

## Sección del Tribunal Constitucional

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**9650** *Pleno. Sentencia 91/2017, de 6 de julio de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 6642-2011. Interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con varios artículos de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible. Competencias sobre régimen jurídico de las administraciones públicas, entes locales, urbanismo y energía: desaparición sobrevenida de objeto en lo relativo a actuaciones de renovación y rehabilitación urbana; adecuado ejercicio de las competencias estatales en materia de calidad de la regulación, régimen de licencias, planificación energética vinculante y creación de un fondo para la compra de créditos de carbono.*

ECLI:ES:TC:2017:91

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6642-2011, promovido por el Gobierno de Canarias contra los artículos 4 a 7, 41.1, 80, 91 y 110.4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible. Ha intervenido el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Alfredo Montoya Melgar, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Con fecha 5 de diciembre de 2011, la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en la representación que por ministerio de la ley ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 4 a 7, 41.1, 80, 91 y 110.4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

2. El escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad indica que, al amparo del artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se desarrollaron negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación, sin que el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias lograran un acuerdo de resolución de discrepancias. Por ello, próximo el vencimiento del plazo de nueve meses, se interpuso el recurso cuyos motivos, sucintamente, son los siguientes:

a) Con carácter general, en cuanto a los títulos competenciales invocados en la disposición final primera de la Ley de economía sostenible, se critica que la forma de articularlos sea por acumulación, de forma que a los títulos competenciales parciales se añade el del artículo 149.1.13 CE. Sin embargo, según la jurisprudencia constitucional, debe darse preferencia a los títulos específicos frente a los genéricos allá donde concurren ambos (citando las SSTC 32/1983 y 42/1983, ambas de 20 de mayo; 164/2001, de 11 de julio; 77/2004, de 29 de abril, y 18/2011, de 3 de marzo).

b) En cuanto a los concretos preceptos recurridos, en primer lugar, se impugnan los artículos 4, 5, 6 y 7 de la Ley de economía sostenible, por extralimitación de la competencia estatal sobre lo básico y consiguiente vulneración de la competencia exclusiva autonómica.

Los citados artículos se dictan al amparo del artículo 149.1.18 CE en lo que se refiere a las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común» (disposición final primera de la Ley de economía sostenible). Contemplan esos preceptos una serie de principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones públicas, con previsión de instrumentos tendentes a la mejora de la calidad regulatoria y con un mandato al conjunto de las Administraciones públicas para la revisión periódica de su normativa, a fin de adaptarla a tales principios y a los objetivos de sostenibilidad recogidos en la Ley.

Según la recurrente, el artículo 149.1.18 CE no justifica la incidencia operada por los artículos 4 a 7 de la Ley de economía sostenible sobre el ejercicio de la potestad normativa de los poderes territoriales. A su juicio, dichos preceptos desconocen que el poder normativo no corresponde a las Administraciones públicas a las que se refiere el artículo 149.1.18 CE, sino al Parlamento y al Gobierno de las Comunidades Autónomas, instituciones de autogobierno cuya regulación les es privativa [artículos 147.2 CE y 30.1 del Estatuto de autonomía de Canarias (en adelante, EACan)]. Tampoco tienen encaje las previsiones impugnadas, según la recurrente, en las «bases del procedimiento administrativo común», al entender que el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial, sobre el que las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva y que no se regula en la Ley 30/1992. Del mismo modo, la regulación del procedimiento de elaboración de proyectos de ley, en el ejercicio de la iniciativa legislativa que atribuye al Gobierno de Canarias el artículo 12.5 EACan, es competencia exclusiva autonómica. Por último, sigue argumentando la recurrente que el procedimiento de elaboración de disposiciones de rango legal, tiene un ámbito parlamentario *interna corporis*, de raíz constitucional y estatutaria (arts. 152.1 y 12 y 13 EACan), respecto del que la Constitución no contempla títulos competenciales extraños que condicionen su ejercicio como expresión del carácter democrático del Estado (art. 1 CE) y del derecho de participación política (arts. 9.2 y 23.1 CE).

Asimismo, se descarta en el recurso la invocación del título genérico «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», por entenderse que no existe vinculación entre la planificación general de la actividad económica y la materia regulada en los artículos 4 a 7 de la Ley de economía sostenible.

c) En segundo lugar, se impugna el artículo 41 de la Ley de economía sostenible, en cuanto modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, para añadir a ésta un artículo 84 bis. Se subraya por la recurrente que el precepto constituye una opción de política legislativa que va más allá de lo exigido por la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, dado que no sólo suprime los regímenes de autorización para el ejercicio de actividades de servicios incluidos en su ámbito de aplicación sino que se extiende a cualquier tipo de actividad. No se discute que el artículo 149.1.18 CE autoriza al legislador estatal a establecer las bases de régimen local, pero se entiende que el precepto adoptado desconoce la competencia autonómica normativa en concretos sectores de actividad (STC 214/1989, de 21 de diciembre). También estima la recurrente que la norma impugnada excede el contenido de lo básico, pues alcanza tal grado de desarrollo que vacía de contenido la competencia autonómica (art. 32.4 EACan) para exigir, con las razones justificadas que tenga por conveniente, licencia municipal u otra forma de control preventivo en las materias y actividades sobre las que tiene competencia exclusiva, sea de desarrollo legislativo o de ejecución. Además, considera el recurso que el legislador básico estatal sigue un criterio en exceso restrictivo al relacionar los sectores de actividad que pueden ser objeto de licencia o control previo.

d) El artículo 80 de la Ley de economía sostenible, sobre planificación energética vinculante, se impugna también por extralimitación en la regulación de lo básico (artículo 149.1.13 y 25 CE) y consiguiente vulneración de la competencia exclusiva

autonómica, entre otras, en materia de instalaciones de producción, distribución y transporte de energía (arts. 30.26, 31.4 y 32.9 EACan). Sin negar la competencia estatal en materia de planificación energética ex artículos 149.1.13 y 25 CE, la recurrente denuncia que el precepto no alude a la singularidad de los sistemas energéticos insulares y extrapeninsulares (como sí hace el artículo 79.6 de la Ley de economía sostenible, sobre planificación energética indicativa). Se aduce que la STC 18/2011 consagra la participación de la Comunidad Autónoma canaria en la planificación del sector eléctrico, partiendo de las peculiaridades de los sistemas extrapeninsulares e insulares y que el legislador estatal no podía conocer esta doctrina por la casi simultánea publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la Ley impugnada. Si no se declarara la inconstitucionalidad del precepto, subsidiariamente, se solicita un pronunciamiento interpretativo que reconozca la necesaria participación de la Comunidad Autónoma de Canarias en el proceso de planificación eléctrica vinculante.

e) El artículo 91 de la Ley de economía sostenible, relativo a la constitución de un fondo para la compra de derechos de carbono, se recurre por vulneración de las competencias autonómicas en materia de medio ambiente. Dictándose este precepto al amparo del artículo 149.1.23 y 25 CE, la recurrente esgrime la competencia autonómica citada, que incluye la autorización de las emisiones de gases de efecto invernadero y que se ha de conciliar con la gestión de comercio de los derechos de emisión. Por ello, las Comunidades Autónomas han de tener participación en la titularidad del fondo y en su administración. Sin embargo, el artículo 91 de la Ley impugnada no contiene ninguna previsión al respecto.

Añade el recurso que el legislador estatal desconoce los compromisos asumidos en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con la Ley 13/2005, de 5 de julio, que modificó la Ley 1/2005, de 9 de marzo, sobre el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para perfeccionar y ampliar el régimen general de comercio de derechos de emisión e incluir la aviación en el mismo; compromisos basados en el artículo 1.11 de la Directiva 2009/29/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, que se refiere al destino de los ingresos derivados del comercio de derechos de emisión. La regulación de un fondo orientado a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero —objetivo fijado en el seno de la Unión Europea— no puede, por tanto, desconocer las competencias autonómicas en la materia, que requieren que el precepto estatal prevea la participación de las Comunidades Autónomas en la titularidad y administración del fondo. No obstante, como en el supuesto tratado en el apartado anterior, con carácter subsidiario se solicita un pronunciamiento interpretativo que declare que, en la aplicación del artículo 91 de la Ley de economía sostenible, los objetivos y ámbitos materiales señalados para la lucha contra el cambio climático en el artículo 3 quinquies.4 de la Directiva 2003/87/CE, orientarán las actuaciones que acuerden el Estado y las Comunidades Autónomas, teniendo en consideración los ingresos generados por la subasta de los derechos de emisión y extendiendo tal acuerdo a la administración del fondo que crea el precepto.

f) El artículo 110.4 de la Ley, sobre actuaciones de renovación y rehabilitación urbana, se impugna por vulneración de la competencia autonómica sobre urbanismo. Según la disposición final primera de la Ley, el precepto se dicta al amparo de la competencia exclusiva estatal en materia de legislación mercantil y civil (arts. 149.1.6 y 8 CE) y del título competencial genérico del artículo 149.1.13 CE. La recurrente considera que el artículo 110.4 se encuadra en la materia de urbanismo (de competencia autonómica exclusiva ex art. 30.15 EACan), puesto que se refiere a la forma en que pueden aprobarse los planes, programas y demás instrumentos ordenadores de la rehabilitación de construcciones y edificios, sin repercusión directa y significativa en la actividad económica general. Sobre la incidencia del artículo 149.1.13 CE en la materia de ordenación del territorio y de urbanismo, se invocan las SSTC 61/1997, 164/2001 y 14/2007.

Por todo ello, se solicita que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados o, subsidiariamente, en relación con los artículos 80 y 91 de la Ley de economía sostenible, que se dicte una sentencia interpretativa en el sentido demandado en el escrito.

3. Por providencia de 20 de diciembre de 2011, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes y al Gobierno a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de 15 días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo se acordó publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se produjo el día 29 de diciembre de 2011.

4. El Abogado del Estado, por escrito registrado el 28 de diciembre de 2011, se personó en el recurso en nombre del Gobierno y solicitó una prórroga del plazo para formalizar el escrito de alegaciones.

Por providencia de 4 de enero de 2012, el Pleno acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado, tenerle por personado en la representación que ostenta y otorgarle una prórroga de ocho días respecto al plazo inicial.

5. Por escrito registrado el 2 de enero de 2012, el Presidente del Congreso de los Diputados notificó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, de ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC y de remitir la documentación a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General. Por escrito registrado el día 18 de enero de 2012, el Presidente del Senado notificó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y de ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

6. Por escrito registrado el 25 de enero de 2012, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, formuló las siguientes alegaciones:

a) Respecto a la impugnación de los artículos 4, 5, 6 y 7 de la Ley de economía sostenible, el Abogado del Estado examina el alcance de los títulos competenciales invocados en la Ley. En cuanto al artículo 149.1.18 CE, analiza el alcance de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (SSTC 32/1981, 227/1988 y 50/1999) y del procedimiento administrativo común (STC 227/1988). Señala que a la difícil delimitación entre la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común (de carácter exclusivo) y la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (que sigue el esquema bases más desarrollo) contribuye el fin último que informa ambas materias: la necesidad de garantizar a los ciudadanos un tratamiento común ante todas las Administraciones (SSTC 204/1992 y 23/1993). El alcance de la competencia estatal debe definirse a partir de ese elemento teleológico, de modo que la extensión de la atribución estatal está siempre, pero sobre todo en lo procedimental, fuertemente vinculada al fin citado. En ocasiones, la regulación estatal de ciertos procedimientos formalizados se ha justificado incluso en el artículo 149.1.1 CE. En definitiva, el tratamiento igual de los administrados es una de las claves interpretativas fundamentales para definir la extensión y los límites del procedimiento administrativo común.

La procedencia de la invocación del artículo 149.1.13 CE resulta del dictamen núm. 215/2010 del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la Ley de economía sostenible, y de la exposición de motivos de la propia Ley, que alude a la promoción de un crecimiento equilibrado, duradero y sostenible. El título I de la Ley de economía sostenible se centra, según la exposición de motivos, «en la mejora del entorno económico» y, con este fin, incluye reformas que se proyectan sobre la actuación de todas las Administraciones públicas, en ejercicio de las competencias estatales sobre procedimiento administrativo común y ordenación general de la economía. En concreto, el capítulo I recoge los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas y los instrumentos para la

mejora regulatoria. La importancia que para el desarrollo económico tiene la mejora de la calidad regulatoria perseguida en los preceptos recurridos permite entroncarlos con el artículo 149.1.13 CE. Sus previsiones son manifestaciones de la política de dirección de la actividad económica mediante la fijación de directrices. Seguidamente se examina cada uno de los cuatro artículos impugnados:

– El artículo 4 («Principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones públicas») contiene exigencias generales de toda iniciativa normativa de las Administraciones públicas y no entraña vicio competencial; todo lo más, inclusión inútil o repetitiva. En la medida en que se aplica no sólo a la sostenibilidad de la actividad económica sino también a otros campos en que los órganos administrativos ejerzan sus potestades reglamentarias, el precepto se ampara también en el artículo 149.1.18 CE. La demanda interpreta incorrectamente la expresión «iniciativas normativas de las Administraciones públicas» cuando imputa al artículo 4 incluso la vulneración de la potestad legislativa del Parlamento canario. Confunde así la iniciativa legislativa y la potestad legislativa. La primera se refiere sólo a la que el artículo 87 CE atribuye al Gobierno; no a la potestad que corresponde al Congreso, Senado, Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o al cuerpo electoral en porción cuantificada. En suma, el precepto se aplica a la iniciativa legislativa del Gobierno canario (art. 12.5 EACan) pero no a los demás sujetos que la ostentan (los diputados autonómicos o los cabildos insulares). Igualmente se aplica al ejercicio de la potestad reglamentaria, como actividad materialmente legislativa, atribuida a la Administración pública por la Constitución, para ser realizada mediante un procedimiento determinado que debe atender a las pautas fijadas por el Estado (art. 149.1.18 CE). La regulación básica de las Administraciones públicas se recoge en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar mediante leyes propias. En definitiva, la observancia de los principios de buena regulación del artículo 4 no vulnera la competencia autonómica en relación con su potestad normativa ni su competencia exclusiva en materia de «organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno».

– El artículo 5 («Instrumentos de las Administraciones Públicas para la mejora de la regulación») es una mera declaración de intenciones que persigue deparar protección a ciudadanos y empresas. Tiene amparo competencial en el título estatal sobre procedimiento administrativo común y deja amplio margen de concreción a las Comunidades Autónomas.

– El artículo 6.1 («Adaptación de la regulación vigente a los principios de sostenibilidad y buena regulación») incluye una sugerencia de revisión periódica de la normativa vigente, «como consecuencia obligada, quizás de previsión normativa innecesaria», de los principios de buena regulación. En los otros dos apartados, dicho artículo 6 contempla la cooperación entre Administraciones públicas para adaptar la regulación vigente a los principios de sostenibilidad y buena regulación, lo que tampoco vulnera la potestad normativa de la Comunidad demandante.

– El artículo 7 («Transparencia y seguimiento de la mejora regulatoria») trata de asegurar la continua evaluación de la mejora de la regulación administrativa.

b) En cuanto a la impugnación del artículo 41.1 de la Ley controvertida, el representante de la Administración señala que la actora no discute que las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.13 y 18 CE son suficientes para fundar competencialmente ese precepto. La imputación de inconstitucionalidad deriva de la extralimitación que, según la recurrente, entraña el ejercicio de la competencia estatal. Frente a ello, el Abogado del Estado dice que, al restringir el precepto impugnado la posibilidad de exigir licencias a las actividades que afecten al medio ambiente, el patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de bienes de dominio público, se emplean conceptos necesitados de una posterior concreción por la correspondiente Comunidad Autónoma que, por tanto, ejerce su competencia para exigir la pertinente licencia u otro acto de control preventivo. En definitiva, ni la competencia autonómica canaria de desarrollo legislativo y de ejecución sobre régimen local (art. 32.4 EACan) ni cualquier otra competencia de esta Comunidad

sobre sectores materiales en los que quepa exigir licencias como técnica de intervención sobre la actividad de los ciudadanos, resultan lesionadas. Se trata sólo de que tales competencias se ejerzan dentro de los límites de las bases estatales (art. 149.1.18 CE).

c) La impugnación del artículo 80 de la Ley de economía sostenible se basa en su falta de previsión de la participación autonómica en la planificación energética que regula. Frente a ello, el Abogado del Estado señala que la participación de la Comunidad Autónoma demandante en la planificación energética vinculante está incluida en el artículo. El Tribunal Constitucional ha afirmado ya la constitucionalidad de preceptos que determinan la competencia estatal en materia de planificación eléctrica en la STC 18/2011, FJ 7 b). La planificación energética vinculante a la que se refiere el artículo 80 es la definida tanto en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, como en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos. Ambas leyes prevén la participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio por el Estado de la actividad planificadora. Por otra parte, el apartado 2 del artículo 80 se remite a lo previsto en el artículo 79 sobre planificación energética indicativa, que introduce la necesidad del previo informe de la conferencia sectorial de energía para que el Gobierno apruebe un documento de planificación; Conferencia que es el órgano de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de preparación, desarrollo y aplicación de la planificación estatal sobre energía [art. 81.1 y 2 a)].

Además, la inconstitucionalidad por omisión o insuficiencia normativa (SSTC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 17, y 120/2010, de 24 de noviembre; y ATC 30/2009, de 27 de enero, FJ 2) sólo podría dar lugar a una declaración de inconstitucionalidad sin nulidad y exigiría demostrar que el legislador estaba constitucionalmente obligado a regular lo que no reguló.

d) En relación con la impugnación del artículo 91 de la Ley de economía sostenible, relativo a la constitución de un fondo para la compra de créditos de carbono, se señala por el Abogado del Estado que el papel de las Comunidades Autónomas es clave para el cumplimiento de los objetivos de reducción o limitación de gases de efecto invernadero. Sin embargo, cuando se acude a los mecanismos de flexibilidad, el Estado actúa como sujeto de Derecho internacional para hacer frente a los compromisos de reducción que ha asumido, adquiriendo unas unidades que le permiten complementar las insuficientes actuaciones realizadas a nivel doméstico. Así, el Estado participa en los mercados de carbono a través de la contribución a fondos de carbono de instituciones financieras internacionales y mediante acuerdos bilaterales con otros Gobiernos. Las Comunidades Autónomas pueden participar en los mercados de carbono con sus recursos presupuestarios, pero apenas lo han hecho porque no tienen compromisos de reducción de emisiones. La evolución de estos mercados y su cada vez mayor complejidad han puesto de manifiesto la necesidad de dotar a la Administración de un instrumento ágil para la compra de créditos de carbono que permita incrementar la transparencia y buena gestión de los recursos públicos invertidos en estos mercados. Por ello, el artículo 91 recurrido crea un fondo para la compra de créditos de carbono que permitirá dar continuidad al sistema de forma más eficiente, para hacer frente a las nuevas operaciones de mercado que puedan surgir.

La tacha de inconstitucionalidad frente al artículo 91 de la Ley de economía sostenible consiste de nuevo en su falta de previsión de la participación autonómica en la titularidad y administración del fondo. Sin embargo, según el Abogado del Estado, no sólo cabe una interpretación conforme que conduzca a la constitucionalidad del precepto, sino que la concreta redacción de su apartado 8 lleva a rechazar la impugnación, pues ese apartado dice que la administración del fondo se llevará a cabo por un órgano colegiado presidido por la Secretaria de Estado de Cambio Climático, cuya composición y funcionamiento se establecerán reglamentariamente. La demanda, por tanto, trata de conseguir del Tribunal Constitucional una declaración meramente interpretativa de carácter preventivo, que es improcedente (SSTC 67/1982, FJ 3; 95/1984, FFJJ 2 y 4; 76/1991, FJ 2; 118/1998, FJ 7). Se analiza la regulación establecida a este respecto en el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible, cuyo

artículo 14 prevé la inclusión entre los vocales del Consejo rector de un representante de las Comunidades Autónomas, a propuesta de la Comisión de coordinación de políticas de cambio climático. Además, la disposición adicional única establece la forma en que la Comisión de coordinación de políticas de cambio climático actuará como órgano de coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en lo que se refiere a las actuaciones del fondo.

f) Finalmente, el Abogado del Estado rechaza la impugnación del artículo 110.4 de la Ley de economía sostenible, sobre actuaciones de renovación y rehabilitación urbanas; precepto que, a su juicio, participa de la finalidad rectora de toda la de la Ley de economía sostenible, que es garantizar, en época de grave crisis, un desarrollo económico compatible con la protección del medio ambiente. Aunque la demanda encuadra el precepto impugnado en la materia «urbanismo y vivienda», competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, la doctrina constitucional ha aceptado reiteradamente que el Estado dicte normas de contenido urbanístico, con amparo competencial, único o concurrente, en las cláusulas 13ª y 23ª del artículo 149.1 CE (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 22 y 36; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3; 164/2001, de 11 de julio, FJ 7, y 46/2007, de 1 de marzo, FJ 3). El precepto recurrido tiene 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. Aunque la disposición final primera, apartado 2 b), alude, como títulos competenciales relevantes para el dictado del artículo 110.4 de la Ley de economía sostenible, a los apartados 6 y 8 del artículo 149.1 CE, dada la indisponibilidad de las propias competencias, carecen de relevancia en este proceso constitucional los eventuales errores u omisiones que, en la correcta delimitación de los títulos competenciales, hubiera podido cometer el legislador estatal (STC 233/1999, de 13 de diciembre).

El Abogado del Estado entiende que sólo se impugna el primer inciso del artículo 110.4. Puesto que el precepto pretende dinamizar el sector económico de la construcción residencial fomentando la rehabilitación, flexibiliza el ejercicio de esta actividad, permitiendo que la concreta actuación de transformación urbanística se apruebe de forma independiente «por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias». Se trata de una simplificación administrativa, con incidencia directa en el fomento de este sector económico, que no invade la competencia autonómica delimitada por el Tribunal Constitucional [STC 61/1997, FFJJ 22 y 23 a)]. El precepto no impone la forma en que deba concretarse la actuación de renovación o rehabilitación urbanística; se limita a posibilitar que la actuación se apruebe mediante el instrumento planificador que prevea la legislación autonómica o mediante el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias establecido por la Administración competente. Es la Administración autonómica la que decidirá si aprueba tales actuaciones a través de uno u otro procedimiento. En suma, no estamos en el caso enjuiciado en la STC 61/1997, FJ 23 a).

7. Por providencia de 4 de julio de 2017, se señaló el día 6 de dicho mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es analizar la constitucionalidad de los artículos 4 a 7, 41.1, 80, 91 y 110.4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible. Como se ha expuesto en los antecedentes, la Comunidad Autónoma recurrente impugna los referidos preceptos por vulneración de sus competencias; por su parte, el Abogado del Estado defiende su plena constitucionalidad.

2. Antes de resolver los motivos de impugnación formulados, debemos efectuar algunas precisiones preliminares.

a) En primer lugar, este Tribunal ya ha resuelto dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la de la Ley de economía sostenible: en la STC 164/2013, de 26 de

septiembre, el recurso de inconstitucionalidad núm. 2703-2011, interpuesto por el Parlamento de Canarias contra la disposición transitoria octava y las disposiciones finales vigésima séptima, vigésima octava y trigésima, y en la STC 174/2013, de 10 de octubre, el recurso de inconstitucionalidad núm. 6596-2011, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 101.1, 2, 3 y 4; 110.4; 111.6 y la disposición final primera, apartado 1, párrafos primero y último, y el apartado 2 b). Dichas Sentencias resolvieron impugnaciones de disposiciones distintas a las que se recurren en este proceso, salvo en lo que respecta al artículo 110.4 de la Ley de economía sostenible, al que nos referiremos seguidamente.

b) En segundo lugar, hemos de plantearnos la incidencia que sobre el objeto del presente proceso pueden tener modificaciones normativas posteriores a la interposición de este recurso que han afectado a algunos de los preceptos impugnados, en concreto a los artículos 4 a 7 y 110.4 de la Ley de economía sostenible. Para ello, procede aplicar la doctrina, reiterada en la propia STC 174/2013 [FJ 2 b)], según la cual la incidencia de las modificaciones legislativas sobre el objeto de un proceso debe valorarse teniendo en cuenta que: «al tratarse ... 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). No obstante, 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 lo expuesto, examinaremos si las modificaciones experimentadas por los preceptos recurridos que hemos mencionado determinan o no la pérdida de objeto del presente recurso.

(i) Los artículos 4 a 7 de la Ley de economía sostenible fueron derogados por la disposición derogatoria única de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (en adelante, LPAC). La derogación tuvo efecto el 2 de octubre de 2016, fecha en la que, conforme a su disposición final séptima, entró en vigor la Ley 39/2015. Si esta derogó los referidos artículos de la Ley de economía sostenible fue porque se ocupó directamente en su articulado de los principios de buena regulación y para la mejora de la calidad normativa que constituían el objeto de aquéllos. Así, tras explicar en su exposición de motivos que «es necesario contar con una nueva regulación» que termine «con la dispersión normativa existente», la LPAC dedica su título VI (artículos 127 a 133) a la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones y, dentro de esta normativa, recoge y amplía la inicialmente incluida en la de la Ley de economía sostenible que nos ocupa. Así, en síntesis, los artículos 4 a 7 de la Ley controvertida, cuyo contenido se expondrá después con más detalle, se refieren a los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones públicas (necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia) a los instrumentos de análisis previo, revisión periódica y evaluación *a posteriori* que contribuirán a la aplicación de esos principios; a los procesos de consulta pública y participación de los interesados en la elaboración de proyectos normativos; y a los criterios que al efecto se acuerden en la Conferencia Sectorial de Administración pública y en el comité para la mejora de la regulación de las actividades y servicios. Por su parte, la Ley 39/2015, en los artículos 127 a 133, se refiere a la iniciativa legislativa y a la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones, tanto del Gobierno de la nación como de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, y contiene una enumeración de los principios de buena regulación que



coincide sustancialmente con los ya relacionados en la de la Ley de economía sostenible, si bien, al definir cada uno de ellos, se detallan o puntualizan aspectos concretos. También se trata en esta nueva Ley de la revisión periódica de la normativa vigente y del análisis previo que en la misma da lugar a la llamada planificación normativa. Además, se regula en la Ley 39/2015 (artículo 133), con mayor detenimiento, la participación ciudadana en la elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Por tanto, la nueva normativa reitera la necesaria aplicación de los principios de buena regulación ya recogidos en los artículos 4 a 7 de la Ley de economía sostenible, aclara los procedimientos objeto de los mismos y avanza en su implantación, concretando, precisando y, en ocasiones, ampliando la regulación.

A lo dicho se ha de añadir que la misma Comunidad Autónoma de Canarias, aquí recurrente, impugnó el artículo 1 en conexión con el título VI —artículos 127 a 133— LPAC en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3865-2016, actualmente en trámite ante este Tribunal. En esa demanda, la actora esgrime la misma invasión competencial denunciada en este recurso en relación con los artículos 4 a 7 de la Ley de economía sostenible. En concreto, se vuelve a alegar que el Estado se extralimita en el ejercicio de la competencia de los apartados 18, 13 y 14 del artículo 149.1 CE, con invasión de las competencias autonómicas en materia de autogobierno, procedimiento administrativo y régimen jurídico de la Administración pública (artículos 30, apartados 1 y 30 y 32 del Estatuto de Autonomía de Canarias: EACan).

Por todo ello, puesto que la normativa aquí impugnada es el origen de la incluida en la Ley 39/2015, que la reproduce yendo más allá, y puesto que la Comunidad Autónoma canaria sigue considerando que dicha normativa invade sus competencias, hemos de entender que el proceso no ha perdido objeto en este punto.

(ii) En relación con el artículo 110.4 de la Ley de economía sostenible, ya en la mencionada STC 174/2013, FJ 2 b) se valoraron los efectos que sobre su impugnación en aquel recurso tuvo la entrada en vigor de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, la cual derogó varios preceptos de la Ley de economía sostenible, entre ellos, el ahora analizado. De forma similar a lo que hicimos en la mencionada Sentencia y como también acabamos de hacer en relación con los artículos 4 a 7 de la Ley de economía sostenible, para dilucidar si subsiste la controversia en torno a este precepto en el presente recurso, hemos de tener en cuenta tanto su tenor como las razones en las que se funda su impugnación. Respecto al tenor literal del artículo 110.4, ya señaló la STC 174/2013 que su regulación debía ser materialmente sustituida por lo dispuesto en el artículo 10 («Reglas básicas para la ordenación y ejecución de las actuaciones») de la Ley 8/2013. En cuanto a las razones de la impugnación, el Gobierno de Canarias considera que el artículo 110.4 de la Ley de economía sostenible vulnera sus competencias en materia de urbanismo, al establecer que los planes, programas y demás instrumentos ordenadores de la rehabilitación de construcciones y edificios se pueden tramitar con arreglo a los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias. Sin embargo, análogamente a lo que razonamos en la STC 174/2013, hemos de reiterar aquí que ya del artículo 10.1 de la Ley 8/2013 se infería claramente que la controversia competencial que, por tal motivo, se suscitaba frente al artículo 110.4 de la Ley de economía sostenible desapareció a consecuencia de dicho precepto. Así, éste se limitaba a disponer que la legislación aplicable puede prever que las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas que impliquen la necesidad de alterar la ordenación urbanística vigente se aprueben con los mismos efectos, tanto por planes de ordenación urbanística, como por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias. Pues bien, una disposición muy similar se incluye actualmente en el artículo 24.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aprobó el texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana y que ha derogado, entre otros, el artículo 10 de la Ley 8/2013. En suma, en la regulación actual, la posibilidad de aprobar los instrumentos de ordenación urbanística por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias depende única y exclusivamente de que así lo establezca la legislación aplicable en cada Comunidad Autónoma. Por ello, la razón de la impugnación

del artículo 110.4 de la Ley de economía sostenible, puede considerarse desaparecida, atendiendo a lo cual debemos declarar que el recurso ha perdido objeto de forma sobrevenida en lo referente al citado precepto.

c) Para finalizar el análisis de las modificaciones normativas posteriores de los preceptos aquí impugnados, resulta pertinente aclarar que, aunque el artículo 84 bis de la Ley de bases del régimen local (LBRL) —introducido por el artículo 41.1 de la Ley de economía sostenible, que es objeto de impugnación en este proceso y no ha sido formalmente derogado—, fue modificado por el artículo primero, apartado veinte, de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en lo sustancial no se ha alterado el contenido del precepto impugnado, que se ha convertido ahora en los apartados 1 y 3 del vigente artículo 84 bis LBRL. Por otra parte, la Comunidad Autónoma de Canarias, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2043-2014, ha recurrido también, entre otros preceptos de la Ley 27/2013, su artículo primero, veinte, que modifica el artículo 84 bis LBRL, esgrimiendo, en esencia, la misma invasión competencial que aquí se denuncia, encontrándose esta impugnación pendiente de resolver.

Por tanto, de modo similar a lo que ocurre con los artículos 4 a 7 de la Ley de economía sostenible (aunque estos hayan sido sustituidos, como se ha visto, por otra regulación y, en este supuesto, en cambio, lo que se impugna son dos redacciones ligeramente distintas de la misma norma dadas por dos leyes sucesivas), también en este caso entendemos que la controversia competencial subsiste. En definitiva, las dos versiones del precepto se recurren en los dos procesos relativos al mismo ante este Tribunal, en base a una argumentación que, en ambos recursos, es sustancialmente igual.

En consecuencia, el recurso tampoco ha perdido objeto en cuanto a la impugnación del artículo 41.1 de la Ley de economía sostenible.

d) Por último, además de todo lo dicho, hemos de indicar que distintos preceptos de la Ley de economía sostenible han sido modificados o derogados con posterioridad a la interposición de este recurso por normas como la disposición derogatoria de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito; la disposición final.4 de la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social; y la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. Sin embargo, ninguna de estas leyes ha afectado a los preceptos impugnados en el presente proceso constitucional.

En definitiva, atendiendo a lo expuesto, debemos considerar que el objeto del presente recurso son los artículos 4 a 7, 41.1, 80 y 91 de la Ley de economía sostenible, cuya impugnación pasamos a examinar.

3. Comenzando con la impugnación de los artículos 4, 5, 6 y 7 de la Ley de economía sostenible, antes de examinar su contenido, conviene que señalemos brevemente la finalidad general de la Ley 2/2011 y la ubicación de los preceptos impugnados dentro de la propia Ley.

La Ley 2/2011 tiene por objeto «introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible» (art. 1). Por economía sostenible entiende la Ley «un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades» (art. 2). El título I de la Ley se refiere a la «mejora del entorno económico» y su capítulo I a la «mejora de la calidad de la regulación». Los preceptos impugnados componen íntegramente el capítulo I.

El artículo 4 («Principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas») enuncia y caracteriza los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. Estos principios obligan al «conjunto de las Administraciones públicas» cuando estas ejercen la «iniciativa normativa», en la que debe quedar suficientemente justificada la adecuación a aquéllos. El contenido y la forma de aplicación de cada uno de los principios se detallan algo más en los apartados 2 a 8. A modo de recapitulación, el apartado 9 dispone que «[e]n todo caso, los poderes públicos procurarán el mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible por los ciudadanos y agentes económicos, posibilitando el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente que resulte de aplicación y sin más cargas administrativas para los ciudadanos y empresas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general».

El artículo 5 («Instrumentos de las Administraciones Públicas para la mejora de la regulación»), regula la actuación de dichas Administraciones para contribuir al objetivo de mejora de la calidad de las normas, refiriéndose a los procedimientos de análisis previo de iniciativas normativas, consulta pública en la elaboración de los proyectos normativos y evaluación a posteriori de la actuación normativa.

El artículo 6 («Adaptación de la regulación vigente a los principios de sostenibilidad y buena regulación») prescribe la revisión periódica por las Administraciones públicas de su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y a los objetivos de sostenibilidad, el acuerdo e impulso de criterios para promover la aplicación de los principios de buena regulación en el marco de la conferencia sectorial de Administración pública y la cooperación de las Administraciones públicas, en el marco del comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios, para promocionar el análisis económico de la regulación y, en particular, evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas al funcionamiento de los mercados e impulsar iniciativas de reforma en este ámbito.

Finalmente, el artículo 7 («Transparencia y seguimiento de la mejora regulatoria») establece que «[c]on la periodicidad que se acuerde en la conferencia sectorial de Administración pública, la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas publicarán un informe sobre las actuaciones de mejora regulatoria que hayan realizado, incluyendo una referencia a los avances en el programa de reducción de cargas, así como el programa de trabajo en materia de mejora regulatoria para el período siguiente» y que «[e]n el marco del Comité para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios se aprobará, con la periodicidad que se acuerde, un informe de sus actuaciones que podrá contener propuestas para mejorar el funcionamiento de los mercados».

Según la disposición final primera de la Ley de economía sostenible, ésta se dicta, en su conjunto, al amparo del artículo 149.1.13 CE. A éste se añaden otros títulos competenciales referidos a capítulos concretos. En particular, en relación con el capítulo I del título I de dicha Ley, en el que se integran los artículos 4 a 7, se menciona el artículo 149.1.18 CE, «que atribuye al Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común».

La Comunidad Autónoma recurrente impugna los artículos 4 a 7 de la Ley de economía sostenible por exlimitación estatal sobre lo básico y consiguiente vulneración de las competencias autonómicas sobre la potestad normativa y reglamentaria. A su juicio, ni el artículo 149.1.18 CE ni el artículo 149.1.13 CE justifican la incidencia de la regulación que se contiene en los preceptos impugnados sobre la potestad normativa de los poderes territoriales. En particular, arguye que la normativa impugnada no se encuadra competencialmente ni entre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas ni en el procedimiento administrativo común, pues el poder normativo no pertenece a las Administraciones públicas, únicas contempladas por el artículo 149.1.18 CE, sino al Parlamento y al Gobierno de cada Comunidad Autónoma, instituciones de autogobierno cuya regulación es privativa de la respectiva Comunidad Autónoma (artículo 147.2 CE y 30.1 EACan).

Por su parte, el Abogado del Estado considera que el alcance de los títulos competenciales «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» y «procedimiento administrativo común», reconocidos en el artículo 149.1.18 CE, se define con arreglo a un elemento teleológico garantista, la necesidad de garantizar a los ciudadanos un tratamiento común ante todas las Administraciones, y que la acusada importancia que tiene en el desarrollo económico la mejora de la calidad de la regulación que persiguen los preceptos recurridos permite entroncarlos con el artículo 149.1.13, en tanto sus previsiones pueden también considerarse manifestaciones de la política de dirección de la actividad económica mediante directrices.

4. Antes de proseguir, debemos aclarar el ámbito de aplicación de los preceptos impugnados, pues las partes discrepan al respecto y dicha cuestión podría condicionar nuestro enjuiciamiento. Por eso, de forma previa al juicio de constitucionalidad que la Comunidad Autónoma recurrente nos demanda, ha de comprobarse necesariamente la consistencia de la premisa de la que parte la tacha de inconstitucionalidad alegada.

La Comunidad Autónoma recurrente parte de la idea de que los preceptos impugnados, cuando identifican como objeto de su regulación las «iniciativas normativas de las Administraciones públicas», se refieren tanto a los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general y de proyectos de ley como al procedimiento legislativo propiamente dicho. Por eso, denuncia que la potestad legislativa corresponde al Parlamento o a las Asambleas legislativas autonómicas. A este respecto, el Abogado del Estado arguye que este último procedimiento no está incluido en el ámbito de aplicación de los preceptos impugnados, pues el ejercicio de la «iniciativa normativa» no puede equipararse al ejercicio de la función legislativa, aunque no ve obstáculo ni tacha alguna de inconstitucionalidad en que los referidos preceptos se apliquen a los otros dos procedimientos mencionados. Se trata, entonces, de una censura de inconstitucionalidad que está vinculada al ámbito de aplicación de los preceptos impugnados.

Ciertamente, la interpretación más adecuada de la expresión «iniciativa normativa» que se utiliza en varios de los preceptos impugnados (arts. 4, 5 y 6) es la que propone el Abogado del Estado, según la cual el procedimiento legislativo debe considerarse excluido de su ámbito de aplicación, ya que nada en el tenor literal de los preceptos impugnados hace pensar que se refieran a dicho procedimiento, al ser sus destinatarios las Administraciones públicas y en ningún caso las Cortes Generales ni las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, titulares de la potestad legislativa.

Por tanto, hay que considerar que los preceptos impugnados, cuando aluden al «ejercicio de la iniciativa normativa», están haciendo referencia a la potestad reglamentaria ejercida en el doble ámbito estatal y autonómico.

5. Como dijimos en la STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 7, «[p]ara encuadrar la competencia hemos de atenernos al concreto contenido material de la norma, de modo que, como en anteriores pronunciamientos (por todos, STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 4), se evite la utilización de argumentaciones de tipo finalista o instrumental en relación con la dimensión económica de las normas enjuiciadas». Es cierto que los preceptos que nos ocupan se incluyen, como se ha dicho, en un título referido a la «mejora del entorno económico», dentro de una Ley con numerosas medidas económicas, dirigida, como dice en su preámbulo, a abordar «transversalmente y con alcance estructural, muchos de los cambios que, con rango de ley, son necesarios para incentivar y acelerar el desarrollo de una economía más competitiva, más innovadora, capaz tanto de renovar los sectores productivos tradicionales como de abrirse decididamente a las nuevas actividades demandantes de empleos estables y de calidad». Sin embargo, los artículos 4 a 7 se dirigen a regular los principios generales a los que debe someterse la iniciativa normativa de las Administraciones públicas para mejorar la calidad de las normas, con independencia del contenido, económico o no, de las mismas. Por tanto, a efectos de encuadrar la competencia, consideramos prevalente el artículo 149.1.18 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, que en todo caso garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas, así como sobre el procedimiento

administrativo común. Por tanto, centraremos nuestro análisis en este título, como, de hecho, así lo hace también la recurrente en su demanda.

En relación con la competencia estatal del artículo 149.18 CE, en la STC 130/2013, de 4 de junio, relativa a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, expusimos sintéticamente su contenido, aclarando previamente (FJ 6) que este precepto: «alude a una doble competencia: la de establecer las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” y la de regular el “procedimiento administrativo común”, siendo, según la Constitución, la primera de carácter básico y la segunda de carácter exclusivo».

Así, en cuanto a la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, en la misma STC 130/2013 citada y también en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, relativa a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, recordamos [FJ 5 D)] que «a su amparo, el Estado puede establecer “principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas”, lo que implica que “la potestad organizatoria (autonómica) ... para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de la propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado” (STC 50/1999, FJ 3). Por tanto, la potestad de autoorganización, “no puede incluirse en la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas” ... En base a lo expuesto, también hemos declarado que “la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico, ya que “el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados” (STC 50/1999, FJ 3). A estos efectos, no debe olvidarse que “el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es la de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias” (SSTC 50/1999, FJ 3, y 130/2013, FJ 6)».

Por su parte, la STC 130/2013, FJ 6, tras insistir en la idea de que el objetivo fundamental de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas es el de garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones públicas, añadía que dicho objetivo, sin embargo, no es el único, pues también cabe que las bases respondan a «otros intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, que hagan igualmente necesario y justificado el establecimiento de un común denominador normativo», lo que entendimos, en ese caso, especialmente importante en la regulación de las subvenciones, dada su vinculación con la gestión de los fondos públicos. Para ilustrarlo citábamos el caso de la STC 99/2012, FJ 8, en la que consideramos básica la regla de publicación en el Boletín Oficial correspondiente de las subvenciones concedidas, que «persigue el objetivo de asegurar el interés público, fortaleciendo la transparencia de la Administración». También aclaraba esta Sentencia, en el mismo Fundamento, en relación con las bases de este apartado 18 del art. 149.1 CE, que: «dentro del concepto de “funcionamiento” se incardinan las actividades jurídicas típicas a través de las cuales las Administraciones públicas desarrollan su función constitucional de satisfacción de los intereses generales (art. 103.1 CE)».

Respecto a la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común, siguiendo el resumen de la STC 141/2014 (FJ 5, D), «el constituyente ha querido reservar en exclusiva al Estado “la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento” (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32; 130/2013, FJ 7). Ahora bien,

sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, coexisten reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad *ratione materiae* (SSTC 130/2013, FFJJ 7 y 8, y 135/2013, FJ 3). La regulación de estos procedimientos administrativos especiales no está, en nuestra Constitución, reservada al Estado, sino que, como ya hemos tenido ocasión de argumentar, “hay que tener en cuenta que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración”, pues de lo contrario, “se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables al caso» (SSTC 227/1988, FJ 32; 130/2013, FJ 6). Por ello, en principio, “cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias (STC 227/1988, FJ 32). Y a estos efectos, interesa destacar que, si bien, en principio y como regla general, los procedimientos administrativos especiales *ratione materiae* siguen, efectivamente, el régimen de distribución competencial existente en cada materia o sector”, este Tribunal ha hecho constar que, en virtud del artículo 149.1.18 CE, el Estado puede establecer normas comunes de procedimiento específicas para procedimientos administrativos *ratione materiae*. Y así, de hecho, en nuestra STC 61/1997, FJ 25 c), admitimos que el Estado puede prever, ex art. 149.1.18 CE, la existencia de la garantía del trámite de información pública a los ciudadanos y de audiencia a las Administraciones públicas en determinados instrumentos de planeamiento urbanístico».

6. A partir de lo expuesto, estamos ya en condiciones de analizar y resolver la controversia competencial planteada, para lo que hemos de comenzar recordando que la Comunidad Autónoma recurrente, en esencia, alega que el artículo 149.1 18 CE no ampara la regulación controvertida pues, a su juicio, no tendría encuadre en las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas (ya que la potestad normativa no correspondería a estas Administraciones), ni en el procedimiento administrativo común (pues el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general sería competencia exclusiva autonómica).

Lo primero que hemos de dilucidar es si los preceptos impugnados, dado su contenido material, establecen normas básicas del régimen jurídico de las Administraciones públicas o normas procedimentales. Al acometer este análisis, la primera conclusión a la que llegamos es que los artículos 4 a 7 de la Ley de economía sostenible no contienen normas procedimentales pues, aun partiendo de la base de que, como hemos ya razonado, se refieren a procedimientos de elaboración de normas, no establecen trámites ni definen, ni siquiera de forma genérica, la estructura a la que ha de acomodarse la realización de esta actividad jurídica, ni la forma de elaboración o requisitos de validez y eficacia de las normas. La lectura de estos preceptos, cuyo contenido hemos resumido más arriba, revela que su misión no es la definición de iter procedimental alguno, aunque sea de forma abstracta o genérica, sino el establecimiento de unos principios generales, pautas o directrices, cuyo objeto son las normas mismas cuya calidad se trata de mejorar, con independencia del procedimiento concreto en que la actividad normativa se materialice. Por tanto, dado que los artículos 4 a 7 de la Ley de economía sostenible no contienen normas procedimentales, su aprobación por el Estado no encuentra cobertura en la competencia exclusiva estatal de «procedimiento administrativo común».

Seguidamente, pues, hemos de analizar si la competencia estatal que puede dar cobertura a la regulación controvertida es la competencia en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, incluida también en el artículo 149.1.18 CE, pero con características diferenciadas al tratarse, precisamente, de una competencia básica.

Sentado lo anterior, los principios de buena regulación, tal como se encuentran plasmados en el artículo 4 de la Ley de economía sostenible, se caracterizan por su generalidad y escaso contenido normativo. Más que incorporar mandatos concretos, dirigidos a las Administraciones públicas, que son sus destinatarias, este artículo contiene directrices, criterios orientativos y pautas de actuación. Lo mismo se puede afirmar respecto de los artículos 5 y 6.1 que enuncian, de forma abstracta, instrumentos tendentes a la consecución de dichos principios, y se hace también extensivo a los apartados 2 y 3 del artículo 6 y al artículo 7, que únicamente plasman fórmulas de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en aras a la consecución de los mismos fines. Por tanto, todos estos preceptos tienen cabida competencial dentro de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Siguiendo la doctrina recogida en el FJ 3 de la STC 50/1999 (reproducida luego en las SSTC 130/2013 y 141/2014, referidas anteriormente) estos principios (necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia) y los mecanismos para su implantación se articulan como normas generales que han de inspirar la actividad normativa de todas las Administraciones a fin de garantizar, en este ámbito, unos objetivos y reglas directrices comunes dirigidos, en última instancia, a mejorar la calidad técnica de las normas. Se trata así de unos principios básicos de «funcionamiento», concepto éste que incluye, como hemos dicho, «actividades jurídicas típicas» de la Administración.

Considerando además que la actividad normativa de las Administraciones públicas tiene *per se* incidencia externa, puesto que sus destinatarios naturales son los administrados, la afectación de los intereses y derechos de éstos es indudable, por lo que nos encontramos ante un ámbito material propicio a la acción del legislador básico. El mínimo común denominador que estos principios tratan de establecer responde además, en este supuesto, a intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, en sentido similar al que acogimos en las SSTC 130/2013 y 99/2012 precitadas, siendo así que varios de ellos son reflejo de preceptos constitucionales [así, el artículo 9.3 CE ya recoge la seguridad jurídica y la publicidad de las normas; el artículo 103.1 CE plasma el principio de eficacia de la actuación administrativa y el artículo 105 a) CE consagra los principios de audiencia a los ciudadanos y de participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten].

La normativa recogida en los artículos 4 a 7 de la Ley de economía sostenible no impide, dada su generalidad, el ejercicio de las competencias autonómicas; no obstaculiza el desarrollo autonómico de estos principios ni la posibilidad de establecer otros diferentes, ni impide el diseño por parte de las Comunidades Autónomas, en la forma que estimen conveniente, de los procedimientos administrativos especiales conexos con el ejercicio de sus competencias materiales sustantivas. Por tanto, nuevamente, es aplicable a estos preceptos el razonamiento del FJ 3 de la STC 50/1999 en cuanto tienen «por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispon[en] de un margen de actuación que les permit[e], mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses».

La propia Comunidad Autónoma recurrente admite el «carácter programático» de los artículos 4 a 7 de la Ley de economía sostenible, y en ningún momento denuncia que, dado su grado de minuciosidad o detalle, estos artículos excedan el concepto de lo «básico». La misma demanda no llega a analizar el contenido específico de cada uno de estos preceptos, ni cuestiona ninguna de las previsiones concretas en ellos recogidas. Lo que alega, como se ha dicho, es que el Estado no puede regular como régimen jurídico básico de las Administraciones públicas el ejercicio de potestades normativas de las que éstas no son titulares. Sin embargo, aun siendo cierto que son los Gobiernos, estatal o autonómicos (arts. 97 y 152.1 CE y, en el caso de Canarias, art. 15.2 EACan), los titulares de la potestad reglamentaria, ello no obsta a que su ejercicio conlleve una actividad administrativa típica orientada a la preparación, redacción y elaboración de las normas, que los preceptos impugnados denominan «ejercicio de la iniciativa normativa», respecto de cuyo resultado, desde un punto de vista sustantivo y cualitativo, se sientan las normas

básicas ahora cuestionadas. Por tanto, frente al argumento de la Comunidad recurrente, entendemos que una declaración de extralimitación competencial determinante de inconstitucionalidad no puede fundarse únicamente en una defectuosa o imprecisa redacción legislativa.

Por todo lo expuesto, se desestima el recurso contra los artículos 4 a 7 de la Ley de economía sostenible.

7. El artículo 41.1 de la Ley de economía sostenible que, como ya se ha adelantado, introdujo el artículo 84 *bis* LBRL, se recurre por la Comunidad Autónoma actora por considerar que vulnera sus competencias —exclusivas o de desarrollo legislativo y ejecución— para establecer regulaciones sectoriales, que pueden incluir intervenciones administrativas de carácter preventivo. Se esgrime que la delimitación de lo básico alcanza en este artículo tal grado de desarrollo, que vacía de contenido la competencia autonómica. Por su parte, el Abogado del Estado alega que las competencias autonómicas se deben ejercer dentro de los límites que derivan de la competencia estatal para dictar las bases en la materia y que el precepto impugnado utiliza conceptos necesitados de una posterior concreción por cada Comunidad Autónoma.

El artículo 84 *bis* LBRL, en la versión introducida por el artículo 41.1, tenía la siguiente redacción:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. No obstante, podrán someterse a licencia o control preventivo aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y alguna otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente.»

La tacha de inconstitucionalidad de la recurrente se dirige, en concreto, contra la exclusión de la posibilidad de exigir licencia o establecer un control preventivo en el ámbito local por razones distintas a las enumeradas en el precepto impugnado. A su juicio, en tal limitación estriba la vulneración competencial.

El examen de la queja enunciada exige, primero, verificar si el Estado tiene competencia para establecer una regulación como la impugnada y, segundo, comprobar si existe efectivamente extralimitación en la regulación de lo básico, con la consiguiente vulneración de las competencias autonómicas.

Está fuera de duda que el Estado puede dictar normas básicas en materia de «régimen local». Como ya resumió la STC 161/2013, de 26 de septiembre, FJ 3: «Las SSTC 103/2013, de 25 de abril, FJ 4; y 143/2013, de 10 de julio, FJ 3, recogiendo la doctrina constitucional anterior, declaran que: (i) en virtud del art. 149.1.18 CE, corresponde al Estado fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias de los entes locales; (ii) las bases estatales “tienen los dos cometidos de concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución, en primer lugar, y, en segundo lugar, de concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas”; y (iii) las competencias autonómicas en materia de régimen local son de desarrollo de las bases estatales».

Por otra parte, este Tribunal ha admitido en las SSTC 26/2012, FJ 5 y 193/2013, FJ 4 (citadas en la STC 157/2016, FJ 8), que «el Estado, al amparo de sus competencias, en particular la relativa a la ordenación general de la economía que le atribuye el artículo 149.1.13 CE, puede establecer un marco más flexible y transparente para el acceso y ejercicio de actividades en el sector servicios y disponer que deben eliminarse todos



aquellos regímenes de autorización que no estén justificados por una razón imperiosa de interés general». Igualmente, debemos afirmar ahora que el Estado también puede imponer un marco más flexible y transparente para el acceso y ejercicio de actividades distintas de las del sector servicios, disponiendo al efecto que sólo podrán exigirse licencias o controles preventivos en el ámbito local por un número cerrado de razones de interés general.

Sin embargo, la queja no precisa en qué materia o sector —en el que la Comunidad Autónoma tiene competencias sectoriales de regulación— la referida exclusión de la licencia o del control preventivo en el ámbito local menoscaba o reduce indebidamente el alcance de las competencias autonómicas. De hecho, la recurrente no especifica ninguna competencia pretendidamente vulnerada, sino que opone sus competencias autonómicas en bloque, ya sean exclusivas o de desarrollo legislativo y ejecución.

Llegados a este punto podemos extraer las siguientes conclusiones:

a) En primer lugar, el precepto impugnado no suprime las licencias locales, ni siquiera pone en cuestión globalmente la figura de la licencia local de actividad. Por el contrario, admite la posibilidad de licencia por diversas razones: la protección del medio ambiente, el patrimonio histórico-artístico, la seguridad y la salud públicas, así como las actividades que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público. La existencia de esos motivos debe ser apreciada y concretada por las Administraciones competentes, incluidas las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias. Por tanto, se deja espacio al desarrollo legislativo por las Comunidades Autónomas dentro de sus competencias.

b) En segundo lugar, la demanda adolece en este punto de una acusada imprecisión, pues se limita a la invocación de una hipotética vulneración que afectaría potencialmente a las competencias autonómicas de regulación sectorial en bloque. Este Tribunal ha negado reiteradamente la viabilidad de las impugnaciones fundadas en «juicios indiciarios, conjeturales o hipotéticos» (STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 5), o las que se plantean «sobre supuestos implícitos en las normas y sus presuntas consecuencias» (STC 120/2012, de 4 de junio, FJ 8 y jurisprudencia allí citada), por «no ser misión de este Tribunal prevenir conflictos, sino eliminar transgresiones concretas y efectivas» (STC 13/1988, de 4 de febrero, FJ 4).

c) Finalmente, incluso si, superando la deficiencia argumental de la demanda, admitiéramos que el referido artículo 84 *bis* LBRL conlleva *per se* una limitación de las competencias autonómicas, ello no equivaldría en modo alguno a su vaciamiento. El precepto únicamente limita, en el sentido indicado, las facultades de control de las Administraciones autonómicas y locales en relación con el ejercicio de las actividades económicas, pero ello no impide que las Comunidades Autónomas puedan establecer, en concreto y en ejercicio de sus competencias estatutarias, respecto de la actividad de que se trate, condiciones materiales destinadas a objetivos legítimos distintos de los enunciados en el precepto.

Por todo ello, debemos rechazar la impugnación del artículo 41.1.

8. El artículo 80 de la Ley de economía sostenible, sobre planificación energética vinculante, se impugna por extralimitación en la regulación de lo básico (art. 149.1.13 y 25 CE) y consiguiente vulneración de la competencia exclusiva autonómica en materia de instalaciones de producción, distribución y transporte de energía (art. 30.26, 31.4 y 32.9 EACan). El tenor del precepto es el siguiente:

«1. La planificación vinculante establecida en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico y en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, se realizará bajo criterios que contribuyan a desarrollar un sistema energético seguro, eficiente, sostenible económicamente y respetuoso con el medioambiente.

2. La planificación vinculante se realizará de conformidad con lo previsto en el artículo anterior y deberá tenerse en cuenta en el resto de instrumentos de planificación.

3. Los documentos de planificación se aprobarán por el Consejo de Ministros, tras el correspondiente procedimiento de audiencia pública, y se remitirán posteriormente a las Cortes Generales.»

La recurrente admite que el Estado está habilitado ex artículo 149.1.13 y 25 CE para llevar a cabo una actividad planificadora en el sector eléctrico. Únicamente, reprocha al precepto que no contenga alusión alguna a la singularidad de los sistemas energéticos insulares y extrapeninsulares (como sí hace el artículo 79.6 precedente, sobre planificación indicativa) lo que, dice, debiera haberse hecho a la vista de la doctrina contenida en la STC 18/2011 y pudiera dar lugar a que esa planificación se haga sin el consenso de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Nuestro punto de partida debe ser, efectivamente, la STC 18/2011, de 3 de marzo, invocada por la actora y en la que, entre otras impugnaciones, resolvimos la interpuesta por el Parlamento de Canarias contra los artículos 3.1 a) y 4.1 y 2 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico (LSE de 1997). Estas fueron, en síntesis, las líneas principales de nuestra argumentación: (i) «el Estado, en virtud de los títulos competenciales establecidos en el artículo 149.1.13 y 25 CE, se encuentra habilitado para llevar a cabo una actividad planificadora en relación con el sector eléctrico»; (ii) «la actuación estatal en materia de planificación energética prevista en los preceptos impugnados satisface las exigencias de nuestra doctrina (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril, FFJJ 5 y 6) sobre la normativa básica tanto desde un punto de vista formal (porque así lo establece expresamente la propia LSE [de 1997] en el apartado 1 de su disposición final primera), como desde una vertiente material»; (iii) «Desde esta última perspectiva, el carácter básico de la planificación energética estatal tiene como finalidad asegurar, mediante la utilización de esta técnica, el correcto funcionamiento del sistema eléctrico nacional a través de una planificación indicativa en la mayor parte de sus extremos (así ocurre en ámbitos tan esenciales como en los de la generación o de la comercialización), de manera acorde con la idea de progresiva liberalización del sector eléctrico, ofreciendo los parámetros bajo los que cabe esperar que se desenvuelva el sector eléctrico nacional en un futuro próximo y que deben ilustrar a las Administraciones públicas y a los operadores económicos para facilitar las diferentes decisiones de inversiones en el sector»; (iv) «El ámbito de la obligatoriedad queda circunscrito tan sólo a las instalaciones de transporte, dado el carácter de monopolio natural de este tipo de redes»; (v) «la propia naturaleza indicativa de la planificación —salvo en materia de transporte— excluye por principio la idea de una planificación de detalle en la que se marginen las competencias autonómicas en materia de planificación eléctrica, al menos en todo lo relativo a las actividades destinadas a garantizar el suministro eléctrico distintas a la ordenación de las instalaciones de transporte»; (vi) «la competencia estatal delimitada en los arts. 3.1 a) y 4.1 LSE [de 1997] no excluye la correlativa potestad planificadora autonómica en su ámbito de atribuciones, puesto que nada hay en los preceptos impugnados que excluya la competencia de planificación eléctrica de las Comunidades Autónomas en las materias que tienen atribuidas por los Estatutos de Autonomía. De hecho, la propia Ley del sector eléctrico canario [arts. 5.1 a) y 6] ha previsto el ejercicio de este tipo de competencia planificadora, que encuentra su base en el Estatuto de Autonomía de Canarias, sin que la misma haya sido cuestionada por el Estado, salvo en lo relativo a su carácter vinculante»; (vii) «Además, la propia normativa reguladora de la actividad planificadora estatal reconoce la participación de las Comunidades Autónomas. La forma en la que se articula esta participación en relación con los sistemas extrapeninsulares e insulares, como es el caso del canario, está regulada en la disposición adicional decimoquinta, apartado 1, de la LSE [de 1997] —introducida por la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos—, estableciendo que la misma se realizará de acuerdo con las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla, regla ésta reiterada en el artículo 2.1 del Real Decreto 1747/2003, de 19 de diciembre, por el que se regulan los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares, normas ambas que no han sido objeto de impugnación».

A tenor de los argumentos expuestos, la referida Sentencia desestimó la queja del Parlamento y el Gobierno de Canarias en cuanto a los artículos 3.1 a) y 4.1 LSE de 1997, relativa a que la competencia estatal de planificación en materia eléctrica vaciaba de

contenido las competencias planificadoras autonómicas. Por igual motivo, rechazamos entonces la impugnación del artículo 4.2 LSE de 1997, señalando que «admitida la legitimidad constitucional de la competencia del Estado en materia de planificación eléctrica de ámbito nacional, también deberá corresponderle la determinación del procedimiento para su elaboración y aprobación».

Partiendo de lo anterior, la remisión que el artículo 80.1 de la Ley de economía sostenible hace a la Ley del sector eléctrico de 1997 debe actualmente entenderse realizada a la nueva Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico. En todo caso, ésta Ley sigue contemplando, en su artículo 4, no recurrido ante este Tribunal, que la planificación eléctrica solo tendrá carácter vinculante en lo que respecta a la red de transporte y que se realizará con la participación de las Comunidades Autónomas. Igualmente, el artículo 10 de la Ley 24/2013 se refiere a la reglamentación singular de la que podrán ser objeto las actividades de suministro de energía eléctrica realizadas en los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares, que desarrollará, entre otros mecanismos, la planificación de las infraestructuras de la red de transporte y se realizará previo informe de las Comunidades Autónomas. Por tanto, los mismos argumentos de la STC 18/2011, resumidos más arriba, nos conducen ahora a desestimar la impugnación del artículo 80 de la Ley de economía sostenible, formulada en los términos expuestos. Y, en base a ellos, tampoco es preciso realizar la interpretación conforme de la norma que, subsidiariamente, se pide en la demanda, en el sentido de que declaremos la necesaria participación de la actora en la planificación eléctrica vinculante del artículo 80 de la Ley de economía sostenible.

A mayor abundamiento, el artículo 80 de la Ley de economía sostenible dice, como se ha señalado, que la planificación vinculante se realizará conforme a lo previsto en el artículo anterior y éste, artículo 79 de la Ley, en su apartado 6, señala que «en atención a las singularidades de los sistemas energéticos insulares y extrapeninsulares, en la planificación indicativa se tendrá en cuenta la planificación desarrollada en tales Comunidades y Ciudades Autónomas».

Podemos todavía añadir que, reconocida por la recurrente la competencia estatal en materia de planificación eléctrica, no le cabe cuestionar las fórmulas de participación autonómica plasmadas en la legislación dictada por el Estado en ejercicio de esa competencia. Como hemos recordado recientemente, en la STC 184/2016, «el Tribunal tiene declarado que “cuál haya de ser el grado de participación autonómica en la adopción de decisiones que, en todo caso, no se ha cuestionado que correspondan al Estado es algo que, conforme a nuestra doctrina (por todas STC 31/2010, FJ 111 in fine), solamente al propio Estado corresponde decidir, en cuanto al concreto alcance y específico modo de articulación de esa participación. De esta suerte, el hecho de que las normas estatales no incluyan el grado de participación de la Comunidad Autónoma en las decisiones estatales que ésta considera deseable, no convierte a los preceptos en inconstitucionales por dicha razón, pues es claro que, en tanto que se trata de competencias ajenas cuya plenitud de ejercicio no puede verse condicionada, lo relevante para llegar a tal conclusión será su adecuación al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, extremo que no es cuestionado en la demanda, antes al contrario, ya que es el punto de partida de esta concreta alegación” (STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 8, citada en la STC 115/2013, de 9 de mayo, FJ 4)».

Por todo lo expuesto, hemos de desestimar el recurso en este punto.

9. Finalmente, el artículo 91 de la Ley de economía sostenible, relativo a la constitución de un fondo para la compra de derechos de carbono, es impugnado por vulnerar las competencias autonómicas en materia de protección del medio ambiente. La recurrente sostiene que la regulación de la constitución del fondo no puede aislarse de la competencia autonómica de autorización de las emisiones de gases de efecto invernadero, por lo que las Comunidades Autónomas han de tener una participación en la titularidad del fondo y en su administración. El Abogado del Estado rechaza la impugnación, atendiendo a la redacción del apartado 8 y a su carácter preventivo, pues el precepto prevé desarrollo reglamentario (plasmado en el Real Decreto 1494/2011).

Nuestro análisis debe partir de dos constataciones. La primera es que, de acuerdo con la disposición final primera de la Ley de economía sostenible, la norma se dicta amparada por los títulos competenciales estatales reconocidos en el artículo 149.1, apartados 13, 23 y 25 CE. La segunda es que la impugnación del artículo 91 no se dirige contra el contenido del precepto sino sólo contra la falta de previsión de participación autonómica en la titularidad y administración del fondo. Por tanto, el Gobierno de Canarias no cuestiona la competencia del Estado para crear con carácter básico un fondo para la compra de créditos de carbono.

Asimismo hemos de tener presente que la recurrente no reclama la participación autonómica directa en el ejercicio de una competencia estatal, para lo que sería necesaria una previsión constitucional o estatutaria específica, que no alega; por el contrario, parece derivar su derecho a participar en la titularidad y administración del fondo estatal de sus competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución en materia medioambiental, puesto que vincula su participación con su competencia de autorización de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Pues bien, el precepto impugnado no excluye la participación autonómica. Su apartado 8 remite expresamente al posterior desarrollo reglamentario la composición del órgano colegiado responsable de la administración del fondo. Estamos así ante una impugnación preventiva o hipotética, vedada en nuestra doctrina (por todas, SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8, y 195/2012, de 31 de octubre, FJ 4), en tanto se adelanta a un desarrollo reglamentario legalmente previsto, en cuya virtud se debe regular la composición del órgano colegiado. Por tanto, nada impide que el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias, regule la participación de las Comunidades Autónomas (como, de hecho, así ha sido, en el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible, incluyendo en su Consejo rector un representante de las Comunidades Autónomas [art. 14 c) 6]) e instrumentando la coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas (disposición adicional única). Dicho Real Decreto no ha sido recurrido ante este Tribunal por la Comunidad Autónoma de Canarias. Por ello, de existir la vulneración competencial que se denuncia, sería, en todo caso, predicable del desarrollo reglamentario y no de la previsión legal que ahora examinamos, de suerte que la impugnación resulta, en este momento, preventiva.

Una vez examinado el fondo de la impugnación, podemos rechazar las alegaciones y las pretensiones que la Comunidad Autónoma recurrente ha formulado adicional o subsidiariamente contra el artículo 91. En efecto, por un lado, el afirmado incumplimiento estatal de los compromisos asumidos en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias no tendría, caso de ser cierto —lo que no procede examinar aquí— incidencia alguna en la legitimidad constitucional de la norma aprobada por el Estado en el ejercicio de sus competencias. Por otro lado, la pretensión subsidiaria de que se declare que, en la aplicación del artículo 91, deben respetarse determinados objetivos y ámbitos materiales pertenecientes a la lucha contra el cambio climático, queda fuera de la jurisdicción de este Tribunal.

Por todo ello, debemos rechazar la impugnación del artículo 91.

#### 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. Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, en cuanto a la impugnación de su artículo 110.4.
2. Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

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