

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- 10663** *Pleno. Sentencia 165/2016, de 6 de octubre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1870-2011. Interpuesto por el Gobierno de Aragón respecto de 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, medio ambiente y minas: constitucionalidad de los preceptos legales que reservan a la Administración del Estado la concesión de almacenamiento. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuela, Presidente, 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 Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1870-2011, promovido por el Gobierno de Aragón, representado y asistido por el Letrado de sus servicios jurídicos, respecto a diversos preceptos de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre («Boletín Oficial del Estado» núm. 317, de 30 de diciembre de 2010), de almacenamiento geológico de dióxido de carbono. Ha comparecido el Gobierno de la Nación, representado y defendido por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, en representación del Gobierno de dicha Comunidad Autónoma, por medio de escrito de 28 de marzo de 2011, que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el siguiente día 29, presentó recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1.3; 5; 8.6, segundo párrafo; 9, apartados 6 y 7; 10, apartados 4, 6 y 7; 11, apartados 1, 2 y 6; 13; 15, apartados 1, 2, 3, 4 y 5; 19, apartados 2 y 3; 23, apartados 1, 2 y 3; 26, apartados 1, 3, 4 y 5; 27; Disposición transitoria primera y Disposición final undécima de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono. La demanda suplica al Tribunal que dicte sentencia por la que, con estimación del recurso, declare la nulidad de los preceptos impugnados de acuerdo con el artículo 39 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Adjunta copia del acuerdo del Gobierno de Aragón de 8 de febrero de 2011, que acordó interponer el presente recurso de inconstitucionalidad.

2. El escrito del recurso se estructura en antecedentes de hecho, alegaciones de orden procesal y de orden material:

a) Como antecedentes de hecho, la demanda expone que la Unión Europea aprobó la Directiva 2009/31/CE, de 23 de abril de 2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre almacenamiento geológico de dióxido de carbono. El Gobierno de Aragón presentó

alegaciones al anteproyecto de ley elaborado por la Administración General del Estado, en su mayoría de corte competencial, que sólo fueron atendidas parcialmente. En el «Boletín Oficial del Estado», núm. 317, de 30 de diciembre de 2010 se publicó la Ley 40/2010, de 29 diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono que ahora es impugnada.

b) En el orden procesal, la demanda fundamenta la jurisdicción y competencia del Tribunal Constitucional, así como la legitimación del Gobierno de Aragón y el cumplimiento de los restantes requisitos procesales.

c) En el orden material, la demanda insiste en el principio de neutralidad que debe presidir la transposición del Derecho de la Unión Europea, tal y como se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 141/1993 y como establece el artículo 93.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr). El Estado está habilitado para transponer la Directiva comunitaria sobre almacenamiento geológico de dióxido de carbono, pero sólo dentro del ámbito de sus competencias: las bases sobre protección del medio ambiente, las bases del régimen minero y, en su caso, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.23, 25 y 13 CE), que son los títulos competenciales invocados por el Estado en la Disposición final undécima de la Ley 40/2010. Sin embargo, esta Ley se ha extralimitado al atribuir a la Administración General del Estado una serie de facultades de ejecución que corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón, en especial en materia de régimen minero (art. 75.2 EAAr); así, la Ley asigna al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio las facultades sobre permisos de investigación de ámbito superior al autonómico; las concesiones de almacenamiento de dióxido de carbono, incluyendo su otorgamiento, la aprobación de sus modificaciones y prórrogas, su revisión y su revocación, la resolución de conflictos por concurrencia de derechos y un amplio conjunto de facultades adicionales; y todo lo relativo al acceso de los usuarios a las redes de transporte y lugares de almacenamiento.

La Ley 40/2010 supone, pues, un cambio profundo en el régimen existente sobre los recursos geológicos mineros pues son las Comunidades Autónomas quienes otorgan los permisos de investigación y las concesiones de explotación en materia de minas, pero la Ley 40/2010 excluye del régimen general las estructuras subterráneas para su utilización como almacenamiento geológico de dióxido de carbono ( $\text{CO}_2$ ), que queda sometida a una intervención ejecutiva del Estado. El Gobierno de Aragón no discute que el Estado pueda fijar los criterios que permiten calificar un lugar como idóneo para almacenamiento de  $\text{CO}_2$  así como las condiciones que deben concurrir para otorgar un permiso de investigación o una concesión de almacenamiento; pero sí discute que sea constitucional la atribución a la Administración General del Estado de la gestión de estos permisos y concesiones, más aún cuando su otorgamiento tiene carácter reglado (arts. 9.2 y 11.3 de la Ley 40/2010). Mención especial merece la facultad atribuida al Ministerio para resolver los conflictos derivados de la concurrencia de derechos mineros [arts. 5.1 a) y b), y 6 de la Ley 40/2010], dando prioridad a la sustancia o recurso cuya explotación resulta de mayor interés o al derecho de mayor antigüedad. Esta facultad debe atribuirse a la Comunidad Autónoma, no sólo por sus competencias de desarrollo y ejecución de las bases estatales en materia de régimen minero, sino porque ella es la competente en materia de ordenación del territorio y de fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, así como en materia de industria y de relaciones laborales, la cual incluye las políticas activas de ocupación (arts. 71.8, 32 y 48, y 77.2 EAAr), lo que les permite tener un conocimiento detallado de cuáles explotaciones resultan de mayor interés por la proyección que tiene sobre la economía de la zona y atendiendo a sus efectos sociales, laborales y culturales, según interpretación sostenida por el Tribunal Supremo (entre otras, SSTS de 9 de junio de 2010, rec. 4275-2007, y de 15 de octubre de 2010, rec. 645-2008).

d) La exposición de motivos de la Ley 40/2010 trata de justificar la centralización de competencias ejecutivas apoyándose en la competencia del Estado sobre bases y ordenación de la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE), insistiendo en que el almacenamiento de dióxido de carbono es una pieza en el conjunto de medidas que favorecen un cambio de modelo energético para garantizar un desarrollo económico sostenible, con una estrecha conexión con las políticas energéticas y de

cambio climático. A estos argumentos, la demanda opone objeciones formales y sustantivas: En el plano formal, observa que buena parte de las competencias ejecutivas atribuidas por la Ley 40/2010 a la Administración General del Estado vienen contempladas en preceptos que no se fundan en esa competencia estatal (que la Disposición final undécima ciñe a los arts. 10, 11, 13, 14, 15, 24 y 25). Desde un punto de vista material, tampoco las facultades atribuidas por esos preceptos se encuentran justificadas por la competencia estatal sobre planificación económica. La jurisprudencia constitucional mantiene la necesidad de interpretar restrictivamente este título horizontal y que su alcance no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, so pena de vaciar de contenido los títulos competenciales más específicos (SSTC 125/1984, 112/1995 o 332/2005). Tanto la Directiva comunitaria que es objeto de transposición como la propia Ley 40/2010 gozan de un espíritu y finalidad eminentemente medioambiental, no económica: el objetivo del almacenamiento es su confinamiento permanente, en condiciones seguras, con el fin de reducir emisiones de CO<sub>2</sub> a la atmósfera y contribuir así a la lucha contra el cambio climático. Aunque se admitiera que la elección del emplazamiento o lugar de almacenamiento de dióxido de carbono puede ser una decisión estratégica, ésta corresponde al sector privado y no a la Administración pública, que debe limitarse a otorgar las correspondientes autorizaciones o concesiones administrativas cuando se cumplan los requisitos para ello. A lo expuesto se añade que una decisión de este tipo podría constituir una vulneración del principio de libertad de mercado y de libre competencia (arts. 38 y 139.2 CE, SSTC 1/1982, 88/1986 y 208/1999).

Según destaca la demanda, es cierto que, en supuestos excepcionales, el Estado puede adoptar medidas de ejecución que sean básicas para la economía, pero sólo cuando resulten realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de la competencia estatal en la materia (SSTC 1/1982, 135/1992 y 133/1997), lo que no ocurre en el caso del almacenamiento de CO<sub>2</sub>. A pesar de sus esfuerzos, la Ley 40/2010 no ofrece una motivación sustancial acerca de la concurrencia de circunstancias excepcionales de índole económico que justifiquen que sea el Ministerio de Industria el que gestione los permisos de investigación y las concesiones de almacenamiento de CO<sub>2</sub>, sustrayéndose al régimen general de distribución de competencias en materia de minería. Dado que el régimen jurídico de estos actos de intervención administrativa hace que su otorgamiento sea estrictamente reglado, la Administración competente carece de facultades discrecionales que le permitan establecer una estrategia económica nacional sobre la ubicación de los lugares de almacenamiento de CO<sub>2</sub>, por muchos esfuerzos que realice el preámbulo de la Ley 40/2010.

e) El Estado asume competencias ejecutivas, al amparo de los núms. 23 y 25 del art. 149.1 CE, por motivos de supraterritorialidad: los permisos de investigación supracomunitarios (arts. 5, 8 y 9 de la Ley 40/2010); la adaptación de la autorización para reconocimiento de estructuras subterráneas con el fin de utilizarlas como almacenamiento de CO<sub>2</sub> (Disposición transitoria primera); y las gestiones administrativas sobre el acceso de los usuarios a las redes de transporte y a los lugares de almacenamiento (arts. 5, 26 y 27). Pero en estos casos no concurren los requisitos exigidos por la doctrina del Tribunal Constitucional (en especial, STC 33/2005) y por el Estatuto de Autonomía de Aragón (art. 70.3 EAAr). Aun en el supuesto de que el lugar de almacenamiento de CO<sub>2</sub> excediera el territorio de Aragón, ello no tiene por qué determinar que el Estado asuma las competencias de ejecución pues, atendiendo al carácter reglado y objetivo que tienen los permisos de investigación, es posible acudir a mecanismos de colaboración o cooperación entre las Comunidades Autónomas afectadas o, en su defecto, a la coordinación estatal. Lo mismo cabe decir respecto a las gestiones administrativas sobre el acceso a la red de transporte y a los lugares de almacenamiento por parte de los usuarios potenciales: aunque no es objeto el presente recurso de la impugnación de una hipotética competencia estatal sobre una red de infraestructura de transporte de dióxido de carbono interconectado en todo el ámbito nacional, ello no supone que la conexión o acceso a los lugares de almacenamiento y las redes de transporte constituya una cuestión supraterritorial, ya que dicha conexión se ubica donde se encuentra el lugar de almacenamiento. Además, se trata

de unas gestiones administrativas que admitirían un fraccionamiento autonómico, sin perjuicio de los necesarios mecanismos de cooperación intercomunitaria o de coordinación estatal.

f) En el parecer del Gobierno de Aragón, tampoco son constitucionales las diversas remisiones que la Ley 40/2010 efectúa a un desarrollo reglamentario estatal: concretamente, sobre las condiciones necesarias para el desarrollo de redes auxiliares de transporte (art. 1.3) y de las medidas necesarias para garantizar el acceso de los usuarios potenciales a las redes de transporte y a los lugares de almacenamiento y su régimen retributivo (art. 26.1 y 3). Todas estas materias deben ser desarrolladas por la Comunidad Autónoma, dada su competencia de desarrollo legislativo en materia de régimen minero (art. 75.2 EAAR). Además, las bases de competencia del Estado deben ser establecidas en normas con rango de ley (STC 69/1988), requisito que no se cumple en ninguno de los casos señalados. Por añadidura, aun cuando la jurisprudencia constitucional admite excepcionalmente la existencia de bases con rango reglamentario, resulta excesivo que sean aprobadas, no por el Gobierno de la Nación, sino por una mera orden ministerial, tal y como prevé el artículo 26.3 de la Ley 40/2010 para determinar el régimen retributivo de las redes de transporte (STC 242/1999).

g) Tampoco es aceptable que el Estado atribuya al Ministerio de Medio Ambiente competencias puramente ejecutivas en materia de protección del medio ambiente. Estas facultades comprenden, según la Ley 40/2010: 1) informar sobre los permisos de investigación y las concesiones de almacenamiento cuyo otorgamiento corresponda al Ministerio de Industria, relegando en estos casos a la Comunidad Autónoma a emitir un informe preceptivo pero no vinculante [arts. 5.3 b), 9.6 y 11.6 de la Ley 40/2010]; y 2) formular la declaración de impacto ambiental o, en su caso, la declaración sobre la evaluación ambiental de los proyectos respecto a los que el Ministerio de Industria tenga la condición de órgano sustantivo (Disposición final segunda de la Ley 40/2010). En todos estos casos, la incompetencia del Ministerio de Industria debería arrastrar consigo las facultades del Ministerio de Medio Ambiente; y, en cualquier caso, la ejecución en materia de medio ambiente compete a la Comunidad Autónoma.

h) Por último, la demanda sostiene la inconstitucionalidad de la Disposición final undécima de la Ley 40/2010, en cuanto señala los títulos competenciales invocados para justificar la aprobación de la norma por parte del Estado. Todos los preceptos de la Ley 40/2010 impugnados en este recurso carecen de carácter materialmente básico, excediéndose de los títulos competenciales invocados en esta Disposición final e invadiendo, por tanto, las competencias autonómicas de desarrollo legislativo de las bases estatales y de ejecución en materia de régimen minero y protección del medio ambiente asumidas en el Estatuto de Autonomía de Aragón, además de contravenir los principios de neutralidad y territorialidad consagrados en los artículos 93.2 y 70.3 del citado Estatuto de Autonomía.

3. Mediante providencia de 12 de abril de 2011, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, de acuerdo con el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno de la Nación, a través del Ministro de Justicia, para que, en el plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Finalmente, ordenó publicar la interposición del recurso en el «Boletín Oficial del Estado». El correspondiente edicto fue publicado en el «BOE» núm. 94, de 20 de abril de 2011.

4. El Pleno, mediante providencia de 14 de abril de 2011, acordó incorporar a las actuaciones el escrito presentado el mismo día por el Abogado del Estado, teniéndole por personado en la representación que ostenta y prorrogándole ocho días el plazo concedido para formular alegaciones, tal y como había solicitado.

La Mesa del Senado, mediante escrito de 26 de abril de 2011 (registrado el día 27), solicitó que se diera por personada a esa Cámara en el recurso de inconstitucionalidad y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

El Congreso de los Diputados, mediante acuerdo de su Mesa de 26 de abril de 2011 (registrado el día 29), solicitó que se le diera por personado en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88 LOTC.

5. El Abogado del Estado, por medio de escrito de 19 de mayo de 2011, presentado en el Registro General el mismo día, formuló alegaciones oponiéndose al recurso de inconstitucionalidad. Solicitó que fuera dictada sentencia desestimatoria del recurso, con declaración de la constitucionalidad de todos los preceptos impugnados, en base a los siguientes argumentos:

a) La contestación a la demanda comienza haciendo referencia a la importancia estratégica que tiene el almacenamiento geológico de dióxido de carbono. La Unión Europea intenta cumplir el compromiso de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que ella y sus Estados miembros asumieron al ratificar el día 30 de mayo de 2002 el protocolo de Kioto del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Señala el Abogado del Estado que, a raíz de este compromiso de la Unión Europea, fueron dictadas una serie de Directivas europeas que han sido transpuestas por la Ley 1/2005, de 9 marzo (reformada por la Ley 13/2010, de 5 de julio), que regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, no impugnada, y por la Ley 40/2010, ahora impugnada. Tras analizar el diseño del mercado europeo de derechos de emisión, como herramienta para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, el Abogado del Estado anota que su efecto es limitar la producción industrial emisora y la generación de energía, fuertemente centrada en el uso de combustibles fósiles: la reducción progresiva de los derechos de emisión establecida por la Unión Europea habría de producir una correlativa disminución de la producción energética y de la actividad industrial, salvo que simultáneamente se adoptaran tecnologías que permitieran reducir las emisiones totales sin afectar a la actividad económica. No hace falta destacar la importancia estratégica de estas tecnologías si tenemos en cuenta que el nivel de vida, la renta y el empleo están en directa relación con la capacidad productiva de un país, que, a su vez, depende de la generación y suministro de energía. Entre estas tecnologías hoy destaca, por su viabilidad técnica y económica, la captación, transporte y almacenamiento geológico del dióxido de carbono (CAC), que es objeto de la Directiva 2009/31 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, y de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, objeto de este recurso.

Según refiere, estas disposiciones explican la importancia que tiene esta tecnología en la evolución del modelo energético en los próximos años, pues la reducción global de las emisiones de CO<sub>2</sub> exige reducir en un 30 por 100 (respecto a las producidas en el año base, 1990) las emisiones del mundo desarrollado en el año 2020, y entre un 60 y un 80 por 100 antes del año 2050. En este contexto, parece una obviedad que el preámbulo de la Ley califique esta tecnología como de interés estratégico para la economía nacional.

b) El legislador estatal ha optado por establecer un régimen específico para el almacenamiento de dióxido de carbono, en lugar de reformar la legislación minera, porque la finalidad de la captación y almacenamiento de carbono no es la explotación de un recurso minero sino garantizar un suministro energético de calidad a un precio razonable y un crecimiento económico sostenible, reduciendo los perjuicios para el medio ambiente. En definitiva, el uso de una estructura geológica para el almacenamiento de CO<sub>2</sub> resulta instrumental a la finalidad prioritaria, que no es otra que lograr un modelo económico y energético ambientalmente sostenible. Tras un breve resumen del contenido de la Ley 40/2010, el escrito expone los títulos competenciales relevantes para resolver el recurso, subrayando que la indisponibilidad de las competencias propias hace que carezcan de toda relevancia los eventuales errores u omisiones que hubiera podido

cometer la Disposición final undécima de la Ley 40/2010, al delimitar los títulos competenciales prevalentes (STC 233/1999, de 13 de diciembre):

1. El artículo 149.1.13 CE, planificación general de la economía, en relación con las bases del régimen energético (art. 149.1.25 CE), en los términos expuestos por la STC 18/2011, de 3 de marzo, sobre el sector eléctrico.

2. El artículo 149.1.23 CE, sobre protección del medio ambiente, que versa sobre una materia compleja y polifacética (STC 102/1995, de 26 de junio), que no encuadra cualquier tipo de actividad relativa a los recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora (SSTC 98/2001, de 5 de abril, y 14/2004, de 12 de febrero).

3. El artículo 149.1.22 CE, sobre instalaciones y transporte de energía eléctrica que afectan a varias Comunidades o salen de su ámbito territorial (SSTC 12/1984, de 2 de febrero, y 108/1996, de 13 de junio, entre otras).

c) Entrando a contestar las alegaciones de la demanda, el Abogado del Estado sostiene que resulta clara la relevancia del título «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», puesto que una adecuada implantación de la tecnología CAC resulta imprescindible para asegurar un crecimiento económico sostenible en los próximos cuarenta años que, al mismo tiempo, permita cumplir los compromisos internacionales asumidos por España y por la Unión Europea para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. El contenido y la finalidad de la Ley 40/2010 desbordan claramente el ámbito de la minería: la utilización de estructuras geológicas tiene un papel puramente instrumental al servicio del crecimiento económico y del suministro energético suficiente y a precio razonable, en términos compatibles con la conservación del entorno natural. Resulta irrelevante que hasta la entrada en vigor de la Ley 40/2010 los permisos de investigación y las concesiones de almacenamiento se vinieran otorgando por las Comunidades Autónomas, al amparo de la Ley de minas (Ley 22/1973, de 21 de julio), a la vista de la doctrina de este Tribunal sobre la inconstitucionalidad sobrevenida de normas autonómicas de desarrollo ante la modificación posterior de la legislación básica (STC 1/2003, de 16 de enero). La invocación del Real Decreto 539/1984, de 8 de febrero, de ampliación de funciones y medios adscritos a los servicios traspasados en materia de industria, energía y minas, debe ser desestimada porque estas disposiciones no son normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias (SSTC 223/2000, de 21 de septiembre, y 240/2006, de 20 de julio).

d) Las facultades sobre los permisos de investigación supraautonómicos son competencia del Estado, tanto como regulación del régimen energético (art. 149.1.25 CE, como afirma la Ley 40/2010 en su Disposición final undécima) como de ordenación de la economía (art. 149.1.13 CE), dado su carácter previo a la concesión de almacenamiento y a que están destinados al servicio de cualquier instalación productiva que emite CO<sub>2</sub>, no solamente referidos a las instalaciones energéticas. Se trata de una actividad pública no susceptible de fraccionamiento, en cuanto que se ejerce sobre una estructura geológica que se extiende por el territorio de varias Comunidades Autónomas y que exige un estudio de conjunto; la actuación tampoco puede llevarse a efecto mediante mecanismos de cooperación y coordinación, pues requiere un grado de homogeneidad que sólo puede garantizar su atribución al Estado. Por lo demás, la Ley 40/2010 incorpora un intenso mecanismo colaborativo en forma de informe preceptivo de las Comunidades Autónomas afectadas (art. 9.6).

e) Las concesiones de almacenamiento constituyen la piedra angular de la tecnología CAC, cuya importancia estratégica para la economía nacional y europea fue alegada antes: por consiguiente, su otorgamiento por el Estado, así como la resolución de los conflictos por concurrencia de derechos, ha sido conceptuado correctamente por la Ley 40/2010 como ejercicio de la competencia prevista en el art. 149.1.13 CE (Disposición final undécima). Resulta palmario que la ubicación del lugar de almacenamiento tiene carácter estratégico cuando haya de conectarse con las instalaciones emisoras de CO<sub>2</sub> a través de una red de transporte nacional y transnacional, tal y como prevén los arts. 27.2 de la Ley 40/2010

y 22 de la Directiva 2009/31, red en la que se encuentra implicada directamente la Comisión Europea (art. 11.6). Por otro lado, carece de sustento el argumento apoyado en que la decisión de ubicar un almacenamiento es privada y la Administración sólo debe verificar el cumplimiento de los requisitos legales: dada la novedad de esta tecnología, es imposible llevar a cabo una actividad planificadora. La tarea de conciliar las instalaciones emisoras, la red de transporte y los lugares de almacenamiento habrá de hacerse a través de tres instrumentos: la autorización estatal de las grandes instalaciones de generación, que corresponde al Estado (art. 3.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico); el diseño y la gestión de la futura red de transporte de CO<sub>2</sub>, de acuerdo con la Ley 40/2010; y la elección de los lugares de almacenamiento de CO<sub>2</sub>, mediante el otorgamiento de la correspondiente concesión. Esta, como todo acto administrativo, cuenta con elementos reglados y discretionales: el otorgamiento de la concesión no se produce con el automatismo a que parece aludir la demanda (arts. 11 y 13 de la Ley 40/2010). El Estado debe integrar en un único sistema las grandes centrales emisoras unidas por redes nacionales de transporte a los complejos de almacenamiento de CO<sub>2</sub>, en términos similares a los enjuiciados en la STC 18/2011, de 3 de marzo.

Por otro lado, el legislador estatal ha puesto especial cuidado en deslindar la materia medio ambiente de la planificación y coordinación económica, reservando a las Comunidades Autónomas importantes facultades ejecutivas directamente orientadas a garantizar que el almacenamiento de CO<sub>2</sub> se realice en condiciones de seguridad para el entorno natural, reservando a la gestión centralizada únicamente los aspectos relacionados con el sistema nacional de captura y almacenamiento de dióxido de carbono. La concesión de almacenamiento es, en todo caso, estratégica desde una perspectiva nacional, pues cada lugar de almacenamiento habrá de formar parte de una red europea interconectada y servirá de depósito de CO<sub>2</sub> captado en instalaciones situadas en diversas Comunidades Autónomas o incluso en otros Estados de la Unión. Pueden existir intereses contrapuestos o divergentes de Comunidades Autónomas, que sólo el Estado puede cohonestar en atención al interés público superior.

f) En relación con el acceso a la red de transporte y a los lugares de almacenamiento, ya se ha alegado que tienen un carácter supranacional, con lo que pocas dudas, según destaca, pueden surgir sobre su naturaleza supraautonómica. 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 diversas comunidades, sino en distintos países, por lo que sólo el Estado puede gestionar la red desde una perspectiva global y conciliar los intereses contrapuestos, garantizando un acceso equitativo a los limitados lugares de almacenamiento de CO<sub>2</sub>.

g) Las habilitaciones reglamentarias que lleva a cabo la Ley 40/2010 no son de carácter abierto, pues la Ley habilitante regula con detalle y precisión los parámetros en que habrá de moverse la norma reglamentaria. Desde un punto formal, el Tribunal ha reconocido la aptitud del reglamento para ejercer una competencia básica. Desde un punto de vista material, una vez justificada la necesidad de asunción estatal de la gestión de los aspectos estratégicos de los lugares de almacenamiento y de la red de transporte de dióxido de carbono, esas mismas razones amparan una reglamentación también estatal.

h) En cuanto a las funciones consultivas que la Ley atribuye al Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino, parece claro que el Estado, en virtud de su potestad de autoorganización, puede prever la emisión de cuantos informes favorezcan el acierto de la decisión final, una vez admitida la competencia estatal sobre los permisos de investigación y las concesiones de almacenamiento. Por último, la impugnación de la Disposición final undécima, en cuanto se limita a especificar los títulos competenciales en cuya virtud se dictan los preceptos de la Ley 40/2010, es de carácter sistemático (SSTC 206/2001, de 22 de octubre, FJ 29, y 18/2011, FJ 12), por lo que debe seguir la suerte de los preceptos que han sido objeto de impugnación.

6. Por providencia de 4 de octubre de 2016, se señaló para la deliberación de la presente Sentencia el día 6 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Ley 40/2010, de 29 de diciembre, regula el almacenamiento geológico de dióxido de carbono. Muchos de sus preceptos han sido impugnados por la Comunidad Autónoma de Aragón, pero desde una perspectiva limitada: En efecto, el recurso no discute la constitucionalidad de la normativa sustantiva establecida por la Ley 40/2010; sólo discrepa de las atribuciones que la Ley ha confiado a la Administración General del Estado para ejecutar los designios legales. La tesis de Aragón es que la ejecución de la legislación en esta materia compete a la Comunidad Autónoma, no a la Administración estatal. El Abogado del Estado, por el contrario, sostiene que existen razones que justifican que la Ley 40/2010 asigne atribuciones ejecutivas a los Ministerios de Industria y de Medio Ambiente, en aplicación de diversos títulos competenciales del Estado. Esa es la cuestión que debemos abordar en esta Sentencia.

Para dar respuesta a esta cuestión, hay que comenzar destacando que el encuadramiento constitucional de la Ley impugnada en el orden constitucional de competencias no resulta sencillo. La Disposición final undécima de la Ley enumera, como títulos competenciales ejercidos por las Cortes Generales, los siguientes:

«Esta ley tiene carácter básico al amparo del artículo 149.1.23 de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente con las siguientes excepciones:

- a) Los artículos 10, 11, 13, 14, 15, 24 y 25 se dictan al amparo de las competencias atribuidas en el artículo 149.1.13 de la Constitución Española.
- b) Los artículos 3, 6, 7, 8, 9, 16, 17, 26 y 27 se dictan al amparo de las competencias atribuidas en el artículo 149.1.25 de la Constitución Española.»

Es decir, el Estado asevera sus competencias para establecer las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»; la «legislación básica sobre protección del medio ambiente» y las «bases del régimen minero y energético» (respectivamente, los números 13, 23 y 25 del art. 149.1 CE).

Por su parte, la demanda del Gobierno de Aragón sostiene que los preceptos legales recurridos vulneran distintas normas de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado mediante la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril. Respecto a los primeros, la Comunidad Autónoma sostiene que el Estado no ha respetado las competencias que invoca en la Ley 40/2010: ninguno de los números del art. 149.1 CE justificaría que la Ley asigne a la Administración General del Estado competencias de carácter ejecutivo, como hace en los artículos impugnados. Simultáneamente, esa asunción de facultades ejecutivas vulneraría las competencias asumidas por la Comunidad en su Estatuto de Autonomía:

a) El artículo 75, apartados 2 y 3, del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr), que establece que «en el ámbito de las competencias compartidas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de Ley, excepto en los casos que se determinen de acuerdo con la Constitución, desarrollando políticas propias. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en las siguientes materias: -apartado 2.º Régimen minero, en especial, la regulación y el régimen de intervención administrativa de las minas y recursos mineros, así como la restauración de los espacios afectados por actividades extractivas. -apartado 3.º Protección del medio ambiente, que, en todo caso, incluye la regulación del sistema de intervención administrativa de los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades susceptibles de afectar al medio ambiente; la regulación de los recursos naturales, la flora y fauna y la biodiversidad, la prevención y corrección de la generación de los residuos, de la contaminación atmosférica, del suelo y del subsuelo, así como el abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas».

b) El artículo 70.31 EAAr, que declara: «La Comunidad Autónoma, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de

Aragón, ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas».

c) El artículo 93.2 EAAr, que dispone: «La Comunidad Autónoma de Aragón aplica y desarrolla el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. La existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y el presente Estatuto».

d) La Ley estatal también vulneraría, aunque con menor intensidad, otras competencias autonómicas exclusivas, enunciadas en el artículo 71, apartados 8, 32 y 48 EAAr: «ordenación del territorio», «planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma de acuerdo con los principios de equilibrio territorial y de sostenibilidad» e «industria»; así como en el artículo 77.2, que le atribuye competencias de ejecución en materia de «trabajo y relaciones laborales, incluyendo las políticas activas de ocupación, la intermediación laboral, así como la prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo».

Para el Abogado del Estado, por el contrario, la Ley 40/2010 respeta el orden constitucional de competencias. Sostiene que los títulos competenciales esgrimidos en la Disposición final undécima de la Ley otorgan cobertura competencial a todos los preceptos impugnados, aunque, según destaca, alguna de las normas estatales impugnadas encuentran mejor acomodo en un título no mencionado por la Ley 40/2010, como es la competencia estatal sobre «la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial» (núm. 22 del art. 149.1 CE).

2. Con carácter previo al análisis de las competencias que entrecrucan en este proceso constitucional conviene analizar el contenido y finalidades de la norma legal controvertida en el mismo. En este sentido la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, ha servido para incorporar la legislación de la Unión Europea al Derecho interno español: concretamente la Directiva 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono (DOUE L-140, de 5 de junio de 2009). Esta Disposición, a su vez, se enmarca en un amplio conjunto de medidas que la Unión Europea ha ido adoptando para acomodar el ordenamiento europeo a los compromisos asumidos en el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (aprobado mediante la decisión 94/69/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1993, DOUE L-033, de 7 de febrero de 1994). La finalidad última de todas estas medidas consiste en lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera en un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas para el sistema climático.

Para conseguir ese objetivo, la Unión Europea y sus Estados miembros, entre ellos el Reino de España, siguen una estrategia que se desarrolla en varias líneas diferenciadas, una de las cuales es la de desarrollar técnicas que permitan capturar el dióxido de carbono emitido por las instalaciones energéticas e industriales y almacenarlo en formaciones geológicas estables. La conveniencia de reducir rápidamente el volumen de gases de efecto invernadero emitidos a la atmósfera llevó a que el Consejo Europeo, reunido en Bruselas en marzo de 2007, instara a los Estados miembros y a la Comisión a llevar a cabo un plan estratégico europeo de tecnología energética, incluida la captura y retención de dióxido de carbono en condiciones ambientalmente seguras (conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas celebrado el 8 y 9 de marzo de 2007, documento de 2 de mayo de 2007, núm. 7224/1/07). Orientación que fue desarrollada mediante la propuesta legislativa de la Comisión Europea que dio origen a la Directiva 2009/31 [documento COM (2008) 18, mencionado antes].

La captura y almacenamiento de carbono (mencionado en diversas normas con su acrónimo, CAC) es una tecnología novedosa. Consiste en captar, mediante diversos métodos, el dióxido de carbono que se desprende en los procesos de combustión industrial, especialmente en centrales de energía y otras grandes instalaciones; transformar

los gases a un estado físico, denominado hipocrítico, intermedio entre el gaseoso y el líquido; transportar ese fluido a través de tuberías específicas, o bien en barco, a un emplazamiento seguro y, una vez allí, inyectarlo o confinarlo en estructuras geológicas subterráneas que deben ser seguras y estables, donde el dióxido de carbono debería permanecer indefinidamente. La Unión Europea propugna la utilización comercial de estas tecnologías de captura, transporte y almacenamiento del carbono lo que ha quedado plasmado en la Directiva 2009/31, que busca hacer posible la explotación ecológicamente racional, segura y fiable de las actividades de captación y almacenamiento del carbono; eliminar los obstáculos no justificados para estas actividades, que se encontraban presentes en la legislación en vigor, y ofrecer incentivos adecuados para fomentarlas, en atención a las ventajas que conllevan para la reducción de los gases de efecto invernadero.

Hay que señalar, igualmente, que el texto de la Directiva de referencia concentra su regulación en la tercera fase de la tecnología que sirve para reducir la emisión de gases de efecto invernadero: el almacenamiento geológico de dióxido de carbono. Así lo muestra claramente su título y su contenido. La Ley 40/2010, que ha transpuesto la Directiva en el ordenamiento español, sigue la misma pauta, al tiempo que ha incluido modificaciones de la legislación en materia de control de la contaminación, evaluaciones ambientales o responsabilidades por daños, (disposiciones finales segunda a quinta), en la medida necesaria para que las respectivas disposiciones vigentes en esos ámbitos se apliquen a los nuevos procedimientos relativos al dióxido de carbono.

Una última precisión previa ha de añadirse a las anteriores consideraciones, que resulta relevante para el inmediato enjuiciamiento de la controversia competencial que aquí se dilucida. La Disposición final primera de la Ley 40/2010 añade un nuevo apartado cuatro al artículo 1 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas, que excluye de modo expreso del régimen general sujeto a esa última ley «la investigación o explotación de estructuras subterráneas para su utilización como almacenamiento geológico de dióxido de carbono», que, a partir de ese momento, pasa a regirse por la nueva normativa específica prevista en esta Ley. La Ley 40/2010, en palabras del preámbulo, ha venido a «abordar la transposición [de la Directiva 2009/31] a través de un proyecto de Ley ad hoc, en lugar de reformar otras normas de nuestro ordenamiento, como la Ley de minas, debido a las singulares características de la CAC». El legislador ha justificado la aprobación de un «régimen jurídico propio», para la regulación de una técnica novedosa que, con el objetivo de mitigar el cambio climático, se oriente «fundamentalmente a garantizar la seguridad para el medio ambiente y las personas». Pues bien, el establecimiento de esta regulación específica y propia ha de ser tenida en cuenta para el análisis del conflicto competencial interpuesto, porque recoge la existencia de un planteamiento singular del legislador en el tratamiento normativo de esta materia, que se aparta del régimen general establecido en la Ley 22/1973, de minas, como seguidamente se expondrá.

3. La Ley 40/2010 establece el marco jurídico para el almacenamiento geológico de dióxido de carbono ( $CO_2$ ), «en condiciones seguras para el medio ambiente, con el fin de contribuir a la lucha contra el cambio climático» (art. 1.1). La Ley declara bienes 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 que estén bajo la soberanía del Reino de España» (art. 3). Congruentemente, supedita la actividad de almacenar dióxido de carbono a la obtención de una concesión de dominio público (art. 10), cuyo régimen jurídico es objeto de los capítulos II y III de la Ley (arts. 10-17 y 18-25). También regula unos permisos de investigación, para cuando resulte necesario realizar trabajos previos con el fin de determinar la capacidad de acopio o la idoneidad de un lugar de almacenamiento determinado (arts. 8 y 9), así como el registro de lugares de almacenamiento (art. 28), la puesta a Disposición del público de toda la información relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono (art. 29, que con el anterior conforma el capítulo V) y un amplio régimen sancionador (cap. VI, que comprende los arts. 30 al 38).

En este conjunto normativo, reviste especial importancia el capítulo III, dedicado a regular el «funcionamiento, cierre y obligaciones tras el cierre» de las instalaciones de

inyección y del complejo donde se almacene el dióxido de carbono. La Ley 40/2010, que sigue en este punto las previsiones de la Directiva 2009/31 de la Unión Europea, distingue dos etapas: una primera que tiene lugar mientras esté vigente la concesión de almacenamiento; y otra posterior, que se iniciará a partir del momento en que la concesión quede extinguida. Mientras la concesión esté en vigor, la Ley impone a su titular unas normas sobre la composición de la corriente de dióxido de carbono que inyecta en el yacimiento, unos estrictos deberes de seguimiento e información sobre el lugar, así como tener previstas las medidas que deban ser adoptadas en caso de irregularidades significativas o fugas. Todo ello sometido a inspecciones periódicas y puntuales por parte de la Administración pública competente en materia de medio ambiente, es decir de las Comunidades Autónomas. Por su parte, el artículo 23 de la Ley rige el cierre de los lugares de almacenamiento: éste puede ser debido al transcurso del plazo de la concesión (cifrado por el art. 10.6 en un máximo de 50 años); a la voluntad de la empresa titular de la concesión (previo el cumplimiento de determinados requisitos legales); o como consecuencia de una resolución adoptada por la Administración, tras revocar una concesión de almacenamiento. El cierre de un lugar de almacenamiento no conlleva un cambio inmediato de su estatuto jurídico: el titular de la concesión sigue siendo responsable de gestionar las instalaciones y de cumplir los deberes correspondientes, mientras sella el lugar de almacenamiento y retira las instalaciones de inyección. La responsabilidad del concesionario no cesa hasta que se produce la transferencia de responsabilidad, que regula el artículo 24 de la Ley 40/2010.

Este precepto dispone que «se transferirán a la Administración General del Estado, a iniciativa de ésta o a petición del titular, todas las obligaciones legales relacionadas con el seguimiento y con las medidas correctoras exigibles con arreglo a esta ley», tras el cierre de un lugar de almacenamiento y una vez asegurado el cumplimiento de todas las obligaciones previstas por la Ley. Como regla general, deben transcurrir al menos veinte años desde el cierre para que la Administración asuma la responsabilidad sobre el lugar de almacenamiento. La «transferencia de responsabilidad se considerará efectiva una vez que todas las pruebas disponibles indiquen que la totalidad del CO<sub>2</sub> almacenado permanecerá completa y permanentemente confinado, y una vez que el lugar de almacenamiento haya sido sellado y se hayan retirado las instalaciones de inyección».

Seguidamente, la Ley 40/2010 dedica unos preceptos al acceso, por parte de terceros, a la red de transporte y a los lugares de almacenamiento del dióxido de carbono (arts. 26 y 27, que forman el cap. IV). El texto legal se cierra con cuatro disposiciones adicionales, dos transitorias y quince disposiciones finales. Por su parte, la Disposición final decimocuarta de la Ley 40/2010, bajo la rúbrica de «Supletoriedad», prescribe 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».

La normativa de referencia se completa con la Disposición transitoria primera, que regula la acomodación al régimen de la Ley 40/2010 de las autorizaciones obtenidas para el reconocimiento de estructuras subterráneas o para el almacenamiento de dióxido de carbono «con arreglo a la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley».

4. Una vez examinados el contenido y finalidad de la Ley 40/2010 objeto de impugnación, podemos proceder a encuadrarla en el orden constitucional de competencias. Es doctrina constitucional que «cuando inevitablemente las muchas actuaciones de los poderes públicos concernidos inciden al mismo tiempo en dos o más ámbitos categoriales diversos es preciso determinar siempre la categoría genérica, de entre las referidas en la Constitución y los Estatutos, a la que primordialmente se reconducen las competencias controvertidas, puesto que es ésta la que fundamentalmente proporciona el criterio para la delimitación competencial, sin perjuicio de que, en su caso, la incidencia de la actividad considerada en otros ámbitos obligue a corregir la conclusión inicial para tomar en

consideración títulos competenciales distintos» (SSTC 80/1985, de 4 de julio, FJ 1; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 3, y 14/2004, de 13 de febrero, FJ 5. En el mismo sentido, STC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 5).

Cuando las instituciones generales del Estado disponen de competencias para adoptar legislación básica en varias materias, como es el caso de ahora, no resulta irrelevante determinar la categoría específica, de entre las varias en liza, «a la que primordialmente se re conducen las competencias controvertidas» (SSTC 80/1985, de 4 de julio, FJ 1; 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3). El alcance de las exigencias impuestas al legislador básico puede ser diferente «en función del subsector» de que se trate (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60, y 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3).

También, es doctrina constante que, para decidir si la controversia debe encuadrarse en uno u otro de los números del art. 149, apartado 1, CE, que detallan las competencias exclusivas del Estado, la cobertura competencial enunciada por la Ley enjuiciada o la propuesta por las partes durante el proceso constitucional son meramente indicativas y no resultan vinculantes para este Tribunal. Las competencias son «indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las Comunidades Autónomas»; y este Tribunal tiene el deber de velar de oficio por el respeto a la Constitución en los procesos sometidos a su jurisdicción por las partes legitimadas para ello [arts. 27.1 y 39 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)]. De ahí se desprende que los títulos competenciales «operan ope Constitutionis, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas» o de que éstos incurran en una eventual «selección errónea del título que, por otra parte, en modo alguno puede vincular a este Tribunal» [SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 4; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4 a), y 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 7]. También se desprende que «el orden de competencias y la definición de las que, en cada caso, se ejerzan, no pueden quedar a merced de las alegaciones de las partes, sino que deben ser determinadas en atención a los criterios objetivos que sobre cada materia establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las Leyes a las que éstos y aquélla remitan» (SSTC 69/1988, de 19 de abril, FJ 2, y 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 3).

Finalmente, es asimismo doctrina consolidada que la interpretación de los preceptos constitucionales ha de hacerse de modo sistemático, esto es, teniendo siempre en cuenta el contenido íntegro de la Norma fundamental y que la de los preceptos estatutarios ha de hacerse siempre, como la del resto del ordenamiento jurídico, de conformidad con la Constitución (SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 1; 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2, y 5/2012, de 17 de enero, FJ 5). Igualmente, que «para llegar a una calificación competencial correcta» hay que atender, tanto al «sentido o finalidad de los varios títulos competenciales», como al «carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido», delimitando así la regla competencial aplicable al caso (SSTC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 3; 236/2012, de 13 de diciembre, FJ 3, y 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3).

5. Atendidos el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones que conforman la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, debemos concluir que el título competencial preferente para resolver la controversia competencial trataba en este proceso constitucional es el referido a la materia de minas. En ella, las instituciones generales del Estado tienen reservada competencia sobre las bases del régimen minero (art. 149.1.25 CE); mientras que la Comunidad Autónoma de Aragón ostenta competencia sobre el desarrollo legislativo y la ejecución de la normativa básica que establezca el Estado por medio de disposiciones con rango de ley (art. 75.2 EAaR).

En efecto, la Ley 40/2010 centra su regulación, como vimos en el anterior fundamento jurídico cuarto, en el almacenamiento del dióxido de carbono. Dicho almacenamiento ha de ser llevado a cabo en el subsuelo, ya sea terrestre o marino: pues las estructuras subterráneas sujetas a la Ley son las situadas en España, «incluyendo su mar territorial, su zona económica exclusiva y su plataforma continental» (art. 2.1 y Disposición adicional tercera). La finalidad del almacenamiento del flujo de dióxido de carbono consiste en «su confinamiento permanente, en condiciones seguras para el medio ambiente, de manera

que se eviten y, cuando no sea posible, se reduzcan al máximo, los efectos negativos o riesgos que pudiera tener dicho almacenamiento, sobre el medio ambiente y la salud humana» (art. 1.2). Con esa finalidad, la Ley 40/2010 establece un régimen jurídico de larga duración: concesiones del dominio público subterráneo de treinta años, prorrogables hasta un total máximo de cincuenta años; cierre de los lugares de almacenamiento una vez transcurridos, al menos, veinte años; y transferencia de responsabilidad del titular de la concesión a la Administración pública que, a partir de ese momento, ha de garantizar la seguridad del almacenamiento por un período de tiempo indefinido. Esa transferencia de responsabilidad es una de las vigas maestras de la regulación establecida por la Directiva 2009/31, en su afán por ofrecer un marco jurídico estable al desarrollo de la nueva tecnología de captación y almacenamiento del dióxido de carbono y de incentivar a las empresas a desarrollarla y asumirla.

El régimen jurídico establecido por la Ley 40/2010 precisa y desarrolla las normas generales de minería que rigen en España a la nueva tecnología que promueve la Unión Europea para almacenar en el subsuelo el dióxido de carbono captado del funcionamiento de las grandes industrias. Su contenido es de un elevado detalle técnico, como lo demuestra, entre otras circunstancias, el conjunto de las definiciones contenidas en el art. 4 de la Ley o en sus anexos, que pormenorizan los criterios de caracterización y de evaluación del complejo de almacenamiento potencial y de la zona circundante indicados en el art. 10, apartado 2, de la Ley y los criterios para el establecimiento y actualización del plan de seguimiento contemplado en su artículo 19.2, así como para el seguimiento posterior al cierre de las instalaciones.

Se trata de normas sustantivas sobre el régimen de uso de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos que forman el demanio minero, donde resulta determinante la aplicación de la técnica minera en los trabajos sujetos a la Ley, que deben ejecutarse mediante labores subterráneas o que requieren el empleo de cualquier clase de maquinaria. Lo cual debe llevar a su encuadramiento en la materia de minas, siguiendo los criterios declarados en las Sentencias sobre almacenamiento de residuos nucleares en Aragón (STC 14/2004, de 12 de febrero, FFJ 9 y 10), sobre los residuos de las industrias extractivas (STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3) y sobre la declaración de todo el territorio balear como no registrable (STC 235/2015, de 5 de noviembre, FJ 3).

En definitiva, aunque no pueda desconocerse que podrían incardinarse en la materia de «medio ambiente» aquellos aspectos del régimen jurídico de la actividad de almacenamiento de dióxido de carbono que tengan como finalidad directa la protección del entorno, en razón a la peligrosidad potencial de aquella, sin embargo, la norma impugnada atiende fundamentalmente a aquella dimensión vinculada con la gestión y emplazamiento de los yacimientos y demás estructuras subterráneas en los que se inyecta el dióxido de carbono, pues lo que hace la Ley 40/2010 es detallar la normativa sobre uso de las estructuras subterráneas que «por sus características permita retener naturalmente y en profundidad cualquier producto o residuo que en él se vierta o inyecte» [art. 3.1 B) de la Ley de minas de 1973 y art. 5.1 del Reglamento general de la minería, aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto], lo que justifica el encuadramiento competencial realizado.

Por el contrario, resulta irrelevante para el reparto de competencias el mero dato de que los lugares de almacenamiento sean bienes de dominio público (pues, como vimos en el fundamento jurídico 5, la Ley 40/2010 mantiene el carácter demanial, establecido por la legislación preconstitucional, de las estructuras subterráneas que por sus características permiten retener naturalmente y en profundidad cualquier producto o residuo que en él se vierta o inyecte). En efecto, es doctrina constitucional que «la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial», pues «la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad» (SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14, y 103/1989, de 8 de junio, FJ 6). Todo ello sin perjuicio de que la titularidad del dominio público estatal (art. 132.2 CE), «si bien no se traduce en ningún título competencial concreto, permite al Estado establecer el régimen jurídico de todos los

bienes que lo integran y adoptar las normas generales necesarias para garantizar su protección» [SSTC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1 c); 40/1998, de 19 de febrero, FJ 29, y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7], aspectos estos últimos que no son relevantes en este proceso constitucional.

6. La conclusión de que el título competencial preferente para enjuiciar el encaje constitucional de la Ley 40/2010 en el orden constitucional de competencias es el concerniente a la materia régimen minero (núm. 25 del art. 149.1 CE) no se ve contradicho por otras consideraciones.

Es cierto que la Unión Europea ha dictado la Directiva 2009/31 en virtud de su competencia sobre el medio ambiente [art. 175.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión de Ámsterdam; en la actualidad, art. 192.1 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), versión de Lisboa] que, como es sabido, es una competencia compartida entre la Unión y sus Estados miembros [art. 4.2 e) TFUE]. Sin embargo, como hemos sostenido desde la Sentencia relativa al comercio comunitario de carnes frescas (STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2), son «las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas», pues «el Derecho comunitario no es en sí mismo canon o parámetro directo de constitucionalidad en los procesos constitucionales» [SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 4; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 12, y 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 b)]. Las normas del Derecho de la Unión Europea, originario o derivado, carecen «de rango y fuerza constitucionales» [SSTC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3 a), y 232/2015, de 5 de noviembre, FJ 4] y el orden competencial establecido por la Constitución «no resulta alterado ni por el ingreso de España en la Comunidad Europea ni por la promulgación de normas comunitarias» (SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 1, y 96/2002, de 25 de abril, FJ 10).

Por consiguiente, el mero dato de que la Directiva europea que ha sido traspuesta en el ordenamiento español por la Ley impugnada fluya de la competencia de la Unión sobre el medio ambiente no significa, sin más, que la norma española que la traspone deba encuadrarse en un título competencial similar. Por añadidura, existen evidentes diferencias entre el orden de competencias establecido por el artículo 149 y concordantes de la Constitución española y el orden de competencias establecido por los artículos 4 y 5 del Tratado de la Unión Europea y los artículos 2 a 6 de su Tratado de funcionamiento (versión Lisboa, «Diario Oficial de la Unión Europea» C-202, de 7 de junio de 2016). La Unión Europea carece de competencia en materia de régimen minero o de ordenación general de la economía (núms. 25 y 13 del art. 149.1 CE), que son dos de los títulos competenciales del Estado que han sido sometidos a debate en este proceso constitucional. Y la competencia de la Unión Europea en materia de medio ambiente [arts. 4.2 e) y 191, 192 y 193 TFUE] es distinta, en su alcance y contenido, a la competencia en materia de medio ambiente que la Constitución reserva al Estado mediante su art. 149.1.23, como puede apreciarse leyendo los respectivos preceptos y su aplicación jurisprudencial (por ejemplo, con el cotejo de las SSTJ Comisión contra Consejo –protección penal del medio ambiente, de 13 de septiembre de 2005, C-176/03; Comisión c. Consejo –vertidos en el mar, de 23 de octubre de 2007, C-440/05; Comisión c. Parlamento y Consejo –traslado de residuos, de 8 de septiembre de 2009, C-411/06, con las SSTC 102/1995, de 26 de junio; 13/1998, de 22 de enero; 120/1998, de 15 de junio, y 161/2014, de 7 de octubre). Por lo que el fundamento competencial o «base jurídica» de la Directiva 2009/31 de la Unión Europea no predetermina, en modo alguno, el fundamento constitucional de la Ley 40/2010 de las Cortes Generales.

7. Tampoco es determinante que la finalidad última de la técnica de captación y almacenamiento de dióxido de carbono consista en luchar contra el cambio climático, reduciendo la emisión a la atmósfera de gases de efecto invernadero. Esta ambiciosa finalidad es de carácter transversal y se busca, por ende, a través de un amplio conjunto de medidas. Aunque todas ellas se encuentran unidas por un objetivo último, consistente en evitar que las actividades humanas perjudiquen de modo irreversible el clima de nuestro planeta, cada una de ellas se despliega en campos distintos con finalidades diversas,

tendentes a fomentar las energías renovables, promover una mayor eficacia energética o reducir la emisión de gases contaminantes en plantas industriales y energéticas, vehículos de motor o los edificios. Medidas de lucha contra el cambio climático que la Constitución española y los Estatutos de Autonomía pueden haber repartido entre las instituciones generales y autonómicas del Estado de forma diferenciada, pues atañen a materias tales como industria, energía, transportes y circulación de vehículos a motor, vivienda, etc., además de la protección del medio ambiente en sentido estricto.

Incluso, dentro del conjunto de técnicas que hacen posible la captación, fluidificación, transporte y almacenamiento del carbono, la Unión Europea ha adoptado distintas disposiciones legislativas, que atañen a sectores jurídicos diversos: así, en materia de industria, energía, uso del subsuelo y protección del medio ambiente y la salud humana, sectores éstos que, en Derecho español, son materias sujetas a distintas reglas de reparto competencial, a tenor del art. 149 CE.

Como hace notar nuestra jurisprudencia, las cuestiones atinentes al medio ambiente presentan un carácter complejo y multidisciplinar, que afectan a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 5), «lo que provoca la consiguiente complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3). Ello se traduce en la transversalidad de las competencias sobre el medio ambiente en su configuración constitucional, en cuanto que, como se señala en las SSTC 102/1995, FJ 3; y 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 6, incide en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de distribución de competencias. Por esa razón, lo ambiental es un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales con incidencia sobre los diversos recursos naturales (SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 6, y 13/1998, de 22 de enero, FJ 7), pero tal circunstancia «no puede suponer, sin embargo, una incidencia tal del título relativo al medio ambiente –tanto del estatal como de los autonómicos– sobre otros con los que converge o concurre debido a su transversalidad», que haga disminuir o incluso anular la vigencia y eficacia de otros títulos competenciales; «ello produciría, al socaire de la protección del medio ambiente insita en el conjunto de las políticas públicas, la merma en el ejercicio de otras competencias atribuidas al Estado y a las Comunidades Autónomas en virtud de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía» (STC 161/2014, de 7 de octubre, FJ 4). Así, hemos afirmado que «en todos aquellos casos en los que la titularidad competencial se establece por referencia a una ‘política’ (v. gr.: protección del medio ambiente, protección del usuario, etc.), y no por sectores concretos del ordenamiento o de la actividad pública, tal competencia no puede ser entendida en términos tales que la sola incardinación del fin perseguido por la norma (o por el acto concreto) en tal política permita desconocer la competencia que a otras instancias corresponde si la misma norma o acto son contemplados desde otras perspectivas» [STC 149/1991, de 4 de mayo, FJ 1 b]. En el mismo sentido, SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30, y 161/2014, de 7 de octubre, FJ 4].

Por ese motivo, la jurisprudencia constitucional ha hecho hincapié en que, dentro de la competencia de protección ambiental, han de encuadrarse exclusivamente aquellas actividades encaminadas directamente a la preservación, conservación o mejora de los recursos naturales, «habida cuenta de que éstos son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía han deslindado diferentes títulos competenciales (por todas, SSTC 144/1985, de 25 de octubre, FJ 2; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 13; 243/1993, de 15 de julio, FJ 3; 102/1995, FJ 3; y 40/1998, de 19 de febrero, FJ 29)» (STC 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 6). Dijimos en la STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 8, en el examen del instrumento de la evaluación de impacto ambiental, que el reparto competencial en materia de medio ambiente «solo resulta determinante respecto a aquellas intervenciones administrativas cuya razón de ser consiste en la protección del medio ambiente: es decir, cuando el acto administrativo tiene como finalidad y efecto la preservación y la restauración del ambiente afectado por la actividad intervenida, como es el caso de la autorización de actividades calificadas. Pero cuando la Administración General del Estado ejerce sus competencias exclusivas en distintos ámbitos materiales, como son administración de

justicia, aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, instalaciones eléctricas, obras públicas de interés general, minas y energía, patrimonio cultural y seguridad pública, hay que atenerse a la distribución de competencias que efectúan los Estatutos de Autonomía en el marco del art. 149 CE (y, singularmente, de los números 4, 20, 21, 22, 24, 25, 28 y 29 del apartado 1 de ese art. 149)».

Ciertamente, las competencias en materia de medio ambiente pueden condicionar el ejercicio de otras actuaciones con incidencia territorial, pero no pueden invadir el ámbito reservado a las competencias en virtud de las cuales se desarrollan. En sentido inverso, aun en esos supuestos en los que se otorga carácter preferente a la competencia sectorial que ejerce el Estado, debe utilizarla en todo caso sin menoscabar los ámbitos de otras competencias; de modo que lo haga sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, «atendiendo los puntos de vista de ésta (SSTC 56/1986, de 13 de mayo; 103/1989, de 8 de junio; 149/1991, de 4 de julio, y 102/1995, de 26 de junio), y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías» (SSTC 13/1998, de 22 de enero, FJ 9, y 101/2006, de 30 de marzo, FJ 4). Este deber se ha formulado inicialmente con especial energía en un caso de concurrencia competencial sobre actividades extractivas para proteger el medio ambiente (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 8).

Por consiguiente, las competencias sobre medio ambiente entrarían en juego si los emplazamientos previstos para un lugar de almacenamiento de dióxido de carbono afectaran a una zona protegida por razones medioambientales, en los términos que ha analizado la jurisprudencia constitucional (SSTC 56/1986, de 13 de mayo; 46/2007, de 1 de marzo; 82/2012, de 21 de abril; 154/2014, de 25 de septiembre, y 192/2014, de 20 de noviembre), situación que no resulta relevante para resolver el objeto de este proceso. También, entran en juego en lo relativo a la protección medioambiental de los lugares de almacenamiento del dióxido de carbono, que han sido tenidos en cuenta por el legislador estatal (en los arts. 18-23 de la Ley 40/2010, como vimos en el fundamento jurídico 6) en términos que no han sido discutidos en el presente proceso constitucional.

8. Que el título competencial específico y preferente para enjuiciar el encaje constitucional de la Ley 40/2010 sea el concerniente a la materia «régimen minero» (núm. 25 del art. 149.1 CE) solo aparentemente entra en contradicción con lo declarado por la propia Ley 40/2010, en su Disposición final undécima: dicha Disposición enumera nueve artículos como producto del ejercicio de la competencia estatal en materia de minas, otros siete artículos producto de la competencia de ordenación de la economía y califica al resto de sus preceptos como legislación básica de protección del medio ambiente. Sin embargo, si de este conjunto residual de preceptos en materia de medio ambiente (que suman 21) se deducen los de carácter general (los arts. 1, 2, 4 y 5); el régimen sancionador (los arts. 30-38), que son preceptos instrumentales de la competencia sustantiva ejercida (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 168/1993, de 27 de mayo, FJ 8; 124/2003, de 19 de junio, FJ 8, y 218/2013, de 19 de diciembre, FJ 5); y, por igual motivo, las normas sobre registro y publicidad (arts. 28 y 29; SSTC 32/1983, de 28 de abril; 157/1985, de 15 de noviembre, FJ 4, y 11/2015, de 5 de febrero, FJ 6), sólo quedan siete artículos derivados del ejercicio del título competencial sobre el medio ambiente. El contenido de estos artículos, que la Ley 40/2010 declara fruto de la competencia del Estado para proteger el medio ambiente, son tan solo los relativos a la garantía financiera que debe presentar el solicitante de una concesión (art. 12) y los requisitos y obligaciones de funcionamiento de los almacenes de dióxido de carbono (arts. 18 a 23). Preceptos estos últimos cuyo cumplimiento la misma Ley 40/2010 dispone que se encuentra sometido a la supervisión medioambiental de las Comunidades Autónomas. Y ninguno de los preceptos mencionados ha dado lugar a una impugnación específica por parte de la Comunidad Autónoma recurrente.

En segundo lugar, los mandatos que la propia Ley 40/2010, en su Disposición final undécima, adscribe a la competencia estatal en materia de minas son los que contienen las normas determinantes del régimen jurídico de la Ley y son los que introducen las principales modulaciones a la normativa europea en el momento de transcribirla a nuestro Derecho interno. En efecto, se trata de regular un nuevo uso de los terrenos subterráneos, sujetos secularmente en España a un régimen de Derecho público como dominio del

Estado, que ya venía sometido en términos genéricos a intervención en la Ley de minas de 1973. Lo que hace la Ley 40/2010 es detallar la normativa sobre uso de las estructuras subterráneas que «por sus características permita retener naturalmente y en profundidad cualquier producto o residuo que en él se vierta o inyecte» [art. 3.1 B) de la Ley de minas de 1973 y art. 5.1 del Reglamento general de la minería de 1978] para su uso como almacén de dióxido de carbono, previamente capturado en grandes instalaciones de energía y otras industrias contaminantes, en virtud de la nueva tecnología impulsada por la Unión Europea.

Todas estas razones confirman que la competencia principal que debe regir la controversia competencial sometida a nuestra jurisdicción debe ser la que reparte el régimen minero entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, en virtud del número 25 del art. 149.1 CE y los correlativos preceptos de cada Estatuto de Autonomía. Todo ello sin perjuicio, como es natural, de que «la incidencia de la actividad considerada en otros ámbitos obligue a corregir la conclusión inicial para tomar en consideración títulos competenciales distintos», si fuera preciso (SSTC 80/1985, de 4 de julio, FJ 1; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 3, y 14/2004, de 13 de febrero, FJ 5, como vimos en el FJ 7).

9. Entrando ya a analizar las distintas impugnaciones que el Gobierno de Aragón dirige en su demanda contra los preceptos de la Ley 40/2010 que otorgan competencia a los Ministerios de la Administración General del Estado, resulta evidente que la principal es la que atañe a la concesión de almacenamiento. En efecto, a tenor del art. 10.1 de la Ley 40/2010: «El almacenamiento de CO<sub>2</sub> requerirá la obtención de una concesión otorgada con arreglo a este capítulo. Las concesiones de almacenamiento conferirán a su titular el derecho en exclusiva a almacenar CO<sub>2</sub> en el lugar de almacenamiento». La Comunidad Autónoma sostiene que es ella y no el Estado, la que debería otorgar dichas concesiones del dominio público minero, lo que le lleva a sostener la inconstitucionalidad del art. 11.1 de la Ley («Compete al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, previo informe del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino el otorgamiento de las concesiones de almacenamiento») y, por consiguiente, la de una larga lista de atribuciones asociada a esta potestad esencial: la aprobación de las condiciones de la concesión (art. 13), así como sus modificaciones o el cambio de su titular (arts. 11.3, 15.1 y 16); la revisión del otorgamiento de las concesiones o de sus condiciones (art. 15.1 y 2) y la prórroga de su duración (art. 10.6); la revocación de la concesión (art. 15.3); el cierre del lugar de almacenamiento (arts. 15 y 23.1); la decisión sobre la concurrencia de derechos (arts. 6 y 10.4); la comprobación de la solvencia técnica y financiera de las empresas (art. 10.3); la declaración de la utilidad pública para la expropiación forzosa de los terrenos necesarios (art. 10.7); la recepción de los planes de seguimiento y de gestión posterior al cierre (arts. 19.2 y 3, y 23.2 y 3); el acceso a las redes de transporte, las medidas de mejora y la resolución de conflictos (arts. 26 y 27); o la adaptación de los permisos anteriores a la Ley (Disposición transitoria primera). Conjunto de atribuciones que se ven sistematizadas en el art. 5 de la Ley, donde se enumeran las distintas competencias que los correspondientes artículos de la Ley asignan a los ministerios de la Administración estatal y las funciones que la Ley entiende que corresponden a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

En esencia, la Comunidad aragonesa sostiene que deberían corresponderle a ella todas las facultades administrativas relativas a la concesión de almacenamiento del dióxido de carbono, pues ella es la competente para la ejecución de las bases del régimen minero establecidas por el Estado (art. 75.2 EAAr). Las Comunidades Autónomas han venido gestionando pacíficamente las concesiones de explotación de los recursos de la sección B), en virtud de la Ley de minas de 1973, que han venido incluyendo las estructuras subterráneas. Y así deberían seguir haciéndolo, sostiene la demanda iniciadora de este proceso, aunque la Ley 40/2010 haya introducido un régimen especial en la normativa minera para aquellas estructuras subterráneas que sean utilizadas como almacenamiento geológico de dióxido de carbono, a tenor del nuevo art. 1.4 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas, introducido por la Disposición final 1 de la Ley 40/2010.

10. Esta tesis central de la demanda no puede ser aceptada. Es cierto que la «previsión de que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan compartir un ámbito material determinado en el ejercicio de diferentes potestades y funciones es una de las características típicas del modelo territorial del Estado autonómico. El concurso de dichas potestades y funciones sobre una misma materia se ordena en la Constitución, en términos de principio, bien atribuyendo al Estado central la competencia legislativa y permitiendo la atribución a las Comunidades Autónomas de las competencias de ejecución, bien confiando al primero el establecimiento de normas legales básicas y haciendo posible que las Comunidades Autónomas desarrollen legislativamente dichas bases y sean titulares de las correspondientes potestades de reglamentación y ejecución de la legalidad desarrollada». En relación con este último patrón de reparto de competencias, el concepto constitucional de las bases estatales incluye, desde luego, la fijación por las instituciones generales de Estado de los «principios o mínimo común normativo» de una materia en normas con rango de ley; contenido éste que es el que «mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada» (por todas, SSTS 69/1988, de 19 de abril, FJ 5, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 60). Sin embargo, es doctrina constitucional que «también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTS 50/1999, de 6 de abril y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente)». Y ello, no como pura excepción al criterio de las bases estatales con un contenido principal o de mínimo normativo y formalizadas mediante ley, sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada (por todas, STC 31/2010, FJ 60).

La tesis de que la investigación y explotación de las estructuras subterráneas, con la finalidad de almacenar dióxido de carbono, debe atenerse literalmente a la regla general que es propia del reparto competencial propio de las bases, en virtud de la cual corresponde al Estado fijar un mínimo común denominador normativo y a la Comunidad Autónoma su íntegro desarrollo y ejecución, es una tesis que ignora o hace abstracción de algunos de los rasgos esenciales de la normativa específica que ha introducido la Ley 40/2010, que justifican que esta variedad de uso del dominio público minero consistente en almacenar dióxido de carbono en el subsuelo no quede ya sometida a las normas comunes de la legislación minera, enunciadas por la Ley de minas de 1973, sino a un cuerpo normativo especial, en el que se ha querido explícitamente establecer un régimen específico.

Así, como hemos visto en fundamentos jurídicos anteriores, la Ley 40/2010 establece un marco regulador específico para una tecnología novedosa, que se encuentra en proceso de experimentación y desarrollo y que ofrece indudables ventajas en la lucha contra el cambio climático y, al mismo tiempo, indudables riesgos para la salud y el medio natural. En su afán por impulsar el desarrollo de esta nueva tecnología, la Directiva 2009/31 de la Unión Europea ha introducido un conjunto de reglas, de entre las cuales destaca aquella que considera que los Estados miembros tienen competencia para decidir las zonas en las que podrán situarse los emplazamientos de almacenamiento; potestad que «incluye el derecho de los Estados miembros a no permitir almacenamiento alguno en partes de su territorio o en la totalidad del mismo» (art. 4.1 de la Directiva 2009/31). A diferencia de otros Estados miembros, el Reino de España ha optado, dentro del margen de libre configuración legislativa que le corresponde, por no establecer prohibiciones de carácter general o zonal en las disposiciones legales, sino de apreciar la posibilidad de autorizar o denegar el uso del territorio español atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto y en función de los estudios que toda empresa interesada deba llevar a cabo (arts. 10.1 y 11.5 de la Ley 40/2010).

Igualmente, señala que uno de los ejes centrales del régimen establecido por la Directiva 2009/31 y plasmado en nuestro Derecho por la Ley 40/2010 consiste en prever que, cuando la concesión del dominio minero se extinga, los Estados miembros deben

asumir directamente la responsabilidad derivada del almacenamiento del dióxido de carbono de manera indefinida. Esa transferencia de responsabilidad, regida por el art. 24 de la Ley 40/2010 (como vimos en el fundamento jurídico 6), no impugnado por la demanda de constitucionalidad, hace recaer la responsabilidad por cualquier fuga o daño que pudiera producirse en los lugares de almacenamiento del dióxido de carbono, una vez extinguida la concesión demanial y vencido el plazo de transición posterior, y por un plazo indefinido, directamente sobre el Estado.

La normativa básica estatal ha optado por un modelo de gestión centralizada de las concesiones de almacenamiento y no por un modelo de gestión autonómica. Este modelo se justifica en el hecho de que las concesiones de almacenamiento, que confieren a sus titulares el derecho en exclusiva a almacenar CO<sub>2</sub> en un concreto lugar, no constituyen sino la última fase de un proceso más complejo que se pretende promover a través de la implantación de la nueva tecnología regulada, pues, si bien es cierto que la ley impugnada se limita a regular la actividad de almacenamiento geológico de dióxido de carbono y sólo contiene previsiones puntuales en relación con la captura y el transporte de aquel, también lo es que, para tener una visión completa de la nueva tecnología que se pretende desarrollar, es indispensable tomar en consideración la interconexión que se debe producir entre los lugares de almacenamiento, las redes de transporte y las instalaciones de captura. Redes de transporte e instalaciones de captura que pueden tener una clara dimensión supraterritorial, e incluso supranacional, pues recordemos que la Directiva 2009/31 de la Unión Europea reconoce a los Estados miembros el derecho a no permitir almacenamiento alguno en partes de su territorio o en la totalidad del mismo (art. 4.1 de la Directiva 2009/31), no quedando, sin embargo, por ello excluidos tales Estados de la posibilidad de utilizar los lugares de almacenamiento de otro Estado que sí los permita.

La evidente dimensión supraterritorial del fenómeno regulado se refleja, igualmente, en el Preámbulo de la norma impugnada en el que se destaca cómo el establecimiento de grandes instalaciones de combustión –grandes centrales térmicas– de competencia estatal vendrá íntimamente asociado a la obtención de concesiones de almacenamiento.

En la línea referida, este Tribunal, en relación con la ordenación del sector de la energía nuclear y radioactiva, tuvo ya la oportunidad de afirmar la constitucionalidad de aquella normativa básica estatal que había optado por un sistema abierto a todo el territorio nacional y no por un modelo de gestión autonómica de los residuos radioactivos, pues en aquella ocasión consideramos que «corresponde al legislador básico, en razón a las características estructurales de que se pretenda dotar al sector de la energía nuclear, decidir si los residuos generados en una Comunidad Autónoma han de ser necesariamente almacenados en la misma Comunidad, o si, por el contrario, resulta más adecuado distribuir estratégicamente los centros de producción y los almacenes de residuos de esta modalidad de energía, teniendo como referencia el conjunto del territorio nacional, según las pautas que se estimen convenientes» [STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 13].

11. Por lo tanto, estas opciones legislativas, que son sin duda legítimas, porque atienden a la necesidad de establecer un tratamiento unitario frente a los riesgos asociados para la seguridad colectiva, que, al momento presente, representa la aplicación de una tecnología novedosa que permite la captura y almacenamiento del dióxido de carbono, nos sitúan de lleno en aquella situación en que «la preservación de un tratamiento uniforme reclama el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo». Por lo que, en este caso, «se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable» para asegurar «la unidad de tratamiento» (SSTC 57/1983, de 28 de junio, FJ 7; 96/1984, de 19 de octubre, FJ 3; 144/1985, de 25 de octubre, FJ 4, y 182/2013, de 23 de octubre, FJ 4). Pues «lo básico puede tener mayor o menor intensidad dependiendo del ámbito material sobre el que recaiga y así lo afirmamos en la STC 222/2006, de 6 de julio, FJ 3, a cuyo tenor [e]ste Tribunal ha empleado un concepto de bases que en modo alguno se concreta en el empleo de una técnica uniforme en todos los sectores del Ordenamiento, sino que presupone fórmulas de intensidad y extensión variables en función de las características del ámbito concretamente afectado. Así, hemos reconocido modalidades muy diferentes de lo básico, desde la posibilidad de que el legislador estatal, excepcionalmente ocupe, prácticamente,

toda la función normativa al determinar las bases de determinadas submaterias, hasta la legitimidad constitucional de algunos actos administrativos de carácter eminentemente ejecutivo por parte de la Administración General del Estado, así como el empleo de otras modalidades muy diversas (topes máximos, niveles mínimos tramos, e, incluso, bases diferenciadas por territorios, etc.)'» (STC 24/2013, de 31 de enero, FJ 4).

Estas razones hacen decaer la impugnación principal que la Comunidad Autónoma dirige contra la Ley 40/2010. Que las Cortes Generales, en el actual estado de evolución del Derecho de la Unión Europea, hayan asignado a la Administración General del Estado la atribución de conceder, o de no hacerlo, el derecho al uso exclusivo de determinados lugares del dominio público minero para el almacenamiento de dióxido de carbono no extralimita la competencia estatal sobre las bases del régimen minero (número 25 del art. 149.1 CE). Por consiguiente, no puede estimarse el recurso en lo tocante al esencial art. 11.1 de la Ley 40/2010 ni, por ende, en lo relativo a todas las demás facultades inherentes a la potestad de otorgamiento de la concesión, lo que lleva, asimismo, a sostener la constitucionalidad de los correspondientes incisos del artículo 5 de la Ley, que se limitan a sistematizar las atribuciones que distintos preceptos de la Ley asignan a la Administración General del Estado en relación con las concesiones demaniales sobre los lugares de almacenamiento del dióxido de carbono.

12. La conclusión alcanzada impide apreciar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados en la demanda presentada por el Gobierno de Aragón. Por consiguiente, carece de sentido entrar a examinar los restantes títulos competenciales aducidos por una y otra parte en este proceso constitucional si bien no hay que dejar de señalar que es jurisprudencia constitucional que el art. 149.1.13 CE debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico (SSTC 164/2001, de 11 de julio, FJ 9, y 33/2014, de 27 de febrero, FJ 7), como es en este caso el relativo a la materia minera, siguiendo el criterio de la preferencia del título competencial especial sobre el general (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 2; 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 6, y 148/2011, de 28 de septiembre, FFJJ 3 y 6) y el principio de cautela en la interpretación del orden constitucional de competencias, pues no toda norma o medida con incidencia económica puede encontrar cobertura en el número 13 del art. 149.1 CE si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (entre otras, SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3, y 95/2001, de 5 de abril, FJ 3), so pena de vaciar de contenido una materia y un título competencial más específico (SSTC 95/2002, de 25 de abril, FJ 7; 45/2001, de 15 de febrero, FJ 8, y 77/2004, de 29 de abril, FJ 4). Sin que de la invocación del interés general que deben promover las instituciones generales del Estado pueda resultar otra cosa, por cuanto dicho interés general se ha de materializar a través del orden competencial establecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas (SSTC 124/2003, de 19 de junio, FJ 6; 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4, y 33/2014, de 27 de febrero, FJ 7).

En particular, para dar respuesta a la impugnación del Gobierno de Aragón, conviene subrayar que la competencia del Estado sobre los permisos de investigación que tengan ámbito territorial supracomunitario (arts. 5, 8 y 9 de la Ley 40/2010) se justifica en el hecho de que excede el territorio de una comunidad autónoma y se trata de una actividad pública no susceptible de fraccionamiento, en cuanto que se ejerce sobre una estructura geológica que se extiende por el territorio de varias Comunidades Autónomas y que exige un estudio de conjunto. Así, tal como alega el Abogado del Estado, la actuación no puede llevarse a efecto mediante mecanismos de cooperación y coordinación, pues requiere un grado de homogeneidad que sólo puede garantizar su atribución al Estado. La competencia del Estado sobre la adaptación de autorizaciones preexistentes para el reconocimiento de estructuras subterráneas, con el fin de utilizarlas como almacén de dióxido de carbono (Disposición transitoria primera) supone la competencia para determinar la capacidad de almacenamiento o la idoneidad de un lugar de almacenamiento determinado, así como para autorizar la adaptación de títulos obtenidos antes de la entrada en vigor de la Ley 40/2010 a las previsiones introducidas por ésta, pues son meras atribuciones instrumentales de la competencia principal y que sólo cobran sentido en función de la

potestad para conceder el uso del subsuelo para el almacenamiento de carbono. Lo mismo cabe decir de las potestades relativas a la garantía del acceso de los usuarios potenciales a las redes de transporte y a los lugares de almacenamiento (artículos 5, 26 y 27), pues carecería de sentido otorgar concesiones para almacenar dióxido de carbono si los yacimientos autorizados no pudieran recibir los flujos que deben ser inyectados en el subsuelo, flujos que proceden de las centrales de energía y otras grandes instalaciones donde se capta el carbono para evitar su dispersión en la atmósfera y que no se encuentran situados necesariamente junto a los lugares en que deben ser depositados. La finalidad de los artículos 26 y 27 de la Ley 40/2010 consiste en asegurar que todas las industrias que capten y transformen el dióxido de carbono producido en sus instalaciones tengan acceso a los lugares de almacenamiento en términos transparentes y no discriminatorios, lo que permite apreciar que las competencias de ejecución previstas en esos preceptos están estrechamente vinculadas al mantenimiento y efectividad de las normas de carácter básico establecidas por la Ley. De donde se desprende la constitucionalidad de atribuir dichas facultades a un departamento de la Administración General del Estado, de modo similar a como hemos juzgado en supuestos análogos (SSTC 72/2014, de 8 de mayo, FJ 10, y 32/2016, de 18 de febrero, FJ 10).

13. Es igualmente constitucional que la Ley 40/2010 atribuya a la Administración estatal la facultad de resolver los conflictos que pudieran suscitarse por la concurrencia de derechos al coincidir en una misma área geográfica autorizaciones, permisos o concesiones relativos al almacenamiento de dióxido de carbono y a otras sustancias minerales y demás recursos geológicos (arts. 5 y 6 de la Ley 40/2010). Nuestra jurisprudencia siempre ha mantenido que, en el caso de confluencia de competencias estatales y autonómicas sobre un mismo espacio físico, es necesario que se produzca una colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones públicas involucradas, pues no en vano el principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías. Depende en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía; pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etcétera (SSTC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 7; 40/1998, de 18 de febrero, FJ 30; 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7, y 20/2016, de 4 de febrero, FJ 2).

Desde este prisma debe ser interpretado el artículo 6 de la Ley 40/2010 impugnada, precepto al que se remiten los párrafos 1 a) y 3 a) de su artículo 5, cuando dispone que «En el caso de que las labores sean incompatibles, definitiva o temporalmente, se determinará motivadamente la sustancia o recurso cuya explotación resulta de mayor interés. En última instancia, en ausencia de un interés prevalente, se dará prioridad al derecho de mayor antigüedad». Ninguna de estas resoluciones puede ser alcanzada por la Administración estatal o la autonómica sin tomar en consideración los intereses públicos que son competencia de la otra Administración ni, por ende, sin contar con el intercambio de información, la emisión de informes o la reunión de órganos conjuntos que resultaren precisos. Sin embargo, si esos cauces de cooperación resultasen infructuosos, la jurisprudencia constitucional también ha afirmado que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente, sin que el Estado pueda «verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma» (SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3; 56/1986, de 13 de mayo, FJ 3; 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7, y 8/2016, de 21 de enero, FJ 2). Por consiguiente, la previsión legal de que la Administración del Estado debe ser quien dicte la resolución pertinente, en aquellos supuestos de concurrencia de derechos en que se encuentre en cuestión un permiso o concesión otorgado por ella, cuando no sea posible conseguir una solución con la que se muestre conforme la Comunidad Autónoma, no vulnera el orden constitucional de competencias. Todo ello sin perjuicio de que,

eventualmente, los tribunales de justicia diriman cuál ha de ser el derecho preferente en atención a los criterios establecidos por la legislación minera en su conjunto.

14. Las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de medio ambiente no llegan al extremo de impedir que el Estado deba velar, asimismo, por la protección medioambiental en el ejercicio de sus competencias. Esta idea elemental ha sido sostenida por la doctrina de este Tribunal en un amplio número de sentencias, cuya doctrina fue condensada por la STC 13/1998, de 22 de enero, cuando afirmó que todas las Administraciones públicas deben proteger el medio ambiente «cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia», por lo que es conforme con el orden constitucional de competencias que la normativa «confíe la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia, a tenor del bloque de la constitucionalidad». «La Administración estatal ejerce sus propias competencias sustantivas sobre la obra, la instalación o la actividad proyectada, aun cuando preceptivamente deba considerar su impacto medioambiental. No está ejecutando la legislación básica del medio ambiente. Ésta se agota en aprobar la norma que obliga a todas las Administraciones públicas a que, cuando actúan en el ejercicio de cualesquiera de sus competencias, ponderen y evalúen las repercusiones sobre el medio ambiente, minimizando y corrigiendo los daños causados a la población y al medio ambiente natural y cultural del territorio afectado por dicha actuación, cuando no renunciando a llevarla a cabo» (STC 13/1998, de 22 de enero, FFJJ 7 y 8; en el mismo sentido, entre otras muchas, SSTC 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 22; 5/2013, de 17 de enero, FJ 3; 202/2013, de 5 de diciembre, FJ 3, y 57/2015, de 18 de marzo, FJ 4). Por ende, resulta constitucional que la Ley 40/2010 exija un informe o una declaración de impacto ambiental por parte del Ministerio de Medio Ambiente respecto a los permisos o concesiones otorgados por el Ministerio de Industria, sin perjuicio de los informes preceptivos que deben emitir las Comunidades Autónomas cuyo territorio pueda verse afectado por el almacenamiento de dióxido de carbono [artículos 5, párrafos 2 a) y 3 b), 9.6 y 11.6 de la Ley 40/2010, así como su Disposición final segunda].

15. Quedaría, por último, examinar una de las quejas subsidiarias alegadas por la parte recurrente que considera que no son constitucionales las diversas remisiones que la Ley 40/2010 efectúa a un desarrollo reglamentario estatal: concretamente, sobre las condiciones necesarias para el desarrollo de redes auxiliares de transporte (art. 1.3) y de las medidas necesarias para garantizar el acceso de los usuarios potenciales a las redes de transporte y a los lugares de almacenamiento y su régimen retributivo (art. 26.1 y 3). Para el Consejo de Gobierno de Aragón las bases de competencia del Estado deben ser establecidas en normas con rango de ley, requisito que no se cumple en ninguno de los casos señalados. Por añadidura, aun cuando la jurisprudencia constitucional admite excepcionalmente la existencia de bases con rango reglamentario, resulta excesivo que sean aprobadas, no por el Gobierno de la Nación, sino por una mera orden ministerial, tal y como prevé el artículo 26.3 de la Ley 40/2010 para determinar el régimen retributivo de las redes de transporte.

Para responder a la queja alegada, debemos reiterar nuestra doctrina que establece que si bien el concepto constitucional de las bases estatales incluye, desde luego, la fijación por las instituciones generales de Estado de los «principios o mínimo común normativo» de una materia en normas con rango de ley; contenido éste que es el que «mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada» (por todas, SSTC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5, y 31/2010, FJ 60). Sin embargo, es doctrina constitucional que «también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten (SSTC 50/1999, de 6 de abril y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente)». Así como excepción al principio de ley formal el Gobierno puede hacer

uso de la potestad reglamentaria, para regular por norma reglamentaria alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases (STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 7, con cita de la STC 69/1988, de 19 de abril, FJ5)» (STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 11). En definitiva, se ha aceptado que las normas básicas sean de rango reglamentario siempre que tengan una conexión clara con una norma legal y que la remisión a la norma reglamentaria se justifique por la naturaleza de la materia (STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 6).

En el presente supuesto, referido al ejercicio del título sobre las bases del régimen minero (art. 149.1.25 CE), la intervención de la norma reglamentaria se encuentra amparada en la necesidad de completar la regulación de la disciplina básica definida en la norma legal y en el carácter marcadamente técnico de la materia (STC 4/2013, FJ 5), concretamente se trataría de la regulación de las condiciones necesarias para el desarrollo de redes auxiliares de transporte (art. 1.3) y de las medidas necesarias para garantizar el acceso de los usuarios potenciales a las redes de transporte y a los lugares de almacenamiento y su régimen retributivo (art. 26.1 y 3). Así, en el presente supuesto la remisión a las normas reglamentarias para regular materias básicas no puede reputarse sin más inconstitucional.

En lo que se refiere a la constitucionalidad de la atribución al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para que, por vía reglamentaria, pueda establecer las medidas necesarias para garantizar el acceso de los usuarios potenciales a las redes de transporte y a los lugares de almacenamiento, así como al establecimiento del régimen retributivo de las redes de transporte, a que se refieren los apartados 1 y 3 del art. 26 de la Ley 40/2010, cabe afirmar que lo términos en que se realiza la misma no son incondicionados, por lo que a priori tal remisión no se opone a nuestra doctrina; aquellos apartados establecen la cautela de que «reglamentariamente podrán precisarse las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de lo previsto en este artículo» (apartado 1) y que «el régimen retributivo de las redes de transporte será determinado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de la forma que reglamentariamente se establezca» (apartado 3).

Así, hemos aceptado que, en el ámbito de lo básico, las normas legales que establezcan las bases de la regulación pueden venir complementadas por otras reglamentarias que resulten necesarias para garantizar el fin al que respondan las competencias que se ejercitan, siempre que guarden una conexión con aquéllas y que la remisión reglamentaria se justifique por razón de la materia.

Pues bien, en los dos apartados del artículo 26 impugnados se contiene la normativa básica, pues en el primero de los casos la remisión a la norma reglamentaria sirve para regular con detalle cómo hayan de ser aquellas medidas que, en cada supuesto específico, regulen el acceso de los usuarios a las diferentes redes de transporte y de almacenamiento, mientras que en el segundo la remisión a una norma reglamentaria se circunscribe a que, por dicha vía normativa, se regule, también de modo detallado, el régimen específico de retribuciones para las diferentes redes de transporte y de almacenamiento que se instalen. En consecuencia, para ambas situaciones, la remisión a la vía reglamentaria no excede del mero complemento a unos presupuestos básicos fijados en el precepto legal que delimitan el ámbito de actuación de la Administración del Estado; la remisión a la vía reglamentaria no tiene otra finalidad que la de establecer el marco aplicativo para los diferentes sistemas de redes de transporte y de almacenamiento instalados o que puedan instalarse en el territorio nacional.

La alusión que en el recurso se hace a que la remisión a la norma reglamentaria lo pueda ser finalmente y de modo directo a una orden ministerial dictada por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, no pasa de ser una mera afirmación que únicamente podrá advertirse en el momento en que se haya producido el completo desarrollo reglamentario de los preceptos ahora impugnados, lo que no ha tenido lugar al tiempo de ser dictada esta sentencia; sólo a partir del momento de la publicación de la hipotética Orden sería posible apreciar el cumplimiento o no de nuestra doctrina. Por tanto, la eventual

inconstitucionalidad que pudiera apreciarse por un desarrollo de los mandatos legislativos, mediante una orden ministerial y no a través de un previo real decreto, habría que referirla a esta última Disposición, pero no a las normas legales ahora impugnadas.

Por todo ello, procede desestimar el recurso en lo que se refiere a los apartados 1 y 3 del art. 26 de la Ley 40/2010.

## 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 recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón contra diversos preceptos de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono.

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

Dada en Madrid, a seis de octubre de dos mil dieciséis. Francisco Pérez de los Cobos Orihuela.—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. 1870-2011, 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, expreso mi discrepancia con parte de la fundamentación jurídica de la Sentencia y, en consecuencia, con el fallo.

Comparto el encuadramiento competencial de la Ley impugnada en la materia de régimen minero que efectúa la Sentencia en los fundamentos jurídicos 5 a 8. Mi discrepancia se ciñe a los fundamentos jurídicos 10 a 12, en los que se rechaza la impugnación principal de la entidad recurrente, referida a la asunción estatal de diversas facultades ejecutivas relacionadas con la concesión de almacenamiento. En mi opinión, la Sentencia debió haber estimado el presente recurso de inconstitucionalidad por lo que se refiere a los correspondientes artículos impugnados de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono.

1. La distribución de competencias en la materia «régimen minero» es clara. Al Estado le corresponde la legislación básica (art. 149.1.25 CE) y a las Comunidades Autónomas su desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica y de la legislación autonómica que la desarrolle. Dado que la Comunidad Autónoma de Aragón no impugna la regulación sustantiva contenida en la Ley 40/2010, sino solo las facultades que la Ley impugnada reserva a la Administración General del Estado para su ejecución, bastaría haber comprobado el carácter ejecutivo de las facultades controvertidas para concluir que su titularidad debe corresponder a las Comunidades Autónomas. Un marco de distribución competencial que, como recuerda la entidad recurrente, fue aplicado sin problemas hasta la entrada en vigor de la Ley 40/2010.

En lugar de un enfoque plenamente ajustado al orden constitucional de distribución de competencias (que se despacha con displicencia como aplicación «literal» de la «regla general»), la Sentencia avala, en los fundamentos jurídicos 10 a 12, un reparto competencial

distinto diseñado por el legislador básico, que desapodera casi completamente a las Comunidades Autónomas de sus facultades ejecutivas en este ámbito.

De acuerdo con nuestra doctrina, debe existir una justificación convincente de la asunción estatal de competencias ejecutivas en una materia que, en principio, corresponde a las Comunidades Autónomas (por todas, STC 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 7). Cuando, además, el legislador básico pretende alterar casi por completo la regla ordinaria de la competencia ejecutiva autonómica para una materia o una legislación determinada, que se ha aplicado pacíficamente con anterioridad, considero que la justificación debe ser especialmente poderosa.

2. A continuación comenzaré indicando qué tipo de razones han sido consideradas válidas por este Tribunal para justificar la asunción estatal de competencias ejecutivas que, en principio, corresponden a las Comunidades Autónomas. Posteriormente examinaré las que aduce la presente Sentencia.

a) Uno de los supuestos excepcionales en los que, según nuestra doctrina, resulta justificado el ejercicio por el Estado de una competencia de ejecución que no le está atribuida por el bloque de constitucionalidad es cuando la realización de actos ejecutivos singulares sea necesaria para preservar la integridad de lo básico y garantizar la consecución de los fines inherentes a la regulación básica (SSTC 48/1988, de 22 de marzo, FFJJ 3, 10 y 26; 133/1997, de 16 de julio, FJ 12, y 235/1999, de 20 de diciembre, FFJJ 6, 7, 8, 10 y 11, todas ellas en relación con las funciones de autorización, supervisión e inspección atribuidas al Banco de España, que requieren un juicio técnico y protegen el interés supraautonómico de la estabilidad del sistema financiero en su conjunto; STC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4, relativa a la posibilidad excepcional, para evitar daños irreparables, de una intervención estatal frente a una contaminación de dimensión supraautonómica; y STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 25, en relación con la actividad estatal de inscripción registral en un catálogo nacional de especies amenazadas). Otro de los supuestos excepcionales consiste en que la actividad pública no admite fraccionamiento (por todas, SSTC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5, y 22/2014, de 13 de febrero, FJ 2).

Ninguna de las anteriores líneas argumentativas resulta aplicable al presente supuesto. Probablemente consciente de nuestra doctrina constitucional, el legislador se puso la venda antes de la herida y en el preámbulo de la norma impugnada esgrimió diversas razones de orden económico para justificar la asunción estatal de competencias, que giran en torno al favorecimiento del cambio de modelo energético que garantizase un desarrollo económico sostenible. Como ya he indicado, la Sentencia de la que discrepo rechaza con contundencia y solidez el encuadramiento de la Ley impugnada en la materia económica. Sin embargo, no es coherente a la hora de extraer las consecuencias competenciales pertinentes del encuadramiento en la materia minera. En lugar de aplicar la regla de la competencia ejecutiva autonómica que deriva de dicho encuadramiento, la Sentencia se lanza a la búsqueda de argumentos que justifiquen una notable alteración de esa regla. A mi juicio, ninguno de los argumentos aducidos es adecuado.

b) Algunos de los argumentos son especialmente endebles: 1) el carácter de «tecnología novedosa, que se encuentra en proceso de experimentación y desarrollo» y la necesidad de «tener una visión completa de la nueva tecnología» constituyen curiosos argumentos para soslayar la distribución competencial; 2) el que los Estados miembros de la Unión Europea tengan competencia para decidir las zonas en las que podrán situarse los emplazamientos de almacenamiento y que España haya renunciado a fijar tales zonas, son elementos normativos del modelo implantado irrelevantes para determinar la titularidad de las facultades ejecutivas resultantes; 3) el que, de acuerdo con el Derecho de la Unión, el Estado miembro asuma la responsabilidad directa derivada del almacenamiento del dióxido de carbono de forma indefinida al cabo de veinte años no supone impedimento alguno para el ejercicio autonómico ordinario de las facultades ejecutivas, pues las Comunidades Autónomas son también, a todos los efectos, Estado; 4) la necesidad de establecer un tratamiento unitario frente a los riesgos asociados para la seguridad colectiva no es más que una consideración genérica. La comparación con la regulación estatal del

fracking corrobora la debilidad de esos argumentos. El fracking es también una técnica novedosa y discutida, con importantes riesgos para la seguridad colectiva, y, sin embargo, no motivó una alteración de la distribución competencial. El legislador estatal puede utilizar –como ha hecho– sus bases para condicionar el contenido y la forma de ejercer las competencias ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas: si opta por no excluir zona alguna para el almacenamiento geológico (al igual que hizo con el fracking) y por no endurecer los requisitos ambientales, ¿qué relevancia puede tener su carácter novedoso para excluir el ejercicio autonómico de las competencias ejecutivas?

c) Tampoco resulta relevante que la regulación cuya ejecución se controvierte en este proceso constituya un cuerpo normativo específico, extramuros de la Ley de minas, pues se trata de una cuestión puramente formal y que, además, la propia Sentencia se encarga de relativizar en diversas ocasiones, por ejemplo al afirmar que la Ley 40/2010 «precisa y desarrolla las normas generales de minería que rigen en España a la nueva tecnología» o que se trata de «normas sustantivas sobre el régimen de uso de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos que forman el demanio minero» (FJ 5). De hecho, en diversos Estados miembros de la Unión Europea la Directiva 2009/31/CE no ha sido transpuesta mediante una ley específica, sino mediante la incorporación de las exigencias europeas a la legislación interna que se ocupa del fenómeno, sea la minera, la de hidrocarburos o la ambiental. Por lo demás, las propias indicaciones de la Sentencia antes mencionadas son suficientes para descartar la analogía con el sector nuclear que se esgrime también como argumento a favor de la competencia estatal, pues la problemática de la gestión de los residuos radioactivos no es equiparable a la del almacenamiento de dióxido de carbono.

d) Más fuerza persuasiva podría tener, en principio, el argumento relativo a la supuesta dimensión suprateritorial del fenómeno regulado. La Sentencia aduce que las concesiones de almacenamiento «no constituyen sino la última fase de un proceso más complejo que se pretende promover a través de la implantación de la nueva tecnología regulada» y que «es indispensable tomar en consideración la interconexión que se debe producir entre los lugares de almacenamiento, las redes de transporte y las instalaciones de captura». El argumento se completa con dos ideas: por un lado, las redes de transporte «pueden tener una clara dimensión suprateritorial e incluso supranacional»; y, por otro, la dimensión territorial se reflejaría en las grandes instalaciones de combustión de competencia estatal, cuyo establecimiento vendría asociado a la obtención de concesiones de almacenamiento.

Sin embargo, esa fundamentación no puede ser determinante. Su principal problema es que no atiende a las concretas facultades ejecutivas objeto de la disputa competencial, que no son más que las relativas al almacenamiento de dióxido de carbono. Además, la Ley ni siquiera regula propiamente las redes de transporte o las instalaciones de captura. Su regulación se centra en un determinado tipo de almacenamiento de carbono. Cuando se establezcan disposiciones específicas sobre las redes de transporte o las instalaciones de captura, se podrá determinar a quién le corresponde su aplicación, atendiendo a sus características. Las redes de transporte podrán tener dimensión supracomunitaria o no, tal como ocurre con el transporte de energía eléctrica, respecto al cual la Constitución proclama un criterio claro de reparto competencial (art. 149.1.22 CE). Asimismo, no se comprende por qué la autorización estatal de una determinada instalación productora de dióxido de carbono ha de condicionar la autoridad competente para otorgar la concesión para almacenar el dióxido de carbono producido; las grandes instalaciones de combustión ni siquiera están obligadas a capturar y almacenar el dióxido de carbono producido, por lo que la vinculación que establece la Sentencia entre su autorización y la concesión de almacenamiento, no es real actualmente. Y, en todo, caso, el argumento solo valdría para las concesiones de almacenamientos vinculadas al dióxido de carbono producido y capturado por las grandes instalaciones de combustión, no para el conjunto de las concesiones, como prevé la norma impugnada.

e) Las demás facultades ejecutivas controvertidas, distintas del otorgamiento de la concesión de almacenamiento, deberían haber seguido igualmente la regla de la titularidad

autonómica. La Sentencia de la que disiento reconoce la titularidad estatal sobre ellas de forma muy genérica, casi apodíctica, al final del fundamento jurídico 12. Los argumentos que se exponen allí no resultan tampoco convincentes. Por un lado, la circunstancia de que una investigación se proyecte sobre el territorio de más de una Comunidad Autónoma no justifica la competencia estatal para otorgar el correspondiente permiso. El objeto del permiso, la investigación, es una actividad perfectamente fraccionable y también ha de serlo la actividad de otorgamiento de los correspondientes permisos. El estudio de conjunto al que alude la Sentencia deberá ser el resultado de reunir y valorar toda la información recogida en las diversas Comunidades Autónomas que se quieran investigar. El otorgamiento de un permiso único no es requisito imprescindible para poder realizar ese estudio de conjunto. Por otro lado, la garantía del acceso a los lugares de almacenamiento en términos transparentes y no discriminatorios no justifica la competencia estatal sobre esa potestad: frente a lo que afirma la Sentencia ni es una potestad vinculada a la efectividad de las normas básicas establecidas en la Ley, ni la garantía de estas requiere que dicha potestad sea ejercida por los órganos centrales del Estado.

Por todo ello, a mi juicio, la Sentencia debió haber concluido que, dentro de su territorio, corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la titularidad de las facultades ejecutivas en materia de almacenamiento de dióxido de carbono en estructuras subterráneas. Facultades indebidamente atribuidas al Estado por la Ley 40/2010, lo que debería haber determinado que los preceptos correspondientes fueran declarados contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucionales y nulos.

3. En el Voto particular formulado a la STC 107/2014, de 26 de junio, manifesté mi discrepancia con la generalización acrítica e incondicionada de la línea jurisprudencial que admite excepcionalmente la adopción de actos de ejecución como parte de lo básico, fuera del ámbito y de las razones por las cuales se desarrolló originalmente. Tal como he indicado más arriba, se trata de una línea jurisprudencial originalmente desarrollada para justificar el ejercicio de facultades ejecutivas concretas por organismos muy específicos como el Banco de España, esto es, en el ámbito de las «bases de la ordenación de crédito, banca y seguros» (art. 149.1.11 CE). Posteriormente se reformuló en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60, en unos términos tan generales e incondicionales que han provocado incorrectamente, a mi juicio, el entendimiento de que la competencia estatal sobre las bases incluye con toda naturalidad la posibilidad de dictar actos de ejecución en cualquier materia. Esta es la formulación extensiva de una línea jurisprudencial, inicialmente excepcional y acotada a ciertas materias, a la que se acoge la presente Sentencia. Como afirmé en el Voto particular antes mencionado, «esa doctrina lleva camino de dejar de ser excepcional dando lugar a una alteración de la distribución competencial». Como se comprueba con el análisis de la presente y de otras Sentencias recientes, ese particular entendimiento conduce a una importante alteración de las reglas de distribución competencial que derivan del bloque de constitucionalidad y produce, en consecuencia, un preocupante efecto corrosivo sobre las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas, cuyo ámbito competencial se va reduciendo progresivamente. En el presente supuesto, la aplicación de la citada doctrina por este Tribunal no sirve para justificar que los órganos centrales del Estado adopten concretos actos singulares de ejecución en situaciones precisas, sino que llega hasta el extremo de producir una drástica ablación de casi la totalidad de las facultades ejecutivas de las Comunidades Autónomas relativas al almacenamiento geológico de dióxido de carbono.

Y en tal sentido emito este Voto particular.

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