

## Sección del Tribunal Constitucional

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**11815** *Pleno. Sentencia 182/2016, de 3 de noviembre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 5252-2011. Interpuesto por la Junta de Galicia en relación con diversos preceptos de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono. Competencias sobre ordenación general de la economía, ordenación del territorio y del litoral, medio ambiente y minas: constitucionalidad de los preceptos legales que reservan a la Administración del Estado la concesión de almacenamiento (STC 165/2016). Voto particular.*

El Pleno del Tribunal, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5252-2011, promovido por la Junta de Galicia y, en su representación y defensa, por el Letrado de la misma, en relación con los artículos 3; 5; 8, apartado 6 segundo párrafo; 9, apartados 6 y 7; 10, apartados 4, 6 y 7; 11; 13; 15; 19, apartados 2 y 3; 23; 24; 25; 26, apartados 1, 3, 4 y 5; 27; 28, apartado 4; 38; disposiciones adicionales primera, segunda y tercera y disposiciones finales undécima y decimocuarta de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 28 de septiembre de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional, escrito del Letrado de la Junta de Galicia, por el que, en nombre y representación de la misma, interpone recurso de inconstitucionalidad en relación con los artículos 3; 5; 8, apartado 6 segundo párrafo; 9, apartados 6 y 7; 10, apartados 4, 6 y 7; 11; 13; 15; 19, apartados 2 y 3; 23; 24; 25; 26, apartados 1, 3, 4 y 5; 27; 28, apartado 4; 38; disposiciones adicionales primera, segunda y tercera y disposiciones finales undécima y decimocuarta de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono.

Se refiere en primer término el escrito de demanda al cumplimiento de los requisitos procesales contemplados en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), recordando que en el «Boletín Oficial del Estado» de 28 de abril de 2011 se publicó el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia, de iniciar negociaciones para resolver las discrepancias, y se acordó su comunicación a este Tribunal, antes del día 31 de marzo. Y dado que en el seno de dicho órgano no se llegó a un acuerdo, el Consejo de la Junta de Galicia ha procedido a la formalización del presente recurso.

El Letrado de la Junta realiza a continuación un detallado análisis sobre el contenido de la Ley 40/2010, afirmando que la norma tiene por objeto la captura y almacenamiento de carbono, consistente en captar el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) emitido por las instalaciones industriales, transportarlo a un emplazamiento de almacenamiento e inyectarlo y confinarlo en una formación geológica subterránea adecuada, en condiciones seguras para el medio ambiente. Según la Directiva que se transpone (Directiva 2009/31/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009), con esta tecnología se trata de contribuir a mitigar el cambio climático.

A juicio del Letrado, el sistema diseñado por la ley hace recaer en el Estado la plena capacidad decisoria sobre la autorización y, por tanto, la ubicación de los almacenamientos de CO<sub>2</sub>, dado que el almacenamiento requiere la obtención de una concesión cuyo otorgamiento corresponde en todo caso al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. A su vez, la atribución de tal concesión implica facultades como la de revocar la misma, comprobar la solvencia financiera del titular de la concesión y la preparación técnica de su personal, o aprobar los proyectos de instalaciones, facultades todas ellas de competencia del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que será también quien resuelva los conflictos por concurrencia con otros derechos, entre los que puede estar alguno concedido por las Comunidades Autónomas. Tiene también carácter estatal la autorización ambiental, pues se concede al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino la facultad de informar la concesión, de emitir la declaración ambiental, así como de ejercer las funciones de seguimiento y supervisión de los lugares de almacenamiento.

Considera la demanda que esta centralización no está justificada ni deriva de los parámetros que la jurisprudencia constitucional establece, pues los almacenamientos que la norma propugna podrían ser tramitados conforme a la legislación minera preexistente, en la cual la función de autorización recae en las Comunidades Autónomas (Ley de minas de 1973), lo que pone de manifiesto que no está justificado que en el almacenamiento de CO<sub>2</sub> sea imprescindible la centralización en el Estado.

En lo que respecta a la delimitación de competencias en la materia, comienza señalando que, el hecho de que estemos ante una norma de incorporación del derecho comunitario, no produce una alteración de la distribución de competencias establecida en el bloque de constitucionalidad, de acuerdo con una reiterada jurisprudencia constitucional.

Señala a continuación, que la mención a que la Ley efectúa, en su disposición final undécima a los títulos que amparan la competencia estatal, no responde a los parámetros constitucionales de reparto competencial. Así, la referencia al art. 149.1.13 CE constituye un intento de utilizar un título de los llamados horizontales y por tanto de límites difusos, para cubrir donde no llega el título específico, recordando que, conforme a la jurisprudencia constitucional, el título del artículo 149.1.13 CE tendrá que ser interpretado de forma estricta cuando concurre con un título competencial más específico (STC 164/2001). Este título competencial daría cobertura a las normas estatales que fijaran las líneas directrices de ordenación de un sector concreto, y solo ampararía, de forma excepcional, las previsiones de acciones o medidas singulares cuando éstas tuvieran una especial transcendencia para alcanzar los fines propuestos dentro del ordenamiento de cada sector, sin que la competencia estatal pueda extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica si no posee una incidencia significativa y directa sobre la actividad económica general. En el presente caso, se puede trazar una repercusión económica de naturaleza muy indirecta, pues la ley no tiene por objeto regular las emisiones de CO<sub>2</sub>, sino una fórmula para minimizar sus efectos ambientales que, además, no se configura como jurídicamente obligatoria para las empresas emisoras. Admitir la utilización del art. 149.1.13 CE implicaría que su invocación se extendiera a todo sistema de gestión de residuos o con efectos medioambientales, por lo que el citado título no puede dar cobertura competencial a la regulación de la ley y, en todo caso, el mismo remite al binomio bases estatales-desarrollo y ejecución autonómicos.

Para el Letrado autonómico, el art. 149.1.23 CE es el que sirve de base a la presente regulación. En cuanto al art. 149.1.25 CE, y en lo que toca al régimen minero, es preciso recordar que el mismo se rige por una ley preconstitucional (Ley 22/1973, modificada por

Ley 54/1998), por lo que no resulta fácil determinar cuáles son esos contenidos básicos susceptibles de desarrollo por las Comunidades Autónomas. De lo hasta aquí señalado, extrae la conclusión de que todos los títulos esgrimidos por el Estado son reconducibles al binomio bases estatales-desarrollo y ejecución autonómica, y la problemática más cualificada que plantea la Ley impugnada deriva precisamente del hecho de que no toda la dimensión ejecutiva y de gestión esté encomendada a las Comunidades Autónomas, dado que la autorización decisoria (concesión) está atribuida a un ente estatal.

Así pues, el argumento principal del Letrado de la Junta de Galicia es la inconstitucionalidad derivada de la atribución al Estado de facultades ejecutivas, como son el otorgamiento de la concesión de almacenamiento, que constituye el elemento autorizatorio clave en el proceso, pues es el realmente decisivo sobre la implantación y ubicación de este, existiendo sólo una intervención autonómica limitada a la emisión de un mero informe, al que no se otorga expresamente carácter vinculante; y a ello se une la atribución al Estado de otras facultades ligadas a la anterior como son: resolver los conflictos por concurrencia de derecho, revocar las concesiones, etc. En consecuencia, la atribución al Estado de facultades ejecutivas que corresponden constitucionalmente a las Comunidades Autónomas es el argumento que sustenta la impugnación dirigida contra los arts. 3; 5; 8.6 segundo párrafo; 9.6 y 7; 10.4, 6 y 7; 11; 13; 15; 19.2 y 3; 23; 24; 25; 26.1, 3, 4 y 5; 27; 38; y las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera de la Ley 40/2010.

Procede a continuación el Letrado de la Junta de Galicia a examinar y rechazar las razones en que la ley justifica la atribución al Estado de facultades ejecutivas:

a) La primera es «por estar ante un dominio público». Alega al respecto que el hecho de que el art. 3 de la Ley determine que a los efectos del art. 132.2 CE tendrán la consideración de bien de dominio público estatal las formaciones geológicas que formen parte de los lugares de almacenamiento existentes en el territorio del Estado y en el subsuelo del mar territorial y de los fondos marinos, no justifica la atribución de competencias ejecutivas a la Administración del Estado, pues como ha declarado el Tribunal Constitucional, la titularidad del dominio público no es un criterio de atribución competencial (STC 61/1997 y otras citadas), ya que la propiedad pública de un bien es separable del ejercicio de aquellas competencias públicas que lo tienen como soporte material o físico, y, en realidad, nada hubiera impedido que se declarara que estos lugares quedaran incorporados al dominio público autonómico. En todo caso, se aprecia la inconstitucionalidad de la mención recogida en el art. 3, conforme a la cual, en lo no previsto en esta ley se estará «a lo dispuesto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas».

b) En segundo término, se recurre al art. 149.1.13 CE como base de esa centralización en el Estado. Se reiteran aquí los argumentos expuestos con anterioridad, para concluir que este título habilitaría al Estado para fijar líneas y directrices generales, pero no para reservarse facultades ejecutivas.

c) Se alude, en tercer lugar a «otras razones», donde se incluye la mención que realiza el preámbulo de la Ley a que la elección de los emplazamientos para el almacenamiento implica una decisión estratégica que debe tener en cuenta el conjunto del territorio nacional. Afirma el Letrado que dicha decisión corresponde, en todo caso, al sector privado y no a la Administración, que debe limitarse a otorgar las correspondientes autorizaciones administrativas, cuando se cumplan los requisitos para ello y a denegarlas cuando no sea así. En virtud de su competencia básica, el Estado podría fijar para todo el territorio nacional los criterios que deben utilizarse para decidir el otorgamiento de los títulos administrativos, pero la facultad para determinar si procede o no el otorgamiento de los permisos de investigación y de la concesiones de almacenamiento, mediante la aplicación de esos criterios básicos, constituye una facultad ejecutiva que incumbe a las Comunidades Autónomas.

Considera asimismo que el hecho de que los lugares de almacenamiento puedan ser potencialmente utilizados por empresas situadas en otras Comunidades Autónomas, tampoco justifica la competencia estatal, pues ya la STC 126/2002 rechazó que el hecho de que las infraestructuras de gestión de residuos puedan acoger los producidos en

diversas Comunidades Autónomas, pueda justifique la asunción de competencias ejecutivas —en aquel caso en el ámbito subvencional— por la Administración estatal.

El preámbulo cita también como argumento que la atribución de la concesión al Estado es una consecuencia de que las grandes instalaciones de producción eléctrica son autorizadas por la Administración central, al amparo del art. 3.2 a) de la Ley 54/1997. Se alega que el almacenamiento de CO<sub>2</sub> no tiene por qué estar limitado a tales instalaciones, y el hecho de que el Estado autorice la instalación no implica que haya de ser quien autorice el almacenamiento de CO<sub>2</sub> derivado de la misma.

A continuación, el Letrado de la Junta de Galicia pasa a examinar la reserva de facultades al Estado para otorgar el permiso de investigación cuando afecte al ámbito territorial de más de una Comunidad Autónoma, así como los conflictos, en esos casos, por la concurrencia de derechos. Tras recordar la doctrina constitucional en materia de supraterritorialidad, considera que la aplicación de la misma resulta suficiente para defender la inconstitucionalidad de los apartados 1 a), 2 a) y 3 a) del artículo 5 y el artículo 9.6.

La inconstitucionalidad de los apartados 1 a), i) y 2 a) del artículo 5 así como el artículo 5.5 y las disposiciones adicionales primera.4 y tercera, se fundamenta en la previsión de ejercicio de competencias estatales por su ubicación en el espacio marino. Tras aludir al hecho de que la Comunidad Autónoma ha formulado ante el Tribunal Constitucional otras acciones donde se rechaza la concepción sobre la atribución competencial al Estado cuando la materia se proyecta sobre el espacio marítimo, considera que dicha asignación es contraria a la doctrina constitucional, de la que puede extraerse que las competencias autonómicas solo tienen los límites territoriales expresamente establecidos, de manera que la ausencia de límites expresos hace posible aplicar esas competencias autonómicas sobre las aguas exteriores. Si la competencia tiene una proyección posible sobre el mar, y partiendo de que esta ubicación marítima no puede atribuir de por sí las competencias a favor del Estado, habrá que acudir al bloque de constitucionalidad para determinar a quién corresponde la concreta facultad proyectable sobre el mar, para determinar el titular de esa competencia y, en el supuesto que nos ocupa, el art. 27.13 del Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG) ninguna limitación territorial recoge en relación a su dimensión marítima, por lo que es obvio que estamos ante una competencia cuya naturaleza no impide el ejercicio de la intervención autonómica cuando se residencie en la dimensión acuática.

La disposición adicional primera y el artículo 28.4, en cuanto se remite a la misma, se impugnan por vulneración de la competencia exclusiva autonómica en materia de «ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda» (art. 27.3 EAG). Se afirma al respecto que no cabe que el legislador estatal imponga un contenido a todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, como el que resulta de los preceptos referidos, pues determinar el contenido de los instrumentos de planificación territorial y urbanística es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que la ley urbanística gallega deba tener en cuenta, cuando fija los contenidos del planeamiento, el resto del ordenamiento jurídico y, concretamente, la existencia de almacenamientos de CO<sub>2</sub>. En concreto se considera inconstitucional la siguiente frase contenida en el punto 2 de la disposición adicional primera: «y en particular, a lo establecido en la disposición adicional décima del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo», porque determina o predispone a que la legislación aplicable sea ésta, de tal manera que en los supuestos en que aparezca la problemática ahí descrita, es el Estado la autoridad urbanística que va a actuar, por el mero hecho de que es un Ministerio quien otorga la concesión, a pesar de que esta se conceda a un ente privado.

La disposición final decimocuarta se reputa también inconstitucional en cuanto establece una aplicación supletoria de una normativa preconstitucional, que no tiene carácter básico en su conjunto y no ha sido adaptada al título VIII de la Constitución, por lo que no se puede declarar, aun supletoriamente, la aplicación a las Comunidades Autónomas, de las partes no básicas de un reglamento estatal.

2. El Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Primera y por providencia de 18 de octubre de 2011, admitió a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad,

acordando dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme dispone el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes. Finalmente se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. La Mesa del Senado, por escrito de su Presidente de 28 de octubre de 2011, acuerda dar por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En idéntico sentido se pronuncia la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso, en escrito de la misma fecha.

4. En fecha 10 de noviembre de 2011, el Abogado del Estado se persona en el recurso, en nombre del Gobierno y solicita una prórroga de ocho días en el plazo concedido para formular alegaciones. El Pleno del Tribunal, en providencia de 11 de noviembre, acuerda la concesión de la prórroga solicitada.

5. En fecha 29 de noviembre de 2011 tiene entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones que formula el Abogado del Estado, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, en el que solicita que se desestime la demanda y se declare la plena constitucionalidad de la totalidad de los preceptos impugnados.

Comienza el escrito efectuando un análisis pormenorizado del contenido de la Ley 40/2010 en el contexto general de la importancia estratégica del almacenamiento geológico de dióxido de carbono. Se refiere, en primer término, al mercado europeo de derechos de emisión y a la llamada Directiva 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad (modificada por la Directiva 2009/29/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009). Estas Directivas se incorporan al derecho interno a través de la Ley 1/2005, reformada por la Ley 13/2011; y en relación a este proceso viene a destacar los siguientes extremos:

1) Para el período 2008-2012, el modelo se apoya en la aprobación por cada Estado de un plan nacional de asignación de derechos de emisión, que debe ser notificado a la comisión. A partir de la Directiva 2009, se fija un máximo europeo de derechos de emisión, integrado por la suma de los contemplados en los planes nacionales, y se prevé a partir de 2013 una reducción de los derechos de emisión para la Comunidad en su conjunto.

2) Las instalaciones referidas en el anexo I de la Ley 1/2005 «deberán contar con una autorización de emisión de gases efecto invernadero a partir del 1 de enero de 2005, cuyo otorgamiento corresponde al órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique» (art. 4 de la Ley 1/2005).

3) La titularidad originaria de la totalidad de los derechos de emisión que figuren en cada Plan nacional de asignación corresponde a la Administración General del Estado, que los asignará, enajenará o cancelará de conformidad con lo establecido en la Ley 1/2005, y se contempla que los derechos de emisión son transmisibles. La directiva 2009 prevé que a partir de 2013, los Estados miembros subastarán todos los derechos de emisión que no se asignen de forma gratuita.

En definitiva, el diseño del mercado europeo de derechos de emisión produce el efecto de limitar la generación de energía y la producción industrial emisora, salvo que simultáneamente se adopten tecnologías que permitan reducir las emisiones totales sin afectar a la actividad económica. Por ello, parece evidente que el crecimiento económico y el mantenimiento del nivel de vida depende de la aplicación de tecnologías que permitan el incremento de la producción con una disminución de emisiones de gases de efecto invernadero y, entre esas tecnologías destaca por su viabilidad, la captación, transporte y almacenamiento geológico de dióxido de carbono.

La Ley 40/2010 viene así a transponer al ordenamiento interno la Directiva 2009/31, que fija los objetivos sobre reducción de emisiones mediante el almacenamiento geológico

de carbono (CAC). En este contexto, resulta obvio que el preámbulo de la Ley califique la CAC de interés estratégico para la economía nacional, dado que la misma desempeña un papel central en el cambio de modelo energético y en el diseño de las políticas energética, industrial y de lucha contra el cambio climático; de acuerdo con los análisis realizados por la Comisión Europea, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del 30 por 100 en 2030 tendría unos costes un 40 por 100 más elevados sin emplear la CAC, por lo que no utilizar esta tecnología no solo pondría en riesgo el logro de los objetivos medioambientales de la Unión Europea, sino que también puede conllevar efectos negativos sobre la competitividad y el empleo. En un escenario de importantes limitaciones en cuanto a la posibilidad de emitir gases de efecto invernadero y de costes crecientes ligados a estas emisiones, el acceso a la CAC se configura como un elemento central a la hora de adoptar decisiones de inversión por los operadores energéticos, permitiendo un ahorro de costes para las empresas, en la medida en que no tendrán que adquirir derechos de emisión mediante subasta o en el mercado, al tiempo que se configura como una pieza clave para el diseño de la política energética nacional.

A ello se une que, en el sistema de captura y almacenamiento de dióxido de carbono, está presente, como elemento relevante, el componente territorial de una futura red de transporte de CO<sub>2</sub> que deberá acabar conectando instalaciones energéticas (y posiblemente industriales) con lugares de almacenamiento, y ello acabará configurando una red de infraestructuras de ámbito supraautonómico interconectadas en todo el territorio nacional.

El Abogado del Estado se refiere a continuación al contenido de la Ley 40/2010, señalando que el legislador estatal ha optado por establecer un régimen específico para el almacenamiento del CO<sub>2</sub>, a imagen del derecho comunitario que transpone, en lugar de reformar la legislación minera; y ello porque la finalidad de la CAC no es la explotación de un recurso minero sino garantizar un suministro energético de calidad y a precio razonable y un crecimiento económico sostenible, reduciendo los perjuicios para el medio ambiente. La ley regula principalmente la actividad de almacenamiento y sólo contiene previsiones puntuales en relación a la captura y el transporte; en relación con las redes de transporte, pretende garantizar el acceso a las mismas en condiciones transparentes y no discriminatorias y contempla la resolución de posibles conflictos, tanto nacionales como transfronterizos. Su aplicación se extiende a las estructuras subterráneas en España, incluyendo su mar territorial, su zona económica exclusiva y su plataforma continental. El artículo 5 señala las competencias que corresponden a cada Administración, atribuyéndose al Ministerio de Industria, entre otras, las de otorgar los permisos de investigación cuya superficie abarque el territorio de más de una Comunidad Autónoma o el subsuelo marino, y las de otorgar y revocar las concesiones de almacenamiento. Las Comunidades Autónomas serán responsables de otorgar los permisos de investigación en su territorio, establecer un sistema de inspecciones en los lugares de almacenamiento, realizar el seguimiento, fijar las medidas correctoras oportunas, y aprobar el plan de seguimiento.

En lo que respecta los títulos competenciales aplicables, considera el Abogado del Estado que resulta de aplicación la STC 18/2011, que sintetiza la doctrina sobre la concurrencia de los títulos recogidos en el art. 149.1.13 y 25 CE, y le lleva a concluir que corresponde al Estado no solo establecer un conjunto normativo suficientemente homogéneo sino, además, adoptar aquellas medidas que sean precisas para la optimización de los recursos energéticos desde el punto de vista del interés nacional. En relación con el título contemplado en el art. 149.1.23 CE, estima que resulta de aplicación lo dispuesto en las SSTC 98/2001 y 14/2004, en las que el Tribunal examinó una serie de medidas estatales que tenían por objeto la «promoción de actuaciones de uso racional de la energía y la utilización de las energías renovables» con una evidente finalidad de conciliar el desarrollo económico con la preservación del medio ambiente, y en las que el Tribunal afirmó que de los dos títulos competenciales aducidos —medio ambiente y régimen energético— es el correspondiente al régimen energético el que por su mayor especificidad debe prevalecer. En relación con el título contemplado en el art. 149.1.22 CE, afirma que la jurisprudencia constitucional ha reconocido de forma categórica la

competencia exclusiva del Estado para la autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte salga de su ámbito territorial y, como ha quedado expuesto, la CAC resulta tan vinculada con las grandes instalaciones de generación eléctrica, que la propia disposición adicional segunda de la Ley 40/2010 vincula la autorización de aquéllas a la condiciones de previsión de espacio de captación de CO<sub>2</sub> para su posterior transporte y almacenamiento.

A continuación, el Abogado del Estado examina las concretas alegaciones contenidas en la demanda, señalando sintéticamente lo siguiente:

a) Resulta clara la relevancia del título competencial del art. 149.1.13 CE, dado que una adecuada implantación de la tecnología CAC es imprescindible para asegurar un crecimiento económico sostenible, al menos en los próximos 40 años, que permita además cumplir los compromisos internacionales asumidos por España y por la Unión Europea para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Por ello, lo que habrá de precisarse es en qué preceptos de la Ley 40/2010 prevalece el contenido económico y en cuáles la orientación medioambiental.

b) El Estado ostenta la competencia para otorgar permisos de investigación supraautonómicos y concesiones de almacenamiento. El núcleo de la demanda se dirige a reprochar la atribución al Estado de facultades ejecutivas en este ámbito, y ha de tenerse en cuenta al respecto, que el Tribunal ha declarado que la competencia configurada como básica puede incluir funciones ejecutivas (STC 33/2005).

Partiendo de lo anterior, afirma que el permiso de investigación carece de un enfoque específicamente medioambiental y, en relación con el mismo, debe prevalecer el título de ordenación general de la economía; el permiso de investigación se configura como previo a la concesión de almacenamiento, por lo que cabe predicar de él el mismo carácter que tenga esta última, que la disposición final undécima de la ley considera amparada en el art. 149.1.13 CE. La previa investigación de lugares de almacenamiento y la ulterior concesión engarzan con la finalidad prevalente de poner a disposición del crecimiento económico sostenible, lugares que permitan la aplicación de la innovación tecnológica regulada en la Ley 40/2010. El ámbito supraautonómico del permiso justificaría la atribución de competencia ejecutiva al Estado, pues estamos ante una actividad pública que no es susceptible de fraccionamiento, en cuanto ejerciéndose sobre una estructura geológica que se extiende al territorio de varias Comunidades Autónomas, técnicamente resulta imposible la división de la estructura por Comunidades. La investigación para la que se otorga el permiso ha de servir para verificar que una determinada cavidad resulta apta para su sellado y almacenamiento de gas, de forma que requiere un estudio conjunto, por lo que no resulta posible que se otorguen permisos de investigación limitados al territorio de una Comunidad para investigar formaciones geológicas que se extienden más allá de dicho territorio, pues tal estudio fragmentado no podrá determinar la aptitud de la cavidad en su conjunto para almacenar gases. La actuación tampoco puede ejercerse mediante mecanismos de cooperación o coordinación, requiriendo un grado de homogeneidad que sólo puede garantizar su atribución al Estado, pues existirán criterios o intereses diversos que sólo pueden armonizarse por el Estado. Además, la Ley 40/2010 incorpora al procedimiento de otorgamiento del permiso un intenso mecanismo colaborativo a través del informe preceptivo de las Comunidades Autónomas.

En lo que respecta al otorgamiento de permisos de investigación cuando afecten al «subsuelo marino», la doctrina constitucional es clara (SSTC 149/1991 y 38/2002), afirmando que las competencias de las Comunidades Autónomas se circunscriben a su ámbito territorial, y que la proyección de esas competencias sobre el mar territorial tiene carácter extraordinario y dependerá, bien del explícito reconocimiento estatutario, bien de la naturaleza de la competencia, tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad; elementos excepcionales que no concurren en el presente supuesto. Estaría así razonada la constitucionalidad de los arts. 5 a) y g); 2 a); 3 a); 8.6 y 9.6 y 7 y de la disposición adicional tercera.

En lo que atañe a las concesiones de almacenamiento, reguladas fundamentalmente en los arts. 5.1 b) y 10 a 15 de la Ley, las mismas resultan adecuadamente amparadas por el título competencial del art. 149.1.13 CE, en cuanto constituyen la piedra angular de toda la estructura que forma la tecnología de la CAC, por lo que resultan de aplicación los argumentos señalados respecto de su importancia estratégica para la economía nacional y europea, y la garantía del crecimiento económico sostenible. En aplicación del mencionado título competencial, el legislador estatal ha optado por atribuir al Estado las competencias directamente relacionadas con la planificación económica, singularmente la elección de los lugares de almacenamiento, reservando a la Comunidad Autónoma la adopción de las cautelas para que esa actividad, potencialmente dañina para el medio ambiente pero imprescindible para mantener el crecimiento económico, no llegue a realizar perjuicios en el entorno natural. Por lo demás, la ubicación del lugar de almacenamiento tiene carácter estratégico, pues habrá de conectarse a través de una red de transporte nacional y transnacional con instalaciones emisoras de CO<sub>2</sub>, y está sujeta a una intervención a escala comunitaria con arreglo al principio de subsidiariedad.

No estamos pues, como pretende la Comunidad Autónoma, ante una actividad reglada, sino ante una planificación que deberá hacerse desde una perspectiva estatal, a través de tres instrumentos: la autorización estatal de las grandes instalaciones de generación, el diseño y gestión de la futura red de transporte de CO<sub>2</sub>, y la elección de los lugares de almacenamiento de CO<sub>2</sub> mediante el otorgamiento de la correspondiente concesión. Estando claro el carácter estratégico de las concesiones de almacenamiento, ha de afirmarse la legitimidad de su asunción por el Estado, máxime cuando se han establecido fuertes mecanismos colaborativos que convierten a las Comunidades en los actores principales de la protección del medio ambiente, reservándose a la gestión centralizada únicamente los aspectos estrictamente relacionados con el sistema nacional CAC. Con ello, la Ley 40/2010 sigue el esquema de distribución competencial de la Ley 1/2005, reservando el Estado actos de ejecución que se consideran estratégicos para la economía nacional: aprobación del plan nacional de asignación de derechos de emisión, asignación individualizada de esos derechos y gestión del mercado nacional de derechos de emisión.

El permiso de investigación se limita al estudio de la aptitud de una formación para constituir lugar idóneo para el almacenamiento; nada impide, por tanto, que si la formación que se pretende investigar tiene ámbito autonómico, sea la Comunidad quien otorgue el permiso. Sin embargo la concesión de almacenamiento es, en todo caso, estratégica desde la perspectiva nacional; su interés supraautonómico se percibe si tenemos en cuenta que cada lugar de almacenamiento habrá de formar parte de la una red europea interconectada y que servirá de depósito de CO<sub>2</sub> captado a instalaciones situadas en diversas Comunidades Autónomas o incluso en otros Estado de la Unión. Pueden existir en esta materia intereses contrapuestos o divergentes de Comunidades Autónomas que sólo el Estado puede cohonestar en atención al interés público superior. Justificado el carácter estatal de la concesión de almacenamiento, participarían de esta misma naturaleza todas las actuaciones conexas, recogidas en los artículos 5.1 b), c), d), e) y g), 3, 4 y 5; 10, apartados 4, 6 y 7; 11; 13; 15; 19, apartados 2 y 3; y 23.

Respecto de la impugnación formulada en relación con los artículos 3, 24 y 25, afirma el representante estatal que el artículo 3 se limita a atribuir la condición de bien de dominio público estatal a las «formaciones geológicas que formen parte de los lugares de almacenamiento existentes en el territorio del Estado y en el subsuelo del mar territorial y de los fondos marinos que estén bajo la soberanía del reino de España». Recuerda que el art. 132.2 CE establece una reserva de ley estatal para la determinación de los bienes que han de formar parte del dominio público estatal; pero no significa que corresponda en exclusiva al Estado la incorporación de cualquier bien al dominio público, ni que todo bien que se integre en el demanio deba considerarse, por esa misma razón, de titularidad del Estado. En la calificación como bien de dominio público de las citadas formaciones geológicas, se está definiendo un demanio natural, en cuanto categoría completa de bienes, formada por la naturaleza (a semejanza de las recogidas en el art. 132.2 CE) vinculadas, en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias; en



concreto, la que garantiza el art. 45 CE o la utilización de la «riqueza del país» en cuanto subordinada al interés general (art. 128.1 CE). Pero aún en el supuesto de que se entendiera que no constituyen demanio natural y la facultad de su calificación como dominio público quedara vinculada a la potestad material, la competencia seguiría siendo estatal, pues la calificación de una categoría de bienes como demanial supone el ejercicio de una potestad legislativa que, en el supuesto que nos ocupa, ni siquiera la demanda niega que deba residenciarse en el Estado, sin que dicha integración afecte a las concretas facultades ejecutivas que sobre esa categoría de bienes se pretendan ejercer, imponiendo simplemente al Estado una obligación de conservación de tales bienes en atención a su singular subordinación al interés general.

En relación con los artículos 24 y 25, no aparece en la demanda razonamiento alguno justificativo de su impugnación, por lo que no levanta la carga que incumbe a la parte recurrente de fundamentar su inconstitucionalidad, de conformidad con una consolidada y reiterada jurisprudencia constitucional. En todo caso, las mismas razones que justifican la asunción por el Estado de la titularidad demanial de los lugares de almacenamiento, amparan la constitucionalidad de estos preceptos, como implícitamente resulta de la demanda, que no añade argumento alguno que singularice su inconstitucionalidad.

En lo relativo a la impugnación de los artículos 5, 26 y 27, remitiéndose a lo ya señalado, considera que las redes de transporte tienen carácter supranacional, por lo que no existen dudas sobre su naturaleza supraautonómica, debiendo ponerse de relieve además que la gestión de esa red no resulta fraccionable por Comunidades Autónomas, pues ha de unir instalaciones emisoras con lugares de almacenamiento que pueden encontrarse no sólo en distintas Comunidades Autónomas sino en otros países, por lo que solo el Estado desde una perspectiva global puede gestionar la red, conciliando, en su caso, los intereses contrapuestos de las diversas Comunidades Autónomas, y garantizando un equitativo acceso a los lugares de almacenamiento a través de una red integrada de transporte.

Analiza a continuación el representante estatal el artículo 28.4 en relación con la disposición final primera, que se impugna por considerar que condiciona indebidamente la competencia autonómica exclusiva sobre «ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda». En cuanto al párrafo primero de la disposición, a su juicio concurren en este supuesto todos los elementos que la jurisprudencia constitucional contempla para la concurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico, a la vez que la legislación estatal prevé un intenso mecanismo de cooperación para recabar el parecer de las Comunidades afectadas, a través del informe preceptivo, previo a la resolución sobre la concesión de almacenamiento, por lo que se trata de un supuesto similar al contemplado en la STC 46/2007. En cuanto al párrafo segundo, se reprocha la remisión que se hace a la disposición adicional décima del texto refundido de la Ley del suelo de 2008, por lo que, si se acepta la plena conformidad constitucional de esa disposición —que la demanda no discute— no resulta cuestionable la remisión que efectúa la Ley 40/2010, a un procedimiento que sólo será de aplicación, cuando concurren las circunstancias de urgencia o excepcional interés público a que también alude la Ley 40/2010.

En relación al art. 38, la demanda no levanta tampoco la carga de alegar que le incumbe, no encontrándose fundamento impugnativo alguno de dicho precepto, siendo en todo caso aplicable a este supuesto la doctrina del Tribunal sobre el carácter instrumental de la potestad sancionadora en la materia sobre la que recae. En el mismo sentido, considera el Abogado del Estado, que no existe ningún fundamento autónomo que justifique la impugnación de la disposición adicional segunda. Por último y en cuanto a la disposición final undécima, ésta se limita a especificar los títulos competenciales en cuya virtud se dictan los preceptos de la Ley 40/2010, por lo que ha de correr la misma suerte que los preceptos que son objeto de impugnación. Finalmente, la disposición adicional decimocuarta se limita a prever la aplicación transitoria del Real Decreto 2857/1978 a los procedimientos que tramite y resuelva el Estado, por lo que no se impone en ningún caso, con carácter supletorio, a las Comunidades Autónomas.

6. Por providencia de 2 de noviembre de 2016 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad formulado por la Junta de Galicia en relación con los artículos 3; 5; 8, apartado 6 segundo párrafo; 9, apartados 6 y 7; 10, apartados 4, 6 y 7; 11; 13; 15; 19, apartados 2 y 3; 23; 24; 25; 26, apartados 1, 3, 4 y 5; 27; 28, apartado 4; 38; disposiciones adicionales primera, segunda y tercera y disposiciones finales undécima y decimocuarta de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono.

El recurso se fundamenta en la vulneración del orden constitucional de distribución de competencias que deriva de lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE, por la atribución al Estado de facultades ejecutivas que forman parte de las competencias autonómicas de desarrollo de la legislación básica estatal en materia de medioambiente, facultades que la demanda concreta, sustancialmente, en el otorgamiento de las concesiones de almacenamiento, así como en el ejercicio de otras facultades instrumentales ligadas a la anterior: Este es el argumento que, a juicio de la demanda, fundamenta la impugnación dirigida contra los arts. 3; 5; 8.6, segundo párrafo; 9.6 y 7; 10. 4, 6 y 7; 11; 13; 15; 19.2 y 3; 23; 24; 25; 26.1, 3, 4 y 5; 27; 38 y disposiciones adicionales primera, segunda y tercera de la Ley 40/2010. Se alega, además, la inconstitucionalidad de los artículos 5, apartados 1 a) y 2 a); 5.5; y las disposiciones adicionales primera, apartado cuatro; y tercera, por infracción de la doctrina constitucional relativa al ejercicio de las competencias estatales en el espacio marino; de la disposición adicional primera y el artículo 28.4, por vulneración de la competencia exclusiva autonómica en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda [art. 27.3 del Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG)]; y, finalmente, de la disposición final decimocuarta, en cuanto prevé la aplicación a las Comunidades Autónomas de partes no básicas de un reglamento estatal.

El Abogado del Estado, como se expone más detalladamente en los antecedentes, se opone al recurso, razonando que las previsiones impugnadas se ajustan a la Constitución y al Estatuto de Autonomía para Galicia.

2. La Ley 40/2010, de 29 de diciembre, ha sido objeto de la STC 165/2016, de 6 de octubre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 1870-2011, promovido contra la misma por el Gobierno de Aragón, y donde se vino a desestimar en su integridad la impugnación formulada por la Comunidad Autónoma. La indicada Sentencia cobra relevancia en el presente supuesto, dado que ambos recursos suscitan controversias competenciales similares, y que se plantean en términos análogos, por lo que la doctrina allí contenida resulta trasladable al presente supuesto y sirve para responder a una gran parte de las impugnaciones formuladas por la Junta de Galicia, en los términos que a continuación se señalan.

a) De acuerdo con una pauta no infrecuente en nuestra jurisprudencia (por ejemplo, SSTC 138/2013, de 6 de junio, FJ 1, y 28/2016, de 18 de febrero, FJ 2), cabe dar aquí por reproducidos los fundamentos jurídicos que la STC 165/2016 dedica al examen del contenido de la Ley 40/2010 (FJ 3), al encuadramiento de la controversia competencial (FJ 4), y a la consideración como título competencial prevalente, de la competencia estatal sobre las bases del régimen minero, contemplado en el art. 149.1.25 CE (FFJJ 5, 6, 7 y 8), por lo que procede entrar directamente en el concreto examen de los preceptos impugnados.

b) El argumento en que sustenta el Letrado de la Junta de Galicia la impugnación de los arts. 3; 5; 8.6, segundo párrafo; 9.6 y 7; 10. 4, 6 y 7; 11; 13; 15; 19.2 y 3; 23; 24; 25; 26.1, 3, 4 y 5; 27; 38; y disposiciones adicionales primera, segunda y tercera de la Ley 40/2010, es únicamente el de la atribución al Estado de facultades ejecutivas, que corresponden constitucionalmente a la Comunidad Autónoma. En concreto, precisa la demanda, se considera que forma parte del ámbito competencial autonómico en materia de medio ambiente, el otorgamiento de la concesión de almacenamiento, que constituye

el elemento autorizatorio clave, así como las facultades instrumentales ligadas a la anterior, que se contemplan en los preceptos impugnados.

La Sentencia 165/2016 vino a desestimar la impugnación formulada en relación con la atribución al Estado de la competencia relativa a la concesión de almacenamiento, así como del conjunto de facultades administrativas conexas que allí se impugnaron, y que en el presente recurso se plantean en términos coincidentes, también en relación con los artículos 24, 25 y 38. A la vista de esta coincidencia objetiva, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 172/1998, de 23 de julio, FJ 2), procede desestimar estas impugnaciones, por remisión a lo dispuesto en la STC 165/2016, cuyos fundamentos jurídicos 9 a 13 cabe dar por reproducidos, lo que nos exime de incluirlos siquiera sea en extracto (STC 100/2016, de 25 de mayo, FJ 2).

c) El art. 3 de la Ley se objeta, además, por la determinación como bienes de «dominio público estatal», de las formaciones geológicas que formen parte de los lugares de almacenamiento existentes en el territorio del Estado y en el subsuelo del mar territorial y de los fondos marinos. Dicha objeción fue también desestimada en el la STC 165/2016, por considerar que se trata de una cuestión ajena al reparto competencial, no aísla la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae a las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad (FJ 5, *in fine*), añadiendo, asimismo, que dicha caracterización encuentra su justificación en el hecho de que uno de los rasgos esenciales de la normativa específica que ha introducido la Ley 40/2010, que justifican esa variedad de uso del dominio público minero, es precisamente que el almacenamiento de dióxido de carbono en el subsuelo no quede sometida a las normas comunes de la legislación minera, sino a un cuerpo normativo especial, en el que se ha querido explícitamente establecer un régimen específico (FJ 11).

Analizadas las impugnaciones ya resueltas, resta por examinar aquellos preceptos cuya infracción se fundamentaría en motivos distintos de los examinados en nuestra Sentencia, o que no fueron en su momento objeto del recurso de inconstitucionalidad que dio lugar a dicho pronunciamiento.

3. La inconstitucionalidad del art. 5, apartados 1 a) y 2 a); del art. 5.5; de la disposición adicional primera, apartado 4; y de la disposición adicional tercera se fundamenta en que, a juicio del Letrado autonómico, la previsión del ejercicio de competencias estatales por su ubicación en el espacio marino, es contraria a la doctrina constitucional, de la que puede extraerse que las competencias autonómicas sólo tienen los límites territoriales expresamente establecidos estatutariamente, de manera que la ausencia de límites expresos hace posible extender las respectivas competencias sobre el mar, sin que la ubicación marítima determine *per se* el reconocimiento de la competencia en favor del Estado, lo que daría lugar a que, en el presente supuesto, la facultades contempladas hubieran de corresponder a la Comunidad Autónoma, en virtud de lo dispuesto en el art. 27.13 de su Estatuto de Autonomía.

La doctrina constitucional es clara en este sentido (SSTC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1; 38/2002, de 14 de febrero, FJ 6, y 8/2013; de 17 de enero, FJ 9), al afirmar que el territorio constituye el límite natural de las competencias autonómicas, y las Comunidades Autónomas no pueden, por principio, proyectar sus competencias sobre el mar territorial o el subsuelo marino, salvo que exista un explícito reconocimiento estatutario o cuando, a falta del mismo, ello derive de la naturaleza de la competencia que resulta del bloque de la constitucionalidad, o concurren razones excepcionales que así lo avalen. En el presente supuesto, y sin que se justifique la concurrencia de esas circunstancias específicas, no se produce la aludida vulneración competencial, ya que, por aplicación de los argumentos ya señalados en la STC 165/2016, es precisamente la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.25 CE, la que determina la extensión de dicha competencia, en los términos previstos en los preceptos impugnados, al subsuelo marino; al tiempo que la competencia autonómica para el desarrollo de las bases estatales en esta materia no se extiende al subsuelo marino, dado que el mismo no forma parte del territorio de la Comunidad Autónoma, en los términos señalados en la citada jurisprudencia constitucional.

4. La disposición adicional primera y el artículo 28.4, en cuanto se remite a la misma, se impugnan por considerar que condicionan indebidamente la competencia autonómica exclusiva en materia de «ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda» (art. 27.3 EAG), imponiendo un determinado contenido a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Para resolver esta cuestión, hemos de recurrir a una ya consolidada jurisprudencia constitucional, que ha venido reconociendo que «la competencia exclusiva que en materia de ordenación del territorio y urbanismo tienen estatutariamente atribuidas las Comunidades Autónomas no autoriza a desconocer las competencias que con el mismo carácter de exclusivas, vienen reservadas al Estado en virtud del art. 149.1 CE; su ejercicio puede lícitamente condicionar, de esta suerte, la competencia de las Comunidades Autónomas [por todas SSTC 56/1986, de 13 de mayo, FJ 3; 149/1991, de 4 de julio, FJ 1B; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 5; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 29; y 151/2003, de 17 de julio, FJ 4]» (STC 73/2016, de 14 de abril, FJ 8). En estos casos, «el constituyente ha previsto la coexistencia de títulos competenciales sobre un mismo espacio físico; de aquí que el Tribunal venga reiterando que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siendo esta convergencia posible cuando, incidiendo sobre el mismo espacio físico, dichas competencias tengan distinto objeto jurídico» (por todas STC 40/1998, FJ 29).

Es por ello, como también hemos señalado, que «el condicionamiento de las competencias ajenas solo será legítimo cuando el ejercicio de las propias se mantenga dentro de sus límites característicos, esto es, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial y, además, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para recabar el parecer de las entidades afectadas y cuando no se limite la competencia ajena más de lo necesario; todos ello sin perjuicio de la posible existencia de otras circunstancias o factores que tengan relevancia, considerado el específico supuesto sometido a nuestro enjuiciamiento, para determinar la corrección constitucional de la medida adoptada» (STC 151/2003, de 17 de julio, FJ 4).

Lo anterior implica que las competencias exclusivas que el Estatuto de Autonomía de Galicia atribuye a esta Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y de urbanismo, deben cohonestarse con las que el Estado ostenta para hacer posible la efectividad de esta novedosa tecnología de almacenamiento geológico del dióxido de carbono –calificada en el preámbulo de la norma como de interés estratégico para la economía nacional–, sin que las primeras puedan prevalecer incondicionadamente sobre las que el Estado ha asumido, en ejercicio legítimo de sus competencias exclusivas sobre las bases del régimen minero (art. 149.1.25 CE).

El ejercicio por el Estado de las facultades que le atribuye la Ley 40/2010, en lo relativo a las concesiones de almacenamiento es, por tanto, susceptible de afectar al ámbito material urbanístico, lo cual no determina automáticamente la inconstitucionalidad de los preceptos correspondientes, siempre que no estemos ante normas urbanísticas o de ordenación del territorio en sentido propio o ante el ejercicio de competencias urbanísticas de carácter sustantivo. Y es desde esta perspectiva desde la que deben analizarse los preceptos recurridos.

En lo que respecta, en primer término, al artículo 28 de la Ley, en el mismo se prevé que el Ministerio de Industria Turismo y Comercio creará y mantendrá un registro de los permisos de investigación y las concesiones de almacenamiento aprobados, incluyendo información sobre los lugares de almacenamiento cerrados; para ello recabará la información necesaria de las Administraciones autonómicas competentes (apartado 1); el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino creará y mantendrá un registro permanente de todos los lugares de almacenamiento cerrados y de los complejos de almacenamiento circundantes, que incluya los mapas y secciones de su extensión espacial y la información disponibles que permita valorar si el CO<sub>2</sub> almacenado queda completa y permanentemente confinado (apartado 2). Se prevé asimismo que las Administraciones públicas implicadas mantengan las relaciones de cooperación necesarias para garantizar la exactitud y coherencia de la información que conste en sus respectivos registros, (apartado 3).

En este contexto el artículo 28.4, que es objeto de la presente impugnación, se limita a disponer que las Administraciones públicas tomarán en consideración los registros de lugares de almacenamiento en sus procedimientos de planificación, así como cuando autoricen actividades susceptibles de afectar o verse afectadas por el almacenamiento geológico de CO<sub>2</sub> en los lugares de almacenamiento registrados, debiendo observarse a este respecto lo previsto en la disposición adicional primera de esta ley.

Por su parte, la citada disposición adicional primer determina, en lo sustancial, que las concesiones de almacenamiento de CO<sub>2</sub> deberán tenerse en cuenta en los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio, de ordenación urbanística o de planificación de infraestructuras viarias, precisando las posibles instalaciones, calificando adecuadamente los terrenos y fijando las reservas de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones y la protección de las existentes. En los casos en que no se hayan tenido en cuenta dichas concesiones, o cuando razones justificadas de urgencia o excepcional interés aconsejen el establecimiento de instalaciones para el almacenamiento, y siempre que en virtud de lo dispuesto en otras leyes, resultase preceptivo un instrumento de ordenación del territorio o urbanístico, se estará a lo dispuesto en la legislación sobre régimen del suelo y ordenación del territorio que resulte aplicable y, en particular, a lo establecido en la disposición adicional décima del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo. Las restricciones previstas en los instrumentos de ordenación o de planificación descritos, que afecten a las actividades de investigación y aprovechamiento de estructuras subterráneas para el almacenamiento de CO<sub>2</sub>, no podrán tener carácter genérico y deberán estar motivadas.

Los preceptos impugnados se limitan pues, por un lado, a contemplar la existencia de registros coordinados en el seno de las diferentes Administraciones Públicas implicadas en el ejercicio de las actividades a que se refiere la ley, mediante el establecimiento de mecanismos de colaboración dirigidos a permitir un conocimiento recíproco, general y permanente de los lugares de almacenamiento, haciendo posible a su vez, que todas ellas, y en especial las Administraciones autonómicas competentes, puedan tener en cuenta dicha información en el ejercicio de sus competencias de ordenación del territorio, ordenación urbanística o planificación de infraestructuras; competencias cuyo ejercicio podrá resultar condicionado por las restricciones derivadas de estas actividades de investigación y aprovechamiento de las estructuras subterráneas para el almacenamiento de CO<sub>2</sub>, pero que en todo caso se someten a la legislación sectorial que resulte de aplicación, con la inclusión de expresas cautelas que limitan estas restricciones, disponiendo que las mismas no podrán tener carácter genérico y deberán estar motivadas.

Los recurrentes efectúan también una mención expresa a lo dispuesto en el último inciso del apartado 2 de esta disposición adicional primera, por cuanto consideran que la remisión específica que se efectúa a lo dispuesto en la disposición adicional décima del texto refundido de la Ley del suelo, predetermina la legislación aplicable, convirtiendo al Estado en autoridad urbanística. Sobre preceptos similares al presente ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal, en términos que resultan trasladables al presente supuesto, y que permiten descartar la citada vulneración competencial, pues «nuestra doctrina ya se ha planteado la cuestión de si la exclusividad competencial autonómica en materia de urbanismo impide que el Estado pueda ejercer competencias con contenido distinto de la urbanística pero que requieran para su ejercicio una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma». Señalada que tal posibilidad no puede ser excluida, hemos afirmado respecto a la ejecución de concretos proyectos estatales [STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 5 B]): «el Estado podrá ejercer la facultad de acordar la ejecución de proyectos de obras, actividades o servicios que puedan resultar eventualmente contrarios con las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio o las de los planes urbanísticos cuando lo haga en uso de una competencia reservada ex art. 149.1 CE, y siempre que se den los presupuestos que se señalaban en el art. 180 del texto refundido de la Ley del suelo (1976) y que hoy recoge el vigente art. 244 del texto refundido de la Ley del suelo (1992), es decir, razones de urgencia o excepcional interés público, de forma que sólo acudiendo a lo preceptuado en

dicho artículo sea posible el ejercicio de las referidas competencias (STC 56/1983, fundamento jurídico 3)» (STC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 12)

A la vista de lo expuesto, cabe concluir que en ningún caso se sustrae a las Comunidades Autónomas el ejercicio de las competencias que les corresponden en materia de urbanismo y ordenación del territorio, ni se contempla el ejercicio directo por el Estado de competencias sustantivas en estas materias, sin que las propias competencias autonómicas se vean desvirtuadas, pues los preceptos examinados no suponen sino una apelación al necesario ejercicio cohonestado de las competencias estatales y autonómicas que incidan sobre este ámbito, sin introducir condicionantes ilegítimos de las atribuciones autonómicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio, razón por la cual obedecen al recto ejercicio de la competencia estatal y, en consecuencia, la impugnación debe ser rechazada.

5. Procede examinar, por último, la impugnación dirigida a las disposiciones finales undécima y decimocuarta de la Ley 40/2010.

La disposición final undécima enumera los preceptos constitucionales que sirven de amparo a la competencia ejercida por el Estado; y si bien el texto de la demanda no contiene argumentación específica que sustente la impugnación dirigida contra el mismo, baste recordar que, como hemos manifestado reiteradamente, la delimitación competencial ha de resolverse en consonancia con las conclusiones alcanzadas en los anteriores fundamentos jurídicos, por lo que no resulta necesario un pronunciamiento expreso y genérico sobre el contenido de este precepto, dado que el Gobierno autonómico ya lo ha obtenido en relación a cada uno de los preceptos impugnados, y ello se proyecta sobre esta concreta disposición (por todas STC 5/2016, de 21 de enero, FJ 5).

En cuanto a la disposición final decimocuarta, se señala que, en tanto no se apruebe el desarrollo reglamentario de esta ley, a los procedimientos de autorización y concesión de almacenamiento geológico de dióxido de carbono tramitados por la Administración General del Estado, se les aplicará el Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Minería, en lo que no contradiga lo dispuesto en ella. A juicio de los recurrentes, el precepto resulta inconstitucional en cuanto establece la aplicación supletoria de una normativa preconstitucional que no tiene carácter básico en su conjunto, y no ha sido adaptada al título VIII de la Constitución, por lo que no se puede declarar aún supletoriamente, la aplicación a las Comunidades Autónomas de las partes no básicas de un reglamento estatal.

La impugnación ha de ser rechazada, puesto que la lectura del precepto evidencia que del mismo no se derivan los efectos denunciados, habida cuenta que esta disposición final se limita a introducir una norma de derecho transitorio y de exclusiva aplicación a los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado, sin que su lectura permita deducir una aplicación extensiva a aquéllos otros procedimientos, cuya competencia corresponda a las Comunidades Autónomas.

#### FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a tres de noviembre de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—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.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

*Voto Particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5252-2011, al que se adhiere el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos*

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, formulo Voto Particular tanto a la fundamentación como al fallo de esta Sentencia.

El presente recurso de inconstitucionalidad se fundamenta en la vulneración del orden constitucional de distribución de competencias que deriva de lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE, por la atribución al Estado de facultades ejecutivas que forman parte de las competencias autonómicas de desarrollo de la legislación básica estatal en materia de medioambiente, facultades que la demanda concreta, sustancialmente, en el otorgamiento de las concesiones de almacenamiento, así como en el ejercicio de otras facultades instrumentales ligadas a la anterior. La desestimación del recurso se basa en los argumentos utilizados en la STC 165/2016, de 6 de octubre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1870-2011 promovido por el Gobierno de Aragón, que planteaba la misma controversia competencial a propósito también de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono. Además, la presente Sentencia desestima nuevos motivos de impugnación frente a los mismos preceptos o los mismos motivos esgrimidos frente a preceptos que no fueron objeto del anterior recurso de inconstitucionalidad.

Así pues, las razones de mi discrepancia con la presente Sentencia son las mismas que ya expuse en el Voto particular que formulé a la citada STC 165/2016, y a ellas me remito ahora. Por las razones que desarrollé allí considero que en este proceso debería haberse declarado que corresponde a las Comunidades Autónomas la titularidad de las facultades ejecutivas en materia de almacenamiento de dióxido de carbono en estructuras subterráneas y que, por tanto, los preceptos correspondientes de la Ley 40/2010 que atribuyen indebidamente al Estado dichas facultades y que han sido impugnados en este proceso deberían haberse declarado inconstitucionales y nulos.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil dieciséis.—Adela Asua Batarrita.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.