencial en el presente conflicto hay que tener en cuenta, a su vez, nuestra doctrina recordada entre otras por la STC 53/2017, de 15 de junio, FJ 2, según la cual “cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5, con cita de las SSTC 252/1988, de 20 de diciembre, y 13/1989, de 26 de enero)”; asimismo, si bien hemos señalado “como criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más

genérica (así, en SSTC 87/1987, FJ 2, y 69/1988, FJ 4) ... a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto (STC 213/1988, FJ 3) ... ya que en ciertos sectores, las competencias específicas y las generales ‘han de ejercerse conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso’” (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4). A esto se añade, además, que los eventuales errores u omisiones que, en la correcta delimitación de los títulos competenciales prevalentes, hubiera podido cometer el legislador estatal, carecen de toda relevancia en este proceso constitucional, tal y como ha puesto de manifiesto este Tribunal (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 4; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4, y 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 7, entre otras).

Por otra parte, dado que las disposiciones en cuestión están vinculadas al cumplimiento de compromisos internacionales y comunitarios, hemos de tener en cuenta también la jurisprudencia de este Tribunal según la cual “el Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los convenios y tratados internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo”(SSTC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2; 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1, y 148/1998, de 2 de julio, FJ 4). Si bien, conforme a las mismas sentencias (cuya doctrina se recuerda en la STC 141/2016, de 21 de julio, FJ 3 y las allí citadas), “tampoco cabe ignorar ‘la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 CE’ (SSTC 252/1988, FJ 2) ... esto es, para adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el cumplimiento de las resoluciones de los organismos internacionales en cuyo favor se han cedido competencias (del Derecho derivado europeo, en lo que ahora interesa), función que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar. De ahí que sea imprescindible una interpretación sistemática de todos estos preceptos, lo que, máxime en materias de competencia compartidas o concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, obliga a articular el ejercicio de las competencias propias de uno y otras de modo tal que ‘sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos les atribuye ni echen cargas innecesarias sobre los administrados’” (SSTC 252/1988, FJ 2; 79/1992, FJ 1, y 148/1998, FJ 4).

3. Para una mejor comprensión del objeto y alcance de esta controversia, resulta procedente examinar de forma sucinta el sentido y finalidad de las disposiciones que originan este conflicto a la luz del contexto normativo en el que se adoptan y, en particular, en el marco de las normas internacionales y comunitarias de las que se derivan las obligaciones de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para España, como Estado parte del Convenio Marco de cambio climático y del Protocolo de Kioto, y Estado miembro de la Unión Europea.

La adquisición de créditos de carbono, definidos en el artículo 2.3 del Real Decreto 1494/2011 como “unidades susceptibles de transmisión que representen una tonelada de dióxido de carbono equivalente”, es uno de los instrumentos económicos diseñados para cumplir con los compromisos de reducción de gases de efecto invernadero asumidos en el seno del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y, en particular, en el Protocolo hecho en Kioto el 11 de diciembre de 1997. Los Estados han de cumplir dichos compromisos fundamentalmente a través de políticas y medidas domésticas de reducción de emisiones en su propio territorio, si bien el protocolo de Kioto prevé también que puedan acudir a los llamados mecanismos de flexibilidad para alcanzar parte de sus metas. Se trata de mecanismos de mercado que fomentan la reducción de los gases de efecto invernadero allí donde sea más eficiente la inversión y entre los que destaca: a) el comercio de los derechos de emisión (art. 17 del protocolo); b) el mecanismo para un desarrollo limpio (art. 12 del protocolo), que permite que un país desarrollado que haya asumido el compromiso de reducir o limitar las emisiones (parte del anexo B del protocolo) ponga en práctica proyectos de reducción de las emisiones en países en desarrollo a través de los cuales puede conseguir créditos por reducciones certificadas de las emisiones, y c) el mecanismo de “aplicación conjunta” (art. 6 del protocolo), que permite que un país que se haya comprometido a reducir o limitar sus emisiones (parte del anexo B) gane unidades de reducción de las emisiones generadas en un proyecto de reducción o eliminación de las emisiones de otra parte del anexo B. Los dos últimos, son los denominados mecanismos basados en proyectos, debido a que las unidades de reducción de las emisiones resultan de la inversión en proyectos encaminados a tal fin.

La Unión Europea, que es también parte firmante del Protocolo de Kioto, acordó dar cumplimiento a los compromisos impuestos por el apartado primero del artículo 3 del mismo de forma conjunta en sus Estados miembros, conforme permite su artículo 4. La acción de la

Unión Europea dirigida a cumplir con el Protocolo de Kioto se ha articulado mediante diversos instrumentos de Derecho derivado, entre los que destaca la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, y sus posteriores modificaciones y actos de ejecución, a través de los cuales se ha puesto en funcionamiento el llamado mercado europeo de derechos de emisión, que se aplica a las categorías de actividades e instalaciones de los Estados miembros que están expresamente recogidas en el anexo I de dicha Directiva. Fuera de su ámbito de aplicación quedan los llamados sectores difusos: las instalaciones y actividades en ámbitos materiales como la agricultura, el forestal, los residuos, el transporte, la vivienda, etc. en relación con los cuales es especialmente relevante la Decisión núm. 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020, en la que se produce el reparto de los objetivos anuales vinculantes de emisiones de gases de efecto invernadero para cada país de la Unión Europea para el período 2013-2020. Estos objetivos se refieren a las emisiones de la mayor parte de los sectores no incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea, e implica que los Estados miembros han de aplicar políticas y medidas adicionales para limitar aún más las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de fuentes no reguladas por la Directiva 2003/87/CE en sus territorios.

La Directiva 2003/87/CE fue transpuesta al ordenamiento interno por la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, dictada con carácter básico al amparo del artículo 149.1.13 y 23 CE, y que posteriormente ha sido modificada por la Ley 13/2010, de 5 de julio, para adaptarla a las Directivas 2008/101/CE y 2009/29/CE. En desarrollo de la misma, y sobre la base de los mismos títulos competenciales, se dictó el Real Decreto 1264/2005, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del registro nacional de derechos de emisión, y el Real Decreto 1315/2005, de 4 de noviembre, por el que se establecen las bases de los sistemas de seguimiento y verificación de emisiones de gases de efecto invernadero en las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005. Asimismo, la ya citada Ley 1/2005 previó, en su disposición adicional quinta, la futura articulación de “un mecanismo para la expedición de derechos de emisión o créditos en relación con proyectos ubicados en el territorio nacional para reducir emisiones de gases de efecto invernadero

procedentes de actividades que no están sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión”.

Con el artículo 91 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, se creó finalmente el denominado fondo para la compra de créditos de carbono, como uno de los instrumentos necesarios para avanzar hacia un desarrollo económico sostenible, con el doble objeto de “generar actividad económica baja en carbono” y “contribuir al cumplimiento de los objetivos sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España mediante actuaciones de ámbito nacional”, y en relación con el cual su exposición de motivos precisa que “está destinado a ser una herramienta de apoyo a la transformación del sistema productivo español en un modelo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero, impulsando la actividad de las empresas en los sectores asociados a la lucha contra el cambio climático mediante la adquisición de créditos de carbono, contribuyendo de este modo al cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España”. Dicho artículo define los elementos esenciales que determinan la organización y funcionamiento del fondo, autorizándose al Consejo de Ministros para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de esta Ley (disposición final quincuagésima novena). Dicha disposición fue impugnada, en el marco del recurso de inconstitucionalidad 6642/2011 interpuesto por el Gobierno de Canarias contra diversos artículos de la Ley 2/2011, por vulnerar las competencias autonómicas en materia de protección del medio ambiente. Tras constatar que esta norma se dicta amparada por los títulos competenciales estatales reconocidos en los apartados 13, 23 y 25 CE del artículo 149.1 (disposición final primera de la Ley de economía sostenible), y que la impugnación se dirigía contra la falta de previsión de participación autonómica en la titularidad y administración del fondo, el Tribunal ha declarado en la STC 91/2017, de 6 de julio, FJ 9, que el artículo 91 “no excluye la participación autonómica. Su apartado 8 remite expresamente al posterior desarrollo reglamentario la composición del órgano colegiado responsable de la administración del fondo. Estamos así ante una impugnación preventiva o hipotética, vedada en nuestra doctrina (por todas, SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8, y 195/2012, de 31 de octubre, FJ 4), en tanto se adelanta a un desarrollo reglamentario legalmente previsto, en cuya virtud se debe regular la composición del órgano colegiado. Por tanto, nada impide que el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias, regule la participación de las Comunidades Autónomas (como, de hecho, así ha sido, en el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible, incluyendo en su consejo

rector un representante de las Comunidades Autónomas [artículo 14 c) 6)] e instrumentando la coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas (disposición adicional única) ... Por ello, de existir la vulneración competencial que se denuncia, sería, en todo caso, predicable del desarrollo reglamentario y no de la previsión legal que ahora examinamos, de suerte que la impugnación resulta, en este momento, preventiva”.

El Real Decreto 1494/2011 se adopta, en efecto, para desarrollar y dar concreción a lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 2/2011. Su capítulo I contiene una serie de disposiciones generales entre las que se encuentran las relativas a los objetivos del fondo. Su artículo 2.2 reproduce, en relación con su objeto, lo dispuesto por el artículo 91.1 de la Ley de economía sostenible al que ya hemos hecho referencia. Conforme a su artículo 3, se configura como una entidad sin personalidad jurídica integrada en el sector público estatal en los términos del artículo 2.2 de la Ley 47/2003 general presupuestaria. El capítulo II contiene las normas que rigen las operaciones del fondo. En dicho capítulo se regula tanto la “adquisición de créditos internacionales” al amparo de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto (art. 6), como la adquisición de créditos en forma de reducciones verificadas de emisiones en el ámbito de las actividades e instalaciones en el territorio nacional de los sectores no incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (art. 7), objeto central de este conflicto; ambos con el objeto común de atender los compromisos internacionales y comunitarios de España a través de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Se establecen, asimismo, reglas relativas a la certificación de las reducciones de emisión para cada caso (art. 8). El capítulo III está dedicado a los aspectos organizativos del fondo.

Tal y como se explica en su exposición de motivos, “con la creación de este fondo, el Gobierno de España, al igual que otros países de la Unión Europea, se dota de un instrumento de gran utilidad para dar continuidad a su participación en los mercados de carbono”, al tiempo que “está destinado a ser una herramienta de apoyo a la transformación del sistema productivo español en un modelo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero, impulsando la actividad de las empresas en los sectores asociados a la lucha contra el cambio climático, mediante la adquisición de créditos de carbono, contribuyendo de este modo al cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones asumidos por España”.

Como instrumento “dirigido a facilitar al Estado su participación en los mercados de carbono”, el fondo podrá efectuar cualquiera de las operaciones jurídicas que se dan de manera habitual en dichos mercados, tanto de adquisición como de enajenación, a través de cualquier negocio jurídico válido en Derecho (art. 5). Esta es la perspectiva que prima en el caso de la adquisición de los créditos internacionales previstos en el artículo 6 del Real Decreto.

Como “herramienta de apoyo a la transformación del sistema productivo español en un modelo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero”, funciona a este respecto como un mecanismo basado en proyectos que han de cumplir las condiciones específicas establecidas en el artículo 7 para que las reducciones de gases de efecto invernadero que produzcan sean susceptibles de ser adquiridas por el fondo. Se trata de una medida cuyo contenido y objetivo prioritario se dirige a incidir en el modelo de desarrollo económico e impulsar así la reducción de emisiones en los llamados sectores difusos en el territorio español. A tales efectos se exige, en particular, que se trate de reducciones adicionales a las derivadas de las exigencias ambientales y energéticas establecidas en la legislación ya vigente; que no puedan ser empleadas por las instalaciones sometidas a las obligaciones de entrega de derechos de emisión de la Ley 1/2005; y que no puedan ser reconocidos como proyectos de aplicación conjunta, debiendo contribuir en todo caso al cumplimiento de los objetivos cuantificados de limitación o reducción de emisiones asumidos por España “mediante el logro de reducciones que tengan reflejo en el Inventario de Gases de Efecto Invernadero” (art. 7.1). A lo que se suma que no puedan generar créditos susceptibles de entrega en ningún sistema vinculante de comercio de derechos de emisión (art. 7.2). La decisión de adquisición por el fondo tiene que responder, a su vez, a los criterios establecidos en el artículo 7.4 dirigidos a garantizar el mayor impacto posible de cada adquisición en la consecución de sus objetivos. Todo ello teniendo en cuenta que, conforme al protocolo de Kioto, los mecanismos de flexibilidad que permiten la adquisición de créditos de carbono fruto de la reducción de emisiones en otros países o su comercio, y a los que se refiere el artículo 6 del Real Decreto, se conciben como complementarios a las medidas de acción interna.

En definitiva, a raíz del protocolo de Kioto, del Derecho de la Unión Europea, y de los instrumentos que se han articulado en España en cumplimiento de los mismos para luchar contra el cambio climático, se está promoviendo una nueva realidad económica en la que los derechos de emisiones y los créditos de carbono transmisibles son instrumentos de mercado

que tienen por objeto impulsar la reducción de gases efecto invernadero de una forma eficaz y económicamente eficiente, tal y como se reconoce en el séptimo programa general de acción de la Unión en materia de medio ambiente, en donde la lucha contra el cambio climático se establece entre sus objetivos prioritarios [art. 2 b) de la Decisión 1386/2013/UE del Parlamento y del Consejo de 20 de noviembre de 2013, relativa al programa general de acción de la Unión en materia de medio ambiente hasta 2020 “vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”], y se ha puesto de relieve en la Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de Septiembre de 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, en donde se establece como objetivo de desarrollo sostenible núm. 13 “adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”.

4. A la vista de lo expuesto, resulta evidente que el fondo atiende simultáneamente al doble objeto de, por una parte, “generar actividad económica baja en carbono” y, por otra, “contribuir al cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España mediante la adquisición de créditos de carbono, promoviendo actuaciones de ámbito nacional” (art. 2.2. del Real Decreto 1494/2011). Y si bien las dos partes de este proceso coinciden en destacar que el fondo responde conjuntamente a estas dos finalidades específicas, discrepan al caracterizar el área o segmento de la actividad pública en el que se sitúa: para la Generalitat de Cataluña resulta claro que esta norma se enmarca en el ámbito material relativo a la protección del medio ambiente; para el Abogado del Estado, por su parte, si bien considera que por la finalidad del fondo sus disposiciones han de encuadrarse en la competencia que al Estado atribuye en materia de medio ambiente en el artículo 149.1.23 CE, y que este es el título competencial prevalente de los dos citados por la norma, destaca también la relevancia que en esta materia tiene, además, el título competencial derivado del artículo 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) pese a no aparecer invocado en la norma. Argumenta que la competencia estatal en materia medio ambiental habilita al Estado a establecer los criterios normativos generales en la regulación del fondo de carbono para una economía sostenible y, por la concurrencia de competencias en materia de planificación general de la actividad económica, también puede retener potestades ejecutivas y organizativas que son imprescindibles para el cumplimiento de dichos preceptos. Añadiendo que igual circunstancia se produce en relación con la competencia estatal en materia energética, dado que las

competencias de ordenación y dirección general de la economía han de actuarse de forma conjunta y armónica con ella.

Para dirimir esta cuestión, hay que tener en cuenta que la orientación del sistema productivo español hacia un modelo hipocarbónico se configura como uno de los dos fines primordiales del fondo de carbono para una economía sostenible, y que confluye con el de la consecución de los objetivos asumidos por España de reducción de emisiones a la atmósfera de gases de efecto invernadero. Se evidencia así la interdependencia de la política económica y de la política ambiental para alcanzar el objetivo de desarrollo sostenible, en el que el crecimiento económico, protección del medio ambiente y cohesión social deben ir de la mano, tal y como se plasmó ya en la Declaración adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992 y se ha consagrado en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE); y así se deriva también de una interpretación de nuestra Constitución en la que se integre adecuadamente el mandato del artículo 45 CE —“los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”-, en las disposiciones de la misma relacionadas con la economía como es el caso, por ejemplo, del artículo 130 CE —modernización y desarrollo de todos los sectores económicos—, o del artículo 132 CE —planificación de la economía general—.

5. Una vez identificado que el fondo actúa en un área de acción pública en la que confluyen la ordenación de la economía y la protección del medio ambiente, procede a continuación encuadrar las normas impugnadas en el marco competencial vigente.

La disposición final primera del Real Decreto se remite indistintamente a los títulos competenciales reconocidos al Estado en el artículo 149.1.23 y 25 (legislación básica sobre protección al medio ambiente y bases de régimen minero y energético, respectivamente). Sin embargo, del objeto del fondo —en los términos que establece el artículo 91 de la Ley de economía sostenible— se infiere, tal y como ya se ha analizado, que en su regulación convergen las competencias en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE), y las de ordenación de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), pese a no haber sido invocado dicho título competencial en la citada norma reglamentaria. Ello sin olvidar las conexiones existentes en materia de energía (art. 149.1.25 CE).

Procede examinar, en primer lugar, en qué medida las disposiciones impugnadas tienen vinculación con la materia de energía, para valorar si el apartado 25 del artículo 149.1 CE, que otorga al Estado competencia exclusiva para establecer las bases del régimen minero y energético, es relevante en este caso a la hora de proceder al encuadre competencial. El Real Decreto 1494/2011 contiene algunas previsiones en materia de energía; en concreto, la exposición de motivos recuerda que, conforme a la Ley 2/2011 de economía sostenible, “la acción de los poderes públicos deben guiarse por principios como la promoción de energías limpias ... y el ahorro y eficiencia energética”. En su articulado, tan solo el artículo 6 hace referencia expresa a esta materia para dar prioridad, en la “adquisición de créditos internacionales”, a proyectos de eficiencia energética y energías renovables, entre otros, conforme lo dispuesto en el artículo 91.2 de la Ley de economía sostenible.

Este Tribunal ha analizado ya, en diversas ocasiones, la interrelación del apartado 25 con el apartado 13 del artículo 149.1 CE en el ámbito de las energías renovables, declarando en particular que “las subvenciones cuya finalidad principal es el fomento del uso de la energía solar mediante el apoyo a la inversión dirigida a la implantación de instalaciones que utilicen energía de dicha procedencia, deben incardinarse en la materia ‘régimen energético’ por ser ésta la más directamente afectada” (SSTC 136/2009, FJ 2, y 33/2014, FJ 8). Sin embargo, en lo que se refiere a las disposiciones en las que se centra este conflicto —sobre la adquisición de créditos de carbono derivadas de proyectos desarrollados en España—, hay que tener en cuenta que afectan a una realidad compleja en la que están presentes diversos sectores económicos y confluyen varios ámbitos de actividad pública: como ya hemos visto, tiene por objeto promover actividad económica baja en carbono en los sectores asociados a la lucha contra el cambio climático (en particular en los denominados sectores difusos como la agricultura, el forestal, los residuos, el transporte, o la vivienda), al tiempo que contribuye al cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones asumidos por España. Ciertamente, el objetivo del fondo tiene indiscutibles conexiones con las opciones y usos energéticos en cada uno de dichos sectores, pero su objeto y finalidad rebasa el de fomento de las energías renovables, o de ahorro y eficiencia energética, no proporcionando por ello el artículo 149.1.25 CE un fundamento suficiente a estas disposiciones. Además, a los efectos de encuadramiento competencial, la regulación de la adquisición de créditos de carbono derivados de proyectos desarrollados en España con la finalidad de contribuir al cumplimiento de los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero asumidos por nuestro Estado

tiene una conexión más directa con la protección del medio ambiente y con la ordenación o dirección general de la economía, sobre el que el artículo 149.1.23 y 13 CE reconoce competencias al Estado, y ello sin perjuicio de que, conforme a nuestra jurisprudencia, este último título “debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico” (por todas STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 8) y de que “[l]as competencias de ordenación o dirección general de la economía —entre las que han de encuadrarse las relativas a planificación, de un lado, y, de otro, las de ordenación de concretos sectores económicos, entre los que se cuenta el energético y, dentro de éste, el subsector del petróleo [o gasístico]— han de ejercerse conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso” (STC 197/1996, FJ 4; reiterada en SSTC 223/2000, FJ 5, y 135/2012, FJ 2; 8/2013, FJ 3, y 106/2014, FJ 4, entre otras).

La confluencia de estos dos títulos competenciales, en materia de medio ambiente y economía, resulta esencial para la concreción del principio de desarrollo sostenible, en la lucha contra el cambio climático a través de actuaciones que impulsen modelos de actividad económica baja en carbono en España. Ambos se caracterizan, además, por su carácter transversal: pueden proyectarse sobre competencias sectoriales que una Comunidad Autónoma haya asumido incluso como exclusivas en su Estatuto (así, en relación con el art. 149.1.13 en la STC 74/2014, de 8 de mayo, FJ 3, y las allí citadas; y en relación con el art. 149.1.23, en la STC 102/2013 y las allí citadas).

Dado que las previsiones del Real Decreto 1494/2011 encuentran su principal acomodo, en principio, en los ámbitos materiales de medio ambiente y economía, y que estamos ante un instrumento de gestión, la cuestión de fondo a dilucidar es si la competencia autonómica invocada puede resultar limitada en este caso por cualquiera de los títulos competenciales relevantes para dar cobertura competencial al Real Decreto impugnado, no sin antes advertir que el hecho de que la disposición final primera del Real Decreto 1494/2011 no invoque el artículo 149.1.13 como título competencial no obsta, como alega el Abogado del Estado, para que dicho título pueda en su caso enmarcar también la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, puesto que “las competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las Comunidades Autónomas” y “operan *ope Constitutionis*, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas” o de que éstos incurran en una eventual

“selección errónea del título que, por otra parte, en modo alguno puede vincular a este Tribunal” (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 7, y las allí citadas).

Procede así examinar a continuación, y por separado, el alcance que según nuestra doctrina tienen dichos títulos competenciales, con especial atención a su relación con las competencias autonómicas invocadas, los arts. 144.1 EAC (la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección) y 114.3 EAC (actividad de fomento en las materias de competencias compartidas), para realizar después al encuadre y análisis preciso de cada disposición del real decreto en cuestión.

Comenzando por el sistema de distribución competencial que se deriva de las previsiones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña en materia de medio ambiente, este se traduce en que, conforme al artículo 149.1.23 CE, el Estado tiene competencia para dictar la “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña “la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección” (art. 144.1 EAC), las “competencias ejecutivas” (art. 112 EAC), y, en relación con la actividad de fomento a través de subvenciones, “precisar normativamente los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, así como completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión” (art. 114.3 EAC).

En cuanto a los criterios específicos de orden material que este Tribunal ha destacado como característicos de la legislación básica en este ámbito, baste con reproducir aquí en sus elementos esenciales la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5:

“El primero de estos criterios se concreta en que ‘en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 [FJ 1 D) in fine] de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con

competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido' (STC 102/1995, FJ 8).

El segundo criterio consiste en 'que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989. No son, por tanto, lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, las piedras de toque para calificarla como básica, o no, sino su propia condición de tal a la luz de lo ya dicho' (STC 102/1995, FJ 9).

El tercer criterio a tener en cuenta ... es el relativo al alcance de la 'afectación transversal' que las directrices básicas medioambientales pueden tener, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas (ordenación del territorio, caza, pesca fluvial y lacustre, pesca en aguas interiores, marisqueo, turismo, ocio y tiempo libre, desarrollo comunitario e investigación, entre otras)".

En cuanto a los requisitos de orden formal, este Tribunal también ha declarado que la legislación básica "habrá de ser, en principio, un conjunto de normas legales, aun cuando también resulten admisibles —con carácter excepcional, sin embargo— las procedentes de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 CE), siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas" (por todas, STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8). Asimismo, admite que el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, incluidas funciones ejecutivas, "solución ciertamente excepcional a la cual sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su

atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de [armonizar] intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad” (SSTC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4; 102/1995, FJ 8; 33/2005, de 17 de febrero, FJ 6, y 101/2005, de 20 de abril, FJ 5 entre otras).

Por lo que se refiere al artículo 149.1.13 CE, esta regla competencial ha sido objeto de una exhaustiva interpretación por este Tribunal, habiendo fijado una doctrina que se recoge, entre otras, en la STC 141/2014, FJ 5, en donde afirmamos que “el artículo 149.1.13 CE atribuye al Estado las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica; esto es, una competencia para ‘la ordenación general de la economía’ que ‘responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos’ (STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2). Se trata, pues, de una regla de carácter transversal en el orden económico que responde a la ‘necesaria coherencia de la política económica’ y que ‘exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores’ (STC 186/1988, FJ 2). Esta competencia estatal alcanza, además, no sólo a las bases, sino también a la coordinación, correspondiéndole al Estado ‘una facultad que presupone lógicamente la existencia de competencias autonómicas ... que deben ser respetadas, y con la que se persigue, en esencia, la integración de las diversas partes del sistema en el conjunto del mismo mediante la adopción por el Estado de medios y sistemas de relación, bien tras la correspondiente intervención económica bien incluso de carácter preventivo, para asegurar la información recíproca, la homogeneidad técnica en ciertos aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias’ (por todas, STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4). En esta línea, hemos insistido reiteradamente en que el art. 149.1.13 CE, como regla de carácter transversal en el orden económico, se proyecta sobre los distintos sectores de la economía, pero con el importante matiz de que las normas estatales dictadas al amparo de este título pueden fijar ‘las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector’ (por

todas, STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 4). De lo cual deriva que no toda medida, por el mero hecho de tener incidencia económica, puede incardinarse en este título, siendo necesario que tenga ‘una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico’ (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5, entre otras muchas)”.

Finalmente, debemos tomar en consideración, asimismo, el principio de integración de los fines de protección del medio ambiente en todos los ámbitos de acción de los poderes públicos en aras a la consecución de un desarrollo sostenible, formulado expresamente en el ámbito del Derecho de la Unión Europea (arts. 3 TUE, 37 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, y 11 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea), y que en nuestro marco constitucional opera en los términos del artículo 45 CE. De manera que, como ya hemos señalado en otras ocasiones, lo ambiental es “un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales” (por todas, STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 5) lo cual implica, a los efectos del encuadramiento competencial de una norma, que no toda actividad que atienda a dicho factor recae necesariamente en el ámbito del título competencial de medio ambiente, sino que habrá que ponderar en cada caso cuál sea el ámbito material con el que la norma en cuestión tenga una vinculación más estrecha y específica.

En el caso del Real Decreto 1494/2011, si bien atiende como ya hemos señalado a la finalidad de impulsar el tránsito hacia una economía baja en carbono —por lo que no se puede negar su importancia sobre la actividad económica, ni su vinculación con el título recogido en el número 13 del artículo 149.1 CE—, es evidente que sus disposiciones presentan una conexión más estrecha con la materia medioambiental —en donde se enmarca la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero a la que atiende dicho tránsito—, de suerte que la regla competencial del artículo 149.1.23 CE es la que hemos de considerar más específica y, por tanto, de aplicación preferente en lo que a la determinación de los títulos competenciales estatales respecta.

6. Abordando ya, a partir de cuanto se acaba de exponer, el examen de fondo de cada precepto impugnado en este proceso, examinaremos en primer lugar el artículo 7.4 del Real Decreto 1494/2011, de 3 de marzo, en el que se centra fundamentalmente este conflicto.

Según el artículo 7.4 del Real Decreto:

“El Consejo Rector determinará las prioridades del fondo para la adquisición de reducciones verificadas de emisiones procedentes de este tipo de proyectos teniendo en cuenta los beneficios ambientales, económicos y sociales asociados a los mismos”.

En todo caso, la decisión de adquisición de créditos de carbono por el consejo rector o, en su caso, por la comisión ejecutiva, deberá ser motivada, justificándose la adquisición de los créditos, en términos de los siguientes criterios:

“a) Eficiencia económica, de tal forma que la adquisición se lleve a cabo a un coste inferior al de otras alternativas disponibles

b) Potencial de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero

c) Sostenibilidad financiera en el largo plazo con los flujos generados por el propio proyecto, de tal forma que se garantice el carácter extraordinario de las adquisiciones por parte del fondo.

d) Adicionalidad, en el sentido de que la adquisición de reducciones verificadas de emisiones por parte del fondo deberá permitir superar barreras financieras, tecnológicas o de otro tipo que dificulten su viabilidad”.

El Letrado de la Generalitat de Cataluña argumenta que los concretos preceptos impugnados han sido dictados por el Estado en ejercicio de su competencia básica en materia de medio ambiente, y que dicha competencia ha sido rebasada en materia normativa por el primer párrafo del artículo 7.4 del Real Decreto 1494/2011, y en materia de ejecución por el segundo párrafo del mismo artículo.

El Abogado del Estado, por el contrario, considera que la competencia estatal en materia medioambiental habilita al Estado a establecer los criterios normativos generales en la regulación del fondo de carbono para una economía sostenible como herramienta necesaria para la gestión medioambiental de los gases de efecto invernadero y, en este caso, por la concurrencia de competencias en materia de planificación general de la actividad económica,

la posibilidad de retener potestades ejecutivas, aplicativas y organizativas que son imprescindibles para el cumplimiento de dichos criterios generales.

Comenzando por el primer párrafo, que atribuye al consejo rector la determinación de “las prioridades del fondo para la adquisición de reducciones verificadas de emisiones procedentes de este tipo de proyectos” ... que tiene su reflejo desde el punto de vista de la organización del fondo en lo dispuesto en el artículo 14.2 a), conforme al cual compete al consejo rector “establecer anualmente las directrices del Fondo para la compra de créditos de carbono”.

Esta función del consejo rector ha sido interpretada por el Letrado de la Generalitat en el sentido de que le habilita al “desarrollo normativo y concreción de los objetivos básicos del Fondo” ya establecidos en el artículo 91 de la Ley 2/2011 y en el posterior Real Decreto 1494/2011 dictado para su desarrollo, conculcando los límites materiales y formales de las bases en vulneración de la competencia asumida por la Generalitat en el artículo 144 EAC, en relación con el artículo 114 EAC, para proceder al desarrollo normativo de las mismas.

En relación con esta alegación ya hemos señalado cómo las normas básicas adoptadas en ejercicio de la potestad reglamentaria del Estado solo resultan admisibles, con carácter excepcional, cuando “resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas” (por todas, STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8). Asimismo, hemos precisado nuestra doctrina general sobre las exigencias de orden formal que debe cumplir la normativa básica rechazando la reformulación sucesiva, a través de órdenes ministeriales, de las bases contenidas en leyes o reales decretos, aunque no se ha excluido que excepcionalmente el Estado pudiera dictar normas básicas con rango inferior a la ley o al real decreto (entre otras, SSTC 213/1994, de 14 de julio, FJ 10; 77/2004, de 29 de abril, FJ 4; 212/2005, de 21 de julio, FJ 8; 156/2011, de 18 de octubre, FJ 7; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 6, y 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 11).

En el presente caso, sin embargo, no es preciso entrar a conocer si estamos ante una situación excepcional que pudiera justificar la existencia de normas básicas con rango inferior al de la ley o al real decreto, o ante una reformulación sucesiva de las bases contenidas en leyes o reales decretos. La previsión establecida en el párrafo primero del artículo 7.4, según

la cual el consejo rector “determinará las prioridades del Fondo” para la compra de créditos de carbono—y la correlativa función atribuida al consejo rector en el artículo 14.2 a)—, ha de ser interpretada, de forma integrada con su párrafo segundo, en el sentido de que posibilita la planificación anual de la adquisición de dichos créditos conforme a los cuatro criterios sustantivos establecidos en el artículo 7.4 (a saber: la eficiencia económica, el potencial de reducción de emisiones, la sostenibilidad financiera y la adicionalidad para superar barreras financieras, tecnológicas o de otro tipo que dificulten su viabilidad). Esta actividad no puede ser calificada sino como de “ejecutiva”, dirigida a enmarcar el amplio margen de discrecionalidad de que goza el consejo rector a la hora de aplicar dichos criterios, y, en definitiva, a facilitar una adecuada motivación de sus decisiones tal y como exige el párrafo segundo del artículo 7.4.

En conclusión, el párrafo primero del artículo 7.4 no conculca los requisitos formales que, conforme a nuestra doctrina, han de respetar las bases en el marco del artículo 149.1.23 CE, en tanto que no supone el establecimiento por el consejo rector de nuevas disposiciones de carácter general, adicionales a las ya recogidas en el Real Decreto 1494/2011, en relación con la adquisición de reducciones verificadas de emisiones procedentes de proyectos ubicados en el territorio nacional.

En cuanto a los requisitos materiales de las bases, la Generalitat de Cataluña alega vulneración del orden competencial en materia de medio ambiente porque el respeto al mismo exige, por una parte, que la aplicación de los criterios básicos establecidos en la legislación estatal pueda ser concretada y modulada por las respectivas Comunidades Autónomas competentes y, por otra, residenciar en sede autonómica la gestión de las operaciones que afecten a las reducciones verificadas de emisiones derivadas de proyectos ubicados en su respectivo territorio, previa territorialización de los fondos destinados a tal efecto.

Sin embargo, la Generalitat admite el carácter básico de los criterios regulados en el artículo 7.4 para establecer las prioridades en la adquisición de los créditos de carbono (“pese a que vengan establecidos en una norma de rango reglamentario”). Lo que cuestiona en concreto, como hemos visto, es la posibilidad de desarrollo normativo mediante disposiciones del consejo rector, opción que ya hemos descartado en tanto que el párrafo primero del artículo 7.4 ha de interpretarse en el sentido de que atribuye al consejo rector una competencia de carácter ejecutivo, cuya adecuación al esquema constitucional de distribución de

competencias se examina a continuación junto con el resto de competencias ejecutivas atribuidas a los órganos de gobierno del fondo.

7. El juicio que ahora corresponde realizar exige, por tanto, valorar si existe justificación constitucional para que el legislador haya reservado al Estado las competencias ejecutivas así disputadas —esto es, si tal reserva resulta necesaria para garantizar la consecución de los fines a los que responde la normativa objeto de aplicación—, o si, por el contrario, vulnera el orden competencial atribuir la decisión de adquisición de créditos de carbono y la gestión del fondo a sus órganos de gobierno.

Las decisiones sobre la adquisición de créditos que corresponden conforme al artículo 7.4 del Real Decreto 1494/2011 al consejo rector o a la comisión ejecutiva, según el caso, se llevan a cabo a través del ejercicio de una serie de funciones que se precisan en el artículo 14.2 para el consejo rector, y en el artículo 15.2 del Real Decreto para la comisión ejecutiva.

Según el artículo 14.2, corresponde al consejo rector:

“a) Establecer anualmente las directrices del Fondo para la compra de créditos de carbono.

b) Establecer los criterios y requisitos de selección de las reducciones verificadas de emisiones que puedan ser objeto de adquisición por el Fondo de acuerdo con lo previsto en el artículo 7, incluyendo la aprobación de la metodología para el cálculo de las reducciones de emisiones para estos proyectos.

c) Efectuar el seguimiento y evaluación de la actividad del Fondo para la compra de créditos de carbono.

d) Aprobar las adquisiciones de créditos de carbono por un importe superior a 20 millones de euros.

e) Autorizar las operaciones de ventas de créditos de carbono.

f) Aprobar los Presupuestos de explotación y capital.

g) Aprobar las cuentas anuales en los términos previstos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

h) Aprobar modelos tipo de contratación.

i) Dictar con carácter general las resoluciones que sean precisas para el desarrollo de las funciones del Fondo”.

Según el artículo 15.2:

“A la Comisión Ejecutiva le corresponderá las siguientes funciones:

a) Realizar las operaciones de adquisición, enajenación y gestión de los créditos de carbono de acuerdo con las directrices establecidas por el Consejo Rector.

b) Proponer al Consejo Rector la aprobación de aquellas operaciones cuyo importe exceda de 20 millones de euros.

c) Elaborar la propuesta de Presupuestos de explotación y capital.

d) Elaborar las propuestas de los convenios de colaboración, encomiendas de gestión o contratos que sean necesarios para el desarrollo de las funciones del Fondo, para su suscripción por el titular de la Secretaría de Estado.

e) Las demás previstas en este real decreto”.

La asignación de las funciones ejecutivas a los órganos del fondo incide, alega el Letrado autonómico, en el ejercicio de las competencias de ejecución asumidas por la Generalitat en materia de medio ambiente en el artículo 144.1 EAC, así como en el artículo 114 EAC, que en materia de fomento le reserva, cuando se trate de competencias compartidas, “precisar normativamente los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, así como completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión”. Argumenta,

dejando al margen las funciones típicas de organización del fondo, que las funciones ejecutivas previstas en los artículos 14.2 y 15.2 del Real Decreto 1494/2011 sólo pueden corresponder a los órganos estatales cuando se refieran a las operaciones de adquisición de créditos de carbono internacionales. Asimismo, y con independencia de lo dispuesto en el artículo 7.5 del Real Decreto 1494/2011 —según el cual “en ningún caso la adquisición de reducciones verificadas de emisiones de carbono podrá suponer subvención o aportación considerada como ayuda de Estado”— alega que es de aplicación la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la facultad de gasto público del Estado y pone de relieve, en particular, que si bien conforme a la STC 13/1992 el Tribunal ha admitido que las subvenciones puedan ser gestionadas por un órgano estatal en supuestos en que hayan asumido las Comunidades Autónomas la competencia en una determinada materia, dicho supuesto es excepcional y se exige que las circunstancias concretas hagan que resulte imprescindible y que su procedencia en cada caso esté “razonablemente justificada”.

Por su parte, el Abogado del Estado niega la aplicación por asimilación de la doctrina en materia de subvenciones y su territorialización a la gestión del mercado de carbono vía reducciones de emisiones en proyectos ubicados en territorio nacional, invocando precisamente lo dispuesto en el artículo 7.5 del Real Decreto; considera, además, que todos los artículos que se impugnan son estructuralmente organizativos, trayendo a colación la STC 95/1984, de 18 de octubre, FJ 4, según la cual “siendo estos preceptos normas de organización, han de interpretarse en el sentido de que el Estado distribuye entre sus órganos competencias de las que es titular para que se ejerzan únicamente en el ámbito territorial que les corresponda”.

En atención a dicha argumentación, hay que tener presente en este punto que, conforme a la doctrina reiterada por este Tribunal, “la facultad de gasto público, consecuencia lógica de la autonomía financiera, no es un título legitimador de la atribución de competencias”, habiendo precisado con referencia a una frecuente manifestación de esta facultad de gasto, como son las subvenciones, que el hecho de invertir fondos propios en una determinada actividad no es un título competencial propio, ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (por todas STC 37/2013, de 14 de febrero, FJ 6). En el caso que ahora nos concierne, no nos encontramos ante este mecanismo de fomento — puesto que las operaciones de adquisición de créditos de carbono se instrumentalizan, en

particular, a través de contratos que estarán sujetos a la Ley que los resulte aplicable, al y como dispone, el artículo 5 del Real Decreto 1494/2011—, y la cuestión determinante es, por el contrario, si puede el Estado desempeñar funciones ejecutivas en el marco de las competencias que le atribuyen el apartado 23 del artículo 149.1 CE en relación con la adquisición de créditos de carbono, por concurrir circunstancias que puedan justificar la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de las facultades de gestión del fondo.

Dado que los objetivos del fondo, y los criterios que han de guiar su consecución conforme al artículo 7 del Real Decreto, se configuran como disposiciones básicas en materia de medio ambiente que definen una línea de actuación tendente a avanzar hacia un desarrollo sostenible, es preciso analizar en primer término si para garantizar la realización de los mismos es necesario que las funciones ejecutivas, enumeradas en las susodichas disposiciones, se atribuyan a los órganos del fondo.

La adquisición de créditos de carbono a cargo de proyectos desarrollados en España se ha de llevar a cabo y motivarse conforme a los criterios establecidos en el artículo 7.4. Dichos criterios enmarcan el amplio margen de discrecionalidad que se reconoce a los órganos del fondo a la hora de priorizar los sectores y actuaciones en relación con los cuales se puede adquirir estos créditos, y para lo que es preciso proceder a complejas valoraciones de oportunidad, eficacia, viabilidad técnica y económica, las cuales han de efectuarse de forma que se promuevan en nuestra economía la implantación de modelos de actividad baja en carbono, al tiempo que contribuye al cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España. La capacidad de esos proyectos para promover actividad económica hipocarbónica, en aras de la consecución del primer fin del fondo, rebasa el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma.

Ciertamente, la utilización de la supraterritorialidad como criterio determinante para la atribución o el traslado de la titularidad de competencias al Estado en ámbitos, en principio, reservados a las competencias autonómicas tiene, según nuestra doctrina, carácter excepcional, de manera que sólo podrá tener lugar “cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supra autonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que

dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supra-ordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8)” (STC 27/2014, FJ 4, con cita de la STC 35/2012, FJ 5, entre otras). Por tanto, es preciso valorar si concurre alguna de las condiciones que justifica con carácter excepcional la gestión centralizada del fondo conforme a lo dispuesto en los artículos 7.4, 14.2 y 15.2 del Real Decreto 1494/2011.

Las directrices adoptadas en el marco del artículo 91 de la Ley de economía sostenible, y desarrolladas en el artículo 7 del Real Decreto 1494/2011, a fin de impulsar modelos de desarrollo bajo en carbono en los sectores difusos, justifican la adopción por los órganos del fondo de las medidas que, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad a que responde la competencia estatal sobre las bases; en particular la de las actividades ejecutivas que determinen el impulso de proyectos que contribuyan a generar una economía baja en carbono en todo el territorio nacional, y a la consecución de los objetivos nacionales de reducción de emisiones, incluidas las decisiones sobre la adquisición de créditos de carbono a través de reducciones verificadas de gases de efecto invernadero en el territorio nacional, las cuales no son susceptibles de fragmentación sin menoscabo de la consecución de los objetivos del fondo.

A tales efectos, es evidente que la consecución de los objetivos del fondo requiere que todos los proyectos que en España puedan optar a la venta de créditos de carbono, concurren en un proceso de valoración en el que se garantice la adecuada aplicación, en términos homogéneos, de los criterios establecidos en el artículo 7 del Real Decreto. La decisión de adquisición de créditos de carbono demanda una valoración homogénea de todos los posibles proyectos con independencia de su potencial ubicación, y, en definitiva, por un único órgano con capacidad de integrar intereses contrapuestos, de cara a seleccionar la compra de aquellos que mejor respondan a los criterios de eficiencia e innovación establecidos en el artículo 7.4. La planificación a través de directrices anuales, la precisión de los criterios y requisitos de selección de acuerdo con lo previsto en el artículo 7, incluyendo la aprobación de la metodología para el cálculo de las reducciones de emisiones para estos proyectos, y la de

adquisición de créditos, son actuaciones esenciales a tales efectos, y que no pueden ser objeto de fragmentación sin menoscabo de la eficaz consecución de los objetivos del fondo.

Además, como argumenta el Abogado de Estado, uno de los principales objetivos a los que ha de hacer frente el Estado al implementar mecanismos de mercado en este ámbito es el de asegurar que se actúa allí donde el coste económico sea menor y económicamente resulte más eficiente. En la misma línea, es fundamental que el modo en que se calculen las reducciones de emisiones o el valor que se dé a las mismas sea idéntico en todo el territorio porque, de otro modo, podrían generarse diferencias injustificadas entre proyectos análogos, quebrando la necesaria unidad del sistema e introduciendo distorsiones en la competencia. Se trata de principios que informan el conjunto de las actuaciones de las Administraciones públicas en relación con los mercados de carbono, tal y como se desprende del Protocolo de Kioto y de la normativa comunitaria, y que son de plena aplicación para garantizar la efectividad del sistema articulado para las reducciones verificadas de emisiones a través de proyectos desarrollados en España.

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

A la luz del impacto del fondo en la generación de modelos de actividad económica baja en carbono y sostenible, y por resultar las previsiones de los preceptos impugnados un complemento claramente necesario para alcanzar sus fines ambientales —por ser imprescindible una dirección y organización unitaria del mismo—, es posible concluir que la competencia estatal en materia de bases de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), concurrente con la que ostenta la Generalitat de Cataluña en materia de medio ambiente en los términos que ya hemos analizado (art. 144 en relación con el art. 114 EAC), justifica que los órganos del fondo asuman las cuestionadas funciones ejecutivas para la adquisición de créditos de carbono.

Por todo lo dicho, se desestiman las impugnaciones referidas a los artículos 7.4, 14.2 y 15.2 del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible.

8. Procede examinar a continuación las impugnaciones de los artículos 14.1 y 15.1 y de la disposición adicional única del Real Decreto.

El artículo 14.1 del Real Decreto configura el consejo rector del fondo como un órgano colegiado y de carácter interministerial, presidido por el titular de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, y que prevé también la participación de un representante de las Comunidades Autónomas. Dependiendo del consejo rector se constituye una comisión ejecutiva que, conforme al artículo 15.1 del Real Decreto, está presidida por el titular de la Dirección General de la Oficina Española de Cambio Climático, e integrada por diferentes miembros con rango de subdirector general del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino; en su último inciso se prevé, además, que “la persona titular de la Presidencia podrá invitar a asistir a las reuniones, con voz pero sin voto, a representantes de otros departamentos ministeriales y entidades del sector público, al representante de las Comunidades Autónomas en el Consejo Rector, así como a personas expertas, si lo considera conveniente en función de los asuntos incluidos en el orden del día, en particular en las sesiones en las que se aborden cuestiones relacionadas con las operaciones previstas en el artículo 7”.

Por lo que se refiere a la disposición adicional única del Real Decreto, ésta establece de qué forma la comisión de coordinación de políticas de cambio climático interviene en relación con las actuaciones del fondo de carbono para una economía sostenible.

Dicha comisión fue creada por el artículo 3 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, “como órgano de coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas para la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión y el cumplimiento de las obligaciones internacionales y comunitarias de información inherentes a éste y, en particular, en los siguientes ámbitos:

- a) El seguimiento del cambio climático y adaptación a sus efectos.

b) La prevención y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

c) El fomento de la capacidad de absorción de carbono por las formaciones vegetales.

d) Teniendo en cuenta los criterios que establezca el Consejo Nacional del Clima, el establecimiento de las líneas generales de actuación de la Autoridad Nacional designada por España y de los criterios para la aprobación de los informes preceptivos sobre la participación voluntaria en los proyectos de desarrollo limpio y de aplicación conjunta del Protocolo de Kioto a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

e) El impulso de programas y actuaciones que fomenten la reducción de emisiones en los sectores y actividades no incluidos en el ámbito de aplicación.

f) La elaboración y aprobación de directrices técnicas y notas aclaratorias para la armonización de la aplicación del régimen de derechos de emisión.

g) El desarrollo e implantación de un régimen nacional de proyectos domésticos”.

Conforme a la exposición de motivos del Real Decreto 1494/2011 la disposición adicional única “establece de qué forma dicha Comisión actuará como órgano de coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, en lo que se refiere a las actuaciones del Fondo”.

“1. El Consejo Rector presentará a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático propuestas sobre los sectores prioritarios de actuación en lo que se refiere a la adquisición de reducciones verificadas de emisiones derivadas de proyectos ubicados en el territorio nacional. La Comisión de Coordinación analizará las alternativas y velará por la coherencia de las actuaciones del Fondo en este ámbito con las medidas aplicadas por las comunidades autónomas para reducir emisiones de gases de efecto invernadero.

2. Periódicamente, el Presidente del Consejo Rector informará a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático de la actividad del Fondo de Carbono para una Economía Sostenible”.

En sus alegaciones sobre los artículos 14.1 y 15.1 del Real Decreto, el Letrado de la Generalitat parte de que las operaciones relativas a la adquisición de reducciones verificadas de emisiones derivadas de proyectos ubicados en el territorio nacional son competencia autonómica, y de que los fondos destinados a las mismas deben ser territorializados, para argumentar que no ha lugar a que sean abordadas en las reuniones de los referidos órganos estatales, y que la presencia en ellos de un representante autonómico no sirve para salvar la citada irregularidad competencial. La participación que la Generalitat solicita en el fondo no se refiere a formar parte de sus órganos de gobierno ni a poder asistir como oyente a sus reuniones, sino a que las Comunidades Autónomas puedan intervenir de forma eficiente y suficiente en orden a determinar la cuantía y los criterios de dicha territorialización.

Por lo que se refiere a la disposición adicional única del Real Decreto, el Letrado de la Generalitat alega que difícilmente puede admitirse que la cooperación propia del Estado autonómico en orden a la protección del medio ambiente quede reducida a la función supervisora que en este caso se atribuye a la comisión de coordinación de políticas del cambio climático, e invoca a favor de sus argumentos la STC 68/1996, (FFJJ 10 y 11) para reclamar la articulación de “alguna forma más intensa de cooperación, en que las posiciones del Estado y de las Comunidades Autónomas resulten más equilibradas”. La participación que a tales efectos reclama en el seno de dicha comisión se refiere a la de la adopción de las principales decisiones del fondo, y, en particular, a la distribución de la cuantía destinada a la adquisición de los créditos de carbono en forma de reducciones verificadas de emisiones en el territorio español.

Por su parte, el Abogado del Estado considera que los preceptos impugnados han sido dictados en el marco de las competencias estatales recogidas en el artículo 149.1.13, 23 y 25 CE y que se respetan en ellos los principios de cooperación y colaboración con las Comunidades Autónomas, conforme a la doctrina de este Tribunal (citando, en particular, la STC 31/2010, FJ 111, recaída en relación con el artículo 174.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). Considera que el artículo 14.1, 15.1 y la disposición adicional única suponen una manifestación de la potestad de autoorganización del Estado y no modifican ni desarrollan competencias constitucionales.

En relación con la impugnación formulada contra los artículos 14.1 y 15.1 del Real Decreto, hay que advertir que el reconocimiento de que las competencias que el artículo 7.4

Real Decreto 1494/2011 atribuye al fondo pueden fundarse legítimamente en el artículo 149.1.23 CE —por estimarse necesaria una dirección y organización unitaria del mismo para alcanzar los fines del fondo en los términos expuestos en el fundamento jurídico 6—, conlleva que su ejercicio no sea susceptible de fragmentación a través de la territorialización del fondo y de la adquisición por las Comunidades Autónomas de reducciones verificadas de emisiones de gases de efecto invernadero. Por consiguiente, tampoco cabe reconocer una intervención de las Comunidades Autónomas dirigida precisamente, como demanda la Generalitat, a “determinar la cuantía y los criterios de dicha territorialización”; una vez reconocida la competencia del Estado para gestionar el fondo en los términos ya analizados, debe rechazarse, consecuentemente, que las Comunidades Autónomas tengan competencias decisorias en dicha gestión.

Procede examinar a continuación la alegación sobre la insuficiencia de los mecanismos de colaboración con las Comunidades Autónomas establecidos por el Real Decreto.

Ciertamente, como recuerda el Abogado del Estado, en la STC 31/2010, de 28 de junio, declaramos en relación con el artículo 174.3 EAC y la participación de la Comunidad Autónoma en las instituciones, organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que pueden afectar a las competencias autonómicas, que

“[L]as participaciones orgánica y funcional necesariamente han de dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado.” (FJ 111).

Pero no es menos cierto que dicha libertad ha de cohererse con la articulación de mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que sean eficaces puesto que, conforme se reitera entre otras en la STC 13/1998, FJ 9, “cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo los puntos de vista de ésta (SSTC 56/1986, 103/1989, 149/1991, 102/1995 y concordantes), y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías (deber que, no por casualidad, fue formulado inicialmente con especial energía en un caso de concurrencia competencial sobre actividades extractivas para proteger el medio ambiente (STC 64/1982, fundamento jurídico 8). En efecto, la “proyección sobre un mismo medio físico o recurso

natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración entre ambas Administraciones; colaboración que ‘resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías’, como ha señalado este Tribunal, por relación genérica a supuestos como el que ahora se plantea, en la STC 76/1983. Más aún, este entrecruzamiento de competencias obliga, como queda dicho, a la coordinación entre las Administraciones implicadas” [STC 227/1988, fundamento jurídico 20 e)]”.

Ello ha llevado al Tribunal a declarar, en relación con instrumentos de protección de medio ambiente como la evaluación de impacto ambiental, que “este deber, que impide a la Administración estatal aprobar o autorizar ningún proyecto de obra o instalación situada, total o parcialmente, sobre el territorio de la Comunidad Autónoma sin ponderar sus puntos de vista y sin coordinarlo con la actuación llevada a cabo por su Administración pública en ejercicio de sus propias competencias [SSTC 56/1986, fundamento jurídico 4, 103/1989, fundamento jurídico 9, 227/1988, fundamentos jurídicos 20, letras e) y f), y 25, 149/1991, fundamentos jurídicos 3, letras C) y D).c, 4, letras A), B).d y B).e, D).a, y 7, letras A).c y D).a, y 198/1991, fundamento jurídico 3 j)], también es predicable de la evaluación de impacto ambiental. La normativa vigente no solo no niega ese deber de colaboración, sino que ofrece cauce e instrumentos para cumplirlo” (STC 13/1998, FJ 10). De manera que “la Comunidad Autónoma tiene garantizada constitucionalmente una participación en la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de competencia estatal que vayan a realizarse, total o parcialmente, sobre su territorio o que, más en general, puedan afectar a su medio ambiente” (STC 13/1998, FJ 11).

De modo que, como se reitera también en la STC 141/2016, FJ 7, ya citada, “el correcto funcionamiento del sistema autonómico depende en buena medida de que el Estado y las Comunidades Autónomas desarrollen fórmulas racionales de cooperación, acuerdo o concertación (por todas, SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 23, y 20/2016, de 4 de febrero, FJ 2)”.

En el caso que ahora examinamos, la estructura organizativa desarrollada por el Real Decreto 1494/2011 prevé mecanismos de información y colaboración con las Comunidades Autónomas a través de la comisión de coordinación de políticas de cambio climático, en las que todas ellas son miembros, así como la participación de las Comunidades Autónomas en

los órganos de gobierno del fondo (como ya se constató en la STC 91/2017, FJ 9), mediante la designación de un representante de las Comunidades Autónomas en el consejo rector del fondo a propuesta de la comisión de coordinación de políticas de cambio climático.

A las funciones que el artículo 3 de la Ley 1/2005 atribuyó originalmente a la comisión de coordinación de políticas de cambio climático se añadió, mediante el artículo 1.3 del Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública, un ámbito más para la coordinación y colaboración en materia de cambio climático que está directamente relacionado con el funcionamiento del actual fondo de carbono: “(g) El desarrollo e implantación de un régimen nacional de proyectos domésticos”. Dicha comisión cuenta, conforme al apartado 2 del artículo 3 de la Ley 1/2005, con un vocal designado por cada comunidad autónoma así como con un vocal designado por cada una de las ciudades de Ceuta y Melilla.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos de colaboración o coordinación atribuidos a dicha comisión por el artículo 3.1 de la Ley 1/2005 [por ejemplo, el de la letra f), en la que se atribuye a dicha comisión “la elaboración y aprobación de directrices técnicas y notas aclaratorias para la armonización de la aplicación del régimen de derechos de emisión”], la letra g) de dicho artículo 3.1 no concreta en modo alguno en qué consistirá dicha coordinación o colaboración. A esto se añade que la disposición adicional única del Real Decreto 1494/2011, ahora en cuestión, ha limitado la colaboración de las Comunidades Autónomas a través de la comisión de coordinación de políticas de cambio climático a la de recibir información periódica sobre el funcionamiento del fondo y, en particular, las directrices del fondo para la compra de créditos de carbono, de las propuestas sobre los sectores prioritarios de actuación para la adquisición de reducciones verificadas de emisiones derivadas de proyectos ubicados en el territorio nacional, en relación con las cuales la comisión de coordinación “analizará y velará por la coherencia de las actuaciones del Fondo en este ámbito con las medidas aplicadas por las comunidades autónomas para reducir emisiones de gases de efecto invernadero”. No establece, en definitiva, ningún mecanismo concreto que sirva a los efectos de garantizar que las posiciones de las distintas Comunidades Autónomas sean consideradas por el Estado al establecer las directrices del fondo para la compra de créditos de carbono, los criterios y requisitos de selección de las reducciones verificadas de emisiones que puedan ser objeto de adquisición por el fondo, o en el proceso de selección de proyectos que se ubiquen en su territorio para la adquisición de reducciones

verificadas de gases de efecto invernadero. Funciones todas estas atribuidas al consejo rector del fondo en el artículo 14.2 del Real Decreto 1494/2011. Sin que lo dispuesto en el apartado primero, letra c) de dicho artículo, que establece la integración de un solo representante de todas las Comunidades Autónomas en dicho órgano, pueda considerarse una fórmula de colaboración suficiente a los efectos de solventar esta carencia, máxime cuando estamos en un ámbito de actuación en el que las Comunidades Autónomas pueden tener criterios o intereses contrapuestos, ya sea con el Estado o entre si, y que afecta al ejercicio de sus competencias. Por consiguiente, procede declarar inconstitucional la disposición adicional única.

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

9. Por último, resta por examinar la conformidad del artículo 8.2 del Decreto 1494/2012 con la distribución constitucional y estatutaria de competencias. Según se dispone en dicho artículo:

“La Comisión Ejecutiva podrá reconocer a entidades independientes para verificar las reducciones de emisiones, a los efectos de su adquisición por el Fondo, en función de su capacidad, pudiendo tenerse en cuenta su experiencia en materia de verificación en el ámbito del régimen europeo de comercio de emisiones o de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto”.

El Letrado de la Generalitat alega que el ejercicio de esta competencia ejecutiva por los órganos del fondo resulta contrario al orden de reparto competencial, tanto en materia de medio ambiente como, eventualmente, en materia de industria (arts. 144.1 y 139.1 EAC). Señala, en particular, que este Tribunal ya se ha pronunciado en la Sentencia 33/2005 (FJ 5) sobre la naturaleza ejecutiva en materia medioambiental del acto administrativo de

reconocimiento de las entidades verificadoras y, en consecuencia, sobre su atribución a la competencia de las Comunidades Autónomas. Por tanto, cabe entender igualmente que corresponde a las Comunidades Autónomas la competencia ejecutiva para reconocer a los verificadores ambientales que, en el tema de las reducciones verificadas de emisiones, actúen en su territorio. A mayor abundamiento, señala que la competencia autonómica que se reclama ha sido reconocida en la propia normativa estatal, y en concreto por el artículo 4 del Real Decreto 1315/2005, por el que se establecen las bases de los sistemas de seguimiento y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en las instalaciones sujetas a la Ley 1/2005, y, por coherencia, el mismo criterio acorde con el orden competencial debe mantenerse y seguirse en el artículo 8.2 del Real Decreto 1494/2011, admitiendo así que los organismos de acreditación son designados por el órgano autonómico competente, en cuanto a las actuaciones de control de las reducciones verificadas de emisiones a realizar en el respectivo territorio.

A los efectos del preciso encuadramiento competencial del artículo 8.2 del Real Decreto 1494/2011, debemos atender, en efecto, al pronunciamiento de la STC 33/2005, FJ 5, en la que este Tribunal declaró, en relación con la designación de entidades de acreditación de verificadores medioambientales en el marco del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, que “a la vista del contenido y finalidad de la regulación de los verificadores medioambientales y de las entidades que han de acreditarlos, podemos concluir que, desde su configuración por la reglamentación comunitaria, la normativa considerada presenta una conexión más estrecha con la materia de ‘medio ambiente’ que con la de ‘industria’, pues es evidente que el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales está destinado a prevenir los efectos perjudiciales o nocivos que las actividades producen sobre el entorno ambiental y sobre los seres vivos”. Además hay que tomar también en consideración la ulterior STC 141/2016, de 21 de julio, que resolvió el conflicto positivo de competencia 4911-2013 planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de diversos preceptos del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CE) núm. 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) y por el que se derogan el Reglamento (CE) núm. 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE, de la comisión. Esta Sentencia reitera, en relación con las disposiciones que regulan el sistema de acreditación de los verificadores ambientales,

que “el título competencial prevalente para la adopción de las disposiciones objeto de controversia en este conflicto es el previsto en el art. 149.1.23 CE” (FJ 5).

En definitiva, la designación de una entidad de acreditación o la autorización de un organismo o entidad para verificar la reducción de emisiones contaminantes responde directa y más estrechamente a una finalidad ambiental: la de asegurar que el organismo de control tenga la capacidad técnica y profesional que requiere en este caso la verificación de reducción de emisiones. Se trata de una función de carácter ejecutivo en materia de medio ambiente por lo que, tal y como declaramos en su momento en la STC 33/2005, FJ 11, “la atribución ... a la Administración General del Estado de la facultad para designar entidades de acreditación de verificadores medioambientales, y la efectiva designación de ENAC como entidad de acreditación ... vulneran el orden constitucional de competencias, de acuerdo con lo previsto en los arts. 149.1.23 CE y 10.1.6 EAC” (STC 33/2005, FJ 11). Más recientemente este Tribunal ha declarado también –en la STC 141/2016, FJ 7, ya citada— que el artículo 11.1 del Real Decreto 239/2013 “al atribuir en exclusiva a la Entidad Nacional de Acreditación la acreditación de los verificadores medioambientales, invade las competencias ejecutivas de la Generalitat de Cataluña en materia de medio ambiente y vulnera por tanto el orden constitucional de distribución de competencias (arts. 149.1.23 CE y 144.1 EAC)”; reiterando que “el correcto funcionamiento del sistema autonómico depende en buena medida de que el Estado y las Comunidades Autónomas desarrollen fórmulas racionales de cooperación, acuerdo o concertación (por todas, SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 23, y 20/2016, de 4 de febrero, FJ 2)”.

Es preciso analizar ahora, por tanto, si en el supuesto concreto que analizamos la facultad que se atribuye a la comisión ejecutiva del fondo de carbono para una economía sostenible de “reconocer a entidades independientes para verificar las reducciones de emisiones”, a la que se refiere el artículo 8.2 del Real Decreto 1494/2011, cumple o no con los requisitos necesarios para que, conforme a nuestra doctrina sobre el alcance del artículo 149.1.23 CE, pueda atribuirse al Estado como competencia de ejecución con carácter básico.

Tal y como pusimos de relieve en el fundamento jurídico 5 de esta Sentencia, en materia de medio ambiente se admite con carácter “excepcional” esta posibilidad cuando, “además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia”, concurre igualmente el requisito de que “no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública

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

En este caso hay que tener en cuenta que el artículo 8.2 del Real Decreto 1494/2011 permite a la comisión ejecutiva valorar la experiencia que una entidad independiente pueda tener “en materia de verificación en el ámbito del régimen europeo de comercio de emisiones” de cara al “reconocimiento” de dicha entidad como verificadora de la reducción de emisiones. Pero en el ámbito de dicho régimen —el mercado de emisiones creado y armonizado en la Unión Europea a través de la ya citada Directiva 2003/87/CE— la normativa básica estatal por la que se transpuso a nuestro ordenamiento interno reconoció la competencia de las Comunidades Autónomas a los efectos de designar a organismos de acreditación o de realizar el reconocimiento formal de verificadores (art. 22 de la Ley 1/2005 por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, en relación con el art. 4 del Real Decreto 1315/2005 por el que se establecen las bases de los sistemas de seguimiento y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en las instalaciones sujetas a la Ley 1/2005). Además, se reguló de forma exhaustiva tanto los criterios para la verificación de las emisiones (anexo IV de la Ley 1/2005), como para la acreditación de los verificadores por las Comunidades Autónomas (art. 9 del Real Decreto 1315/2005). En definitiva, para el supuesto de los verificadores que actúan en el marco del régimen europeo de comercio de emisiones, el legislador estatal no consideró en su momento que concurrieran los requisitos necesarios para declarar básico, y por tanto competencia del Estado, el reconocimiento de los verificadores ambientales.

Además, ni del texto ni del contexto en el que se sitúa el artículo 8.2 del Real Decreto 1494/2011 se infiere que en este caso sí concurren, por el contrario, los requisitos necesarios para declararlo básico; en particular, no se aprecia que para este supuesto concreto “no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ... y por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado”, máxime cuando los criterios que han de cumplir los verificadores ambientales en el

ámbito del mercado europeo de emisiones, al que remite el propio artículo 8.2, fueron ya regulados en el Real Decreto 1315/2015 para su aplicación por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. Por consiguiente, corresponde a la Comunidades Autónomas, conforme a los criterios básicos y puntos de conexión que pueda adoptar el Estado en esta materia, el reconocimiento de dichas entidades.

En conclusión, el artículo 8.2 del Real Decreto 1494/2011, al conferir a la comisión ejecutiva la competencia para “reconocer a entidades independientes para verificar las reducciones de emisiones, a los efectos de su adquisición por el Fondo”, es contraria al orden constitucional de distribución de competencias.

### **FALLO**

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 1245-2012 y, en consecuencia

1º Declarar que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña y por tanto son inconstitucionales y nula, la referencia a la comisión ejecutiva, contenida en el artículo 8.2 y la disposición adicional única, ambos del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible.

2º. Desestimar el conflicto positivo de competencias en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

