

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**11685** *Pleno. Sentencia 174/2013, de 10 de octubre de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 6596-2011. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible. Competencias sobre ordenación general de la economía, medio ambiente, transportes y urbanismo; interdicción de la arbitrariedad: constitucionalidad de los preceptos legales relativos a los planes de movilidad sostenible; pérdida de objeto de la impugnación respecto de los preceptos relativos a las actuaciones de renovación y rehabilitación urbanas y a la ocupación de superficies para instalación de servicios comunes.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares Garcia, don Juan Antonio Xiol Rios, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6596-2011 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 101.1, 2, 3 y 4; 102; 110.4; 111.6 y disposición final primera, apartado 1, párrafos primero y último, y apartado 2 b) de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal Constitucional el día 2 de diciembre de 2011, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 101.1, 2, 3 y 4; 102; 110.4; 111.6 y disposición final primera, apartado 1, párrafos primero y último, y apartado 2 b) de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

La impugnación se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

Tras hacer referencia al cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, en especial el cumplimiento de lo previsto en el art. 33.2 LOTIC, alude al carácter multisectorial de la Ley de economía sostenible cuyas medidas responden al objetivo común de incentivar y desarrollar un modelo de economía más competitiva, que permita superar la situación derivada de la crisis económica, conteniendo, entre otras, decisiones en torno a la denominada movilidad sostenible y a la rehabilitación de viviendas.

En cuanto a lo primero menciona el contenido de dos de los preceptos ahora cuestionados el art. 101, mediante el que se implantan los llamados planes de movilidad

sostenible y se fija su ámbito territorial, así como los requisitos para su aprobación, se prescribe su sujeción a los principios establecidos en la Ley de economía sostenible y a la estrategia española de movilidad sostenible y se determina su contenido mínimo. Por otra parte, el artículo 102 en el que se establece que a partir del 1 de enero de 2012, la concesión de cualquier ayuda o subvención a las Administraciones autonómicas o entidades locales incluida en la Ley de presupuestos generales del Estado y destinada al transporte público urbano o metropolitano, queda condicionada a que la entidad beneficiaria disponga del correspondiente plan de movilidad sostenible y a su coherencia con la estrategia española de movilidad sostenible.

En lo que concierne a la rehabilitación y la vivienda impugna el art. 110.4 de la Ley de economía sostenible, según el cual, los programas, planes y demás instrumentos ordenadores de la rehabilitación de construcciones y edificios, también se pueden aprobar mediante el procedimiento establecido para la aprobación de las normas reglamentarias, teniendo respecto de las construcciones y edificios afectados, los mismos efectos que los planes de ordenación urbanística. Cuestiona también el art. 111 de la Ley de economía sostenible, relativo a las obras de rehabilitación y mejora de las construcciones y edificios, en cuyo apartado 6 se declara que la ocupación de las superficies necesarias para la instalación de los servicios comunes que prevean los instrumentos de rehabilitación, y siempre para la de los ascensores, será causa suficiente para su desclasificación urbanística y desafectación, en su caso, del dominio público, a efectos de su posterior enajenación a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente.

Analiza seguidamente el régimen de distribución competencial aplicable a los arts. 101 y 102 de la Ley de economía sostenible, preceptos dictados, según la disposición final primera de la Ley de economía sostenible, al amparo de los arts. 149.1.23 y 149.1.25 CE. No obstante, a efectos de valorar si ese encuadramiento es el adecuado, la demanda analiza previamente el concepto de movilidad sostenible, señalando que, a falta de una definición expresa, su contenido ha de deducirse de las disposiciones legales que aluden al mismo. Así, la Ley 34/2007 de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, contiene dos disposiciones sobre la cuestión, de las que se deduce, dadas sus alusiones expresas a los sistemas de transporte público y privado así como al transporte de empresa, que la movilidad sostenible concierne a la materia de transportes. Conclusiones similares se alcanzan al analizar la estrategia española de movilidad y los arts. 99 y 100 de la Ley de economía sostenible que ratifican que la movilidad sostenible comporta la adopción de nuevas políticas en el ámbito del transporte que reduzcan el impacto ambiental de los medios de transporte y su consumo energético.

De todo lo anterior la Abogada de la Generalitat de Cataluña infiere que la «movilidad» alude al desplazamiento de las personas y de los bienes, o lo que es lo mismo, al transporte, ya sea público o privado, de personas y mercancías en sus diversas modalidades, coincidiendo así con la definición de los transportes como materia competencial formulada por este Tribunal Constitucional en la STC 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 2. Por su parte, con el adjetivo sostenible, aplicado a la movilidad, se haría referencia a la pervivencia actual y futura de los medios de desplazamiento de personas y bienes, se proyecta en tres ámbitos, cada uno de los cuales requiere acciones específicas: el económico (libre mercado y competencia), el social (accesibilidad de las personas a bienes y servicios y cohesión social) y el ambiental (disminución de emisiones contaminantes y compatibilidad de las infraestructuras del transporte con la preservación del entorno natural).

De las prescripciones sobre la movilidad sostenible contenidas en los arts. 99 y 100 de la Ley de economía sostenible se sigue que la movilidad sostenible postula la adopción de nuevas políticas, tanto en el ámbito del urbanismo como en el del transporte, destinadas a reducir el impacto ambiental de los medios de transporte y a disminuir el consumo energético. Resulta entonces evidente, a juicio de la representación procesal de la Generalitat de Cataluña, que la movilidad sostenible se incardina en el ámbito material del transporte, sin perjuicio de que, dados los objetivos de protección ambiental y de

reducción del consumo energético a los que aspira la movilidad sostenible desde su dimensión ambiental y económica, deba admitirse también la concurrencia de la materia relativa a la protección del medio ambiente y, en su caso, de la referente al régimen energético.

Señalado lo anterior el escrito de recurso examina el contenido material del art. 101 de la Ley de economía sostenible a efectos de determinar su encuadramiento competencial, análisis del que deduce que, como el precepto impone un sistema de planificación de la movilidad sostenible referido básicamente a los sistemas de transportes, la materia objeto de regulación es el transporte, específicamente el intracomunitario, sometido a un determinado modelo de planificación con la finalidad de alcanzar ciertos objetivos medioambientales y energéticos. De ahí que también concurren las materias relativas a la protección del medio ambiente y al régimen energético.

En cuanto al art. 102 de la Ley de economía sostenible indica que, a su tenor, la aprobación de los planes de movilidad sostenible se erige en un requisito para la concesión de cualquier ayuda al transporte público urbano o metropolitano establecida con otras finalidades, incluyendo por tanto las subvenciones reguladas en la disposición adicional quinta de la Ley reguladora de haciendas locales (en adelante, LHL), texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, destinadas a garantizar la prestación del servicio de transporte público urbano en determinados municipios. Visto su contenido material, la Abogada de la Generalitat estima que el precepto se encuadra en las materias de transporte y de subvenciones, aun cuando, de conformidad con la interpretación contenida en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 41 d) sobre la naturaleza de las subvenciones al transporte público urbano, no deba descartarse la presencia de la materia de régimen local.

Analiza a continuación el régimen constitucional de competencias en materia de medio ambiente, régimen energético, transportes y subvenciones a fin de determinar si los títulos competenciales alegado por la disposición final primera de la Ley de economía sostenible proporcionan cobertura a la regulación cuestionada o, por el contrario, vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma.

En cuanto a las competencias estatales en materia de medio ambiente, la Abogada de la Generalitat concluye que de la doctrina constitucional se deriva la exigencia de que la legislación estatal deje un margen para el desarrollo normativo autonómico, reconociendo también la posibilidad de que la norma básica lleve a cabo una función de ordenación mediante mínimos que cumple la competencia estatal en esta materia y señalando un tercer criterio referente al alcance del condicionamiento que la legislación básica de protección de medio ambiente puede imponer a las competencias sectoriales concurrentes sobre las que se proyecte transversalmente.

Respecto a las competencias en materia de régimen energético estima que se trata de un supuesto de competencia compartida a la que le son aplicables los mismos límites de la legislación básica sobre protección del medio ambiente. Se trata de previsiones estatales que deben preservar un margen para el desarrollo normativo autonómico, sin que le habilite para imponer a las Comunidades Autónomas una planificación de la movilidad sostenible que tenga como finalidad reducir el consumo energético en el ámbito del transporte.

Por lo que a los transportes respecta señala que el Estado tiene conforme a lo dispuesto en el art. 149.1. 21 CE, competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, y por su parte la Generalitat de Cataluña tiene atribuida por el artículo 169.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres por carretera, ferrocarril y cable que transcurran íntegramente dentro del territorio de Cataluña. A la vista de los preceptos constitucionales y de la doctrina jurisprudencial (SSTC 203/1992 y 118/1996), queda claro que el criterio territorial marca el deslinde competencial en materia de transportes, y que corresponde a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas la regulación de los transportes intracomunitarios, como son, atendido su radio de acción, los que se contemplan en los arts. 101 y 102 de la Ley de economía sostenible.

Finalmente la Abogada de la Generalitat de Cataluña recuerda la doctrina constitucional en materia de subvenciones. A los efectos de precisar la competencia subvencional del Estado, alude a la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8, en la que se delimitan los cuatro supuestos generales en los que pueden subsumirse los regímenes competenciales posibles. De esos cuatro el escrito de interposición del recurso entiende que, dadas las competencias básicas alegadas por el legislador estatal, habrá de subsumirse en el segundo supuesto puesto que la norma subvencional se proyecta sobre una materia de competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña, como es el transporte intracomunitario, sobre la que, sin embargo, el Estado aduce las competencias básicas estatales en materia de protección del medio ambiente y régimen energético. Llama sin embargo la atención sobre el hecho de que el referido art. 102 de la Ley de economía sostenible exige la aprobación de los planes de movilidad sostenible como condición para el otorgamiento de cualquier tipo de ayuda a los transportes urbanos o metropolitanos consignada en los presupuestos generales del Estado, entre ellas, por tanto, las dirigidas a financiar la prestación del servicio público obligatorio de transporte urbano, las cuales no pueden tener el anterior amparo competencial ya que tales subvenciones no tienen una finalidad ambiental o energética, sino la de garantizar la financiación de un servicio público municipal. Por ello y dado que el transporte público urbano y metropolitano se incluye en la materia transporte intracomunitario, que según el art. 169.1 EAC corresponde a la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña, podría sostenerse que su régimen subvencional tiene encaje en el primer supuesto indicado en la STC 13/1992, FJ 8, si bien alude a que la STC 233/1999, dispuso que las subvenciones a los transportes públicos urbanos reguladas en la disposición adicional quinta LHL pertenecen a la materia de régimen local sobre la que el Estado tiene ex art. 149.1.18 CE competencia para dictar la legislación básica, lo que llevaría así mismo a situar el régimen competencial en el segundo de los cuatro supuestos indicados en la STC 13/1992, FJ 8.

La Abogada de la Generalitat de Cataluña justifica las razones por las que, a su entender, el art. 101 de la Ley de economía sostenible vulnera la competencia exclusiva que el art. 169.1 EAC atribuye a la Comunidad Autónoma en materia de transporte intracomunitario. Señala al respecto que los planes de movilidad sostenible tienen esencialmente como objeto la planificación de las diversas modalidades de transporte terrestre, de ámbito municipal supramunicipal y autonómico, materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, la cual puede quedar condicionada por las limitaciones que, dado el carácter transversal de la competencia estatal en materia de protección del medio ambiente, puede imponer el legislador estatal ex art. 149.1.23 CE, con el fin de evitar los riesgos y efectos medioambientalmente negativos causados por la referida actividad de transporte. Incluso también podría admitirse que las actuaciones concretas en materia de transportes que propone dicho apartado 1 del artículo 101 de la Ley de economía sostenible (reducir el transporte motorizado, primar el transporte colectivo, etc.), tienen encaje en los mencionados títulos competenciales, siempre que se interpreten como conjunto de objetivos enunciados como principios generales orientativos cuya aplicación en su conjunto requiere su incorporación sistemática en instrumentos normativos o de planificación, los cuales pueden tener distintas concreciones en función también de las distintas realidades sobre las que se proyecten. Sin embargo, la demanda considera que dicha intervención no puede llegar al extremo de imponer un sistema de planificación de los transportes intracomunitarios mediante los planes de movilidad sostenible que establece el art. 101 de la Ley de economía sostenible, pues tal potestad corresponde a la Generalitat de Cataluña, que ya la ejerció al aprobar la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad. Con cita de la doctrina de la STC 101/2005 la representación procesal de la Generalitat de Cataluña concluye que el 101 de la Ley de economía sostenible vulnera la competencia de la Generalitat de Cataluña en materia de transporte terrestre intracomunitario en sus apartados 1 a 4, en la medida en que impone un sistema formalizado de planes de movilidad sostenible a los que exige la planificación de los distintos medios de transporte de un modo determinado, los planes de movilidad

sostenible (apartado 1), con un ámbito territorial predeterminado que no coincide con el de la legislación autonómica previamente existente (apartado 2), sujetos a los principios de movilidad sostenible recogidos en la propia Ley de economía sostenible y en la estrategia española de movilidad sostenible, a la que se reprocha que no se trata siquiera de una norma jurídica y que no cumple las exigencias básicas desde el punto de vista material en cuanto que tiene un contenido extenso y preciso (apartado 3) y obligados a respetar un determinado contenido mínimo, precisando de manera pormenorizada el contenido de los planes de movilidad sostenible (apartado 4).

En cuanto al art. 102 de la Ley de economía sostenible la Abogada de la Generalitat de Cataluña considera que excede la competencia estatal en materia de subvenciones e infringe el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el art. 9.3 CE. Respecto a lo primero indica que el precepto no puede encontrar amparo en los arts. 149.1.23 y 25 CE pues si la previsión de unos planes de movilidad sostenible y su sometimiento a la estrategia española de movilidad sostenible son inconstitucionales, también lo es, por arrastre, la condición de aprobar tales planes de movilidad sostenible y su coherencia con la estrategia española de movilidad sostenible que el art. 102 de la Ley de economía sostenible exige para la concesión de cualquier ayuda al transporte público urbano y metropolitano. Para el supuesto de que no se aceptara dicha interpretación la Abogada de la Generalitat de Cataluña sostiene que la exigencia de la previa aprobación de los planes de movilidad sostenible establecida en el art. 102 de la Ley de economía sostenible, seguiría siendo, al menos en parte, inconstitucional, sobre la base de la distinción entre las ayudas que tienen como finalidad promover la movilidad sostenible y aquellas otras dirigidas a financiar la prestación del servicio público de transporte urbano y metropolitano. En el primer caso se da el supuesto segundo contemplado en la STC 13/1992, FJ 8, ya que el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención, como es la legislación básica sobre protección del medio ambiente, y complementariamente, las bases del régimen energético que se superponen a la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en materia de transporte intracomunitario. En el bien entendido que, entre las condiciones a establecer, no debería incluirse la previa aprobación de planes de movilidad sostenible ajustados a la estrategia española de movilidad sostenible exigida por el art. 102 de la Ley de economía sostenible, ya que la implantación de un sistema de planificación de los medios de transporte aun cuando se establezca con la finalidad de promover una movilidad más sostenible, excede de la competencia básica estatal sobre el medio ambiente en su proyección sobre el sector material de transporte. También excede de dicha competencia básica la sujeción de los planes de movilidad a la estrategia española de movilidad sostenible, documento que no sólo carece de rango normativo suficiente sino que, por su minuciosidad, rebasa el límite de las bases como común denominador normativo. Por el contrario, no acepta que el condicionamiento a la previa aprobación de los planes de movilidad sostenible del resto de ayudas al transporte público urbano y metropolitano consignadas en los presupuestos generales del Estado, incluidas las subvenciones dirigidas a financiar la prestación del servicio público de transporte urbano y metropolitano, se halle amparado en las competencias del Estado antes mencionadas. Esas otras ayudas, singularmente las reguladas en la disposición adicional quinta LHL no tienen como finalidad promover la movilidad sostenible. Por el contrario, constituyen subvenciones finalistas, dirigidas a garantizar la prestación del servicio de transporte público urbano en tanto que servicio municipal previsto en el artículo 25.11) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), tratándose de una competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña, sin que el Estado pueda invocar título competencial alguno, lo que determina su subsunción en el primer supuesto de los contemplados en el FJ 8 de la STC 13/1992. La representación procesal de la Generalitat afirma no compartir la doctrina de la STC 233/1999 en la que se estimó que las referidas subvenciones forman parte de la materia régimen local, sobre la que Estado tiene, según el art. 149.1.18 CE, la competencia para establecer las bases, lo que llevaría a aplicar el régimen subvencional correspondiente al supuesto segundo de los cuatro contemplados en la STC 13/1992, FJ

8. Para ese caso, la Abogada de la Generalitat estima que no quedaría más que resolver si sería constitucionalmente legítimo que el legislador estatal de las bases de régimen local condicionase una subvención prevista por la Ley de haciendas locales con carácter finalista, para garantizar la prestación del servicio público municipal de transporte urbano, al logro de unos objetivos medioambientales, ciertamente legítimos, pero cuya consecución no debería pretenderse a costa de poner en cuestión la suficiencia financiera de los entes locales para la prestación de un servicio público obligatorio.

Por último el escrito de interposición del recurso argumenta que el art. 102 de la Ley de economía sostenible vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE pues la finalidad perseguida por la norma no guarda proporción con los medios dispuestos para alcanzarla (STC 73/2000), carece de toda explicación racional y distorsiona sus efectos legales (STC 13/2007, FJ 13; STC 45/2007, FJ 4; y STC 90/2009). Esta desproporción vendría dada por supeditar a la formulación de dichos Planes, la concesión de la totalidad de los fondos destinados a la prestación del transporte colectivo urbano, incluidos, por tanto, los previstos por la disposición adicional quinta LHL que el art. 119 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011, ha cifrado en 70,79 millones de euros. En el art. 102 de la Ley de economía sostenible concurrirían, por ello, las notas que permiten calificarlo como arbitrario, «dada la irracionalidad que supone supeditar a unos objetivos de movilidad sostenible la propia pervivencia del servicio público de transporte urbano, la desproporción entre la finalidad pretendida y los medios para alcanzarla, que ponen en grave riesgo la prestación del servicio público de transporte urbano, y la distorsión que provoca en el régimen legal de financiación del transporte público, al dejar *de facto* sin efecto la vía de financiación de dicho servicio, establecida en la Disposición adicional quinta de la LHL».

Entrando ya en el segundo bloque de preceptos impugnados, los arts. 110.4 y 111.6 de la Ley de economía sostenible, el escrito de interposición indica que, conforme a la disposición final primera de la Ley de economía sostenible, el capítulo IV sobre rehabilitación y vivienda tiene cobertura en el artículo 149.1.13 CE, con excepción de los apartados 2 y 4 de los artículos 110 y 111, que se amparan en la competencia que el artículo 149.1 CE, apartados 6 y 8, reserva al Estado en materia de legislación mercantil y civil. Por esa razón examina a continuación el contenido sustantivo de los preceptos impugnados a fin de determinar su debido encuadramiento competencial.

En cuanto al art. 110.4 de la Ley de economía sostenible, señala que su contexto responde a la necesidad de dar un impulso a la recuperación del sector de la vivienda a través del fomento de la rehabilitación y la renovación urbanas. El art. 110 de la Ley de economía sostenible, bajo el enunciado «Actuaciones de renovación y rehabilitación urbanas», regula intervenciones urbanísticas sobre la ciudad construida, destinadas a mejorar los espacios y las dotaciones públicas y los servicios urbanísticos y a rehabilitar sus edificios. Naturaleza urbanística que reconoce el propio art. 110.2 de la Ley de economía sostenible al subsumir dichas actuaciones de renovación y rehabilitación urbanas en las actuaciones de transformación urbanística reguladas en la Ley de suelo. El apartado 3 reconoce a los usuarios de viviendas y locales afectados por obras de rehabilitación en elementos y servicios comunes, el derecho al realojo o en su caso a una indemnización compensatoria de los daños sufridos y el impugnado apartado 4 crea un nuevo instrumento de carácter reglamentario, distinto de los que puedan contemplar las legislaciones sectoriales en materia de vivienda y de urbanismo, al que habilita para ordenar las operaciones de rehabilitación de construcciones y edificios, asignándole, respecto de las construcciones y edificios afectados, los mismos efectos que los planes de ordenación urbana, configurándolo así como instrumento alternativo a los planes urbanísticos.

Para la Abogada de la Generalitat de Cataluña este precepto guarda relación con la materia urbanismo y con la de vivienda, lo que también pone de manifiesto que los títulos competenciales alegados por el Estado no prestan cobertura al precepto impugnado, pues no se trata de legislación civil o mercantil. De ahí que a efectos de analizar si el

legislador estatal se halla habilitado para llevar a cabo la regulación contenida en el art. 110.4 de la Ley de economía sostenible no deban, a juicio de la representación procesal de la Generalitat de Cataluña, tomarse en consideración los arts. 149.1.6 y 8 CE, sino que procede atenerse a la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE. Título competencial que por otra parte, resulta plenamente coherente con el objetivo de impulsar, a través de la rehabilitación urbana, el sector de la vivienda y con ello la del conjunto de la economía que se pretende alcanzar con el conjunto de medidas prevista en ese capítulo de la Ley de economía sostenible.

En cuanto al art. 111.6 de la Ley de economía sostenible señala que el art. 111, bajo el título «Obras e instalaciones necesarias para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano», contiene una batería de medidas, tanto en el ámbito del derecho privado como público, dirigidas a hacer viable la ejecución de las obras de rehabilitación de las viviendas que resulten necesarias para adecuarlas a las condiciones de habitabilidad, seguridad, accesibilidad, eficiencia energética, e hídrica, etc., exigibles legalmente. El apartado 6 impugnado contiene dos prescripciones cuestionables. Por una parte se declara que la ocupación de espacios libres indispensable para la instalación de servicios comunes exigibles legalmente y previstos por un instrumento de rehabilitación y siempre de los ascensores comporta *ope legis* la desclasificación urbanística de la superficie ocupada por dichos servicios comunes y su desafectación, si procede, del dominio público, especificando que la ocupación de dichos espacios libres se reputará indispensable cuando no exista otra solución alternativa viable técnica o económicamente. Y, por otra parte, dispensa también *ope legis* a las instalaciones de los ascensores ubicados en espacios libres desclasificados y eventualmente desafectados, del cumplimiento de las normas urbanísticas relativas a los volúmenes edificables y a las distancias entre edificaciones, a linderos o a viales.

Según la Abogada de la Generalitat de Cataluña ambas previsiones permiten deducir que se trata de un precepto materialmente urbanístico ya que establece los supuestos en qué procede la desclasificación urbanística de determinadas superficies y dispensa a ciertas instalaciones del cumplimiento de las normas urbanísticas relativas a volúmenes y distancias. Precepto que también afecta a la materia vivienda por cuanto del contexto del artículo 111 se deduce que este régimen excepcional se refiere a edificios de vivienda, que son los que se hallan sujetos al cumplimiento de determinados requisitos de habitabilidad y accesibilidad. Por ello, concluye que, para determinar si el art. 111.6 es constitucionalmente legítimo, desde la perspectiva competencial, habrá que analizar si la competencia del Estado ex art. 149.1.13 CE permite al legislador estatal incidir en las materias urbanismo y vivienda sobre las que versa o si, por el contrario carece de habilitación competencial suficiente para hacerlo en la forma en que lo ha hecho y ha invadido las competencias autonómicas sobre ambas materias.

Para ello analiza el régimen constitucional de competencias en materia de urbanismo y de vivienda y la concurrencia de la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, de lo que deduce, con cita, entre otras, de la STC 61/2007, de 26 de marzo, que corresponde al legislador estatal, la fijación ex artículo 149.1.1 CE, de las condiciones básicas de igualdad, así como la regulación civil de la propiedad y de las otras instituciones civiles y también de las instituciones de naturaleza pública puestas al servicio del urbanismo, siempre que ello no comporte la elección de un determinado modelo urbanístico, o la imposición de determinadas técnicas o instrumentos al servicio de las estrategias territoriales. Corresponderá al legislador autonómico la competencia sobre el urbanismo objetivo, que incluye la competencia normativa para regular los criterios y los procesos de transformación urbanística, así como para determinar los instrumentos de planificación y de gestión y ejecución a su servicio y sin perjuicio de que la competencia autonómica sobre el urbanismo objetivo pueda resultar condicionada por la proyección horizontal de las competencias estatales reconocidas en los arts. 149.1.13 y 23 CE, así como por la concurrencia sobre el territorio de competencias estatales sectoriales. Del anterior esquema de reparto competencial, la Abogada de la Generalitat de Cataluña deduce que

corresponde a las Comunidades Autónomas la potestad de fijar las políticas de ordenación de la ciudad y servirse para ello de las técnicas jurídicas y de los instrumentos de ordenación urbanística y de ejecución que estimen más pertinentes, entre ellos los relativos a la ejecución de las obras necesarias para mantener los edificios en las condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad e imagen urbana.

A partir de dicho reparto competencial, el escrito de interposición del recurso analiza en qué medida la competencia estatal del art. 149.1.13 CE puede condicionar la competencia autonómica sobre el urbanismo, concluyendo, con citas de las SSTC 61/1997 y 124/2001, que sólo pueden considerarse amparadas en dicho título horizontal aquellas medidas que guarden una relación directa e inmediata con la dirección y planificación de la actividad económica.

Respecto a la materia vivienda y su relación con la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE, la Abogada de la Generalitat destaca el carácter exclusivo de la competencia autonómica en la materia, si bien reconoce que, conforme a la doctrina de la STC 152/1988, esa exclusividad competencial no puede ignorar las competencias estatales relativas a la planificación general de la economía así como a la ordenación del crédito. Por ello el problema a desentrañar consiste en determinar en qué medida los preceptos impugnados hallan cobertura en el art. 149.1.13 CE.

En cuanto al art. 110.4 la Abogada de la Generalitat de Cataluña considera que se vulneran las competencias autonómicas por cuanto establece un instrumento de ordenación de la rehabilitación de edificios, principalmente de viviendas, alternativo a los que contemplan las legislaciones autonómicas sectoriales en materia de urbanismo y de vivienda, al que específicamente atribuye los mismos efectos que los planes urbanísticos. Con ello se estaría penetrando en el ámbito del urbanismo mediante una regulación relativa a los instrumentos de la acción pública urbanística, con nula incidencia en la dirección de la economía. A la misma conclusión se llega si se examina el precepto desde la perspectiva de vivienda ya que la competencia estatal no ampara la previsión de un instrumento alternativo a los previstos por la legislación en materia de vivienda para establecer las condiciones en que procede llevar a cabo la rehabilitación de los edificios de vivienda y sus efectos jurídicos.

Igualmente se afirma que el art. 111.6 de la Ley de economía sostenible vulnera la competencia que el art. 149.5 EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña en materia de urbanismo pues establece dos previsiones materialmente urbanísticas de directa aplicación que no tienen cobertura en el art. 149.1.13 CE.

El escrito de interposición se cierra reclamando la inconstitucionalidad de la disposición final primera de la Ley de economía sostenible en cuanto que presta cobertura competencial a los preceptos impugnados en el presente recurso. Así, el apartado 1, párrafo primero, no sería conforme al orden constitucional de competencias ya que atribuye a la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.13 CE, la regulación establecida en los artículos 110.4 y 111.6. Igualmente contrario al orden competencial es el último párrafo del apartado 1 de dicha disposición final primera de la Ley de economía sostenible ya que fundamenta en las competencias de los arts. 149.1.23 y 25 CE, la regulación del art. 101, apartados 1, 2, 3 y 4 y del art. 102 de la Ley de economía sostenible. Finalmente, el apartado 2, letra b) de la citada disposición final primera de la Ley de economía sostenible infringe así mismo el orden competencial en la medida en que ampara la regulación del art. 110.4 de la Ley de economía sostenible en los art. 149.1.6 y 8 CE, cuando se trata, en ambos casos, de títulos competenciales que no guardan relación alguna con la materia regulada.

2. Por providencia del Pleno de 20 de diciembre de 2011 se acordó, a propuesta de la Sección Cuarta, admitir a trámite el recurso, dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados y al Senado, a través de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».



3. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso mediante escrito registrado el día 28 de diciembre de 2011, solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. Prórroga en ocho días del inicialmente concedido que le fue otorgada por providencia del Pleno de 4 de enero de 2012.

4. El Presidente del Congreso, mediante escrito registrado el 2 de enero de 2012, comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado mediante escrito registrado el día 18 de enero de 2012.

5. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 25 de enero de 2012 instando la íntegra desestimación del recurso planteado conforme a los siguientes argumentos.

Tras aludir someramente al contenido de la demanda comienza por defender la constitucionalidad de los arts. 101 y 102 de la Ley de economía sostenible, relativos a los planes de movilidad sostenible, indicando su relación con el resto de medidas relativas a sostenibilidad ambiental incluidas en el título III de la Ley de economía sostenible y su incardinación competencial en el art. 149.1.23 y 25 CE.

En cuanto al art. 101 de la Ley de economía sostenible, afirma que la demanda lo incardina en la materia transportes, por lo que comienza recordando la doctrina constitucional para señalar que la movilidad sostenible a la que se refiere el precepto tiene un sentido mucho más amplio, en cuanto que, con cita de la estrategia española de movilidad sostenible, resalta que no tiene por objeto la regulación directa del transporte intracomunitario, sino que persigue coordinar todas las políticas de transporte público de forma que se logre garantizar la protección del medio ambiente y la consiguiente reducción del consumo energético. Así, argumenta el Abogado del Estado que, desde estas perspectivas, medio ambiental y energética, puede y debe el Estado incidir como legislador básico en las actividades contaminantes y consumidoras de energía a través de sus títulos competenciales previstos en los apartados 23 y 25 del art. 149.1 CE. En definitiva, sostiene que «no se trata de regular el transporte intra o supracomunitario, como medio de desplazamiento, sino que, desde una perspectiva mucho más amplia, se pretende reducir el consumo de energía y, consiguientemente, la contaminación medioambiental, diseñando desde la legislación básica una normativa mínima que garantice la consecución de unos objetivos también mínimos en todo el territorio nacional».

Alude a continuación, antes de contestar a las concretas alegaciones respecto a los apartados impugnados del art. 101 de la Ley de economía sostenible, a que la propia demanda reconoce que la competencia autonómica sobre transporte intracomunitario puede quedar condicionada por el carácter transversal de la competencia medioambiental del Estado ex art. 149.1.23 CE. En cuanto al art. 101.1 de la Ley de economía sostenible indica que la demanda parte de que existe una interpretación conforme de dicho apartado que consistiría en entender que los objetivos del precepto son «principios generales orientativos cuya aplicación en su conjunto requiere su incorporación sistemática en instrumentos normativos o de planificación, los cuales pueden tener distintas concreciones en función también de las distintas realidades sobre las que se proyecten». El Abogado del Estado coincide en esta idea pues resalta que «la fijación de genéricos objetivos permite muy diversas formas de articulación, ámbito en el cual las Comunidades tienen un amplio margen para desarrollar la normativa básica estatal». Señalado lo anterior, defiende que, frente a lo que se afirma en la demanda, las decisiones del legislador estatal se ajustan al marco establecido por la STC 101/2005, en cuanto que no establece modelos formalizados de planes de movilidad, sino directrices sobre el contenido mínimo de los mismos. Es decir, la legislación estatal se estaría limitando a fijar el ámbito territorial de los planes (art. 101.2), sin excluir la posibilidad de otros planes autonómicos o locales, a fijar los principios a los que deben ajustarse los planes de movilidad y el contenido mínimo de los mismos (párrafos 3 y 4 del artículo 101) y, por último, a fijar una mínima garantía procedimental de participación pública.

En cuanto al reproche de la demanda acerca de la remisión que el art. 101.3 hace a la estrategia española de movilidad sostenible, argumenta que no se vulnera la doctrina constitucional sobre las bases estatales, pues se atribuye tal carácter a los principios recogidos en la citada estrategia, que habrán de ser respetados por los planes de movilidad, principios que, además de aparecer en la Ley de economía sostenible, consisten en puras orientaciones de buena política medio ambiental y energética en la movilidad, que se insertan claramente dentro del ámbito material de lo básico. Indica también que la demanda, más allá de la genérica alegación de exceso de detalle, no es capaz de concretar los aspectos en que se manifestaría ese presunto exceso de lo básico. No levantaría así la carga de alegar y razonar sobre los concretos principios que se consideran demasiado detallados y, por ende, no básicos.

Respecto al art. 102 de la Ley de economía sostenible, señala que la demanda lo considera inconstitucional por su relación con el art. 101, con lo que, justificada la constitucionalidad de éste, ninguna duda cabe acerca del art. 102. Por otra parte, indica que la demanda considera parcialmente inconstitucional el art. 102, por cuanto reconoce la constitucionalidad del art. 102 en su aplicación a las subvenciones dirigidas al fomento de la movilidad sostenible, pero lo impugna en cuanto pretenda desplegarse sobre el resto de ayudas al transporte público urbano y metropolitano consignadas en los presupuestos generales del estado, en especial, en su proyección a las subvenciones a las entidades locales por servicios de transporte colectivo urbano reguladas en la disposición adicional quinta LHL. Con respecto a éstas se niega el encuadramiento competencial sentado en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, en la que se afirmó que tales subvenciones no se referían a la materia transporte, sino a la de régimen local. Incluso en el caso de que se encuadrara en la materia transportes señala el Abogado del Estado que el Estado ostentaría competencias al amparo de los arts. 149.1.23 y 25 CE que le permitiría condicionar las subvenciones a un sector fuertemente contaminante y consumidor de energía a la aprobación del plan de movilidad sostenible, como parte de las bases estatales en materia de protección del medio ambiente y de régimen energético.

Por último, el Abogado del Estado rechaza la alegación relativa al carácter arbitrario de la regulación, pues estima que resulta claro que la condición impuesta por el art. 102 de la Ley de economía sostenible respeta el canon constitucional exigido al legislador ex artículo 9.3 CE. En efecto, el precepto impugnado persigue una finalidad absolutamente razonable: reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> y el consumo energético del sector transportes, utilizando un mecanismo razonable: condicionar las subvenciones al transporte público urbano y metropolitano a la aprobación de los planes de movilidad sostenible, mediante los que el legislador estatal pretende contribuir a una reducción significativa de la factura energética y de la emisión de CO<sub>2</sub>.

En cuanto a la constitucionalidad de los arts. 110.4 y 111.6 de la Ley de economía sostenible el Abogado del Estado comienza realizando lo que denomina un planteamiento general señalando que ambos participan de la finalidad rectora de la Ley, que no es otra que garantizar un desarrollo económico, en un contexto de grave crisis, y además asegurar que ese desarrollo sea compatible con la protección del medio. Destaca también que el legislador reconoce la importancia en España del sector económico de la construcción indicando que la construcción residencial es el más importante elemento de desequilibrio de la economía española en la grave crisis económica y, en particular, causante de las elevadas cifras de desempleo.

Respecto al encuadramiento competencial de la cuestión controvertida señalando que los títulos competenciales autonómicos en materia de urbanismo y vivienda, pueden verse condicionados por las normas de contenido urbanístico, con amparo competencial, único o concurrente, en los arts. 149.1.13 y 23 CE. Recuerda que los preceptos impugnados tienen por finalidad reactivar un sector económico gravemente deprimido y con una notable incidencia en el PIB español y en las cifras de desempleo; impulsando, al tiempo, un modelo económico medioambientalmente sostenible. Para ello, el legislador estatal opta por el fomento de la renovación y rehabilitación urbana y la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano. Es decir, nuevamente los títulos competenciales

relevantes para justificar la actuación estatal serían los de los apartados 13 y 23 del artículo 149.1 CE. Señala al respecto que el art. 111.6 de la Ley de economía sostenible está correctamente calificado como básico al amparo del artículo 149.1.13 CE y, en cuanto al art. 110.4, indica que carece de toda relevancia el error en que se hubiera podido incurrir al calificarlos competencialmente como legislación mercantil y civil de los arts. 149.1.6 y 8 CE.

Concretando sus argumentos en favor de la constitucionalidad del art. 110.4 de la Ley de economía sostenible sostiene que la finalidad que el legislador estatal persigue con este artículo es dinamizar el sector económico de la construcción residencial reconvirtiéndolo hacia la rehabilitación. Para ello, trata de flexibilizar las barreras para la realización de tal actividad, permitiendo que la concreta actuación de transformación urbanística en que consista la renovación o rehabilitación se apruebe de forma independiente «por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias». Simplificación administrativa para el acceso a la rehabilitación que tiene una incidencia directa en el fomento de este importante sector económico y que no invade la competencia autonómica en cuanto que no impone la forma en que deba concretarse la actuación de renovación o rehabilitación urbanística, pues se limita a posibilitar que tal actuación se apruebe no sólo a través del instrumento planificador que prevea la legislación autonómica, sino también específicamente a través del procedimiento de elaboración de las normas reglamentarias que haya fijado la Administración competente.

En cuanto al art. 111.6 de la Ley de economía sostenible defiende que el precepto impugnado está orientado a la reactivación del sector económico de la rehabilitación, en este caso facilitando la instalación de servicios comunes en los edificios residenciales (art. 149.1.13 CE), reforzando la cobertura constitucional de este precepto el art. 149.1.18 CE, en cuanto regula una causa legal de desafectación y enajenación posterior de determinados bienes de las Administraciones públicas. Para el Abogado del Estado la incidencia de esta medida no puede valorarse aisladamente, sino en el marco de un conjunto de medidas que forman un todo indivisible y que aspiran a reactivar el sector de la construcción, lo que tiene plena cobertura en los apartados 13 y 18 del art. 149.1 CE.

6. Por providencia de 8 octubre de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 10 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por la representación procesal de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 101.1, 2, 3 y 4; 102; 110.4; 111.6, y disposición final primera, apartado 1, párrafos primero y último, y apartado 2 b) de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el escrito de interposición del recurso sostiene que los arts. 101, apartados 1 a 4, y 102 de la Ley de economía sostenible, relativos a los denominados planes de movilidad sostenible vulneran las competencias exclusivas autonómicas en materia de transporte intracomunitario del art. 169 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Indica al respecto que los planes exigidos por el art. 101 de la Ley de economía sostenible, tienen esencialmente como objeto la planificación de las diversas modalidades de transporte terrestre de ámbito municipal, supramunicipal y autonómico, de manera que impone un sistema formalizado, mediante los planes de movilidad sostenible, de los cuales determina su ámbito territorial, los principios a los que han de sujetarse y su contenido mínimo. En cuanto al art. 102 de la Ley de economía sostenible, la Abogada de la Generalitat de Cataluña estima que el mismo, en cuanto establece que, a partir de 1 de enero de 2012, la concesión de cualquier ayuda consignada en los presupuestos generales del Estado a las Administraciones autonómicas o entidades locales y destinada al transporte público urbano o metropolitano, se condicionará a que la entidad beneficiaria disponga del correspondiente plan de movilidad sostenible, y a su coherencia con la estrategia española de movilidad sostenible, incurre en las mismas razones de inconstitucionalidad del art. 101 de la Ley de economía

sostenible. Subsidiariamente argumenta que excede de la competencia estatal en materia de subvenciones e infringe el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE, en cuanto que, con dicho condicionamiento, se pondría en grave riesgo la prestación del servicio obligatorio de transporte urbano de viajeros al dejar, *de facto*, sin efecto la vía de financiación de dicho servicio establecida en la disposición adicional quinta de la Ley reguladora de haciendas locales. Por otro lado, a los arts. 110.4 y 111.6 de la Ley de economía sostenible les reprocha vulneración de las competencias autonómicas en materia de urbanismo y vivienda atribuidas por los arts. 148.5 y 137 EAC. El primero de ellos invade la competencia autonómica en materia de urbanismo al establecer un instrumento de ordenación de la rehabilitación de edificios, alternativo a los previstos en la legislación autonómica sectorial, al que atribuye los mismos efectos que los planes urbanísticos. Lo mismo sucedería, esta vez en relación con las competencias autonómicas en materia de vivienda, con el art. 111.6 de la Ley de economía sostenible, que prevé un instrumento alternativo a los previstos por la legislación en materia de vivienda para establecer las condiciones en las que procede llevar a cabo la rehabilitación de viviendas y sus efectos jurídicos. Finalmente, atendida su conexión con los preceptos de la Ley de economía sostenible impugnados, se impugnan los apartados 1, párrafos primero y último, y 2 b) de la disposición final primera por cuanto otorgan una cobertura competencial de la que aquellos carecerían a tenor de lo razonado en el escrito de interposición del recurso.

El Abogado del Estado ha negado las vulneraciones competenciales denunciadas argumentando, respecto a los arts. 101 y 102 de la Ley de economía sostenible, que el Estado puede establecer las previsiones impugnadas respecto a la movilidad sostenible con amparo en lo previsto en los arts. 149.1.23 y 25 CE, señalando, además, el carácter principal del art. 101 de la Ley de economía sostenible y defendiendo que el Estado puede, legítimamente con amparo en dichos títulos competenciales, condicionar la concesión de ayudas con cargo a los presupuestos generales del Estado a la previa existencia de un plan de movilidad sostenible. Por lo que respecta a los arts. 110.4 y 111.6 ha alegado que los mismos forman parte de un conjunto de medidas destinadas a estimular las actuaciones de renovación y rehabilitación urbanas que, con el objetivo de dinamizar el sector de la construcción, encuentran fundamentalmente amparo en lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE.

2. Previamente a resolver las controversias esencialmente competenciales que aquí se plantean hemos de abordar dos cuestiones previas relativas a la delimitación precisa del objeto del recurso y a la incidencia que las modificaciones normativas sobrevenidas hayan podido tener sobre algunos de los preceptos impugnados.

a) En cuanto a lo primero hay que advertir que el recurso de inconstitucionalidad se ha formalizado tras haberse utilizado previamente el cauce de resolución de conflictos previsto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), con lo que, en consecuencia, tras constatar el carácter infructuoso del citado trámite, el recurso se ha interpuesto dentro del plazo ampliado de nueve meses al que hace referencia el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. No obstante lo anterior, existen algunas diferencias entre el contenido del preceptivo acuerdo de la subcomisión de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, mediante el que se inició el procedimiento previsto en el art. 33.2 LOTC, y el suplico de la demanda. Mientras que el primero se refiere a los arts. 101, 102, 110.4 y 111.6 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, en el segundo, se impugnan, los arts. 101, apartados 1, 2, 3 y 4; 102; 110, apartado 4; 111, apartado 6 —preceptos todos ellos contemplados en el meritado acuerdo— y, en conexión con ellos, los apartados 1, párrafos primero y último, y 2 b) de la disposición final primera que otorgarían cobertura competencial a los preceptos impugnados con carácter principal. De esta forma, siempre según el suplico de la demanda, se aprecia que el recurso de inconstitucionalidad tiene un objeto más amplio que el inicialmente determinado como controvertido en el mencionado acuerdo de la subcomisión de seguimiento normativo,

prevención y solución de conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, acuerdo al que se hace referencia en la propia demanda a fin de justificar la interposición del recurso de inconstitucionalidad una vez transcurrido el plazo al efecto señalado en el art. 33.1 LOTC.

Con respecto al tratamiento que la aludida discrepancia merezca ya nos hemos pronunciado en la STC 8/2012, de 18 enero, FJ 2 a), indicando que «[e]s este acuerdo, por tanto, el que desempeña una función de delimitación del contenido de un eventual recurso de inconstitucionalidad posterior». Por tanto, en aplicación de la mencionada doctrina, debemos considerar que no forman parte del objeto del recurso los apartados 1, párrafos primero y último, y 2 b) de la disposición final primera y ello sin perjuicio de que, dado que han sido impugnados por conexión, esta impugnación no sea autónoma, sino que se relaciona directamente con las de los preceptos sustantivos de la Ley de economía sostenible que han sido recurridos.

b) Despejada esta primera cuestión hemos de plantearnos ahora la incidencia que sobre el objeto del presente proceso tengan las modificaciones normativas que han afectado a algunos de los preceptos impugnados.

Dicha incidencia debemos valorarla teniendo en cuenta nuestra doctrina según la cual, al tratarse en ambos casos de un recurso de inconstitucionalidad que plantea una controversia esencialmente competencial, atenderemos ante todo a «si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes, de modo que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta parcialmente modificada por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales la consecuencia necesaria será la no desaparición del conflicto» (STC 102/2013, de 23 de abril, FJ 2, remitiéndose a la STC 133/2012, de 19 de junio, FJ 2), si bien, ha de recordarse que, también con respecto de los motivos competenciales, el Tribunal ha precisado el alcance de esta excepción en función de la incidencia real que tenga sobre el precepto su derogación o modificación [SSTC 148/2012, de 5 de julio, FJ 2 b); y 133/2012, de 19 de junio, FJ 2, y jurisprudencia allí citada], pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial (STC 104/2013, de 25 de abril, FJ 2).

En aplicación de estos criterios, procede, por tanto, analizar si las modificaciones que han tenido lugar en las normas recurridas han producido o no una pérdida de objeto del presente proceso constitucional.

Así, en primer lugar, debemos valorar los efectos que sobre la impugnación de los arts. 110.4 y 111.6 de la Ley de economía sostenible, tenga la entrada en vigor de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, norma que deroga «[l]os artículos 107, 108, 109, 110 y 111 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible» (disposición derogatoria única). Para ello, además de la regulación de la citada Ley 8/2013 que materialmente ha sustituido a la aquí impugnada, resulta preciso tener presente tanto el tenor literal de los preceptos impugnados como las razones en las que se funda la impugnación de cada uno de ellos.

a) El art. 110.4 de la Ley de economía sostenible, ubicado en el título III «Sostenibilidad medioambiental» del capítulo IV relativo a «rehabilitación y vivienda» e integrante de un precepto intitulado «Actuaciones de renovación y rehabilitación urbanas», disponía: «Los programas, planes y demás instrumentos ordenadores de la rehabilitación de construcciones y edificios, además de contenerse en planes de ordenación urbanística, pueden aprobarse en forma independiente por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias y tienen en todo caso, respecto de las construcciones y edificios afectados por ellos, los mismos efectos que los planes de ordenación urbanística. Cuando los programas, planes u otros instrumentos de rehabilitación afecten a inmuebles declarados de interés cultural o sujetos a cualquier otro régimen de protección deben ser informados favorablemente por el órgano competente para la gestión del régimen de protección aplicable».

Dicha regulación ha de entenderse materialmente sustituida por lo dispuesto en el art. 10 «Reglas básicas para la ordenación y ejecución de las actuaciones», de la Ley 8/2013, el cual en su apartado 1 establece: «Las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas que impliquen la necesidad de alterar la ordenación urbanística vigente, observarán los trámites procedimentales requeridos por la legislación aplicable para realizar la correspondiente modificación. No obstante, tal legislación podrá prever que determinados programas u otros instrumentos de ordenación se aprueben de forma simultánea a aquella modificación, o independientemente de ella, por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias, con los mismos efectos que tendrían los propios planes de ordenación urbanística. En cualquier caso, incorporarán el informe o memoria de sostenibilidad económica que regula el artículo siguiente.»

Como ya hemos señalado la representación procesal de la Generalitat de Cataluña había considerado que el art. 110.4 de la Ley de economía sostenible vulneraba las competencias autonómicas en materia de urbanismo y de vivienda por cuanto entendía que la norma, en su primer inciso, regulaba un instrumento alternativo de ordenación de la rehabilitación de edificios distinto de los que contemplan las legislaciones autonómicas sectoriales en materia de urbanismo y de vivienda, instrumento al que específicamente atribuía los mismos efectos que los planes urbanísticos. Pues bien, del art. 10.1 de la Ley 8/2013 se infiere con claridad que la controversia competencial que, por dicho motivo, se trababa contra el art. 110.4 de la Ley de economía sostenible ha desaparecido, ya que el mencionado art. 10.1 de la Ley 8/2013 no contiene una previsión como la impugnada, en cuanto que remite a los trámites procedimentales requeridos por la legislación aplicable para alterar la ordenación urbanística, caso de resultar necesario para llevar a cabo actuaciones de rehabilitación edificatoria o de regeneración y renovación urbanas. Por tanto, no habilita ya para aprobar la correspondiente modificación de forma independiente por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias, ni atribuye a la modificación realizada de tal forma los mismos efectos que los planes de ordenación urbanística, aspectos ambos que han quedado condicionados a que la legislación urbanística aplicable expresamente lo prevea. No queda sino concluir que ha desaparecido sobrevenidamente el objeto del recurso en lo que respecta al art. 110.4 de la Ley de economía sostenible.

b) Del art. 111 de la Ley de economía sostenible con la misma ubicación sistemática que el anterior y relativo a las «obras e instalaciones necesarias para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano» se ha impugnado su apartado 6 que presenta el siguiente tenor:

«La ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público, que sea indispensable para la instalación de servicios comunes que, siendo legalmente exigibles, estén previstos en planes, programas o instrumentos de rehabilitación y, en todo caso, el de ascensor, se declara, causa suficiente para su desclasificación y, en su caso, desafectación y enajenación posterior a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Resulte inviable técnica o económicamente cualquier otra solución.
- b) Quede garantizado el respeto de la superficie mínima y los estándares exigidos para espacios libres y dotaciones públicas, así como la funcionalidad del dominio público, en los casos en que se trate de la ocupación de cualquiera de los espacios citados.

La ocupación de suelo por las instalaciones del ascensor, tales como vestíbulos, descansillos y acceso a viviendas derivados de la instalación, así como del subsuelo y vuelo correspondientes, objeto de la desclasificación como espacio libre y, en su caso, desafectación del dominio público a que se refiere el párrafo anterior,

no es computable en ningún caso a efectos del volumen edificable ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o la vía pública.»

El art. 10.3 de la Ley 8/2013, que lo ha sustituido materialmente, establece ahora:

«Será posible ocupar las superficies de espacios libres o de dominio público que resulten indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos, así como las superficies comunes de uso privativo, tales como vestíbulos, descansillos, sobrecubiertas, voladizos y soportales, tanto si se ubican en el suelo, como en el subsuelo o en el vuelo, cuando no resulte viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución para garantizar la accesibilidad universal y siempre que asegure la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones públicas y demás elementos del dominio público. A tales efectos, los instrumentos de ordenación urbanística garantizarán la aplicación de dicha regla, bien permitiendo que aquellas superficies no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones, bien aplicando cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad.»

La Generalitat de Cataluña consideraba, respecto al primer párrafo del art. 111.6, que la desclasificación urbanística y eventual desafectación del dominio público, por ministerio de la ley, de los espacios libres previstos por el planeamiento urbanístico cuya ocupación haya contemplado un instrumento de rehabilitación para la instalación de servicios comunes legalmente exigibles y en todo caso de los ascensores, constituía una norma materialmente urbanística de directa aplicación para cuyo establecimiento el legislador estatal carecía de competencia, consideración que también extendía a la regla del segundo párrafo de este mismo precepto, relativa a la exención de las instalaciones de los ascensores de las normas sobre volumen edificable y distancia a viales, lindes y edificaciones establecidas en los planes urbanísticos.

Del examen del vigente art. 10.3 de la Ley 8/2013 se deduce que, en cuanto a lo primero, la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público, no se establece una autorización *ex lege*, sino que tal ocupación ha quedado convertida en una posibilidad que ha de ser concretada por los instrumentos de ordenación urbanística, sin que la norma introduzca, por tanto, una regla urbanística de directa aplicación, extremo en el que la demandante centraba sus quejas. En cuanto a lo segundo, la exención en el cómputo del volumen edificable y de distancias mínimas, tampoco se concreta directamente en la norma, a la que ya no se puede reprochar que establezca una norma de directa aplicación ni que opte por una concreta técnica urbanística. Lo que antes era una exención establecida legalmente es ahora una posibilidad, entre otras, que ha de ser concretada por los ya aludidos instrumentos de ordenación urbanística, pues la norma estatal remite a tales instrumentos que pueden aplicar «cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad». De este modo, es posible concluir que ha cesado la controversia competencial trabada respecto al art. 111.6 de la Ley de economía sostenible, en la medida en que las quejas que contra el mismo se formulaban no subsisten en el art. 10.3 de la Ley 8/2013.

No es óbice para alcanzar las dos conclusiones anteriores el hecho de que, junto a otros preceptos de la misma norma, el art. 10 de la Ley 8/2013 haya sido impugnado ante este Tribunal por la propia Generalitat de Cataluña. Es preciso, sin embargo, advertir que la valoración que acaba de realizar este Tribunal acerca del referido art. 10 de la Ley 8/2013, se vincula, exclusivamente, con la aplicación de la doctrina sobre las modificaciones normativas en procesos constitucionales de naturaleza competencial, a fin de poder determinar la pervivencia de la controversia que se plantea en este proceso, sin que con ello se prejuzgue en absoluto cualesquiera motivos de inconstitucionalidad alegados respecto a dicho art. 10 y que aquí no se han planteado [en un sentido similar, STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 2 b)].

c) Finalmente, en lo que a las modificaciones sobrevenidas respecta, hay que hacer referencia al art. 102 de la Ley de economía sostenible, el cual fue modificado por la disposición final trigésimo primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012. Así, el precepto inicialmente disponía que «[a] partir del 1 de enero de 2012, la concesión de cualquier ayuda o subvención a las Administraciones autonómicas o Entidades locales incluida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y destinada al transporte público urbano o metropolitano, se condicionará a que la entidad beneficiaria disponga del correspondiente Plan de Movilidad Sostenible, y a su coherencia con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible», mientras que la modificación ha consistido en diferir la fecha de vigencia de dicha previsión al 1 de enero de 2014, cambio que, evidentemente, en nada afecta a lo aquí discutido, consistente en el denunciado exceso competencial en relación con las subvenciones al transporte urbano y metropolitano en el que incurriría el precepto impugnado así como a su carácter arbitrario y contrario al art. 9.3 CE, sin que tampoco la impugnación pueda ser calificada como preventiva, pues lo que el órgano autonómico discute es, precisamente, el hecho de que las futuras ayudas o subvenciones estatales en esta materia puedan quedar condicionadas en la forma que el precepto establece y no el momento en que dicho condicionamiento se produzca.

Por tanto, atendiendo a lo anteriormente expuesto, debemos considerar que el objeto del presente recurso se contrae al art. 101, en sus apartados 1 a 4, así como al art. 102, siendo inadmisibles por lo que respecta a los apartados 1, párrafos primero y último, y 2 b) de la disposición final primera y habiendo desaparecido sobrevenidamente su objeto en lo referente a los arts. 110.4 y 111.6 de la Ley de economía sostenible.

3. Como ya hemos señalado, el Gobierno de la Generalitat entiende que los arts. 101, apartados 1 a 4, y 102 de la Ley de economía sostenible violan su competencia exclusiva en materia de transportes en el ámbito intracomunitario (art. 169.1 EAC). Más concretamente señala que esta invasión competencial se fundamenta en el hecho de que impone unos instrumentos específicos para hacer efectivos los principios y los objetivos fijados por la norma estatal; además, alega que la Ley de economía sostenible no dispone de los títulos competenciales para definir y condicionar el ámbito territorial de los instrumentos de planificación al acuerdo de los municipios afectados, ni para imponer un contenido mínimo, ni tampoco para exigir su aprobación como requisito previo para percibir las ayudas estatales. Consideraciones todas ellas a las que se ha opuesto el Abogado del Estado indicando la relevancia que, desde la perspectiva medioambiental y energética, tiene el transporte, lo que habilitaría al Estado para establecer, desde sus competencias básicas en ambas materias, una normativa mínima que garantice la consecución de unos objetivos mínimos en materia de movilidad sostenible en el territorio nacional.

Dado que la controversia trabada es esencialmente competencial, necesariamente habremos de comenzar nuestro enjuiciamiento encuadrando las disposiciones cuestionadas en el ámbito material que les sea propio dentro del orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, para lo cual resulta ahora conveniente recordar su tenor literal.

Así, en sus cuatro apartados impugnados, el art. 101 de la Ley de economía sostenible dispone:

«1. Los Planes de Movilidad Sostenible son un conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda, priorizando la reducción del transporte individual en beneficio de los sistemas colectivos y de otros modos no motorizados de transportes y desarrollando aquellos que hagan compatibles crecimiento económico, cohesión social, seguridad vial y defensa del medio ambiente, garantizando, de esta forma, una mejor calidad de vida para los ciudadanos. Estos planes deberán dar cabida a soluciones e iniciativas novedosas, que reduzcan eficazmente el impacto medioambiental de la movilidad, al menor coste posible.



2. Los Planes de Movilidad pueden tener un ámbito territorial autonómico, supramunicipal o municipal. Se podrán adoptar Planes de Movilidad Sostenible de ámbito supramunicipal, cuando así lo acuerden los municipios que compartan un esquema de movilidad interdependiente.

A tal efecto, tienen esta condición los Planes de Movilidad Sostenible que hayan podido aprobar los municipios y agrupaciones de municipios con población superior a 100.000 habitantes, en el marco de los planes y programas para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire previstos en el artículo 16.4 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

3. Los Planes de Movilidad Sostenible autonómicos, supramunicipales o locales ajustarán su contenido a lo establecido en la normativa que resulte aplicable, así como a los principios recogidos en la presente Ley y a lo dispuesto en los instrumentos de planificación que les afecten y, en especial, a los relativos a infraestructuras, transportes, ahorro y eficiencia energética, así como a la Estrategia Española de Movilidad Sostenible.

4. El contenido de los Planes de Movilidad Sostenible incluirá, como mínimo, el diagnóstico de la situación, los objetivos a lograr, las medidas a adoptar, los mecanismos de financiación oportunos y los procedimientos para su seguimiento, evaluación y revisión y un análisis de los costes y beneficios económicos, sociales y ambientales. Lo expuesto será igualmente exigible al contenido de esos Planes en lo relativo a la seguridad vial.»

Por su parte, el art. 102, en la redacción impugnada, establecía:

«A partir del 1 de enero de 2012, la concesión de cualquier ayuda o subvención a las Administraciones autonómicas o Entidades locales incluida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y destinada al transporte público urbano o metropolitano, se condicionará a que la entidad beneficiaria disponga del correspondiente Plan de Movilidad Sostenible, y a su coherencia con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible.»

Ambos preceptos, según prescribe el último párrafo de la disposición final primera, apartado 1, se afirman dictados al amparo de los títulos competenciales estatales relativos a la legislación básica sobre medio ambiente (art. 149.1.23 CE) y a la determinación de las bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25 CE). Ya ha quedado expuesto que la Generalitat de Cataluña discrepa del anterior encuadramiento pues considera que, dado su contenido, ambos preceptos se relacionan directamente con la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de transporte intraautonómico conforme al art. 169.1 EAC, si bien reconoce que dicha competencia autonómica puede quedar condicionada por las limitaciones que, atendiendo al carácter transversal de la competencia ejercida en materia de protección del medio ambiente, puede imponer el legislador estatal ex art. 149.1.23 CE.

Para realizar la operación de delimitación competencial hay que tener en cuenta como criterio de partida, una vez más, nuestra doctrina recordada por la STC 236/2012, de 13 de diciembre, FJ 3, 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)». Igualmente también tenemos señalado que «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).

Un análisis del alcance material de la normativa cuestionada pone de manifiesto que se refiere a la movilidad urbana, realidad plural en la que convergen diversos sectores de actividad pública. Conviene, no obstante, advertir que la Ley de economía sostenible vincula la movilidad sostenible a la regulación del transporte y a la gestión eficiente de sus infraestructuras y servicios, como uno de los elementos integrantes de la sostenibilidad ambiental, en tanto que plantea alternativas que ayuden a paliar los efectos negativos del actual modelo de transporte urbano, tal como pone de manifiesto la ubicación sistemática de los preceptos impugnados en la parte de la Ley dedicada a dicha sostenibilidad medioambiental. Así, resulta que, atendiendo a su contenido la regulación relativa a los planes de movilidad sostenible se encuadra, conforme a su objeto prioritario, en la materia transportes, de competencia exclusiva autonómica en los casos en que el mismo no supere dicho ámbito territorial (por todas, STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 1). Ahora bien, la incuestionable incidencia que el sistema de transportes tiene en el medio ambiente urbano justifica la consideración de los mencionados planes de movilidad sostenible como un conjunto de actuaciones que tienen por objeto la implantación de formas de movilidad más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda, de manera que hagan compatibles el crecimiento económico con la cohesión social y la defensa del medio ambiente, garantizando de esa forma una mejor calidad de vida a los ciudadanos. No cabe olvidar que los problemas ambientales típicos que concurren en el medio urbano derivan, principalmente, de factores directamente relacionados con la movilidad dado que la congestión generada por el transporte de personas y mercancías contribuye a su vez de manera decisiva a la contaminación atmosférica y acústica, lo que justifica que el legislador demande una intervención de los poderes públicos, en sus respectivos ámbitos de competencia, dirigida a prevenir el deterioro del medio ambiente urbano atribuible a los problemas de movilidad. La Ley de economía sostenible pretende así establecer un marco general para la regulación de la movilidad sostenible, es decir, preservando el medio ambiente, la salud de los ciudadanos y los recursos no renovables, a la vez que contribuya eficazmente a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otros contaminantes atmosféricos mediante un menor consumo de recursos no renovables y una menor generación de residuos y emisiones. Marco general que, en todo caso y sin perjuicio de lo que resulte del enjuiciamiento de los concretos preceptos impugnados, deja en manos de las instancias competentes en materia de transportes la concreción de los contenidos de los distintos instrumentos de planificación a fin de tratar de responder a los problemas que aquejan al medio ambiente urbano. Lo anterior determina que, a los efectos de su encuadramiento, debemos también tener en cuenta aquí las consideraciones esencialmente medioambientales que han llevado al legislador estatal al intento de aplicar el punto de vista de la sostenibilidad, típicamente medioambiental, al ámbito material del transporte, el cual, desde esta perspectiva de la sostenibilidad, a los efectos que ahora interesan, presenta una conexión menos estrecha con la materia energía encontrando su encaje en la materia medioambiental, de suerte que las reglas competenciales medioambientales es la que hemos de considerar más específica y, por tanto, de aplicación preferente en lo que a la determinación de los títulos competenciales estatales respecta, ya que no en vano se trata de un ejemplo de integración de un enfoque predominantemente ambiental en otras políticas públicas como son, en este caso, las relativas al transporte, pues, como ya hemos señalado en otras ocasiones lo ambiental es «un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales» (por todas, STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 5).

Resulta, entonces que los títulos competenciales que habremos de tener en cuenta para resolver la controversia son los relativos al transporte intraautonómico de mercancías y viajeros del art. 169.1 EAC, título que ha de ser puesto en relación con la competencia

estatal para establecer la «legislación básica sobre protección del medio ambiente» del art. 149.1.23 CE.

En cuanto a la delimitación de competencias en materia de transportes, la doctrina de este Tribunal ha destacado que el criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema de distribución de competencias de transportes terrestres, ya que, tanto el art. 149.1.21 CE como los correspondientes preceptos estatutarios toman como punto de referencia central el que los itinerarios se desarrollen o no íntegramente en el territorio de las Comunidades Autónomas, de lo que se desprende que el Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos del transporte (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 2 y 203/1992, de 26 de noviembre, FFJJ 2 y 3). Tal es lo que sucede en el presente caso, pues la cuestión que ha de responderse es si el Estado puede legítimamente condicionar la competencia exclusiva autonómica en uso de sus competencias básicas, como pueden ser las relativas al medio ambiente, que, en este caso, recaen sobre un mismo objeto jurídico, los planes de movilidad sostenible.

Por ello debemos tener presente nuestra doctrina, también recordada por el Letrado de la Generalitat, acerca del alcance de la denominada «afectación transversal» consustancial a la legislación básica de protección del medio ambiente y que se proyecta, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas que habrán de ejercerse dentro del ámbito delimitado por el legislador básico estatal, que, en ejercicio de su competencia puede imponer límites al despliegue de aquéllas. Según determinamos en la STC 101/2005, de 20 de abril, y hemos reiterado en ocasiones posteriores (por todas, STC 102/2013, de 23 de abril, FJ 11) «la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23 CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener ... Por el contrario la afectación transversal de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas resultará vulneradora del orden competencial cuando la normativa estatal comporte, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental» [FJ 5 c)].

4. Será pues, conforme al anterior encuadramiento como habremos de resolver la controversia que se nos plantea, ya que es obvio que su solución pasa por determinar si la regulación cuestionada puede merecer o no la consideración de legislación básica dictada por el Estado al amparo de la competencia prevista en el art. 149.1.23 CE, pues sólo si se le reconoce tal condición resultaría constitucionalmente admisible la regulación cuestionada. Determinación que habremos de realizar únicamente desde la perspectiva material, dado que nada cabe decir en el aspecto formal, por cuanto los arts. 101 y 102 de la Ley de economía sostenible han sido declarados básicos por la disposición final primera.1 de esta misma Ley. Tampoco la Generalitat de Cataluña pone en tela de juicio el cumplimiento de la garantía formal, sino que su argumentación se circunscribe, en el fondo, al incumplimiento de la garantía material por parte de la normativa básica estatal. Consecuentemente, el enjuiciamiento que nos corresponde consiste esencialmente en determinar si los preceptos recurridos cumplen los requisitos de orden material para su calificación como legislación básica.

En cuanto a los criterios específicos que este Tribunal ha destacado como característicos de la legislación básica en este ámbito material, la STC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 1, señala, remitiéndose a la STC 101/2005, FJ 5, los siguientes: así, «el primero de estos criterios se concreta en que “en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 [FJ 1 D) *in fine*] de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de

detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido” (STC 102/1995, FJ 8)», mientras que «[e]l segundo criterio consiste en “que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989. No son, por tanto, lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, las piedras de toque para calificarla como básica, o no, sino su propia condición de tal a la luz de lo ya dicho” (STC 102/1995, FJ 9)». Finalmente, el tercer criterio a tener en cuenta es el ya aludido «relativo al alcance de la “afectación transversal” que las directrices básicas medioambientales pueden tener, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas (ordenación del territorio, caza, pesca fluvial y lacustre, pesca en aguas interiores, marisqueo, turismo, ocio y tiempo libre, desarrollo comunitario e investigación, entre otras)».

5. Circunscrito así nuestro enjuiciamiento a la perspectiva material de las normas básicas, examinaremos separadamente cada uno de los cuatro apartados del art. 101 de la Ley de economía sostenible, respecto a los que la Generalitat considera que condicionan la posibilidad de que pueda ejercer sus competencias exclusivas sobre los transportes que transcurran dentro de su ámbito territorial y que, como consecuencia de la intervención legislativa del Estado, se impide que la Generalitat pueda establecer el régimen de sus propios planes de movilidad sostenible. Es decir, del planteamiento procesal de la Generalitat de Cataluña se deduce que ésta no cuestiona el mandato de planificación de la Ley sino, únicamente, su concreción en la forma prevista en los cuatro apartados del art. 101 que han sido impugnados.

El primer apartado del art. 101 de la Ley de economía sostenible fija los objetivos que debe perseguir la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles por parte de los planes de movilidad sostenible, los cuales tienen que priorizar la reducción del transporte individual en beneficio de sistemas colectivos y de modalidades no motorizadas de transportes, y también deben desarrollar los sistemas de transporte que hagan compatibles crecimiento económico, cohesión social, seguridad vial y defensa del medio ambiente, así como dar cabida a soluciones e iniciativas novedosas, que reduzcan eficazmente el impacto medioambiental de la movilidad, al menor coste posible.

Como ya se desprende de su contenido el precepto, frente a lo alegado por la Generalitat de Cataluña, se limita así a formular desde una perspectiva principal o general los objetivos que han de perseguir los mencionados planes de movilidad sostenible. Por ello, en tanto que formula una serie de principios generales orientativos (reducción del transporte individual en beneficio de sistemas colectivos y de modalidades no motorizadas de transportes, por ejemplo) a efectos de que se definan posteriormente las actuaciones que permitan alcanzar el objetivo tendente a la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles, se adecua con naturalidad a la competencia estatal ejercida en la materia de medio ambiente. Se cumple así una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso (STC 102/1995, de 26 de junio, FFJJ 8 y 9), en tanto que dirigidos a la fijación de criterios generales de carácter medioambiental, susceptibles de ser concretados por el competente en el sector de actividad de que se trate, en este caso, la Generalitat de Cataluña en el ejercicio de sus competencias en materia de transporte que no supere el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Tampoco, por la misma generalidad en su formulación, puede apreciarse que los objetivos que se persiguen vulneren las competencias autonómicas en materia de transporte, sin que, por lo demás, pueda tampoco atenderse la alegación relativa a la existencia de legislación autonómica anterior (Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad), pues, conforme a nuestra doctrina, la existencia de tales normas no impide al Estado el ejercicio de sus propias competencias [por todas, STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 b)].

Al art. 101.2 de la Ley de economía sostenible se le reprocha que, en su primer párrafo, predetermina el ámbito territorial de los planes de movilidad sostenible, municipal, supramunicipal o autonómico. Nuevamente la queja formulada ha de ser desestimada pues el precepto se limita a señalar, con un mero carácter enunciativo y sin más concreciones, los posibles ámbitos territoriales de los mencionados planes de movilidad, de lo que no puede deducirse obligación alguna respecto a su necesaria existencia en todos los casos. De hecho, tal es lo que se deduce de la alusión del art. 101.1 de la Ley de economía sostenible al «ámbito geográfico que corresponda». Por otra parte, como ha señalado el Abogado del Estado y admitido la representación procesal de la Generalitat, la norma estatal tampoco excluye la posibilidad de otros planes autonómicos o locales de ámbito territorial distinto, que pudieran ser establecidos por la normativa autonómica de aplicación.

En cuanto al art. 101.3 de la Ley de economía sostenible, cuestionado por entender que impone un sistema formalizado de planificación, se trata de un precepto que, en sí mismo, carece en su mayor parte de contenido prescriptivo. En primer lugar, contiene una norma de remisión genérica a la normativa aplicable a los planes; en segundo lugar, se remite también a los principios que recoge la presente Ley, esto es, los fijados en el art. 99 de la Ley que no ha sido impugnado y, en tercer lugar, a lo relativo a los distintos tipos de instrumentos de planificación que pudieran afectarles, en los términos que dichos instrumentos de planificación establezcan. La única excepción a lo expuesto lo constituye la referencia a la estrategia española de movilidad sostenible, único extremo sobre el que debemos, entonces, pronunciarnos.

La estrategia española de movilidad sostenible se aprobó por el Consejo de Ministros el 30 de abril de 2009 y pretende ser el marco de referencia nacional que integre los principios y herramientas de coordinación para orientar y dar coherencia a las políticas sectoriales que facilitan una movilidad sostenible y baja en carbono. En atención a su naturaleza recoge líneas directrices y un conjunto de medidas en las áreas prioritarias de actuación cuya aplicación permita avanzar hacia la consecución de un modelo de movilidad sostenible. De acuerdo con dicha estrategia, las directrices generales de actuación sobre las que se diseña la nueva orientación del transporte se resumen en el fomento del transporte público y del no motorizado, la intermodalidad y el desarrollo de la movilidad mediante programas de cooperación entre las Administraciones públicas competentes, basados en criterios de cofinanciación, innovación y concurrencia. Entre las medidas contempladas, se presta especial atención al fomento de una movilidad alternativa al vehículo privado y el uso de los modos más sostenibles, señalando la necesidad de cuidar las implicaciones de la planificación urbanística en la generación de la movilidad.

En suma, conforme a su naturaleza, la estrategia española de movilidad sostenible contiene un conjunto de recomendaciones o propuestas de actuación para que, en su caso, puedan ser puestas en práctica por, entre otros, las distintas administraciones públicas con competencias en la materia. Esto es, diseña un marco a partir del cual los poderes públicos puedan, en sus respectivos ámbitos competenciales, «avanzar hacia la consecución de un modelo de movilidad sostenible». De hecho las directrices de la estrategia española de movilidad sostenible contienen constantes llamadas a la colaboración y no incluyen mandatos taxativos sino criterios o invitaciones a la actuación de los poderes públicos, mediante la formulación de un conjunto enunciativo de posibles medidas a implantar. De hecho, la directriz específicamente relativa a la implantación de planes de movilidad sostenible se refiere en realidad a actuaciones a realizar por la Administración General del Estado y la relativa a los planes de movilidad urbana sostenible remite a los criterios y orientaciones establecidos por la normativa en la materia, señalando únicamente que los mismos incluirán como mínimo un diagnóstico de la situación, los objetivos a conseguir, las medidas a adoptar y los mecanismos de financiación y programa de inversiones, sin mayores concreciones.

Atendiendo a tal caracterización de la estrategia española de movilidad sostenible no cabe apreciar las vulneraciones denunciadas por la Generalitat de Cataluña. Así, desde la

perspectiva formal, la remisión que efectúa la de la Ley de economía sostenible a la estrategia española de movilidad sostenible no puede, por ese solo hecho ser considerada inconstitucional sino, todo lo más, una deficiencia de técnica legislativa, en la que en principio este Tribunal no debe entrar, salvo que se apreciase una extralimitación de las bases estatales desde un punto de vista material. Desde esta segunda perspectiva, sin embargo, no cabe apreciar que la remisión a la estrategia española de movilidad sostenible vulnere las competencias de la Comunidad Autónoma, por relación a lo que se entiende como un contenido extenso y preciso de dicha estrategia española de movilidad sostenible tal como alega la Generalitat de Cataluña en su demanda, pues ya hemos comprobado que, en atención a su naturaleza, se trata de un documento lo suficientemente genérico, en cuanto que establece puras orientaciones en materia de movilidad, para permitir desarrollos diversos, sin que, por lo demás, la demanda concrete los extremos en que se manifestaría ese carácter concreto y detallado que denuncia.

Finalmente, queda por examinar el art. 101.4 de la Ley de economía sostenible, precepto que se limita a fijar un contenido mínimo de los planes de movilidad sostenible y en cuya regulación no cabe apreciar vulneración competencial alguna. Por un lado, no impide que los citados planes puedan tener otros contenidos. Tampoco, por otro, hace indicación alguna en cuanto al modo en que los reclamados por la norma (diagnóstico de la situación, objetivos a lograr, medidas a adoptar, mecanismos de financiación y procedimientos para su seguimiento, evaluación y revisión y análisis de los costes y beneficios económicos, sociales y ambientales) hayan de llevarse a cabo, de modo que en nada condiciona la opción por el modelo de movilidad querido por la Administración pública que promueva el plan.

En suma, por todo lo expuesto, la impugnación de los cuatro primeros apartados del art. 101 de la Ley de economía sostenible ha de ser desestimada.

6. El art. 102 ha sido cuestionado por entender que, en cuanto establecía que, a partir de 1 de enero de 2012, la concesión de cualquier ayuda consignada en los presupuestos generales del Estado a las Administraciones autonómicas o entidades locales y destinada al transporte público urbano o metropolitano, se condicionará a que la entidad beneficiaria disponga del correspondiente plan de movilidad sostenible, y a su coherencia con la estrategia española de movilidad sostenible, incurría en los mismos vicios de inconstitucionalidad denunciados respecto al art. 101. Subsidiariamente alega que excede de la competencia estatal en materia de subvenciones sobre las ayudas al transporte distintas de las dirigidas al fomento de la movilidad sostenible, en especial las consignadas la Ley reguladora de haciendas locales para financiar los servicios de transporte colectivo urbano e infringe el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE, en cuanto que, con dicho condicionamiento, se pondría en grave riesgo la prestación del servicio obligatorio de transporte urbano de viajeros al dejar *de facto* sin efecto la vía de financiación de dicho servicio establecida en la disposición adicional quinta del texto refundido de la Ley reguladora de haciendas locales. El Abogado del Estado se ha opuesto al anterior planteamiento señalando que el legislador estatal puede condicionar la percepción de las ayudas al cumplimiento de una exigencia básica, como sería la previa aprobación de un plan de movilidad sostenible, negando, igualmente que, dicho condicionamiento sea arbitrario en cuanto que persigue finalidades razonables relacionadas con la reducción de emisiones y del consumo de energía.

Examinaremos en primer lugar la alegación relativa a la vulneración de las competencias autonómicas en materia de transporte, queja que, en los términos que se formula, no puede ser apreciada por este Tribunal Constitucional.

En primer término, en cuanto al reproche principal es claro que no puede ser atendido, pues, apreciada la constitucionalidad de los apartados impugnados del art. 101 de la Ley de economía sostenible, decae el que, por su conexión con aquellos, se formula al art. 102 de la misma Ley.

En segundo lugar, respecto a la queja subsidiaria que se formula, frente a lo alegado por la representación procesal de la Generalitat de Cataluña, la norma simplemente

evidencia el designio estatal de destinar fondos provenientes de los presupuestos generales del Estado a subvencionar únicamente un tipo de transporte, aquel que pueda ser considerado sostenible conforme a la planificación llevada a cabo por la administración autonómica o local correspondiente. Persigue, en consecuencia, el mismo objetivo medioambiental que ya hemos apreciado en los planes de movilidad sostenible, a cuya existencia se condiciona la concesión de subvenciones o ayudas estatales. No se trata entonces de una cuestión relacionada con el orden constitucional de distribución de competencias en materia de subvenciones al que se ha referido en numerosas ocasiones nuestra doctrina (por todas, STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8), ni tampoco con los títulos competenciales aplicables a las subvenciones previstas en la Ley de haciendas locales [STC 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 41 d)] sino de algo previo y que se sitúa en un momento lógico anterior, como es si el Estado, más allá de la soberanía que ostenta sobre sus propios fondos, se halla competencialmente habilitado para condicionar el otorgamiento de ayudas con cargo a sus propios recursos a un objetivo, como el que, vinculado a la consecución de un transporte público más sostenible, se desprende del precepto impugnado.

La respuesta a tal cuestión no puede ser sino afirmativa si tenemos en cuenta, tanto el carácter medioambiental del objetivo perseguido como la posibilidad, a la que nos hemos referido ya, de que las decisiones estatales en materia de medio ambiente puedan tener un carácter transversal y, en cuanto tal, afectar a las competencias autonómicas con las que se relacionan. Competencias que, en cuanto pudieran ser ejercidas mediante el establecimiento de ayudas al transporte, tampoco habrían de verse condicionadas por la decisión estatal ya que la misma queda circunscrita a las ayudas o subvenciones incluidas en los presupuestos generales del Estado destinadas a las Administraciones autonómicas y locales en relación con el transporte público urbano o metropolitano. En todo caso, dicho objetivo, relacionado con la promoción de un transporte público más sostenible, habrá de concretarse respecto a cada concreta línea de ayudas o subvenciones, concreción que, caso de plantear problemas desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias, puede ser planteada ante este Tribunal en relación con cada concreta línea de ayudas en los que ese condicionamiento se produzca, pero sin que el principio general que expresa el precepto que ahora enjuiciamos merezca reproche alguno desde la perspectiva competencial.

Por otro lado, en cuanto a la queja relativa a la vulneración del art. 9.3 CE en lo que se refiere a la interdicción de la arbitrariedad, debemos comenzar recordando la doctrina de este Tribunal sobre la aplicación del citado precepto constitucional como canon de control del legislador.

De acuerdo con nuestra doctrina «la calificación de “arbitraria” dada a una ley a los efectos del art. 9.3 de la Constitución exige una cierta prudencia. La ley es la “expresión de la voluntad popular”, como dice el preámbulo de la Constitución, y es principio básico del sistema democrático. Ahora bien, en un régimen constitucional, también el poder legislativo está sujeto a la Constitución, y es misión de este Tribunal velar porque se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad, según han advertido ya algunas de nuestras Sentencias. Así, al examinar un precepto legal impugnado, desde ese punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda justificación, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (por todas, STC 20/2013, de 31 de enero, FJ 8; con cita de la STC 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 13). También hemos afirmado que, no obstante lo

anterior, «es preciso tener en cuenta que si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del Ordenamiento no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 4 a); 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 5; 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 12; y 73/2000, de 14 de marzo, FJ 4].» (STC 45/2007, de 1 de marzo, FJ 4).

Conforme al canon que acabamos de exponer es claro que la condición exigida por el art. 102 de la Ley de economía sostenible no puede ser tachada de arbitraria, en cuanto que persigue una finalidad razonable como es la promoción de un transporte más sostenible, sin que, por lo que ya hemos expuesto en relación con la soberanía estatal sobre sus propios fondos y la función de planificación que en esta materia corresponde a las Administraciones autonómicas y locales, puedan considerarse desproporcionados los medios elegidos para alcanzar el fin propuesto.

## 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 Inadmitir el recurso de inconstitucionalidad en lo que respecta a los apartados 1, párrafos primero y último, y 2 b) de la disposición final primera de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

2.º Declarar la desaparición sobrevenida del objeto del presente recurso en cuanto a los arts. 110.4 y 111.6 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, diez de octubre de dos mil trece.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.