



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 25/2014, d'11 de desembre, sobre el Reial decret llei 13/2014, de 3 d'octubre, pel qual s'adopten mesures urgents en relació amb el sistema gasista i la titularitat de centrals nuclears**

**Conclusions del Dictamen:**

**Primera.** Els articles 2 i 4, apartats 1 i 3, del Reial decret llei 13/2014, de 3 d'octubre, pel qual s'adopten mesures urgents en relació amb el sistema gasista i la titularitat de centrals nuclears, excedeixen dels límits constitucionals de la llei singular i, per tant, vulneren el dret a la tutela judicial efectiva previst a l'article 24.1 CE.

*Adoptada per unanimitat.*

El RDL 13/2014 té per objecte l'adopció de diferents mesures per tal de solucionar la complexa situació tècnica existent a la instal·lació d'emmagatzematge subterrani de gas natural, anomenada «Castor», situada en el subsòl del mar a vint-i-un kilòmetres aproximadament de la costa, enfront de les localitats d'Amposta i Vinaròs, com a conseqüència de diversos moviments sísmics produïts durant l'activitat en la instal·lació, en el mes de setembre de 2013, i de la renúncia a la concessió per part de l'empresa Escal UGS, SL, efectuada el mes de juliol de 2014, després d'haver acordat el Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme la suspensió de les activitats. L'esmentada disposició és, essencialment, una norma singular, en el sentit que té un destinatari únic, ja que els seus preceptes s'adrecen només a dues entitats clarament identificades, Escal UGS, SL, i Enagás Transporte, SAU, si bé no tots els articles tenen naturalesa autoaplicativa.

L'article 2 declara l'extinció de la concessió de l'explotació de l'emmagatzematge subterrani de gas com a conseqüència de la renúncia de l'empresa concessionària.

L'article 4, per la seva banda, reconeix i quantifica el valor net de la inversió realitzada per Escal UGS, SL, en 1.350.729 milers d'euros, i estableix, en l'apartat 2, que aquest import haurà de ser abonat a l'esmentada societat per part d'Enagás Transporte, SAU, en el termini màxim de trenta-cinc dies hàbils des de l'entrada en vigor del Decret llei.

Aquests dos preceptes tenen caràcter autoaplicatiu, en el sentit que ha assenyalat el Tribunal Constitucional, és a dir, es tracta de normes amb rang de llei que contenen una activitat típicament executiva, d'aplicació de la norma al cas concret. En efecte, la renúncia a la concessió com a causa d'extinció està prevista per l'article 34.1.c de la Llei 34/1998, de 7 d'octubre, del sector d'hidrocarburs, i la seva eficàcia està condicionada a la prèvia acceptació per part de l'Administració, d'acord amb l'article 14 del Reial decret 855/2006, de 16 de maig, pel qual es va atorgar la concessió de l'emmagatzematge subterrani de gas a l'empresa Escal UGS, SL. Quant a la valoració de la compensació corresponent, els criteris per a fixar-la els estableix el mateix l'article 14 de l'esmentat RD 855/2006.

Tant la declaració de l'extinció de la concessió com la quantificació de la compensació es podien haver realitzat mitjançant resolució administrativa. En el cas de l'article 2, el fet que la regulació s'hagués efectuat per reial decret, hagués permès que tercers interessats poguessin haver exercit les accions judicials oportunes. En aquest sentit, no han pogut tenir accés a l'expedient i efectuar-ne les corresponents al·legacions (art. 105 CE), en favor o en contra de la decisió adoptada, les administracions públiques que, en el procediment d'atorgament de la concessió, sí van fer-ho. I en el cas de l'article 4, s'hagués pogut discutir en seu judicial aspectes de diversa índole, des dels criteris de valoració de la compensació econòmica, fins a les circumstàncies de tota mena que hagin pogut concórrer, amb la conseqüent repercussió en

PALAU CENTELLES

Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona

Tel. + 34 93 317 62 68 Fax + 34 93 318 17 20

consell@cge.cat

la determinació de l'import de la compensació, minorant-la. A més a més, respecte a la valoració de la compensació econòmica, no s'han acreditat en cap moment, ni en el preàmbul ni en el mateix article 4 del Reial decret llei, els criteris i els diferents elements que s'han pogut tenir en compte per tal d'efectuar-la, elements alguns d'aquests fàcilment objectivables. En aquest sentit, l'article 4.1 RDL 13/2014 només utilitza com a criteri el «valor net de la inversió», que ascendeix a 1.350.729 milers d'euros, i en determina les condicions de pagament, però en cap cas es justifica aquest import, més si tenim en compte que l'article 14 RD 855/2008, que és el títol concessional, estableix diversos criteris per a la seva determinació en funció de diferents circumstàncies, com la concurrència de dol o culpa.

L'ús d'una norma amb rang de llei per acordar l'extinció de la concessió i fixar l'import de la compensació no troba cap mena de justificació en el preàmbul del Reial decret llei i suposa, en canvi, una limitació de l'accés a la jurisdicció del titulars dels drets i els interessos legítims afectats, ja que els preceptes legals esmentats no poden ser objecte de control per part de la jurisdicció contenciosa administrativa. L'absència d'una justificació objectiva i raonable per emprar un instrument normatiu amb rang de llei, en lloc dels instruments normals de què disposa l'Administració, comporta una vulneració del dret a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en la mesura que s'impedeix el control jurisdiccional d'aquesta regulació.

L'argumentació anterior no pot projectar-se, en canvi, sobre l'apartat 2 de l'article 4, que imposa a Enagás Transporte, SAU, l'obligació del pagament de l'import de la indemnització en un termini de trenta-cinc dies hàbils a partir de l'entrada en vigor del Decret llei. Aquesta part del precepte regula la imposició d'una prestació patrimonial sobre un subjecte que no troba empara en un títol habilitant previ i que únicament pot establir la llei, com a limitació del dret de propietat, per raons d'interès general, amb la consegüent compensació, en aquest cas la prevista a l'article 5 RDL 13/2014.

Finalment, l'adopció mitjançant norma amb rang de llei de la regulació continguda en els articles 1, 3, 5 i 6 del Decret llei té una justificació objectiva i raonable en la mesura que atén a diferents aspectes derivats d'una situació excepcional que no podrien haver estat resolts mitjançant els instruments ordinaris de què disposa l'Administració (STC 203/2013, FJ 4). En concret, d'una banda, l'article 1 RDL 13/2014 estableix un nou estatus jurídic per a la instal·lació d'emmagatzematge subterrani de gas «Castor», el d'hibernació, que no està previst en la legislació en matèria d'hidrocarburs i que resulta necessari, a parer del Govern de l'Estat, per atendre la situació derivada de la renúncia del concessionari de l'esmentada instal·lació. Per altra banda, l'article 3, que assigna a l'empresa Enagás Transporte, SAU, l'administració de les instal·lacions per tal de realitzar les tasques necessàries que en garanteixin el manteniment i l'operativitat, constitueix el vessant operatiu de la situació d'hibernació prevista a l'article 1. L'article 5, en preveure un dret de cobrament durant trenta anys davant el sistema gasista a favor d'Enagás Transporte, SAU, per raó del pagament de la compensació al concessionari renunciari, d'acord amb l'article 59.4.g de la Llei 18/2014, es justifica per la necessitat que qualsevol nou cost imputable al sistema gasista sigui reconegut expressament per una norma amb rang de llei. I, a l'últim, l'article 6 regula la retribució de les funcions d'administració de les instal·lacions a càrrec del sistema gasista, en considerar que aquestes tasques tindran la consideració d'activitat regulada, qualificació que únicament pot ser atorgada per la llei.

**Segona.** Els articles 1; 3; 4, apartat 2; 5; i 6 del Reial decret llei 13/2014, de 3 d'octubre, pel qual s'adopten mesures urgents en relació amb el sistema gasista i la titularitat de centrals nuclears, no són contraris a l'article 86.1 CE.

*Adoptada per majoria.*

El supòsit de fet que dóna lloc al RDL 13/2014 porta causa dels diferents episodis de moviments sísmics produïts el mes de setembre de 2013, durant els treballs d'injecció de gas natural en l'estructura geològica de l'emmagatzematge subterrani, els quals, segons el preàmbul de la norma, «es van sentir amb intensitat macrosísmica II i III a l'Escala

macrosísmica europea EMS-98, i van generar una notable alarma social». Posteriorment, es va acordar la suspensió dels treballs en la instal·lació i, en aquest context, el concessionari va comunicar la renúncia a la concessió. Davant d'aquesta situació, el preàmbul del Decret llei, es justifica en el fet que «[l]'emmagatzematge subterrani de gas natural "Castor", situat en el subsòl del mar a 21 km aproximadament de la costa, és una infraestructura singular en la qual concorren una sèrie de circumstàncies que requereixen d'una solució integral que, amb caràcter immediat i urgent, habiliti un marc normatiu que consolidi la primacia de l'interès general en relació amb la seguretat de les persones, els béns i el medi ambient a l'entorn de l'emmagatzematge».

La justificació de l'existència d'una necessitat extraordinària que legitima l'ús del decret llei empara l'adopció de la regulació continguda en els articles 1, 3, 4, apartat 2, 5 i 6 del RDL 13/2014.

L'article 1 RDL 13/2014 estableix un règim jurídic específic, anomenat «hibernació», no previst en la legislació del sector d'hidrocarburs i destinat a garantir la correcta gestió de la infraestructura, amb l'objectiu de garantir la primacia de la seguretat de les persones, dels béns i del medi ambient, fins que el Consell de Ministres acordi el que calgui sobre la destinació de la instal·lació, en funció dels resultats dels corresponents estudis tècnics i de l'evolució de la demanda de gas natural. L'assignació de les funcions d'administració i de manteniment de les instal·lacions a l'empresa Enagás Transporte, SAU, prevista a l'article 3, està estretament vinculada a la nova situació jurídica d'hibernació de «Castor», constituint la seva implementació operativa i l'article 6 regula la retribució a aquesta societat per les tasques d'administració i manteniment realitzades.

Així mateix, directament vinculada amb l'efectivitat de l'assignació de l'administració de les instal·lacions es troba la imposició de l'obligació de pagament de la indemnització al concessionari renunciari prevista a l'article 4.2 RDL 13/2014, que és la condició per a la reversió de les instal·lacions a l'Estat com a conseqüència de l'extinció de la concessió, d'acord amb el que preveu l'article 14 RD 855/2008.

Finalment, l'article 5, que regula un dret de cobrament durant trenta anys per part d'Enagás Transporte, SAU, amb càrrec al sistema gasístic per l'import de la compensació pagada més una retribució financera del 4,267%, està directament lligat al règim aplicable a la nova societat que assumeix la gestió i l'administració de les instal·lacions i el pagament de la compensació, circumstància aquesta que podria provocar en els comptes de la nova societat gestora un desfàs comptable i financer que, donat l'elevat import de la compensació reconegut, i si no fos per la immediata previsió que efectua la norma mateixa, podria col·locar l'empresa en una situació econòmica compromesa.

En conclusió, pel que fa al caràcter extraordinari de la necessitat, el Govern de l'Estat, davant d'una situació imprevista i conjuntural, adopta un conjunt de mesures encaminades a solucionar les mancances produïdes per la renúncia anticipada del titular de la concessió, a fi i efecte de garantir-ne una gestió i una administració idònia de les instal·lacions, i això per tal de preservar la seguretat de les persones i els béns, i l'impacte sobre el medi ambient. Aquestes mesures tenen uns efectes immediats, en el sentit que modifiquen la situació jurídica existent (STC 39/2013, de 14 de febrer, FJ 9) i són congruents amb la finalitat perseguida per la pròpia disposició (STC 1/2012, de 13 de gener, FJ 6).

Barcelona, 12 de desembre de 2014