

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9538 *Pleno. Sentencia 62/2018, de 7 de junio de 2018. Conflicto positivo de competencia 7237-2013. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 635/2013, de 2 de agosto, por el que, en desarrollo del «Plan de Impulso al Medio Ambiente en el sector hotelero PIMA Sol» para la rehabilitación energética de sus instalaciones, se regula la adquisición de créditos futuros de carbono por el fondo de carbono para una economía sostenible. Competencias sobre ordenación general de la economía, energía y medio ambiente: nulidad de los preceptos reglamentarios que atribuyen al Estado el ejercicio de potestades ejecutivas (STC 15/2018).*

ECLI:ES:TC:2018:62

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia número 7237-2013, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 2.1; 5.1, 3, 4, 5 y 6; 6; 7.2 y 3; 8.1 y 10 del Real Decreto 635/2013, de 2 de agosto, por el que, en desarrollo del «Plan de Impulso al Medio Ambiente en el sector hotelero PIMA Sol» para la rehabilitación energética de sus instalaciones, se regula la adquisición de créditos futuros de carbono por el fondo de carbono para una economía sostenible. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 12 de diciembre de 2013, el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, interpuso conflicto positivo de competencias contra los artículos 2.1; 5.1, 3, 4, 5 y 6; 6; 7.2 y 3; 8.1 y 10 del Real Decreto 635/2013, de 2 de agosto, por el que, en desarrollo del «Plan de Impulso al Medio Ambiente en el sector hotelero PIMA Sol» para la rehabilitación energética de sus instalaciones, se regula la adquisición de créditos futuros de carbono por el fondo de carbono para una economía sostenible, por estimar que la atribución de funciones ejecutivas que en los mismos se efectúa a favor de órganos estatales, impide el normal ejercicio por la Generalitat de Cataluña de las competencias que le corresponden en materia de medio ambiente, según lo previsto en el artículo 149.1.23 CE y el artículo 144.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante EAC).

El Letrado de la Generalitat, tras poner de manifiesto que el requerimiento de incompetencia fue contestado por el Consejo de Ministros de 15 de noviembre de 2013

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

a) Comienza su escrito exponiendo el objeto del presente conflicto y su contexto. Afirma, en primer lugar, que el Real Decreto 635/2013 es una norma de contenido fundamentalmente procedimental que regula, tal y como se deriva de su artículo 1, un supuesto específico de la actuación del fondo de carbono para una economía sostenible previsto en el artículo 91 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

En relación con el fondo de carbono para una economía sostenible, recuerda que su organización y funcionamiento se establece en el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible, y que algunos de sus preceptos han sido objeto del conflicto de competencia número 1245-2012 entonces pendiente de resolución ante este Tribunal. Sobre dicho conflicto destaca que cuestionaba el procedimiento general de gestión del fondo, mientras que el actual conflicto se refiere al procedimiento especial que se regula en el Real Decreto 635/2013 para la compra de créditos futuros de carbono en el sector hotelero, en el que la participación del fondo está vinculada, tal y como permite el artículo 7.6 del Real Decreto 1494/2011, a otro instrumento público para la financiación de proyectos, en este caso para el impulso del medio ambiente en el sector turístico, de manera que la actuación del fondo sigue unas reglas especiales.

Tras situar la adopción del Real Decreto 635/2013 en el marco de las medidas impulsadas por la Unión Europea y por España para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores denominados «difusos», el escrito de interposición precisa que su finalidad es impulsar la regeneración de las infraestructuras hoteleras del país con una orientación hacia la eficiencia en el uso de la energía y de los recursos, permitiendo generar actividad económica y empleo en el sector turístico. De acuerdo con esta finalidad regula el procedimiento específico de compra, por parte del fondo de carbono para una economía sostenible a los titulares de alojamientos turísticos ubicados en el territorio español, de los créditos futuros de carbono que se generen por la previsible reducción de emisiones directas de CO₂ como consecuencia de la ejecución de proyectos que, con ocasión de la rehabilitación de los establecimientos hoteleros, mejoren la eficiencia energética de ese tipo de alojamientos. De ese modo, al tiempo que se estimula la rehabilitación de los hoteles en beneficio del sector turístico, se consigue avanzar en la reducción de las emisiones de CO₂.

b) Al exponer el contenido del Real Decreto 635/2013, afirma el letrado de la Generalitat que su regulación sustantiva se refiere de manera detallada a todos los elementos de la actuación administrativa programada, entre los que destaca que se establece que un crédito de carbono equivale a la reducción de una tonelada métrica de CO₂ equivalente (art. 2.4), que su precio de adquisición es de 7 euros por unidad (art. 3), que el cálculo de la reducción se debe fijar teniendo en cuenta un horizonte temporal de quince años, y la cuantía total de recursos del fondo de carbono para una economía sostenible que se puede destinar a la compra de estos créditos (art. 4). También establece las condiciones en cuanto a las reducciones del fondo de carbono para una economía sostenible adquiribles y que se ha de conseguir un nivel B o una mejora de dos letras sobre la certificación energética inicial de los establecimientos (art. 2.3).

Destaca, asimismo, que establece un procedimiento ampliamente reglado en dos fases: Una primera de evaluación y reconocimiento de los créditos de carbono futuros (art. 5), que se inicia con la presentación de la solicitud por el interesado dirigida a la persona titular de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, seguida de la evaluación –previo informe de la comisión de evaluación del plan PIMA creada por el artículo 10, a cargo de la Oficina Española de Cambio Climático (OECC), que eleva la propuesta de resolución a la Secretaría de Estado, que ha de resolver en el plazo de dos meses, transcurrido el cual se entenderá desestimada. La segunda fase es la relativa la adquisición de los créditos futuros de carbono reconocidos (arts. 6 y 7), en la que el titular de los créditos reconocidos podrá dirigirse a la OECC para que se los adquiera, para lo cual se firmará el correspondiente contrato en el que deberá incluirse el

compromiso firme de ejecutar el proyecto de rehabilitación en plazo, de persistir a lo largo de los quince años posteriores y de informar de cualquier modificación relevante que afecte a la calificación energética del edificio. Una vez acabadas las obras, la OECC verificará las reducciones conseguidas y otorgará un documento de reconocimiento. Finalmente, el artículo 8 dispone, para el caso de incumplimiento, la devolución de las cantidades indebidamente percibidas.

A continuación alega que en el presente conflicto de competencias no se cuestiona ni la validez de los objetivos del plan «PIMA Sol» ni la oportunidad de utilizar la participación del fondo de carbono para una economía sostenible para conseguirlo. Más aún, incluso aceptando como plausible la regulación sustantiva del Real Decreto 635/2013, lo que cuestiona es que «en dicha regulación, para la aplicación del sistema de ayudas en relación con la evaluación y compra de derechos de CO₂ dentro del Plan 'PIMA Sol' se margina nuevamente a las Comunidades Autónomas de las funciones ejecutivas que en materia de medio ambiente, relacionado en este caso con el sector turístico, les corresponde ejercer», puesto que «se reserva el ejercicio de todas las funciones ejecutivas a los órganos ministeriales, impidiendo la intervención de las Comunidades Autónomas en la gestión administrativa de las actuaciones relativas al reconocimiento, evaluación, conformidad y control de los proyectos de rehabilitación hotelera correspondientes a sus respectivos territorios». Destaca, en particular, que todas las funciones ejecutivas para la aplicación del procedimiento de compra de créditos futuros de carbono, en sus dos fases se atribuyen en el Real Decreto 635/2013 exclusivamente a órganos ministeriales, como son la Oficina Española de Cambio Climático y el Secretario de Estado de Medio Ambiente, ambos pertenecientes al entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Aun reconociendo, como se indica en el preámbulo de la norma, que el Real Decreto 636/2013 guarda relación con las obligaciones asumidas por España a nivel internacional, lo que «conlleva que sea el Estado el que planifique y coordine esta actividad», argumenta que tal labor planificadora y coordinadora no justifica una ejecución centralizada. Sostiene, además, que precisamente el alto grado de detalle de la regulación procedimental y sustantiva establecida por la norma controvertida garantiza idéntico trato para todos los hoteleros interesados en cualquier lugar del territorio. De este modo, al fijarse el precio de forma homogénea en 7 euros por tonelada de CO₂ «se evitan diferencias en las ayudas a conceder». Argumenta, además, que no hay elementos de supraterritorialidad porque la reducción de emisiones queda referida a cada establecimiento hotelero, ubicado necesariamente en un lugar concreto del territorio. En definitiva, considera que no está justificado negar a las Comunidades Autónomas el ejercicio de las funciones de gestión administrativa que les competen respecto de las actuaciones en los hoteles de su respectivo ámbito territorial, máxime cuando se trata de un ejercicio de carácter sumamente reglado, según lo establecido por el propio Real Decreto 635/2013.

c) En relación con el encuadramiento material de la norma, argumenta que la adquisición de créditos futuros de carbono por el fondo se trata de una medida de fomento orientada a la mejora del medio ambiente, equiparable a una subvención o ayuda pública, de la que pueden beneficiarse los hoteleros cuando decidan la rehabilitación energética de sus establecimientos. Destaca, en particular, que el Real Decreto 635/2013 prevé reiteradamente la aplicación de la normativa sobre subvenciones (en el art. 6 se establece que «no podrán tener la condición de beneficiarios las personas en quienes concurra alguna de las circunstancias enumeradas en el artículo 13.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones»; en el artículo 8.1, se dispone que «la OECC, en el caso en el que compruebe que el titular no ha cumplido con todas las obligaciones nacidas del contrato de adquisición de los créditos futuros de carbono, exigirá la devolución de las cantidades indebidamente percibidas para lo cual se estará a lo dispuesto en el título 11 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, y su normativa de desarrollo»; en el artículo 11 se dispone que «el importe procedente de los derechos de crédito en aplicación de este real decreto queda incluido

en el régimen de 'ayudas de minimis', a los efectos de determinar el tope de ayudas aceptado por la normativa comunitaria; y, en la Disposición adicional segunda, establece la aplicación supletoria de la Ley 38/2003 y su reglamento de desarrollo». En definitiva, enmarca esta norma en el ámbito material relativo al medio ambiente.

Por lo que se refiere al encuadre competencial pone de manifiesto que, de acuerdo con su disposición final primera el Real Decreto 1007/2015 se dicta al amparo del artículo 149.1.13 y 23 CE (que, respectivamente, atribuyen al Estado competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y la legislación básica en materia sobre medio ambiente). Tras examinar su objeto y contenido concluye que el título más específico, y por tanto prevalente, es el que atribuye al Estado competencias para adoptar legislación básica en materia de medio ambiente, sin perjuicio de reconocer que la aplicación de la norma pueda tener una repercusión positiva sobre la actividad económica del sector turístico. Examina, a continuación, en el ámbito de esta competencia compartida, el alcance de la del Estado para adoptar legislación básica según la jurisprudencia de este Tribunal (con cita, entre otras, de la STC 102/1995, de 26 de junio, FFJJ 8 y 9), así como las competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña conforme al artículo 144.1 EAC, que incluye el desarrollo normativo y la ejecución, así como la competencia para establecer normas adicionales de protección. Por su incidencia en el presente caso, precisa que la letra h) de dicho precepto se refiere a la regulación del medio ambiente atmosférico y las diversas formas de contaminación de éste, mientras que la letra k) se refiere a las actuaciones de prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente. Añade que, si bien no considera de aplicación prevalente los títulos relativos a la actividad económica, el sector hotelero es el beneficiario de la norma, y la Generalitat de Cataluña también ostenta competencias desde el título en materia de turismo (art. 171 EAC).

Por otra parte, alega que conforme al artículo 114 EAC la Generalitat asume el ejercicio de la actividad de fomento en las materias de su competencia, y que en el presente caso sería aplicable lo dispuesto en el punto 3 para el caso de competencias compartidas («Corresponde a la Generalitat, en las materias de competencia compartida, 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»). Recuerda, a tales efectos, que el poder de gasto es un poder instrumental que ha de ejercerse dentro del marco del orden competencial.

d) El escrito de interposición examina, a continuación, las vulneraciones competenciales que se atribuyen al Real Decreto 635/2013.

Señala, con carácter general, que esta norma confiere su entera gestión a los órganos estatales, sin tener en cuenta la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas, y en particular las que les permiten la realización de las funciones ejecutivas respecto de las actuaciones administrativas con los titulares de establecimientos turísticos hoteleros de su respectivo territorio, ignorando así el carácter compartido en materia de medio ambiente.

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

ayudas controvertidas en la materia de medio ambiente, considera que en el presente caso estamos ante el segundo supuesto de los cuatro enumerados con la doctrina establecida en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, que se da cuando el Estado tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos casos «el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación». Sostiene, además, que en este caso no concurren las circunstancias para que resulte aplicable la excepción a esta doctrina que expresamente prevé la citada STC 13/1992, FJ 8 d) y que considera justificada la gestión centralizada estatal cuando, por una parte «el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico sobre la materia y... que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute en todo el territorio nacional» y, por otra parte, se justifique su procedencia. El letrado de la Generalitat destaca que en el preámbulo del Real Decreto 635/2013 nada se argumenta sobre la ineludible necesidad de que las ayudas consistentes en la compra de créditos de carbono a los hoteleros sean gestionadas por la Administración del Estado, ni que la verificación de las obras realizadas deba ser por ella, en lugar de hacerse por las administraciones autonómicas en cuanto a las solicitudes de sus respectivos ámbitos territoriales.

Insiste en este punto en que, dado que las obras de rehabilitación hotelera se refieren a instalaciones ubicadas en un lugar determinado del territorio, no intervienen *a priori* factores de supraterritorialidad. Recalca que, al estar la cuantía de la ayuda predeterminada en 9,7 euros por unidad, la propia regulación asegura que exista un trato idéntico para los posibles destinatarios de cualquier lugar del territorio. Sugiere, además, que a los efectos de garantizar que no se sobrepase la cuantía global presupuestada, se podría establecer, por ejemplo, un mecanismo de reserva de subvención en el fondo, de manera que las ayudas se concederían a medida que se produjese la demanda y previa comprobación de los requisitos, sin detrimento para la efectividad del sistema.

En consecuencia, concluye que la adquisición de créditos de carbono por el fondo de carbono para una economía sostenible puede realizarse a través de la gestión de las Administraciones autonómicas competentes del respectivo territorio, sin perjuicio de acudir a los oportunos mecanismos de coordinación y cooperación interadministrativa. De modo que el Real Decreto 635/2013 hubiera debido residenciar en sede autonómica la gestión de las operaciones que afecten a la obtención de los créditos de carbono por obras de rehabilitación hotelera en su respectivo territorio.

Precisa finalmente que el presente conflicto no cuestiona la regulación sobre el objeto y ámbito de aplicación, beneficiarios, créditos adquiribles, condiciones, precio, cuantía, plazos, obligaciones de los titulares, incumplimiento, publicidad y consideración de las ayudas, pues entiende que regulan «aspectos centrales de las ayudas consistentes en la compra de derechos de emisión a los titulares de alojamientos turísticos», sino que se refiere a la asignación a órganos administrativos estatales de las funciones ejecutivas, relativas al procedimiento de evaluación, reconocimiento, adquisición y control de créditos de carbono, que se recogen en los siguientes preceptos:

i. En el artículo 2, apartado primero, la indicación de que los créditos futuros de carbono que puede adquirir el fondo de carbono para una economía sostenible han de haber sido reconocidos por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente.

ii. En el artículo 5, apartados primero, cuarto, quinto y sexto, la asignación a la Oficina Española de Cambio Climático de las funciones de ordenación e instrucción de los procedimientos de evaluación y reconocimiento, hasta la propuesta de resolución.

iii. En el artículo 5, apartados tercero y sexto, la asignación al Secretario de Estado de Medio Ambiente, de la recepción de las solicitudes y su resolución, respectivamente.

iv. En el artículo 6, la asignación a la Oficina Española de Cambio Climático de los trámites administrativos para la adquisición de los correspondientes créditos, una vez reconocidos.

v. En el artículo 7, apartados segundo y tercero, la asignación a la Oficina Española de Cambio Climático de las funciones relativas a recibir y verificar la información sobre las reducciones conseguidas, así como comprobar el cumplimiento de todas las obligaciones.

vi. En el artículo 8, apartado primero, la asignación a la Oficina Española de Cambio Climático de la facultad de exigir la devolución de las cantidades indebidamente percibidas.

vii. En el artículo 10, la asignación a la comisión de evaluación del plan PIMA Sol de la función de informar preceptivamente sobre las solicitudes de compra de derechos de emisión.

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

2. Mediante providencia de 14 de enero de 2014, el Pleno acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días pueda personarse en el proceso y formular alegaciones en los términos determinados por el artículo 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el Real Decreto 1007/2015 a los efectos de lo previsto en el artículo 61.2 LOTC, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya». La publicación de la admisión a trámite del conflicto se realizó en el «Boletín Oficial del Estado» número 17, de 20 de enero de 2014, y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» número 6551, de 30 de enero de 2014.

3. El día 20 de enero de 2014, el Abogado del Estado se personó en el proceso, en nombre del Gobierno de la Nación, solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones, lo que así le fue aceptado por providencia de 21 de enero de 2014.

4. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 26 de febrero de 2014, instando la desestimación del conflicto, en atención a la argumentación que se sintetiza seguidamente.

a) Aborda, en primer lugar, el objeto del conflicto, presentando el contexto normativo del Real Decreto 635/2013 en el marco de los principales instrumentos adoptados en relación con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a nivel internacional (Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992, desarrollada por el Protocolo de Kioto de 11 de diciembre de 1997), así como por la Unión Europea (la Decisión 406/2009, de 23 de abril, del Parlamento Europeo y del Consejo, 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).

Hace referencia, asimismo, al artículo 91 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, que crea un fondo público para la compra de créditos de carbono, al amparo del artículo 149.1.23 y 25 CE (disposición final primera de la Ley 2/2011), así como al Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, que regula el fondo de carbono para una economía sostenible, cuyo artículo 7 de refiere a la adquisición de créditos de carbono derivados de proyectos realizados en España, facilitando así el cumplimiento de los compromisos asumidos por España en relación con el Protocolo de Kioto. En este marco sitúa la adopción del Real Decreto 635/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el programa «PIMA Sol», partiendo de la importancia del turismo como sector estratégico de la economía española y de la consideración de la edificación como sector «difuso», dirigido a la regeneración y modernización de instalaciones turísticas para conseguir mayor eficiencia energética.

b) Examina a continuación la naturaleza jurídica de las operaciones de adquisición de créditos de carbono diseñada en el Real Decreto 635/2013, rechazando que el sistema de adquisición de créditos de carbono pueda calificarse, como hace la Generalitat, como una subvención, por lo que considera erróneo que base el debate competencial sobre tal premisa para concluir que le corresponde las «facultades de gestión y ejecución» de estas «subvenciones».

Se apoya, a tales efectos, en normativa de la Unión Europea (art. 32 *ter*.1 del Reglamento 920/2010/UE de la Comisión Europea, de 7 de octubre de 2010, relativo a un sistema normalizado y garantizado de registros de conformidad con la Directiva 2003/87/CE), así como nacional (arts. 2 y 20.1 de la Ley 1/2005; 4.1 del Real Decreto 1494/2011, y 2 del Real Decreto 635/2013), para argumentar que «el derecho de emisión es, por tanto, un verdadero derecho subjetivo» y que «integra la facultad de emitir o liberar a la atmósfera una cantidad determinada de gases de efecto invernadero, que tiene un contenido patrimonial, y que, por tanto, puede ser objeto de transmisión y adquisición en un mercado determinado que es el mercado internacional de gases de efecto invernadero, y en la medida en que este derecho puede ser transmitido al Fondo a cambio de un precio, tiene un contenido patrimonial y por tanto puede ser objeto de transmisión y adquisición en un mercado determinado que es el mercado internacional de gases de efecto invernadero».

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

En cuanto al mecanismo de transmisión y adquisición de créditos de carbono que diseña el Real Decreto 635/2013, lo califica como «una compraventa especial de créditos» que se caracteriza por la incorporeidad y el carácter futuro de la cosa transmitida. Argumenta a tales efectos que reúne los elementos propios y típicos de todo contrato de compraventa: el elemento subjetivo (de un lado, el comprador, que es el fondo de carbono para una economía sostenible y, de otros, el vendedor, que el titular del establecimiento, en los términos establecidos por el artículo 1.2 Real Decreto 635/2013); el elemento objetivo (el crédito de carbono, que es aquella unidad susceptible de transmisión que representa una tonelada de dióxido de carbono equivalente que se generen por la reducción de emisiones de CO₂ directas, producida por la ejecución de proyectos que mejoren la eficiencia energética de los alojamientos turísticos situados en España reconocidos por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, conforme al artículo 2.1, cuyo precio se fija en el artículo 3 en 7 euros por tonelada de CO₂); y su formalización mediante un contrato de adquisición en el que se plasma el consentimiento de las partes en obligarse cada una respecto de la otra, a dar alguna cosa (una a transmitir el derecho de crédito y la otra a pagar por ella un precio cierto, así como el compromiso de mantener las actuaciones que permiten reducir la emisión de CO₂ durante quince años). Resalta, asimismo, que la normativa reguladora de esta transmisión lo encuadra en la categoría de contrato, y excluye expresa y deliberadamente su calificación como subvención (en el artículo 5 del Real Decreto 1494/2011, que establece que podrá instrumentalizarse

mediante «cualquier negocio jurídico», resaltando su carácter contractual privado al precisar que «las operaciones de adquisición de créditos de carbono no estarán sujetas a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público»; y en el artículo 7.5 del mismo Real Decreto, que dispone que la adquisición de reducciones verificadas de emisiones no podrá suponer una subvención). A mayor abundamiento, advierte que a la misma conclusión se llega desde el punto de vista de las notas que configuran la naturaleza jurídica de la subvención, ya que no reúne ninguno de los elementos que según el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, puntualizando que la remisión en la disposición adicional segunda a la Ley 38/2001 como supletoria no es elemento idóneo y suficiente para caracterizarla e identificar la naturaleza jurídica, que debe calificarse en atención a sus elementos, efectos y esencia. Concluye, por consiguiente, que la transmisión de créditos al fondo de carbono para una economía sostenible que regula el Real Decreto 635/2013 es una compraventa especial, no una subvención, por lo que no es de aplicación a este conflicto la doctrina constitucional sobre la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de subvenciones.

c) Por lo que se refiere al encuadramiento competencial de la norma en cuestión, el Abogado del Estado constata que se dicta al amparo el artículo 149.1.13 y 23 CE. Tras citar la jurisprudencia del Tribunal sobre el correcto encuadramiento competencial en los supuestos de concurrencia de diversos ámbitos materiales de actuación (entre otras la STC 174/2013, de 10 de octubre, y la STC 122/1999, de 13 de diciembre), afirma que en el Real Decreto 635/2013 el Estado ejercita competencias atribuidas en los siguientes títulos competenciales: bases y coordinación de la planificación de la actividad económica general (art. 149.1 13 CE) y legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1 23 CE); a lo que añade bases del régimen energético (art. 149.1.25 CE).

Tras citar doctrina sobre el concepto material y formal de las bases estatales en distintos ámbitos competenciales, argumenta que en materia de mercado de gases de efecto invernadero adquiere especial relevancia e intensidad la asunción por el Estado de las bases y coordinación de la actividad económica conforme al artículo 149.1.13 CE, puesto que está vinculado a la creación, desarrollo y funcionamiento de mercados de gases de efecto invernadero, y la regulación sobre los créditos que en ellos se compran y se venden tienen su razón de ser en las obligaciones asumidas por España como sujeto de Derecho internacional, y como miembro de la Unión Europea, en la lucha contra la emisión a la atmósfera de los gases de efecto invernadero. En definitiva, considera que «la noción de bases y coordinación de la actividad económica adquiere una relevancia e intensidad máxima pues el Estado, habilitado constitucionalmente en virtud de la competencia atribuida por el art. 149.1.13 de la CE, ha de realizar una tarea de selección de las actividades económicas donde la reducción de emisiones sea más eficiente, racional y compatible con las peculiaridades de cada actividad productiva y con las necesidades de la economía nacional, coadyuvando así a la promoción de sectores estratégicos».

En este marco, considera que uno de los principales objetivos a los que ha de hacer frente el Estado al implementar mecanismos de mercado que permitan tener una incidencia eficiente en la lucha contra el cambio climático, es el de asegurar que las reducciones de emisiones se produzcan allí donde el coste económico sea menor y resulte más eficiente. En la misma línea, sostiene que «es crítico que el modo en que se calculen las reducciones de emisiones o el valor que se dé a las mismas sea idéntico en todo el territorio. De otro modo, podrían generarse diferencias injustificadas entre créditos análogos, quebrando la unidad de mercado (de los mercados de carbono, en este caso) e introduciendo distorsiones en la competencia».

Reprocha a la Generalitat que pretenda no sólo la gestión de una «inexistente subvención», sino la atribución de facultades sobre la «evaluación y compra de emisiones», pese a la «imposibilidad técnica, material, operativa y lógica de la disgregación del mercado europeo de gases de efecto invernadero mediante la

intervención en él de 17 Comunidades Autónomas que actúen estableciendo sus propias condiciones de evaluación y adquisición de los créditos al amparo de una competencia sobre subvenciones». Considera que esta evaluación y compra supondría «la quiebra total de la unidad del mercado de gases» y que «se crearían así en España diecisiete adquirentes de créditos de carbono, de modo que cada Comunidad Autónoma establecería criterios de evaluación de la cantidad de gases adquiridos y fijaría el precio que paga por ellos». Intervención que, además, califica como «un obstáculo insalvable para el establecimiento por el Estado de las líneas esenciales de su política económica pues altera los objetivos, presupuestos y planificación de su programa de reducción de emisiones, y del diseño de la compatibilidad de las reducciones con el desarrollo económico».

Argumenta a tales efectos que la regulación en cuestión «abarca los elementos esenciales, mínimos e imprescindible para que el mercado de gases pueda funcionar de modo eficiente: a) Los oferentes (titulares de las explotaciones turísticas en el sentido descrito en el artículo 1.2.2 del Real Decreto 635/2013; destaca que la titularidad de los establecimientos turísticos se articula normalmente mediante una sociedad matriz que ostenta directamente la titularidad o que actúa mediante sociedades filiales titulares de establecimientos situados en todo o gran parte del territorio nacional); b) el adquirente de los créditos (el fondo); c) el precio (prefijado en el artículo 3 y cuya uniforme aplicación considera «condición sine qua non para el establecimiento y correcto funcionamiento de un mercado eficiente de gases de efecto invernadero»); d) y las características básicas del crédito transmitido que, afirma, «se determinan mediante un procedimiento de evaluación regulado en el artículo 5 del Real Decreto 1007/2015». Añade que el modo de cálculo de la reducción de las emisiones ha de ser uniforme, con la finalidad de evitar diferencias injustificadas entre créditos análogos que generarían distorsiones en la libre competencia entre los titulares de las empresas.

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

A mayor abundamiento, destaca la relevancia del ejercicio de la competencia en materia de bases y coordinación de la actividad económica general sobre el subsector del turismo, dado el carácter esencial y estratégico de este sector en la economía de España (con cita, entre otras, de la SSTC 75/1989, de 24 de abril, y 31/2010 de junio).

d) Analiza a continuación la competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.23 CE para el primero, y por el artículo 144 EAC para la Generalitat de Cataluña. Tras citar diversas sentencias (entre otras, las SSTC 60/2013, 69/2013, y 146/2013) expone la distribución de competencias en esta materia en los siguientes términos: «la competencia del Estado en materia de medio ambiente consiste en el establecimiento de las líneas generales de la política en materia de protección medioambiental, el diseño de un mínimo regulatorio común en todo el Estado con el fin de garantizar un estándar reconocible de protección. Y sobre esta base, las Comunidades Autónomas pueden establecer una regulación que mejore, eleve y aumente los criterios de protección medioambiental, «sin afectar, como no puede ser de otro modo a la competencia del Estado para establecer las directrices elementales de su política económica, desdibujando la promoción de determinados sectores económicos que el Estado considera claves para un desarrollo económico armónico y equilibrado». Considera, sin embargo, que en este caso la Generalitat «no pretende ceñirse al contenido de su competencia, postulando la posibilidad de adopción de medidas adicionales de protección, sino que funda el conflicto sobre la indebida calificación de la transmisión de créditos como una subvención o ayuda pública y con asiento en tal consideración, afirma que le corresponden potestades de gestión o ejecución».

El Abogado del Estado reitera, en este punto, los argumentos ya expuestos en los que se rechaza que el Real Decreto regule una actividad subvencional que haya que

territorializar para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus facultades de ejecución y desarrollo, y afirmando que se trata de «un mercado de derechos de emisión gases establecido como instrumento de protección del medio ambiente cuyo funcionamiento eficiente exige unidad, coherencia y uniformidad.

e) Finalmente, analiza la competencia del Estado en materia del establecimiento de bases del régimen energético (art. 149.1.25), así como la que el artículo 133.2 EAC otorga a la Generalitat en la participación en la regulación y planificación de ámbito estatal «del sector de la energía que afecte al territorio de Cataluña». Afirma al respecto que el condicionamiento y la influencia tan determinante que sobre la actividad económica ejerce el régimen energético, unido al consumo sustancial de recursos energéticos que supone la actividad turística, justifican la interacción de esta competencia con la atribuida en el artículo 149.1.13 CE (con cita de las SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, 223/2000, de 21 de septiembre, y 102/2013, de 23 de abril, sobre la articulación entre los títulos competenciales constitucionalizados en los artículos 149.1.13 y 149.1.25 CE).

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

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con los artículos 2.1; 5.1, 3, 4, 5 y 6; 6; 7.2 y 3; 8.1 y 10 del Real Decreto 635/2013, de 2 de agosto, por el que se regula la adquisición de créditos futuros de carbono por el fondo de carbono para una economía sostenible, en desarrollo del «Plan de Impulso al Medio Ambiente en el sector hotelero PIMA Sol» para la rehabilitación energética de sus instalaciones.

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

Por su parte, el Abogado del Estado, defiende que las competencias controvertidas corresponden al Estado de forma exclusiva por la concurrencia de los títulos competenciales en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13), legislación básica de medio ambiente (art. 149.1.23) y bases del régimen energético (art. 149.1.25 CE). Afirma que el Real Decreto no regula una actividad de carácter subvencional que haya que territorializar para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias de ejecución en materia de medio ambiente, sino un mercado de derechos de emisión de gases efecto invernadero establecido como instrumento de protección del medio ambiente, cuyo funcionamiento eficiente exige unidad, coherencia y uniformidad.

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.

Conforme a su disposición final primera, el Real Decreto 635/2013 se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 y 23 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre legislación básica en materia de protección del medio ambiente. El Abogado de la Generalitat alega que el título prevalente para realizar el correcto encuadramiento de las disposiciones discutidas es el que atribuye al Estado competencias para adoptar legislación

básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE). El Abogado del Estado sostiene, por el contrario, que en este caso, el título del artículo 149.1.13 CE sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica «adquiere especial relevancia e intensidad», sin perjuicio de la concurrencia con esta competencia de las atribuidas al Estado en el título sobre medio ambiente (art. 149.1.23 CE) y en el título para el establecimiento de bases del régimen energético (art. 149.1.25 CE).

Para realizar esta operación de delimitación competencial, hay que partir de la doctrina, recordada entre otras por la STC 15/2018, de 22 de febrero, 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 se ha señalado «como criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica (así, en SSTC 87/1987, FJ 2, y 69/1988, FJ 4)... a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto (STC 213/1988, FJ 3)... ya que en ciertos sectores, las competencias específicas y las generales “han de ejercerse conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso”» (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4). A tales efectos, procede examinar, en primer lugar, el objeto, finalidad y contenido del Real Decreto 635/2013, de 2 de agosto, por el que, en desarrollo del «Plan de Impulso al Medio Ambiente en el sector hotelero PIMA Sol» para la rehabilitación energética de sus instalaciones, se regula la adquisición de créditos futuros de carbono por el fondo de carbono para una economía sostenible.

Conforme al artículo 1, su objeto es «la regulación del procedimiento específico de compra de derechos de emisión futuros a los titulares de alojamientos turísticos que proyecten la ejecución de obras que reúnan los requisitos que se disponen en la presente norma, por el Fondo de Carbono para una economía previsto en el artículo 91 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible».

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

que destacan, a los efectos que aquí interesa, el artículo 7, que regula la adquisición de créditos de carbono en forma de reducciones verificadas de emisiones en el ámbito de las actividades e instalaciones en el territorio nacional de los sectores no incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (esto es, de los sectores denominados «difusos»). En el capítulo III detalla su organización, atribuyendo la administración, gestión y dirección del fondo a un Consejo Rector y a una comisión ejecutiva compuestos ambos exclusivamente por los titulares de diversos órganos del Estado, salvo por lo que respecta a la participación de un representante de las Comunidades Autónomas en el Consejo Rector (arts. 13, 14 y 15).

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

A fin de evitar reiteraciones innecesarias, y por la directa conexión entre el objeto de este conflicto positivo y el que fue resuelto en la STC 15/2018, pueden darse aquí por reproducidas las consideraciones que en dicha Sentencia se hacen en relación con el marco normativo internacional, comunitario y nacional en el que ha de situarse la creación del fondo de carbono, así como de las disposiciones reglamentarias que lo desarrollan (FJ 3). Baste aquí con exponer los aspectos más relevantes del Real Decreto 635/2013 que ahora se enjuicia.

La exposición de motivos del Real Decreto 635/2013 comienza destacando que responde a la implementación en España de la Decisión 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020. En dicha decisión se impone a los Estados miembros la obligación de establecer políticas y medidas adicionales a fin de reducir las emisiones de los sectores denominados «difusos», comprometiéndose a disminuir conjuntamente sus emisiones en 2020 en un 10 por 100 con respecto a 2005. En el reparto de los esfuerzos realizados por Estado miembro, a España le corresponde reducir sus emisiones en un 10 por 100 con respecto a 2005. A continuación, identifica el sector edificación entre los denominados sectores «difusos» y resalta, en particular, la importancia de la edificación hotelera, al ser la actividad turística uno de los sectores básicos de la economía española. Destaca, en relación con la misma, que dado que el 80 por 100 de la planta hotelera tiene más de veinte años se considera un momento oportuno para «estimular su rehabilitación, incluyendo como aspecto fundamental la mejora de su eficiencia energética y la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero». En este contexto, la exposición de motivos declara que la finalidad del Real Decreto 635/2013 es «impulsar la regeneración de las infraestructuras energéticas hoteleras del país con una orientación hacia la eficiencia en el uso de la energía y de los recursos permitiendo generar actividad económica y empleo en un sector especialmente deprimido». Conforme al apartado tercero del artículo 91 de la Ley de economía sostenible, la adquisición de dichos créditos se vincula «a la realización por parte de las empresas de inversiones en sectores no sujetos al comercio de derechos de emisión», en este caso a las previstas en el plan de impulso al medio ambiente en el sector

hotelero «PIMA Sol», aprobado mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de junio de 2013, con dicho objetivo.

El artículo 6 del Real Decreto 635/2013 dispone que la adquisición de los créditos futuros reconocidos conforme al mismo se rige, en lo no previsto por este, por el sistema general establecido por el Real Decreto 1494/2011. Se aplica así el artículo 5 de dicho Real Decreto, según el cual las operaciones de adquisición de créditos de carbono «podrán instrumentalizarse mediante cualquier negocio jurídico válido en Derecho» (apartado primero), y «no estarán sujetas al Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público» (apartado segundo); y «se constituirán en activos del Estado y podrán enajenarse, en particular, si resultan innecesarios para atender los compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de España en el ámbito internacional» (apartado tercero). Además, según dispone el artículo 7 del Real Decreto 1494/2011 «en ningún caso la adquisición de reducciones verificadas de emisiones podrá financiar el cumplimiento de obligaciones exigibles en la normativa vigente ni suponer subvención o aportación considerada como ayuda de Estado».

No obstante, el Real Decreto 635/2013 introduce una serie de precisiones en relación con los siguientes elementos: su ámbito de aplicación subjetivo (son los titulares de alojamientos turísticos conforme al artículo 1); las reducciones de emisiones que pueden ser objeto de adquisición (las «emisiones de CO₂ directas, producida por la ejecución de proyectos que mejoren la eficiencia energética de los alojamientos turísticos situados en España, reconocidos por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente», conforme al artículo 2); el precio (7 euros por unidad, constituyendo cada unidad la reducción de una tonelada de CO₂, conforme al artículo 3), los órganos competentes en el procedimiento (conforme a los arts. 6 y 10), las actuaciones que pueden generar los créditos [proyectos de rehabilitación que deben alcanzar una mejora energética mínima que se traduzca en, al menos, subir dos letras en su calificación energética o bien llegar a la letra B, conforme al artículo 2.3 d] y las obligaciones de los titulares de créditos futuros de carbono (art. 7). Introduce, asimismo, un procedimiento que rige su evaluación y reconocimiento (art. 5).

En definitiva, si bien existen diferencias en cuanto a la determinación del ámbito subjetivo y objetivo, así como en el procedimiento, entre lo dispuesto con carácter general en el Real Decreto 1494/2011 y el régimen particular establecido en el Real Decreto 635/2013 para la adquisición por el fondo de créditos futuros de carbono, lo cierto es que el contexto normativo, finalidad, y objeto de ambas normas son en gran medida coincidentes.

3. Una vez constatado que el Real Decreto 635/2013 comparte en sus aspectos esenciales el contexto normativo, el objeto y la finalidad del Real Decreto 1494/2011 por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible, se llega necesariamente a la misma conclusión que se alcanzó en la STC 15/2018 en relación con su encuadramiento competencial, a cuyos fundamentos jurídicos 4 y 5 basta ahora con remitirse para evitar reiteraciones innecesarias.

En consecuencia, sin negar la importancia que el Real Decreto 635/2013 tiene sobre la actividad económica, y su vinculación con el título recogido en el número 13 del artículo 149.1 CE, cabe concluir que presenta una conexión más estrecha con la materia medioambiental, en donde se enmarca la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero. De modo que también en este caso el título competencial más específico, y por ello prevalente a los efectos del correcto encuadramiento del objeto de este conflicto, es el que otorga al Estado la competencia para adoptar legislación básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

Puede igualmente darse aquí por reproducido el examen que recoge la STC 15/2018, en su fundamento jurídico 5, sobre el alcance que tiene dicho título competencial, con especial atención a su relación con las competencias autonómicas invocadas conforme a los artículos 144.1 EAC (en materia de medio ambiente) y 114.3 EAC (sobre la actividad de fomento en las materias de competencias compartidas). Baste con recordar que 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 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». Al mismo tiempo corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña «la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección» (art. 144.1 EAC), las «competencias ejecutivas» (art. 111 EAC), y, en relación con la actividad de fomento a través de subvenciones, «precisar normativamente los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, así como completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión» (art. 114.3 EAC).

Destaca, asimismo, que en materia de medio ambiente el contenido normativo de lo básico no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, incluidas funciones ejecutivas, «solución ciertamente excepcional a la cual sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de [armonizar] intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad» (SSTC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4; 102/1995, FJ 8; 33/2005, de 17 de febrero, FJ 6, y 101/2005, de 20 de abril, FJ 5, entre otras).

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

El letrado de la Generalitat de Cataluña argumenta a tales efectos que el Real Decreto tiene como objeto establecer medidas de fomento orientadas a la mejora del medio ambiente, por lo que hay que tomar en consideración el artículo 114 EAC, que regula el ejercicio de esta actividad por la Generalitat en el marco de sus competencias. Alega que los créditos de carbono que regula el Real Decreto 635/2013 son equiparables a una subvención o ayuda pública de la que pueden beneficiarse los hoteleros cuando realicen la rehabilitación energética que determinen una reducción de las emisiones de gases con efecto invernadero en sus establecimientos. Destaca, en particular, que varias disposiciones del Real Decreto 635/2013 prevén la aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, por lo que concluye que estamos ante una ayuda pública vehiculada a través de la figura de compra de créditos futuros de carbono a entidades del sector hotelero.

A continuación considera que ello se encuadra en el segundo supuesto de los cuatro enumerados con la doctrina establecida en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, según el cual, cuando el Estado tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, corresponde a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución, pudiendo el Estado consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, pero siempre dejando un margen a las Comunidades Autónomas, a las que corresponde la gestión.

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

En relación con esta cuestión, hay que remitirse una vez más a los pronunciamientos de la STC 15/2018 sobre la naturaleza de los créditos de carbono. En su fundamento jurídico 7, dicha Sentencia reitera la jurisprudencia según la cual «la facultad de gasto público, consecuencia lógica de la autonomía financiera, no es un título legitimador de la atribución de competencias», y precisa en relación con una frecuente manifestación de esta facultad de gasto, como son las subvenciones, que el hecho de invertir fondos en una determinada actividad no 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 de la adquisición de créditos de carbono por el fondo concluye, no obstante, que «no nos encontramos ante este mecanismo de fomento –puesto que las operaciones de adquisición de créditos de carbono se instrumentalizan, en particular, a través de contratos que estarán sujetos a la Ley que los resulte aplicable, como dispone, el artículo 2.1 del Real Decreto 1007/2015–, y la cuestión determinante es, por el contrario, si puede el Estado desempeñar funciones ejecutivas en el marco de las competencias que le atribuyen el apartado 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» (FJ 7).

En el caso del Real Decreto 635/2013 tal conclusión no se ve alterada por el hecho de que el mismo se remita a ciertas disposiciones de la Ley 38/2003, general de subvenciones, las cuales tienen, como se expone a continuación, un carácter meramente instrumental.

De este modo, el artículo 6 del Real Decreto 635/2013, establece en su párrafo segundo que «no podrán tener la condición de beneficiarios las personas en quienes concurra alguna de las circunstancias enumeradas en el artículo 13.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones». Dicha disposición recoge un elenco de situaciones que van desde la condena firme por la comisión de delitos contra la Administración pública, de delitos contra la hacienda pública y la Seguridad Social, pasando por estar o haber sido declarado en concurso o haber sido declarado insolvente, haber sido declarado culpable de la resolución firme de cualquier contrato celebrado con la Administración, o tener la residencia fiscal en un país o territorio calificado reglamentariamente como paraíso fiscal, entre otros. El artículo 6 del Real Decreto 635/2013 se remite así a un elenco de situaciones que excluyen a los hoteleros que estén incurso en las mismas como contraparte en un contrato de adquisición de créditos de carbono, que ponen de manifiesto su falta de idoneidad para celebrar tal negocio con la Administración.

Para el caso de incumplimiento por el titular de la instalación hotelera de todas las obligaciones nacidas del contrato de adquisición de los créditos futuros de carbono, el artículo 8.1 remite al procedimiento de devolución de las cantidades indebidamente percibidas dispuesto en el título II de la Ley 38/2003. Se utiliza así este cauce procedimental para la recuperación del precio pagado a cambio de créditos de carbono cuando una instalación hotelera no cumpla con las obligaciones que asume a través de este negocio jurídico para la reducción de gases CO₂.

En cuanto al artículo 11, según el cual «el importe procedente de los derechos de crédito en aplicación de este real decreto queda incluido en el régimen de ‘ayudas de minimis’, conviene recordar que el artículo 107.1 Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) consagra un concepto amplio de ayudas (‘las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones’), que

desborda el concepto de subvención establecido en la Ley 38/2003 General de Subvenciones». La cualificación como tal implica que se exijan una serie de requisitos (como la concesión de una ventaja, la selectividad de la medida y su efecto sobre la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros), cuya concurrencia compete valorar a la Comisión Europea conforme al artículo 108.3 TFUE, bajo el control último del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La delimitación de dicho concepto se caracteriza, por otra parte, por cierto grado de complejidad, como pone de relieve el hecho de que haya sido objeto de diversas comunicaciones adoptadas por la Comisión para aclarar su aplicación (siendo la última la comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado primero, del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, 2016/C 262/01), así como la abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En el caso de las denominadas ayudas *de minimis*, la obligación de comunicación a la Comisión se exime por razón de su cuantía (inferiores a 200.000 euros) en los términos regulados por Reglamentos de la Unión Europea (en la actualidad Reglamento UE n.º 1407/2013 de 18 de diciembre de 2013 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis*). En este contexto, lo dispuesto en el artículo 11 del Real Decreto 1007/2015 puede servir a los efectos de despejar en estos casos cualquier duda sobre el cumplimiento de esta normativa europea, pero en términos internos no altera la naturaleza y configuración de los créditos de carbono.

Finalmente, el hecho de que la disposición adicional segunda del Real Decreto 635/2013 establezca la aplicación supletoria de la Ley 38/2003 y de su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, tampoco determina la calificación de los créditos de carbono como ayuda o subvención. Tal y como pone de relieve el Abogado del Estado, dicha disposición se remite también, en lo no previsto por el Real Decreto 635/2013, a la entonces vigente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y termina con la cláusula genérica «y demás normativa aplicable». Entre dicha normativa aplicable destaca, en los términos ya expuestos, el artículo 91 de la Ley de economía sostenible y el Real Decreto 1494/2011 que regula el fondo de carbono para una economía sostenible, a cuyas disposiciones se remite el artículo 6 del Real Decreto 635/2013. Por tanto, las operaciones de adquisición de créditos de carbono «podrán instrumentalizarse mediante cualquier negocio jurídico válido en Derecho» (art. 5.1 del Real Decreto 1494/2011); «se constituirán en activos del Estado y podrán enajenarse, en particular, si resultan innecesarios para atender los compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de España en el ámbito internacional» (art. 5.3 del Real Decreto 1494/2011) y, en ningún caso podrán financiar el cumplimiento de obligaciones exigibles en la normativa vigente, «ni suponer subvención o aportación considerada como ayuda de Estado» (art. 7.5 del Real Decreto 1494/2011). Características que llevaron al Tribunal a concluir en la STC 15/2018, FJ 7, que los créditos de carbono no tienen naturaleza de subvención.

En definitiva, las disposiciones del Real Decreto 635/2013 no alteran la naturaleza y configuración de los créditos de carbono, y menos aún determinan *per se* que les deba ser aplicable la doctrina de este Tribunal sobre el encuadramiento competencial en materia de subvenciones que sistematiza el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992.

Por consiguiente, la cuestión que debe resolverse en este conflicto es si puede el Estado asumir, en el marco de las competencias que le atribuyen el apartado vigésimo tercero del artículo 149.1 CE, las funciones ejecutivas que establece el Real Decreto 635/2013 en relación con la tramitación de las solicitudes, valoración y adquisición de créditos de carbono en desarrollo del «Plan de Impulso al Medio Ambiente en el sector hotelero el marco del Programa PIMA Sol». O si, por el contrario, vulneran el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias al no concurrir ninguna de las circunstancias que puedan justificar la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de dichas facultades.

5. Centrada así la controversia trabada entre las partes, para resolverla hay que partir, de nuevo, de los recientes pronunciamientos del Tribunal sobre el fondo carbono para una economía sostenible en el marco de la STC 91/2017, FJ 9, y, fundamentalmente, sobre la adquisición de créditos de carbono por el fondo en la STC 15/2018.

La STC 91/2017 aborda la cuestión de si el artículo 91 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, por el que se crea el fondo, vulnera las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente al no prever la participación autonómica en su titularidad y administración. En el fundamento jurídico 9 desestimó este motivo de inconstitucionalidad, declarando 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 ha ocurrido en el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible, incluyendo en su consejo rector un representante de las Comunidades Autónomas [artículo 14 c) 6]) e instrumentando la coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas (disposición adicional única)... Por ello, de existir la vulneración competencial que se denuncia, sería, en todo caso, predicable del desarrollo reglamentario y no de la previsión legal que ahora examinamos, de suerte que la impugnación resulta, en este momento, preventiva».

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

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

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

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

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

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

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

6. Procede ya examinar, a la luz de esta doctrina, las alegaciones que se hacen en relación con los preceptos del Real Decreto 635/2013 objeto de este proceso, tomando en la debida consideración las particularidades que presenta la adquisición de créditos de carbono en el marco del plan «PIMA Sol».

Como se ha expuesto en los antecedentes, la Generalitat no cuestiona la regulación sobre el objeto y ámbito de aplicación, beneficiarios, créditos adquiribles, condiciones, precio, cuantía, plazos, obligaciones de los titulares, incumplimiento, publicidad y consideración de las ayudas, que considera «aspectos centrales de las ayudas consistentes en la compra de derechos de emisión en el marco del plan 'PIMA Sol'». Lo que cuestiona es que en dicha regulación se reserva como básico el ejercicio de todas las funciones ejecutivas a los órganos ministeriales, y reclama que se declare la competencia de la Generalitat sobre las funciones

ejecutivas relativas al procedimiento de evaluación, reconocimiento, adquisición y control de créditos de carbono que se recogen en los siguientes preceptos:

- i. En el apartado primero del artículo 2, la indicación de que los créditos futuros de carbono que puede adquirir el fondo de carbono para una economía sostenible han de haber sido reconocidos por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente.
- ii. En los apartados primero, cuarto, quinto y sexto del artículo 5, la asignación a la Oficina Española de Cambio Climático de las funciones de ordenación e instrucción de los procedimientos de evaluación y reconocimiento, hasta la propuesta de resolución.
- iii. En los apartados tercero y sexto del artículo 5, la asignación al Secretario de Estado de Medio Ambiente la recepción de las solicitudes y su resolución, respectivamente.
- iv. En el artículo 6, la asignación a la Oficina Española de Cambio Climático de los trámites administrativos para la adquisición de los correspondientes créditos, una vez reconocidos.
- v. En los apartados segundo y tercero del artículo 7, la asignación a la Oficina Española de Cambio Climático de las funciones relativas a recibir y verificar la información sobre las reducciones conseguidas, así como comprobar el cumplimiento de todas las obligaciones.
- vi. En el apartado primero del artículo 8, la asignación a la Oficina Española de Cambio Climático de la facultad de exigir la devolución de las cantidades indebidamente percibidas.
- vii. En el artículo 10, la asignación a la comisión de evaluación del plan PIMA Sol de la función de informar preceptivamente sobre las solicitudes de compra de derechos de emisión.

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

El juicio que ahora corresponde realizar exige, por tanto, valorar si existe en este caso justificación constitucional para que el Estado asuma las competencias ejecutivas así disputadas –esto es, la evaluación, reconocimiento, adquisición y control de créditos de carbono en el marco del plan «PIMA Sol»– por resultar tal reserva necesaria para garantizar la consecución de los fines a los que responde la norma objeto de aplicación. O si, por el contrario, vulnera el orden competencial la atribución de dichas funciones a órganos estatales.

A tales efectos partiendo del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia y de la imposibilidad de fraccionamiento del fondo, tal y como se declara en la STC 15/2018, FJ 7, es preciso examinar en qué medida es necesario que las concretas funciones ejecutivas ahora en cuestión se lleven a cabo por órganos del Estado por requerir un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, el Estado. Dicho examen requiere tomar en consideración las precisiones que introduce el Real Decreto 635/2013 en relación con el régimen general de adquisición de créditos de carbono regulado en el Real Decreto 1494/2011 en su ámbito de aplicación subjetivo y objetivo, así como en relación con el procedimiento para

la adquisición de créditos de carbono la asignación de funciones en su tramitación a distintos órganos, en los términos que a continuación se exponen:

i. Entre las precisiones que introduce el Real Decreto 635/2013 en su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación, en relación con el régimen general de adquisición de créditos de carbono, destacan las siguientes:

a) El artículo 1.2 del Real Decreto 635/2013 limita su ámbito de aplicación subjetivo «a los alojamientos turísticos situados en España», precisando que «se entiende por alojamiento turístico, a los efectos de este real decreto, toda establecimiento destinado de forma permanente al hospedaje o alojamiento colectivo, en régimen residencial, de los grupos 681, 682, 683 y 684 del anexo I del Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas».

b) En cuanto a su ámbito objetivo, conforme al artículo 2 del Real Decreto 635/2013, el fondo de carbono para una economía sostenible «podrá adquirir créditos futuros de carbono que se generen por la reducción de emisiones de CO₂ directas, producida por la ejecución de proyectos que mejoren la eficiencia energética de los alojamientos turísticos situados en España, reconocidos por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente» (apartado primero). Se especifica que se consideran emisiones de CO₂ directas, a efectos de este real decreto, «las generadas por el consumo de combustibles fósiles en los alojamientos turísticos sobre los que se ejecuten los proyectos, excluidas las derivadas del consumo de energía eléctrica», y que «las reducciones de emisiones serán calculadas en función de los consumos energéticos y de la certificación energética inicial, anterior a la ejecución del proyecto, y final, posterior a la ejecución del mismo» (apartado segundo). Además, precisa las condiciones que deben reunir las emisiones directas de CO₂ para ser objeto de adquisición como créditos futuros de carbono: junto a las condiciones generales ya previstas en el artículo 7.1 del Real Decreto 1494/2011 [esto es, que no vengán exigidas por la normativa sectorial que les resulte de aplicación (letra a); que contribuyan al cumplimiento de los compromisos 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 (letra b); y que no procedan de instalaciones sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión, con el objeto de evitar supuestos de doble contabilidad (letra c)], en el apartado tercero del artículo 2 del Real Decreto 635/2013 se exige que las instalaciones hoteleras las obtengan alcanzando «la letra B o una mejora mínima de dos letras entre la certificación energética inicial anterior al proyecto y final» (letra d). Tal y como se declara en la exposición de motivos, para determinar los proyectos susceptibles de producir una reducción de emisiones que genere créditos de carbono adquiribles por el fondo se tiene en cuenta el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, «junto a una serie de herramientas estandarizadas que permiten la emisión de un certificado energético con información de consumo de energía y de emisiones de CO₂, de la que las medidas contempladas en esta norma son complemento indispensable».

c) Por lo que se refiere a las contraprestaciones, por una parte se precisa el precio de adquisición de los créditos de carbono, que se fija en 7 euros por unidad, constituyendo cada unidad la reducción de una tonelada de CO₂ (artículo 3); por otra, se precisan las obligaciones de los titulares de los créditos (artículo 7), entre otras la de ejecutar la obra bajo su responsabilidad, debiendo asegurarse que las unidades efectivamente ejecutadas se corresponden con el objetivo de reducción presentado en el proyecto (apartado primero); comunicar a la Oficina Española de Cambio Climático la finalización de las mismas (apartado segundo); y responder del cumplimiento íntegro de las obligaciones asumidas en el contrato de adquisición y, en particular, la relativa a la finalización del periodo de quince años de la reducción efectiva de las emisiones de CO₂ objeto de adquisición (apartado cuarto).

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

a) El artículo 5 establece un procedimiento específico –diferente del general establecido en el Real Decreto 1494/2011– en relación con la evaluación y reconocimiento de créditos de carbono futuros, para su posterior adquisición por el referido fondo.

En el mismo se designa como órgano competente «para ordenar e instruir los procedimientos de evaluación y reconocimiento» a la Oficina Española de Cambio Climático (OECC) del entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Por su parte, el órgano competente para resolver los procedimientos de evaluación y reconocimiento será el Secretario de Estado de Medio Ambiente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (apartado primero).

Los titulares de alojamientos turísticos interesados podrán presentar sus solicitudes acompañadas de la información que especifica el apartado segundo: «1. Una propuesta de inversión, que deberá incluir la certificación energética y los consumos energéticos del edificio sobre el que se pretende actuar recogiendo su situación de partida. Para ello se usará el programa de calificación energética de edificios CE3, o equivalente, aceptado para este fin, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios y que se encuentran disponibles en el sitio web: www.minetur.gob.es. 2. Un documento de definición de la inversión que pretende acometer en la actuación de rehabilitación energética, que deberá describir las medidas de ahorro y eficiencia energética planteadas con información técnica suficiente para su definición y las mejoras esperadas tanto en eficiencia energética como en emisiones de CO₂, que tendrán que mantenerse durante un período de quince años, así como, la fecha estimada de finalización de las obras, que, en ningún caso, podrá ser posterior al día 31 de diciembre de 2016».

El apartado tercero dispone que las solicitudes se dirijan al Secretario de Estado de Medio Ambiente y que se presenten directamente en la Secretaría de Estado de Medio Ambiente por las vías que especifica, incluida la electrónica a través de la sede electrónica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, donde se facilitarán los modelos de solicitud y la información de detalle.

El apartado cuarto establece que «la OECC estimará las reducciones de energía y de emisiones de CO₂ directas, así como el valor de la adquisición, de cada solicitud que se presente y lo someterá a informe de la comisión a que se refiere el artículo 10 a fin de que informe con carácter preceptivo en el plazo de quince días, ampliable por siete días».

Conforme al artículo 10, la «Comisión de Evaluación del Plan PIMA Sol» se crea para informar con carácter preceptivo sobre las solicitudes de compra de derechos de emisión. Dicho órgano colegiado está adscrito a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, lo preside el «Director General de la Oficina Española de Cambio Climático», lo integran cuatro miembros designados por departamentos ministeriales de la Administración General del Estado, y actúa como secretario un funcionario designado por el Secretario de Estado de Medio Ambiente.

Finalmente, el apartado sexto del artículo 5 establece que la oficina española de cambio climático elevará la correspondiente propuesta de resolución al Secretario de Estado de Medio Ambiente para que resuelva, «teniendo en cuenta el informe de la comisión prevista en el artículo 10 y las estimaciones a que se refiere el apartado anterior, previa audiencia del interesado». Fija, asimismo, el plazo máximo para resolver y notificar (dos meses), la posibilidad de suspensión por el periodo de emisión del preceptivo informe de la comisión, y el sentido negativo del silencio administrativo. Dicha resolución pone fin a la vía administrativa a los efectos de su impugnación mediante la interposición de los recursos pertinentes, en la vía administrativa o ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en la forma y plazo previstos en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (apartado séptimo).

b) Por lo que se refiere a la adquisición de los créditos futuros de carbono así reconocidos, el artículo 6 dispone que su titular podrá dirigirse a la OECC a fin de que se proceda a la adquisición de aquellos, aplicándose en lo no previsto en este Real Decreto lo dispuesto en el Real Decreto 1494/2011 que regula el fondo de carbono para una economía sostenible. Precisa también que en el contrato de adquisición se incluirá «el compromiso firme de ejecución del proyecto de rehabilitación en plazo, que permita cumplir con la reducción de emisiones de CO₂ resultante de la ejecución material de las obras, que deberá persistir a lo largo de todo el periodo de los quince años posteriores, incluso en caso de transmisión patrimonial, con la obligación de informar de cualquier modificación relevante que afecte negativamente a la calificación energética del edificio».

A la luz de estas disposiciones cabe advertir, en primer lugar, que los artículos 5 y 6 distinguen claramente entre el «procedimiento de evaluación y reconocimiento de créditos de carbono futuros», por una parte, y la «adquisición de los créditos futuros de carbono reconocidos», por otra.

En relación con la adquisición, el artículo 6 remite, en lo no previsto en este reglamento, a lo dispuesto en el Real Decreto 1494/2011, que es el que establece el procedimiento general de compra de créditos de carbono. Entre sus disposiciones destaca, a los efectos ahora pertinentes, lo dispuesto en el artículo 7 sobre la «adquisición de reducciones verificadas de emisiones derivadas de proyectos ubicados en el territorio nacional» y, en particular, lo dispuesto su apartado cuarto. De acuerdo con el primer párrafo de este apartado, «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». Determinación que en el caso del sector hotelero se ha hecho a través del Real Decreto 635/2013. Su segundo párrafo dispone, asimismo, que 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.»

Además, su artículo 15.2 a) atribuye a la comisión ejecutiva del fondo «realizar las operaciones de adquisición, enajenación y gestión de los créditos de carbono de acuerdo con las directrices establecidas por el Consejo Rector», cuando se trata –como es el caso– de operaciones que no excedan los 20 millones de euros.

Disposiciones todas estas que la STC 15/2018 declaró, en su fundamento jurídico 7, conformes con el sistema constitucional de distribución de competencias, por las razones ya expuestas.

Por lo que respecta a la evaluación y reconocimiento de créditos de carbono en el marco del plan «PIMA Sol», se llevará a cabo conforme a las disposiciones del Real Decreto 635/2013, que circunscriben notablemente la discrecionalidad en el ejercicio de tales funciones al delimitar, en los términos arriba expuestos, las instalaciones, los proyectos y emisiones que pueden generar créditos de carbono conforme a dicho plan: se determina que el sector al que se aplica es exclusivamente al hotelero, en particular a los titulares de alojamientos turísticos que proyecten la ejecución de obras que reúnan los requisitos que se disponen en el Real Decreto 635/2013; se precisan los aspectos de la inversión y de la reducción de emisiones para mejorar la eficiencia energética de los alojamientos turísticos, exigiendo que el proyecto implique al menos alcanzar la letra B o

una mejora mínima de dos letras entre la certificación energética inicial anterior al proyecto partiendo del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios junto a una serie de herramientas estandarizadas que permiten la emisión de un certificado energético con información de consumo de energía y de emisiones de CO₂; se precisa, asimismo, las emisiones de CO₂ computables a efectos de este real decreto, y que las reducciones de emisiones serán calculadas en función de los consumos energéticos y de la certificación energética inicial, anterior a la ejecución del proyecto, y final, posterior a la ejecución del mismo.

Se articula, además, un procedimiento en el que se detalla, entre otros aspectos, la documentación y la información mínima que tiene que acompañar a la solicitud, con especial referencia a la definición de la inversión a realizar para alcanzar la mejora en la calificación energética del edificio conforme al programa de calificación energética de acuerdo con el Real Decreto 235/2013 ya citado.

Además, hay que tomar en consideración que el artículo 3 del Real Decreto 635/2013 fija el precio de adquisición de los créditos de carbono por unidad; que, conforme declara su exposición de motivos, el Real Decreto 235/2013 por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, junto a una serie de herramientas estandarizadas, permiten la emisión de un certificado energético con información de consumo de energía y de emisiones de CO₂; y el artículo 8.2 del Real Decreto 1494/1991 establece, a los efectos de certificación de las reducciones de emisión que se puede «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», competencia ésta que la STC 15/2018 declaró que «corresponde a la Comunidades Autónomas» (FJ 9).

Disposiciones estas que ponen de manifiesto que existen medidas susceptibles de evitar distorsiones en la competencia y que se quiebre la unidad de mercado en los términos en que advierte el Abogado del Estado.

Todo ello implica sustanciales diferencias entre el régimen de adquisición de créditos de carbono establecido por el Real Decreto 635/2013, por una parte, y el régimen general establecido por el Real Decreto 1494/2011, por otra, y que fue objeto de la STC 15/2018, en relación con la justificación de una ejecución centralizada: mientras que el Real Decreto 1494/2011 establece en su artículo 7.4 unos criterios generales que enmarcan el amplio margen de discrecionalidad reconocido a los órganos del fondo a la hora de priorizar los sectores y actuaciones en relación con los cuales se pueden adquirir estos créditos, y que requieren un análisis de conjunto de todos los proyectos presentados en sectores diversos a la luz de dichos criterios, no ocurre igual en el caso del Real Decreto 635/2013, en el que el sector está ya delimitado y se predeterminan en gran medida los proyectos y actuaciones para la reducción de emisiones CO₂ que puedan reconocerse como créditos de carbono.

Por último, hay que destacar que el Real Decreto 635/2013 atribuye la ordenación e instrucción del procedimiento de evaluación y reconocimiento de los proyectos a la oficina española de cambio climático del entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y la resolución de dichos procedimientos de evaluación y reconocimiento a quien ostente la titularidad de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del mismo Ministerio (artículo 5). Mientras que la adquisición se reserva a la comisión ejecutiva del fondo (artículo 6). Asimismo, crea una «Comisión de Evaluación del Plan PIMA Sol» (artículo 10) para informar con carácter preceptivo sobre las solicitudes de compra de derechos de emisión. Tal y como se ha examinado, ninguna de las disposiciones del Real Decreto 635/2013 prevé vía alguna de coordinación o de colaboración orgánica o funcional entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de dichas funciones ejecutivas. A la vista de estas disposiciones, es preciso también tener presente que la STC 15/2018 declaró inconstitucional la disposición

adicional única del Real Decreto 1494/2011 (FJ 8) precisamente ante la ausencia de todo mecanismo concreto para garantizar que las posiciones de las distintas Comunidades Autónomas puedan ser consideradas por el Estado, entre otros aspectos, «en el proceso de selección de proyectos que se ubiquen en su territorio para la adquisición de reducciones verificadas de gases de efecto invernadero».

Tomando en consideración estos factores, y partiendo de que la adquisición por el fondo de créditos de carbono responde a un fenómeno supraautonómico y no fraccionable por las razones expuestas en la STC 15/2018, FJ 7, no cabe apreciar que en el caso del Real Decreto 635/2013 esté justificada, con carácter excepcional, la atribución a órganos del Estado de las actuaciones ejecutivas relativas a la evaluación y reconocimiento de los créditos de carbono regulados en el mismo. A esta conclusión se llega por las siguientes razones: i. las disposiciones del Real Decreto 635/2013 establecen, en los términos expuestos, un marco reglado que restringe notablemente los amplios márgenes de discrecionalidad que caracterizan el proceso de adquisición de créditos de carbono en el marco del Real Decreto 1494/2011, de modo que es posible garantizar un elevado grado de homogeneidad en el ejercicio de las funciones de evaluación y reconocimiento de los créditos de carbono; ii. además, el Real Decreto desconoce toda posibilidad de ejercicio de estas competencias por las Comunidades Autónomas mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, y adopta como criterio único y exclusivo la actuación directa del Estado de todas las funciones ejecutivas dirigidas a la evaluación y reconocimiento de los créditos.

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

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

i. El apartado primero del artículo 2 establece que los créditos futuros de carbono que puede adquirir el fondo de carbono para una economía sostenible, en el marco del plan «PIMA Sol», han de haber sido reconocidos por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente. La atribución a dicho órgano estatal de la función de reconocimiento de los créditos futuros de carbono vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de medio ambiente (art. 144 EAC) al atribuir al Estado la competencia de funciones ejecutivas altamente regladas, en lo que se refiere al proceso de reconocimiento de los créditos de carbono generados mediante proyectos en alojamientos turísticos situados en su ámbito territorial, y desconocer cualquier mecanismo de cooperación o coordinación para su ejercicio por las Comunidades Autónomas. En definitiva, en la medida en que reconoce competencias ejecutivas al Estado más allá de los excepcionales supuestos en los que puede estar justificado, desconoce e invade la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

ii. Los apartados primero, cuarto, quinto y sexto del artículo 5 asignan a la Oficina Española de Cambio Climático las funciones de ordenación e instrucción de los procedimientos de evaluación y reconocimiento de créditos de carbono futuros hasta la propuesta de resolución. La atribución a este órgano estatal de dichas funciones vulnera, igualmente, las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de medio ambiente (art. 144 EAC), al tratarse de competencias ejecutivas altamente regladas, en lo que se refiere al procedimiento de evaluación y reconocimiento de los créditos de carbono que se generan mediante proyectos de alojamientos turísticos situados en su ámbito territorial, y desconocer cualquier mecanismo de cooperación o coordinación para su ejercicio por las Comunidades Autónomas. En la medida en que reconoce competencias ejecutivas al Estado más allá de los excepcionales supuestos en los que puede estar justificado, desconoce e invade la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

iii. El apartado tercero del artículo 5 asigna al Secretario de Estado de Medio Ambiente la recepción de las solicitudes por los titulares de alojamientos turísticos para

la evaluación y reconocimiento de créditos de carbono futuros. Dicha disposición regula un aspecto procedimental vinculado al ejercicio de las funciones ejecutivas de evaluación y reconocimiento previstas reguladas en dicho artículo; en consecuencia, al igual que ocurre con el ejercicio de dichas funciones, desconoce e invade la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de medio ambiente (art. 144 EAC).

iv. El apartado sexto del artículo 5 asigna al Secretario de Estado de Medio Ambiente la resolución de la propuesta de reconocimiento de créditos de carbono futuros elevada por la OECC. Por las mismas razones expuestas en relación con el artículo 2.1 la atribución a dicho órgano estatal de esta función vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de medio ambiente (art. 144 EAC).

v. El artículo 6 establece que «reconocidos los correspondientes créditos futuros de carbono, el titular de los mismos podrá dirigirse a la OECC a fin de que se proceda a la adquisición de aquéllos, aplicándose en lo no previsto en este real decreto lo dispuesto en el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, que regula el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible». Estas disposiciones no infringen las competencias autonómicas en materia de medio ambiente. Se aplican, en definitiva, las disposiciones establecidas en dicho Real Decreto en relación con la adquisición de reducciones verificadas de emisiones derivadas de proyectos ubicados en el territorio nacional cuya decisión se atribuye a la comisión ejecutiva del fondo (art. 15.2 en relación con el art. 7.4), disposiciones estas que fueron declaradas conformes al orden constitucional de distribución de competencias en la STC 15/2018, FJ 7. Por otra parte, cabe recordar que la presidencia de la comisión ejecutiva del fondo se atribuye, en el artículo 15.1 del Real Decreto 1494/2011, a la «persona titular de la Dirección General de la Oficina Española de Cambio Climático». Por consiguiente, el artículo 6, interpretado en el sentido de que compete a la comisión ejecutiva del fondo adoptar la decisión de adquisición de los créditos de carbono conforme al artículo 15 Real Decreto 1494/2011 no vulnera las competencias la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de medio ambiente.

vi. Los apartados segundo y tercero del artículo 7 asignan a la Oficina Española de Cambio Climático, respectivamente, las funciones de recibir y verificar la información sobre la finalización de las obras, así como el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los titulares de los créditos futuros de carbono. Por su parte, el apartado primero del artículo 8, asigna al mismo órgano la facultad de exigir la devolución de las cantidades indebidamente percibidas. Las mismas razones que determinan que correspondan a la Comunidad Autónoma las competencias ejecutivas sobre el proceso de evaluación y reconocimiento de los créditos de carbono generados mediante proyectos en alojamientos turísticos situados su ámbito territorial, determinan que también le correspondan las de verificación y control del cumplimiento de las obligaciones que así asuman los titulares de créditos futuros de carbono, así como la recuperación en su caso de las cantidades pagadas por el fondo e indebidamente percibidas por los titulares de créditos de carbono futuros para su devolución al mismo. Por consiguiente, la atribución a dicho órgano estatal de estas funciones vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de medio ambiente (art. 144 EAC).

vii. El artículo 10 asigna a la comisión de evaluación del plan PIMA Sol, compuesta exclusivamente por representantes de órganos del Estado, la función de informar preceptivamente sobre las solicitudes de compra de derechos de emisión. En la medida en que desconoce toda posibilidad de ejercicio de estas competencias por las Comunidades Autónomas mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, y adopta como criterio único y exclusivo la actuación directa del Estado de esta función, desconoce y vulnera las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de medio ambiente.

8. Por último, antes del fallo es preciso pronunciarse sobre el alcance que tiene la vulneración de competencias en que, según hemos visto, incurren las disposiciones objeto de conflicto. El reglamento recurrido establece el marco normativo a partir del cual y en cuya ejecución podrían efectuarse adquisiciones de crédito de carbono futuras. Por tanto, resulta obligado declarar que al Gobierno de la Generalitat de Cataluña

corresponderá la titularidad y el ejercicio de las competencias reconocidas en las disposiciones que, siendo susceptibles de ser aplicadas en los sucesivos ejercicios, hemos calificado contrarios al orden constitucional de distribución de competencias.

Es necesario plantear, asimismo, la eventual extensión de la declaración de infracción del orden competencial a las resoluciones adoptadas o negocios jurídicos celebrados para la adquisición de créditos de carbono en aplicación del Real Decreto 635/2013. La necesidad siempre presente de procurar conservar la eficacia jurídica de aquellos actos cuya lesión puede afectar a legítimos derechos de terceros generados en su día por la presunción de legalidad de los mismos conduce, en este caso –tal y como afirmamos en la STC 173/2012, de 15 de octubre, FJ 8, y hemos reiterado en la reciente STC 70/2013, de 14 de marzo, FJ 8– y en aplicación del artículo 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a que la declaración de infracción competencial no implique los negocios jurídicos por los que se hayan adquirido o denegado la adquisición de créditos de carbono en aplicación de dicho Real Decreto.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia número 7237-2016 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra determinados preceptos del Real Decreto 635/2013, por el que, en desarrollo del «Plan de Impulso al Medio Ambiente en el sector hotelero PIMA Sol» para la rehabilitación energética de sus instalaciones, se regula la adquisición de créditos futuros de carbono por el fondo de carbono para una economía sostenible, y declarar que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña y, por consiguiente, que son inconstitucionales y nulas, las siguientes disposiciones: a) el apartado primero del artículo 2, en el inciso «Secretaría de Estado de Medio Ambiente»; b) los apartados primero, cuarto, quinto y sexto del artículo 5, los apartados segundo y tercero del artículo 7, y el apartado primero del artículo 8 en los incisos en que se refieren a la Oficina Española de Cambio Climático; c) el apartado tercero y el apartado sexto del artículo 5, en los incisos «Secretario de Estado de Medio Ambiente», y d) el artículo 10. Todo ello con el alcance y efectos que se determinan en el fundamento jurídico 8.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

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