



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 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**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

**D I C T A M E N**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat i per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, 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 (BOE núm. 241, de 4 d'octubre de 2014).

## **A N T E C E D E N T S**

1. El dia 12 de novembre de 2014 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, d'11 de novembre (Reg. núm. 4429), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, d'11 de novembre de 2014, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució Espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya 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, excepte de la seva disposició addicional segona.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 13 de novembre de 2014, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Carles Jaume Fernández.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. El dia 18 de novembre de 2014 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de

Catalunya (Reg. núm. 4438) en què es comunicava al Consell l'acord de la Mesa del Parlament, del mateix dia 18 de novembre, en el qual, segons el que preveuen els articles 16.2.a i 23.f de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el 14 de novembre de 2014 per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, 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.

Els sol·licitants demanen d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 20 de novembre de 2014, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent.

5. En la mateixa sessió, segons el que estableixen els articles 19.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, i 31 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, i en vista que ambdues sol·licituds tenen objectes substancialment connexos que justifiquen la unitat de tramitació i decisió, ja que recauen sobre la mateixa norma legal i coincideixen en gran part de les disposicions qüestionades, es va acordar obrir el tràmit d'audiència perquè els sol·licitants formulessin les al·legacions que consideressin oportunes sobre la possibilitat d'acumulació, per part del Consell, dels dos procediments de dictamen.

Així mateix, en aplicació de l'article 25, apartats 4 i 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la

informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la norma sotmesa a dictamen.

6. En la sessió del dia 27 de novembre de 2014, un cop transcorregut el termini per dur a terme el tràmit d'audiència, el Consell va acordar acumular la sol·licitud de dictamen presentada per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, a la sol·licitud presentada pel Govern de la Generalitat, i que el conseller senyor Carles Jaume, ponent per a la primera sol·licitud, assumís també la ponència de la segona, amb els terminis d'elaboració del dictamen i el calendari de debats previstos inicialment per al dictamen de la primera sol·licitud.

7. En data 9 de desembre de 2014 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4487) un escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat, que adjuntava la documentació complementària següent: Acord del Govern de 7 d'octubre, pel qual s'impulsen mesures amb relació al Reial decret llei 13/2014, de 3 d'octubre; Sentència del Tribunal Suprem de 14 d'octubre de 2013, sobre el Reial decret 855/2008, de 16 de maig; Informe sobre el Projecte Castor, elaborat pel Síndic de Greuges el mes de novembre de 2014; Nota des del punt de vista d'ajuts d'Estat sobre l'extinció de la concessió d'explotació del magatzem de gas Castor i la indemnització a ESCAL UGS SL, elaborat per la Direcció General de Política i Promoció Econòmica, en data 21 de novembre de 2014; Informe jurídic sobre els possibles motius d'impugnació del Reial decret llei 13/2014, de 3 d'octubre, elaborat per la Direcció General d'Energia, Mines i Seguretat Industrial, de 7 d'octubre de 2014, i Nota sobre el Reial decret llei 13/2014, elaborada per la Secretaria General del Departament d'Empresa i Ocupació, de 23 d'octubre de 2014.

8. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 11 de desembre de 2014.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

Com hem indicat, el Govern i els diputats del Parlament, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, han demanat dictamen al Consell 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 (en endavant, RDL 13/2014 o Decret llei), prèviament, i amb caràcter preceptiu, a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.a, 30.1 i 31.1 Llei 2/2009, de 12 de febrer). Aquestes dues sol·licituds, després del corresponent procediment descrit en els antecedents, s'han acumulat en un únic dictamen perquè tenen objectes connexos que en justifiquen la unitat de tramitació i de decisió.

En aquest primer fonament jurídic, delimitarem l'objecte del Dictamen, exposant, en primer lloc, el contingut del Decret llei objecte de les sol·licituds, així com el context normatiu i fàctic en el qual s'insereix. Seguidament, exposarem la fonamentació dels dubtes plantejats pels sol·licitants sobre el conjunt del RDL 13/2014 i en relació amb determinats dels seus preceptes i, finalment, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi i efecte de donar-hi complida resposta.

1. El RDL 13/2014 té per objecte l'adopció de diferents mesures per tal de solucionar «la complexa situació tècnica existent», segons diu el seu preàmbul, en la instal·lació d'emmagatzematge subterrani de gas natural, anomenada «Castor», situada en el subsòl del mar a vint-i-un quilòmetres aproximadament de la costa, enfront de les localitats d'Amposta i Vinaròs. Aquesta regulació es justifica per la necessitat extraordinària i urgent de resoldre els problemes originats per la construcció de l'esmentada instal·lació, en relació amb la seguretat de les persones, els béns i el medi ambient, i les conseqüències derivades de la renúncia del concessionari de la instal·lació, Escal UGS, SL.

La disposició legislativa provisional dictada pel Govern s'estructura en dos capítols, que contenen sis articles, dues disposicions addicionals, dues disposicions transitòries, una disposició derogatòria i tres disposicions finals.

El capítol I, que integra l'article 1, regula la hibernació de les instal·lacions de l'emmagatzematge subterrani «Castor», establint que no es realitzarà cap injecció o extracció de gas natural del subsòl i encomanant a Enagás GTS, en la seva qualitat de gestor tècnic del sistema, que vetlli perquè no es facin entregues de gas a l'emmagatzematge. Mitjançant acord del Consell de Ministres es podrà posar fi a aquesta hibernació, amb la valoració prèvia dels estudis tècnics i atesa l'evolució de la demanda de gas. Aquest acord pot determinar el desmantellament de l'emmagatzematge o, si escau, la integració de les instal·lacions en una concessió d'explotació de l'emmagatzematge, que s'haurà d'atorgar a través d'un procediment de concurrència competitiva, de conformitat amb la Llei 34/1998, de 7 d'octubre, del sector d'hidrocarburs (en endavant, LSH).

El capítol II, integrat pels articles 2 a 6, té per objecte la regulació de l'extinció de la concessió i els seus efectes.

L'article 2 del Decret llei declara l'extinció de la concessió d'explotació de l'emmagatzematge subterrani de gas «Castor», atorgada pel Reial decret 855/2008, de 16 de maig, per la causa prevista en l'article 34.1 apartat c LSH, consistent en la renúncia del concessionari, extinció que es realitza, segons l'apartat 1, «d'acord amb les condicions particulars que determina el present Reial decret llei».

L'article 3 regula l'assignació de l'administració de les instal·lacions, que s'encomana a Enagás Transporte, SAU, la qual serà la titular de tots els drets i les obligacions associats a aquelles durant el període d'hibernació i se subrogarà en la titularitat dels permisos, concessions, autoritzacions i altres títols administratius vinculats a les instal·lacions. Enagás Transporte SAU realitzarà les operacions necessàries per al manteniment i l'operativitat de les instal·lacions, garantirà la seguretat d'aquestes i serà retribuïda per la prestació dels treballs esmentats a càrrec dels ingressos per peatges i cànons del sistema gasista, de conformitat amb el que disposa l'article 6 RDL 13/2014.

L'article 4 reconeix i quantifica el valor net de la inversió realitzada per Escal UGS, SL en 1.350.729 milers d'euros, i estableix 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.

L'article 5 declara com a cost finançat a càrrec del sistema gasista un dret de cobrament a favor d'Enagás Transporte, SAU, per raó de la seva obligació de pagament a Escal UGS, SL del valor net de la inversió de les instal·lacions de l'emmagatzematge subterrani de gas «Castor». Aquest dret de cobrament es reconeix per un període de trenta anys i s'abonarà amb independència que subsisteixi o no la hibernació de la instal·lació durant aquest temps. A més, s'estableix que aquest dret de cobrament serà ferm i no estarà afectat per

l'incompliment per Enagás Transporte, SAU de les seves obligacions d'administració i manteniment de les instal·lacions previstes a l'article 3 del Decret llei. La seva quantia anual es determina mitjançant una fórmula en la qual s'integra l'import de la compensació previst a l'article 4 (1.350.729 milers d'euros) més un tipus d'interès anual fix del 4,267%.

L'article 6, com hem avançat, regula el pagament a Enagás Transporte, SAU dels costos de manteniment i d'administració de les instal·lacions a càrrec del sistema gasista.

D'entre les disposicions subsegüents a l'articulat, cal destacar la disposició transitòria segona, que regula l'exercici transitori de funcions amb relació a «Castor» i que preveu, entre altres aspectes, que l'1 de desembre de 2014 Enagás Transporte, SAU assumirà de forma plena l'administració de les instal·lacions.

2. Quant al context normatiu en el qual s'insereix el Decret llei objecte de dictamen, cal posar de manifest, en primer lloc, que els emmagatzematges subterranis existents en el territori de l'Estat i en el subsòl del mar territorial tenen la consideració de domini públic a l'efecte de l'article 132.2 CE, tal com estableix l'article 2.1 LSH. La demanialització d'aquest tipus d'entitats geològiques comporta que l'explotació dels emmagatzematges subterranis estigui sotmesa a concessió que, una vegada atorgada, confereix al titular el dret a emmagatzemar hidrocarburs de producció pròpia o de propietat de tercers en el subsòl de l'àrea atorgada i s'atorga per un període de trenta anys, prorrogable per dos períodes successius de deu anys (art. 24 bis LSH).

D'acord amb aquest marc jurídic, mitjançant el Reial decret 855/2008, de 16 de maig, es va atorgar a l'empresa Escal UGS, SL la concessió de l'explotació d'emmagatzematge subterrani d'hidrocarburs «Castor», al qual se li atribuïa la consideració d'emmagatzematge bàsic als efectes de l'article 59.2 LSH,



cosa que comportava l'aplicació del corresponent règim retributiu i d'accés de tercers.

Una vegada obtingudes les diferents autoritzacions i concessions relatives a les activitats d'explotació (concessió d'ocupació del domini públic marítim terrestre, declaració d'impacte ambiental, autorització ambiental integrada), l'empresa Escal UGS, SL va iniciar els treballs de condicionament de l'emmagatzematge subterrani mitjançant la injecció de gas natural a la plataforma marítima. Durant l'execució d'aquests treballs, en el mes de setembre de 2013, es van produir diversos terratrèmols que van afectar amb diferent intensitat les poblacions costaneres. En vista d'aquestes circumstàncies i atesa l'alarma produïda, mitjançant Resolució de la Direcció General de Política Energètica i Mines del Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme, de 26 de setembre de 2013, es va acordar la suspensió temporal de l'operació de l'emmagatzematge, posteriorment prorrogada per Resolució de 18 de juny de 2014.

En aquest context, el 18 de juliol de 2014, l'empresa concessionària Escal UGS, SL va presentar en el registre del Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme un escrit en el qual es comunicava la seva renúncia a la concessió, d'acord amb allò estipulat en el títol concessional (art. 14 RD 855/2008), i de conformitat amb l'article 34.1.c LSH, que preveu la renúncia com a causa d'extinció de les concessions d'explotació. L'esmentat article 14 RD 855/2008 disposa que en cas d'extinció de la concessió es compensarà l'empresa concessionària pel valor net comptable de les instal·lacions afectes a l'emmagatzematge subterrani, sempre que aquestes continuïn operatives.

A partir dels fets descrits, el Reial decret llei 13/2014, d'acord amb el seu preàmbul, «es justifica per la necessitat extraordinària i urgent d'atendre la complexa situació tècnica existent a la instal·lació».

3. Les sol·licituds de Dictamen plantegen un primer retret de caràcter global dirigit al conjunt del Reial decret llei, perquè consideren que no es dóna en aquest cas el supòsit habilitant previst a l'article 86.1 CE. Juntament amb aquest, formulen diferents dubtes respecte de previsions normatives concretes, al·legant la infracció de diversos preceptes constitucionals.

En efecte, tant el Govern com els parlamentaris sol·licitants consideren que es vulnera l'article 86.1 CE. Per al Govern, l'absència del supòsit habilitant del Decret llei rau, d'una banda, en el fet que aquesta norma consolida la suspensió de l'operació d'emmagatzematge, cosa que determina «la manca d'urgència i extraordinària necessitat»; de l'altra, que les conseqüències derivades de l'extinció de la concessió ja estaven previstes a l'article 14 RD 855/2014 i que si fos necessari efectuar algun canvi o alguna adaptació es podria haver fet «de manera més ràpida amb la tramitació d'una norma reglamentària d'igual rang jeràrquic». Els diputats consideren, també, que l'explotació «es trobava suspesa des de feia més d'un any i que no hi havia cap necessitat extraordinària d'indemnitzar l'empresa concessionada».

Pel que fa als dubtes suscitats pels preceptes concrets del Decret llei, el Govern entén que el RDL 13/2014 estableix un règim jurídic singular per a l'extinció per renúncia de la concessió l'objecte del qual és «articular unes funcions materialment administratives com són, d'una banda el rescat de la concessió administrativa de l'explotació i, dintre d'aquest procediment, la determinació de la compensació econòmica que correspon a la concessionària». Aquest retret general es concreta respecte de l'article 2, que declara l'extinció de la concessió; l'article 4, que fixa el valor net de les inversions que ha de ser compensat, i l'article 5, que reconeix en favor d'Enagás Transporte, SAU un dret de cobrament durant trenta anys a càrrec del sistema gasista. A parer del Govern, ens trobem davant d'una disposició amb força de llei de naturalesa singular i autoaplicativa que podria vulnerar el principi d'igualtat (art. 14 CE), el principi d'interdicció de l'arbitrarietat

(art. 9.3 CE), el dret al procediment (art. 105.c CE), així com el dret a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

La sol·licitud del Parlament planteja determinats dubtes en relació amb els següents articles. L'article 1, en regular la hibernació de les instal·lacions, pretén obviar el condicionament legal del pagament de la compensació derivada de l'extinció de la concessió al fet que les instal·lacions continuïn operatives. Per als diputats, les instal·lacions no ho estan i el concepte d'hibernació s'ha utilitzat «amb mala fe per intentar evitar considerar com a inoperatives les instal·lacions», cosa que determinaria la vulneració del principi d'interdicció de l'arbitrarietat (art. 9.3 CE), d'igualtat (art. 14 CE i 4 EAC) i els drets dels consumidors i usuaris (art. 51 CE i 28 EAC).

Així mateix, consideren que l'article 2 declara l'extinció de la concessió en contradicció amb l'article 34.1.c LSH, que condiona l'eficàcia extintiva de la renúncia a la concessió al fet que s'hagin complert les condicions en què va ser atorgada, i vulnera el principi d'interdicció de l'arbitrarietat (art. 9.3 CE), atès que no s'ha acreditat el compliment d'aquestes condicions. En relació amb l'article 4, que estableix la quantia del valor net de les inversions que ha de ser pagada a la concessionària Escal UGS, SL, afirmen que es vulneren els articles 9.3, 14, 51 i 105 CE i els articles 4 i 28 EAC, així com la prohibició d'ajudes públiques establerta als articles 81 i 82 del Tractat de funcionament de la Unió Europea i la normativa estatal en matèria de competència. Finalment, al·leguen que el reconeixement del dret de cobrament a càrrec del sistema gasista previst per l'article 5 suposa una vulneració dels drets dels consumidors i usuaris (art. 51 CE i 28 EAC), l'establiment d'un gravamen que vulnera l'article 31 CE, així com una sanció encoberta als consumidors i usuaris per fets d'un tercer, la qual cosa vulneraria l'article 25 CE, i, a més, constituïria un tractament discriminatori arbitrari i contrari a la seguretat jurídica d'aquells.

4. Finalment, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per tal de donar resposta a les sol·licituds. En el fonament jurídic segon, abordarem si la norma qüestionada és conforme als articles 9.3, 14 i 24 CE, en vista de la doctrina constitucional sobre les lleis singulars. I en el fonament jurídic tercer, tractarem l'adequació del RDL 13/2014 als requisits constitucionals previstos en l'article 86.1 CE, quant al compliment del pressupòsit habilitant, així com la resta de vulneracions constitucionals al·legades.

***Segon. El cànon constitucional sobre la llei singular i la seva aplicació al Reial decret llei 13/2014***

Tal com hem assenyalat, en aquest fonament jurídic ens pertoca analitzar el cànon de constitucionalitat de la llei singular, a continuació, descriure els preceptes de la norma sobre els quals el projectarem, així com els motius al·legats en les sol·licituds i, finalment, durem a terme l'aplicació del cànon sobre la disposició objecte de dictamen.

1. Amb relació a la problemàtica de les lleis singulars, hem de dir que la qüestió va ser àmpliament tractada per aquest Consell en el seu Dictamen 13/2014, de 15 de maig (FJ 2.2), i consegüentment, efectuarem una descripció del cànon de constitucionalitat atenent als principals elements que el conformen.

Si bé és cert que no existeix en la Constitució de 1978 una referència expressa a les lleis singulars, el debat sobre aquest tipus de normes va sorgir arran de la STC 166/1986, de 19 de desembre, sobre el cas de l'expropiació del hòlding d'empreses de Rumasa, iniciant-se des de llavors una doctrina jurisprudencial que, amb matisos i centrant-se en aspectes concrets segons el supòsit de fet al que cada pronunciament judicial havia de fer front, s'ha

consolidat fins a les més recents STC 129/2013, de 4 de juny, i 203/2013, de 5 de desembre, a les quals ens referirem.

La jurisprudència constitucional ha definit les lleis singulars com «aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro», i ha afegit que la resistència a acceptar aquest tipus de lleis està superada per «la moderna doctrina científica, según la cual, el dogma de la generalidad de la Ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de Ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos» (STC 166/1986, FJ 9 i 10, respectivament). En aquesta línia, el Tribunal Constitucional entén que no existeix una reserva de reglament a la Constitució i, per tant, nega que la llei, estatal o autonòmica, hagi de tenir un determinat contingut.

Respecte dels límits de les lleis singulars, hem de dir que deriven del fet que no constitueixen un exercici ordinari de la potestat legislativa i, en conseqüència, és necessari que se sotmetin a un conjunt de condicionaments derivats de la Constitució mateixa. En aquest sentit, la STC 129/2013, de 4 de juny, fent-se ressò de la STC 166/1986 (FJ 11), concreta aquests límits en dir textualment que:

«El principio de igualdad exige que la ley singular responda a una situación excepcional igualmente singular. "Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la ley singular... debe responder a una situación excepcional igualmente singular".» (FJ 4)

I, afegeix, tot seguit:

«La adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular». Finalmente, no es posible condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales.» (ibídem)

A més de les limitacions generals esmentades, cal tenir present que la doctrina jurisprudencial n'identifica d'altres en funció del tipus de llei singular de què es tracti. En aquest sentit, la STC 203/2013 (FJ 3) distingeix fins a tres classes de llei singular. La primera, la de destinatari únic, fa referència a aquelles que tenen un àmbit d'aplicació constituït per un o diversos subjectes o entitats determinades.

El segon tipus són les anomenades «autoaplicatives», que es defineixen com «leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto», en especial quan l'objecte regulat no pot ser controlat pels tribunals de la jurisdicció contenciosa administrativa, de manera que impedeixen la tutela judicial d'acord amb l'article 24.1 CE, exigint-se en aquests casos que la llei autoaplicativa justifiqui el seu rang per la impossibilitat d'assolir el mateix objectiu mitjançant una actuació administrativa del Govern (STC 129/2013, FJ 4).

I, finalment, el tercer tipus es refereix a la singularitat o excepcionalitat del supòsit de fet que regula, determinant de la utilització de la llei. Es tracta, en definitiva, de les lleis singulars que ni són de destinatari únic ni són autoaplicatives, sinó que el caràcter singular de la norma legal deriva del fet que «ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es,

a una situació singular o excepcional» (STC 203/2013, de 5 de desembre, FJ 3).

En definitiva, la figura de la llei singular és acceptada, en allò que es refereix a l'encaix constitucional, però exigeix en tot cas el compliment dels seus límits, en especial, pel que fa a l'afectació del principi d'igualtat i dels drets fonamentals.

2. Una vegada exposat el cànon de constitucionalitat de la llei singular, i abans de projectar-lo sobre el Reial decret llei 13/2014, és necessari, però, descriure succintament i específicament els articles 2 i 4 en els quals, de forma específica, incideix més directament la doctrina constitucional de la llei singular, perquè es tracta, com veurem en l'apartat 4 d'aquest fonament jurídic, de preceptes que es podrien considerar que són llei singular de destinatari únic i, alhora, autoaplicatius. Aquests articles són, específicament, el 2 i 4 RDL 13/2014, que tot seguit descriurem.

En canvi, pel que fa als articles 1, 3, 5 i 6 del Reial decret llei, que, amb caràcter general, regulen la situació d'hibernació en què queda la infraestructura «Castor», expressarem al final d'aquest apartat les raons per les quals resulta justificat el rang legal de la regulació que contenen, sens perjudici que, des de la perspectiva de l'article 86 CE, seran objecte d'anàlisi en el fonament jurídic tercer d'aquest Dictamen. Per contra, com ja s'ha dit, els articles 2 i 4, anteriorment descrits, són clarament autoaplicatius, en el sentit que esgoten la seva eficàcia amb la mera aplicació o execució de les mesures que s'hi preveuen.

Efectivament, l'article 2 RDL 13/2014 declara l'extinció de la concessió «Castor», per la causa prevista a l'article 34.1.c LSH, és a dir, «[p]er renúncia total o parcial del titular, una vegada complertes les condicions en les quals hagin estat atorgats». En consonància amb això, regula els efectes

econòmics d'aquesta extinció (apt. 2); els efectes jurídics (apt. 3); el règim de responsabilitat exigible a la titular de la concessió fins a aquest moment, Escal UGS, SL, pels eventuais vicis o defectes en l'execució que puguin presentar les instal·lacions i es posin de manifest dins dels deu anys posteriors a l'entrada en vigor del Decret Llei, així com de les accions i les omissions que, com a titular de la concessió «Castor», hagi desenvolupat durant tota la seva vigència fins que la societat Enagás Transporte SAU se n'ha fet càrrec (apt. 4). I, finalment, determina la imputació al sistema gasista de les indemnitzacions derivades de les responsabilitats que es puguin declarar en procediments administratius i judicials (apt. 5).

Per la seva part, l'article 4 reconeix l'import de la compensació econòmica que ha de percebre Escal UGS, SL com a conseqüència de l'extinció de la concessió «Castor», produïda per la renúncia anticipada, i que es fixa en 1.350.729 milers d'euros (apt. 1). Igualment, determina el seu abonament en un únic pagament, en el termini màxim de trenta-cinc dies hàbils des de l'entrada en vigor del Decret Llei, per part d'Enagás Transporte, SAU (apt. 2). Per dur a terme el càlcul de la compensació econòmica s'ha tingut en compte el «valor net de la inversió», de conformitat amb allò que estableix l'article 14 RD 855/2008.

Com hem avançat, 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 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 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 previst a l'article 1.

La justificació de l'ús d'una norma amb rang de llei per realitzar aquesta assignació de funcions rau en una doble consideració: d'una banda, la legislació del sector d'hidrocarburs no preveu aquest tipus d'activitat i, consegüentment, no regula el corresponent títol administratiu per a realitzar-la (en aquest sentit, l'article 67.1 LSH només exigeix una autorització administrativa per realitzar «la construcció, l'explotació, la modificació i el tancament de les instal·lacions de la xarxa bàsica»); i, de l'altra, l'administració de les instal·lacions assignada a Enagás Transporte, SAU té la consideració d'activitat regulada a l'efecte de la seva retribució a càrrec del sistema gasista, tal com estableix l'article 6 RDL 13/2014, essent així que, d'acord amb l'article 60.1 LSH, en connexió amb els articles 69 LSH i 59 Reial decret llei 8/2014, de 4 de juliol, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència, les activitats regulades que donen lloc al reconeixement d'una retribució a càrrec del sistema gasista són «la regasificació, l'emmagatzematge bàsic, el transport i la distribució», fet que determina la necessitat d'una norma amb rang de llei per incorporar al sistema una nova activitat regulada.

Respecte de la hibernació com a situació jurídica especial prevista per una norma amb rang de llei, no podem obviar el fet que, actualment, en el marc de la política energètica, es debat en el si de la Unió Europea i en les administracions i les empreses energètiques sobre la necessitat i la conveniència, en determinades circumstàncies, de recórrer a aquesta figura, consistent en línies generals en un tancament temporal de les infraestructures que permeti la seva posada en funcionament, en un moment posterior, quan raons de naturalesa tècnica o economicofinancera ho

aconsellin, en funció de l'evolució de la demanda i dels costos. Ara bé, l'adopció d'una decisió d'aquestes característiques exigeix, en qualsevol cas, el compliment de dos requisits sobre els quals existeix una plena coincidència de posicions entre els diferents subjectes que operen en el sistema energètic afectat: a) que la decisió adoptada no afecti la seguretat del subministrament, i b) que existeixi, feta l'anàlisi prèvia, autorització per part de l'operador del sistema o del seu ens supervisor. Aquest debat ha sorgit, per exemple, en l'àmbit de les centrals de cicle combinat, on existeix un plantejament procliu a la seva aplicació; centrals que, sigui dit de passada, per raons tècniques i econòmiques comencen a desplaçar altres formes de producció d'energia fins a l'actualitat més comunes i esteses, però que permeten la producció d'energia amb menys costos i amb més seguretat en les instal·lacions.

Cal afegir, pel que fa a la regulació de la hibernació, que la remissió que l'article 1.2, segon paràgraf, RDL 13/2014, fa a la LSH en determinar l'aplicació del procediment de concurrència competitiva previst en aquesta, si fos el cas, per integrar les instal·lacions en una concessió d'explotació de l'emmagatzematge, evidencia l'estret vincle que existeix entre la legislació sobre el sector dels hidrocarburs i la necessitat de disposar de forma conjuntural d'aquesta nova regulació, estretament lligada al sector, a través d'una norma amb rang de llei.

A l'últim, l'article 5 RDL 13/2014, en preveure un dret de cobrament durant 30 anys davant el sistema gasista a favor d'Enagás Transporte, SAU, per raó del pagament de la compensació al concessionari renunciari, es justifica per la necessitat, d'acord amb l'article 59.4.g de la Llei 18/2014 (resultat de la conversió en llei del Reial decret llei 8/2014, de 4 de juliol, art. 59.3.f), que qualsevol nou cost imputable al sistema gasista sigui reconegut expressament per una norma amb rang de llei.

3. Amb relació a les al·legacions dels sol·licitants, que s'han descrit àmpliament en el fonament jurídic primer i al qual ens remetem, només cal dir que, tant la sol·licitud de dictamen presentada pel Govern, com la formulada pels diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, fan referència a la qüestió de la llei singular i a la possible vulneració dels criteris jurisprudencials aplicables a aquest tipus de lleis, però difereixen, tant pel que fa a l'estructura formal de la petició com en el seu enfocament, en demanar el nostre parer consultiu.

Així, mentre la sol·licitud del Govern es fonamenta en un incompliment dels criteris de raonabilitat i de proporcionalitat i en la manca d'adequació a la doctrina del Tribunal Constitucional amb relació a aquest tipus de disposicions legals, i ho centra en els articles 2, 4 i 5 RDL 13/2014, els diputats sol·licitants vinculen el seu dubte sobre la constitucionalitat de la norma amb la possible vulneració del principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics (art. 9.3 CE), del principi d'igualtat (art. 14 CE), dels drets dels consumidors i usuaris previstos als articles 51 CE i 28 EAC, així com dels principis de bona fe i confiança legítima, i afegeixen, finalment, la possible vulneració de l'article 25 CE, en preveure, la norma dictaminada, una sanció encoberta que vulneraria el principi de legalitat en matèria sancionadora, i l'article 31 CE per vulneració del principi de progressivitat impositiva. En cap cas, però, es fa esment a la qüestió de la llei singular. Malgrat tot, de la mateixa sol·licitud, del seu contingut i de la mateixa argumentació podem deduir clarament que el que es qüestiona és, precisament, la naturalesa singular que té la disposició objecte de dictamen, fet que impedeix l'exercici de determinats drets o suposa la vulneració d'alguns principis constitucionals i estatutaris.

Per tant, donarem un tractament únic i comú a ambdues peticions, pel que fa a l'aplicació del paràmetre al Reial decret llei 13/2014, deixant per al següent

fonament jurídic l'anàlisi de les al·legacions que no mantenen una connexió directa amb el cànon de llei singular.

4. Ens pertoca tot seguit, i un cop descrit el contingut dels articles 2 i 4 del Reial decret llei, projectar sobre aquests el cànon de constitucionalitat aplicable a la llei singular. Hem de dir, primerament, que 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. Ara bé, com veurem tot seguit, no tots els articles del Decret llei tenen naturalesa autoaplicativa, i, per tant, la projecció del paràmetre de constitucionalitat s'ha de centrar, de forma especial, en aquests preceptes que sí que la tenen perquè és on incideixen amb més intensitat els límits constitucionals aplicables a la llei singular.

Conformement amb la doctrina constitucional, cal dir que la previsió d'una llei singular «no sólo debe tener una justificación objetiva y razonable, sino que, en atención al contenido de la norma, debe ser proporcionada a la situación excepcional que justifica la regulación singular» (STC 203/2013, FJ 5). Per tant, haurem d'analitzar si l'excepcionalitat del supòsit de fet que preveu el Reial decret llei 13/2014 té una justificació objectiva, per tal de concloure si la dita norma conté una regulació raonable i proporcionada per resoldre la situació excepcional, i això amb l'objectiu d'excloure la creació arbitrària de supòsits de fet i assegurar la raonabilitat de les mesures adoptades (DCGE 13/2014, FJ 2.5). Per tant, caldrà veure si les situacions previstes per la norma que dictaminem es podien haver resolt pels instruments normals de què disposa l'Administració, que està sotmesa plenament al principi de legalitat, o a través dels instruments normatius ordinaris. I, en darrer terme, s'ha d'analitzar si el Reial decret llei pot vulnerar el dret fonamental a la tutela judicial de l'article 24.1 CE, en sostraure del control de legalitat ordinària les previsions contingudes en els

articles 2 i 4, i, per tant, impedir l'exercici de les corresponents accions judicials davant dels òrgans de la jurisdicció contenciosa administrativa, cosa que, per altra banda, hauria estat possible si la regulació fos de naturalesa reglamentària o merament executiva.

Cal determinar la idoneïtat de la llei singular, és a dir, si existeix un supòsit de fet excepcional, que no es pot resoldre amb els instruments ordinaris de l'Administració, de manera que concorrin raons objectives que justifiquin recórrer a la norma amb rang de llei. Com hem dit, tant pel que fa a l'article 2, que reconeix l'extinció de la concessió «Castor», com a l'article 4, que reconeix les inversions i els costos a la concessionària, per tal de determinar la compensació econòmica a percebre per l'extinció de la concessió, són preceptes de naturalesa autoaplicativa. Ara bé, entenem que els supòsits de fet que inclouen els articles citats s'haurien pogut resoldre aplicant els instruments ordinaris de què disposa l'Administració.

Efectivament, pel que fa a l'article 2 del Reial decret llei, hem de dir que, en connexió amb aquest, l'article 14, tercer paràgraf, del Reial decret 855/2008, que és el títol administratiu habilitant, estableix que l'extinció de la concessió per la causa prevista en l'article 34.1.c LSH, és a dir, la renúncia total o parcial del titular, una vegada complertes les condicions en què hagin estat atorgades, ha de ser expressament autoritzada per resolució administrativa.

En aquest sentit, l'Administració competent disposava, per tal de declarar l'extinció de la concessió, del mateix instrument administratiu al qual va recórrer per a l'atorgament del títol habilitant, que fou el Reial decret, i això, precisament, perquè és el mateix títol concessional el que preveu la forma de dur a terme l'extinció. El Reial decret en virtut del qual es va atorgar la concessió es configura com un acte administratiu resolutori que confereix al seu titular el dret a realitzar en exclusiva totes les actuacions per a l'explotació, en les condicions establertes i en les àrees delimitades (art. 24.1

LSH). Aquest Reial decret és el resultat de la tramitació del corresponent expedient administratiu, en el qual s'ha donat tràmit d'audiència a tercers interessats, especialment a altres administracions públiques (art. 25 LSH), i que s'instrueix conformement al que disposa la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (art. 36 LSH), la qual reconeix, entre d'altres, el dret d'audiència o el dret de presentar al·legacions en qualsevol fase del procediment amb anterioritat al tràmit d'audiència, o el dret al recurs, i, per tant, dóna compliment a allò que estableix l'article 105 CE. Conseqüentment, la declaració de l'extinció de la concessió es podia haver efectuat mitjançant un procediment idèntic, que clouria amb una resolució merament declarativa de l'extinció que hagués adoptat la forma de reial decret, incorporant expressament els diferents aspectes regulats en l'article 2 del Decret Llei objecte de dictamen, que tenen tots ells naturalesa reglamentària. Podem concloure, doncs, que la utilització de la Llei singular, en aquest cas, no és una mesura raonable ni proporcionada a la situació excepcional que ha justificat la seva aprovació.

A més a més, no troba cap mena de justificació ni argumentació en el preàmbul de la disposició que dictaminem el fet que l'autorització expressa de l'extinció de la concessió s'hagi de dur a terme mitjançant una norma amb rang de llei, encara més quan ja hem dit que l'Administració tenia al seu abast els instruments idonis per efectuar aquesta declaració. La iniciació, la instrucció i la resolució del corresponent expedient de declaració d'extinció de la concessió s'hauria pogut dur a terme, sense demora, tot just presentada la comunicació mitjançant la qual es va exercir el dret de renúncia (dia 18 de juliol de 2014). D'aquesta manera, l'apartat III del preàmbul del Reial decret llei es limita a exposar els fets antecedents que han portat a la renúncia, tots ells de caràcter administratiu, per acabar afirmant, sense més explicació, que «[c]om a conseqüència d'això, el present Reial decret llei extingeix la

concessió d'exploració de l'emmagatzematge subterrani de gas natural denominat "Castor"».

Finalment, resulta evident que la tramitació i l'aprovació de la declaració d'extinció de la concessió per via reglamentària no hagués afectat, tampoc, la necessitat de disposar d'una regulació excepcional i urgent com la que preveuen els articles 1, 3, 5 i 6 del Reial decret llei, als quals ens referirem en el següent fonament jurídic, ja que aquests preceptes el que pretenen és donar solució de forma temporal i transitòria als aspectes més immediats relacionats amb la gestió i l'administració de les instal·lacions, l'activitat de les quals ja havia estat prèviament suspesa. Així, la mera declaració d'extinció de la concessió només es pot entendre en termes econòmics, en el sentit que, des del mateix moment en què es produeix aquesta declaració, neix el dret al reconeixement i la percepció de la compensació econòmica prevista en l'article 14 del Reial decret 855/2008 per a l'empresa titular de la concessió.

Pel que fa a l'article 4, podem arribar a una conclusió anàloga a l'anteriorment exposada. Efectivament, el reconeixement d'inversions i costos a la concessionària per determinar l'import de la compensació econòmica que té dret a percebre com a resultat de la renúncia a la concessió és conseqüència immediata de la declaració d'extinció. És a dir, existeix una relació directa entre els articles 2 i 4, en el sentit que, sense la declaració prèvia d'extinció del títol habilitant, no es pot reconèixer el dret a percebre la corresponent compensació, amb la determinació, en aquest darrer cas, dels criteris per efectuar-ne la seva valoració. I, per fer-ho, es podien haver aplicat els instruments ordinaris de què disposa l'Administració, en aquest cas, una ordre ministerial, en tant que aquest tipus de disposició sembla l'idoni per a l'aplicació del que preveu el mateix títol de la concessió (disposició final primera RD 855/2008). I, a més, perquè el preàmbul mateix del Reial decret llei diu que «tant el Reial decret 855/2008, de 16 de maig,

com la ja esmentada Ordre ITC/3995/2006, de 29 de desembre, preveuen la possibilitat de renúncia anticipada a la concessió i el reconeixement d'una compensació per les inversions efectuades, i és necessària l'autorització administrativa expressa d'aquesta renúncia».

Finalment, com a resultat de la desproporció en què ha incorregut el Govern de l'Estat en dictar una norma amb rang de llei amb caràcter singular i autoaplicativa, hem d'analitzar si es troben afectats drets fonamentals, i, concretament, valorar si ha estat vulnerat l'article 24.1 CE, referit a la tutela judicial efectiva, ja que tant en el supòsit previst en l'article 2 com en el de l'article 4 del Reial decret llei, en preveure's per una norma legal la declaració d'extinció de la concessió i la compensació econòmica, s'ha impedit l'accés a la jurisdicció dels titulars dels drets i interessos legítims afectats i s'ha eliminat la possibilitat d'un control judicial de la mateixa intensitat que haguessin pogut dur a terme els tribunals de la jurisdicció contenciosa administrativa, si allò que preveuen els dos articles s'hagués realitzat per mitjà d'una norma reglamentària (STC 203/2008, FJ 8).

En el cas de l'article 2, el fet que la regulació s'hagués efectuat per Reial decret, hauria permès que tercers interessats (pensem, per exemple, en els favorables al manteniment en funcionament de les instal·lacions o els que es consideressin perjudicats per la decisió adoptada) haguessin pogut exercir les accions judicials oportunes. En aquest sentit, en no haver-se dut a terme la declaració d'extinció de la concessió mitjançant Reial decret, no han pogut tenir accés a l'expedient i efectuar-ne les corresponents al·legacions, en favor o en contra de la decisió adoptada, les administracions públiques que, en el procediment d'atorgament de la concessió, sí que van fer-ho. I en el cas de l'article 4, s'haurien 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 hi hagin pogut concórrer, amb la



consegüent repercussió en 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. En aquest sentit, l'article 14, declara que:

«En caso de caducidad o extinción de la concesión, las instalaciones revertirán al Estado. En tal caso, y para asegurar la recuperación de la inversión realizada por los titulares, en coherencia con lo establecido en el artículo 92.1.a) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos se compensará a la empresa concesionaria por el valor neto contable de las instalaciones afectas al almacenamiento subterráneo siempre que estas continúen operativas.»

I clou, en el darrer incís:

«Lo anterior no será de aplicación en caso de dolo o negligencia imputable a la empresa concesionaria, en cuyo caso la compensación se limitará al valor residual de las instalaciones, sin perjuicio de otras responsabilidades de la empresa concesionaria.»

Per tant, no s'ha acreditat que s'hagi valorat si concorrien en el supòsit de fet circumstàncies imputables a una possible actuació dolosa o negligent per

part de l'empresa concessionària, situació aquesta que hauria pogut modificar els criteris de càlcul aplicables per determinar la corresponent compensació econòmica, o si hi concorrien altres fets o circumstàncies valorables que haguessin permès modular la compensació econòmica. Pot resultar il·lustrativa, en aquest cas, la Sentència del Tribunal Suprem, de 14 d'octubre de 2013, que resol el recurs contenciós administratiu interposat per l'Administració general de l'Estat, prèvia declaració de lesivitat, contra l'incís final de l'article 14 del Reial decret 855/2008, esmentat, en un sentit desfavorable per a les pretensions de l'Administració recurrent que pretenia la nul·litat del precepte per preveure una compensació pel valor residual de les instal·lacions fins i tot en els supòsits en què hi hagués dol o culpa per part del concessionari en l'extinció del títol concessional. El Tribunal Suprem, tot i declarar la legalitat de l'incís de l'article esmentat, va indicar que l'efectiva percepció per part de l'empresa de la compensació, tant pel valor net comptable de les instal·lacions com pel valor residual, dependrà de les causes que hagin portat a l'extinció de la concessió i de les circumstàncies concurrents en el cas concret. En canvi, aquesta valoració circumstanciada de l'import de la compensació, en el cas del Decret llei objecte de dictamen, no ha estat acreditada ni és susceptible de control jurisdiccional a causa de l'instrument normatiu emprat per fixar la seva quantia.

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. En efecte, ens trobem davant la imposició d'una prestació patrimonial sobre un subjecte que no troba empara en un títol habilitant previ i que únicament la llei pot establir, com a limitació del dret de propietat, per raons d'interès general, amb la consegüent compensació, en aquest cas prevista a l'article 5 RDL 13/2014.

En conclusió, 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, no respecten els límits de la llei singular perquè suposa una vulneració del dret fonamental a la tutela judicial de l'article 24.1 CE.

***Tercer. El control del compliment dels requisits constitucionals del Decret llei d'acord amb l'article 86.1 CE i la seva aplicació al Reial decret llei 13/2014, de 3 d'octubre***

Ens correspon en aquest darrer fonament jurídic analitzar el cànon de constitucionalitat del Decret llei, conformement a l'article 86.1 CE, i procedir tot seguit a la seva aplicació a la norma objecte de dictamen. En aquest sentit, efectuarem, en primer terme, una anàlisi succinta de la configuració del decret llei, àmpliament abordat per aquest Consell en altres dictàmens, continuarem amb una breu descripció dels preceptes del Reial decret llei sobre els quals ens haurem de pronunciar, i dels motius que justifiquen les sol·licituds de dictamen, per tal de, finalment, dur a terme la seva aplicació. A l'últim, abordarem de forma concisa altres consideracions efectuades pels diputats sol·licitants, relacionades amb la disposició examinada.

1. Com hem tingut ocasió d'exposar a bastament en diversos dictàmens, el Decret llei es configura com una norma jurídica amb rang de llei, dictada pel Govern, amb caràcter excepcional. Suposa la sostracció inicial de l'objecte de la disposició a l'exercici de la potestat legislativa del Parlament, que és qui té, en termes generals, el monopoli de la potestat legislativa (art. 66.2 CE). Per aquesta raó, el recurs per part del poder executiu a aquest tipus de disposicions ha de ser entès de forma restrictiva i, consegüentment, ha de respectar els límits formals i materials que preveu l'article 86.1 CE.

Amb relació als requisits que estableix l'article 86.1 CE, tant pel que fa al pressupòsit habilitant com als límits per raó del seu objecte, ens remetem a la nostra doctrina consultiva consolidada (DCGE 5/2012, de 3 d'abril, FJ 2; 6/2012, d'1 de juny, FJ 2, i, més recentment, 15/2014, de 3 de juliol, FJ 2.3, i 16/2014, d'11 de juliol, FJ 2.2), i, per tant, en nom de la brevetat i la simplificació, ens hi referirem de forma succinta i resumida al pressupòsit habilitant.

Cal començar dient que la naturalesa extraordinària de la necessitat ha estat interpretada pel Tribunal Constitucional i pel Consell com el supòsit extraordinari en el qual una situació conjuntural de difícil previsió requereix una intervenció normativa immediata per part del Govern per fer front als objectius de governabilitat (per totes, STC 137/2011, de 14 de setembre, FJ 4, i DCGE 15/2014, FJ 2.3), i és suficient, pel que fa a l'abast de la necessitat, que aquesta s'origini en les tasques concretes i habituals del Govern i que no cal que siguin necessitats extremes o absolutes (STC 6/1983, de 4 de febrer, FJ 5). A més, la doctrina jurisprudencial, tot i sostenir un criteri restrictiu, s'ha mostrat, en termes generals, procliu a la validació del decret llei, especialment quan es tracta «de las actuaciones desarrolladas en los ámbitos de la política social y económica» (STC 68/2007, de 28 de març, FJ 12) o en circumstàncies d'especial conjuntura econòmica, que exigeixen una resposta normativa urgent, sempre que aquestes hagin estat degudament exposades i justificades en el text de la disposició.

Respecte a l'element de la urgència, la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha interpretat que «[e]l fin que justifica la legislación de urgencia no es otro que subvenir a "situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía

normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes"» (per totes, STC 137/2011, FJ 4). En un sentit anàleg, la doctrina consultiva entén que «el Govern únicament estaria legitimat per exercir la seva potestat normativa mitjançant decret llei quan per la via de la tramitació parlamentària de naturalesa més urgent no fos raonablement viable o possible assolir els objectius perseguits per l'acció normativa» (DCGE 15/2014, FJ 2.3, que es remet al DCGE 7/2010, de 22 d'abril).

Pel que fa a la connexió de sentit, o la congruència entre les mesures adoptades per la disposició i la finalitat que persegueix, el DCGE 6/2012, FJ 2, ho sintetitza en el sentit que s'ha d'identificar com l'existència d'un vincle raonable entre les mesures adoptades i la situació que exigeix l'acció normativa (en aquest sentit, STC 1/2012, de 13 de gener, FJ 6, 7 i 11). A això anterior, cal afegir que les mesures han de tenir efectes immediats (STC 332/2005, de 15 de desembre, FJ 7, i STC 96/2014, de 12 de juny, FJ 7), és a dir, han de modificar de manera instantània la situació jurídica existent (STC 39/2013, de 14 de febrer, FJ 9, i 1/2012, FJ 11, entre d'altres).

Finalment, com també vàrem sostenir en el Dictamen 6/2012, FJ 2, esmentat, la jurisprudència constitucional ha exigít que el pressupòsit habilitant sigui verificable i, per tant, que els motius de la seva justificació han de constar de manera expressa. Una evidència que s'ha de desprendre en tot cas de l'anàlisi conjunta del preàmbul de la norma, i dels documents que s'adjunten al seu expedient de tramitació.

2. Una vegada exposat el cànon de constitucionalitat del decret llei, i abans de procedir a la seva aplicació a les previsions del Reial decret llei 13/2014, és necessari descriure breument els preceptes de la norma, excepte els articles 2 i 4, ja tractats en l'anterior fonament jurídic, i els motius adduïts pel Govern i els diputats en les seves respectives sol·licituds per qüestionar l'ús del decret llei en aquest cas.

El Reial decret llei 13/2014 regula un conjunt de mesures, de diferent naturalesa, que s'insereixen majoritàriament en l'àmbit material del sector energètic, concretament en el subsector del gas, i que afecten la infraestructura anomenada «Castor». L'esmentada instal·lació d'emmagatzematge subterrani de gas natural té, d'acord amb l'article 1, segon paràgraf, del Reial decret 855/2008, de 10 de maig, la consideració «d'emmagatzematge bàsic» als efectes del que disposa l'article 59.2.2n LSH. Aquesta disposició legal preveu que la xarxa bàsica de gas natural està integrada, entre d'altres instal·lacions, per «c) Els emmagatzematges bàsics de gas natural, que puguin proveir el sistema gasista». El Reial decret llei conté, a més, una disposició addicional segona referida a l'adaptació de la titularitat de centrals nuclears a allò que disposa l'article 28 de la Llei 25/1964, de 29 d'abril, sobre energia nuclear, que no és objecte d'aquest Dictamen.

Doncs bé, l'article 1 RDL 13/2014 preveu la hibernació de la instal·lació, entesa com un nou estatus durant la vigència del qual no es pot realitzar cap injecció ni extracció de gas natural en les estructures geològiques del subsòl que constitueixen l'emmagatzematge subterrani, i s'atribueix a Enagás GTS, gestor tècnic del sistema gasista, el control per tal que no es facin lliuraments de gas a l'emmagatzematge. Igualment, es faculta el Consell de Ministres per acordar el que cregui convenient sobre la finalització de la hibernació, tot decidint sobre el desmantellament o la integració de les instal·lacions en una nova concessió d'explotació, que s'haurà d'atorgar conformement al procediment previst a la Llei 34/1998, de 7 d'octubre, i la normativa de desenvolupament, i determina que corresponen al sistema gasista els ingressos i costos prudents d'ambdós.

Amb relació directa amb aquest nou règim jurídic que preveu el RDL 13/2014, l'article 3.1 assigna a Enagás Transporte, SAU l'administració de les

instal·lacions associades a l'emmagatzematge de gas natural «Castor», assumint la titularitat de tots els drets i les obligacions vinculats a les mateixes «durant tot el període que transcorri fins a la finalització del període d'hibernació». L'apartat 2 estableix una regulació específica referent al règim de subrogació en la titularitat dels restants permisos, concessions, autoritzacions o qualsevol altre títol administratiu habilitant connectat amb les instal·lacions de les quals l'anterior concessionària (Escal UGS, SL) era titular; regula el règim d'obligacions que assumeix Enagás Transporte, SAU respecte de les instal·lacions la gestió de les quals assumeix, i, finalment, determina el règim econòmic aplicable pels costos de manteniment i operativitat que hagi d'assumir durant la seva gestió i administració, i que seran retribuïts d'acord amb els criteris que estableix l'article 6 del mateix Decret llei («Pagament dels costos a ENAGÁS TRANSPORTE, SAU»). L'apartat 3 determina la imputació dels ingressos derivats de la venda de qualsevol actiu de la instal·lació, inclòs l'hidrocarbur contingut en l'emmagatzematge, al sistema gasista i, finalment, l'apartat 4 preveu el règim de responsabilitat que li serà aplicable durant l'exercici de les seves funcions.

L'article 5 RDL 13/2014 imputa al sistema gasista el cost de la corresponent compensació econòmica a càrrec d'Enagás Transporte, SAU a favor de l'anterior concessionari, reconeixent a la societat pagadora de la compensació un dret de cobrament per part del sistema gasista, «per l'import que resulti de l'aplicació dels apartats següents, a càrrec de la facturació per peatges d'accés i cànon del sistema gasista durant 30 anys fins a la satisfacció total de l'import corresponent al pagament que estipula l'article 4.2 i a la retribució financera que estableix l'apartat 3 d'aquest article».

I, finalment, la disposició transitòria primera del Decret llei preveu que el pla de costos per a l'exercici 2015 i la resta de documentació l'ha de remetre Enagás Transporte, SAU al Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme, abans de

l'1 de desembre de 2014, i la disposició transitòria segona regula l'exercici transitori de funcions fins a l'assumpció per part d'Enagás Transporte, SAU de la plena administració de les instal·lacions, que es preveu abans de l'1 de desembre de 2014.

En conclusió, el Reial decret llei 13/2014, mitjançant els preceptes descrits, conté una regulació específica, que pretén donar resposta a la situació que es produeix com a conseqüència de l'extinció de la concessió «Castor» per la renúncia voluntària del seu titular (Escal UGS, SL), la qual porta causa directa d'uns fets excepcionals que analitzarem en l'apartat 4 del present fonament jurídic. Aquests fets determinen el contingut mateix de la norma que dictaminem, i això ens permet donar un tractament conjunt als articles 1, 3, 5 i 6 RDL 13/2014, pel que fa a l'aplicació del cànon de constitucionalitat del decret llei.

3. Quant a les al·legacions contingudes en les sol·licituds de dictamen, hem de dir, primerament, pel que fa a la del Govern, que posa èmfasi en el fet que el Reial decret llei 13/2014 és una disposició amb força de llei que podria incomplir els criteris de raonabilitat, de proporcionalitat i d'adequació que la doctrina del Tribunal Constitucional utilitza com a cànon de constitucionalitat. El Govern considera que l'única causa d'excepcionalitat que concorria era el perill que generava mantenir l'explotació del magatzem «Castor», però que aquesta circumstància va desaparèixer en acordar-se la suspensió de l'explotació. I, en darrer terme, es considera que el fet que la pròpia norma consolidi la suspensió de l'operació d'emmagatzematge porta implícita la manca d'urgència i d'extraordinària necessitat que requereix l'article 86.1 CE, a més del fet que la complexitat tècnica sorgida després de la renúncia de la concessionària «tampoc pot justificar l'aprovació del Reial decret llei, ja que l'extinció de la renúncia és una de les causes previstes d'extinció a l'art. 34.1.c LSH; i els efectes de l'extinció ja estaven previstos a l'art. 14 RD 855/2008».



Respecte a la sol·licitud dels diputats del Parlament, cal dir que, fonamentalment, basen la seva petició en la vulneració de l'article 86.1 CE per manca d'extraordinària i urgent necessitat, així com del «dret a la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics i de seguretat jurídica (art. 9.3 CE».

4. Ens correspon ara, en aquest apartat, aplicar el cànon de constitucionalitat del decret llei a la norma objecte de dictamen, és a dir, analitzar si es compleixen els requisits del pressupòsit habilitant.

En primer terme, hem de dir que el supòsit de fet que dóna lloc al RDL 13/2014 porta causa dels diferents episodis de moviments sísmics produïts durant la tercera fase de la injecció de gas matalàs el mes de setembre de 2013, després de la implementació de dues fases prèvies, la primera entre el 14 i el 25 de juny de 2013 i la segona entre el 19 i el 23 d'agost, sense que en aquests casos es produís cap efecte sísmic. El mateix preàmbul del Decret llei expressa que «[d]urant la tercera fase d'injecció, el mes de setembre de 2013, la xarxa sismogràfica de monitorització de l'emmagatzematge va detectar una sèrie d'esdeveniments sísmics, amb una evolució caracteritzada per una primera fase amb un comportament de sismicitat induïda, on el cessament de les injeccions va anar seguit ràpidament d'un decreixement de l'activitat, i una segona fase de sismicitat disparada», i afegeix, de forma concloent, que «[a]quests esdeveniments es van sentir amb intensitat macrosísmica II i III a l'Escala macrosísmica europea EMS-98, i van generar una notable alarma social». Resulta evident, doncs, que aquests esdeveniments excepcionals constitueixen el supòsit de fet del RDL 13/2014.

La situació descrita va provocar una evident alarma ciutadana a diverses localitats de les comarques de l'Ebre, especialment les més properes a la zona costanera, i també a la província de Castelló, fet que va donar lloc a

una immediata resposta de la ciutadania que, en forma de reiterades manifestacions, exigia la paralització de l'activitat de la infraestructura «Castor». Fruit d'aquesta pressió social, mitjançant la Resolució de data 26 de setembre de 2013, prorrogada per una de posterior de 18 de juny de 2014, la Direcció General de Política Energètica i Mines, del Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme, va acordar la suspensió temporal de l'activitat d'emmagatzematge, amb l'objectiu de garantir la seguretat de les persones, els béns i el medi ambient. El Decret llei expressa, en aquest sentit, 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» (apartat I del preàmbul, primer paràgraf).

En segon terme, com a conseqüència d'aquests fets, l'empresa titular de la concessió «Castor» (Escal UGS, SL) va comunicar formalment, per un escrit de data 18 de juliol de 2014, és a dir, tot just un mes després d'acordada la pròrroga de la suspensió temporal, la seva decisió d'exercir el dret a la renúncia de la concessió, conformement a l'article 14 RD 855/2008, cosa que produeix com efecte la seva extinció d'acord amb el que preveu l'article 34.1.c LSH, sempre, però, que, prèviament, aquesta extinció sigui autoritzada per resolució administrativa.

Doncs bé, de resultes de la relació d'esdeveniments exposada, l'article 1 RDL 13/2014 estableix, com hem exposat en el fonament jurídic segon, un règim jurídic específic, anomenat «hibernació», destinat a garantir la correcta gestió de la infraestructura, i que es caracteritza per les notes següents: a) és un instrument de caràcter transitori i temporal, de manera que en finalitzar aquest estadi l'Administració haurà de decidir el desmantellament

de les instal·lacions o la seva integració en una nova concessió; b) l'objecte és assolir la gestió i l'administració més idònia, sobretot des del vessant tècnic, de les instal·lacions; c) és un règim previst específicament per a les instal·lacions de l'emmagatzematge subterrani, i, finalment, d) l'objectiu és garantir la primacia de la seguretat de les persones, dels béns i del medi ambient.

D'aquesta manera, el Decret Llei pretén donar una solució normativa urgent i eficaç davant la situació que es genera per la renúncia del titular de la concessió «Castor», la qual cosa provoca que la norma atribueixi expressament, sense més dilació, la gestió i l'administració de les instal·lacions a un nou operador (Enagás, SA, a través de les seves empreses filials, Enagás GTS i Enagás Transporte, SAU), al qual se li encomana la gestió i l'administració de les instal·lacions, que ha de desenvolupar en dues fases ben diferenciades: la primera, conjuntament amb l'anterior concessionari (Escal UGS, SL), que s'inicia des de l'entrada en vigor del Decret Llei i finalitza abans de l'1 de desembre de 2014, i la segona, ja en exclusiva, a partir de l'esmentada data i fins que el Consell de Ministres acordi el que calgui sobre la hibernació en funció dels resultats dels corresponents estudis tècnics i l'evolució de la demanda de gas natural (art. 1.2 RDL 13/2014), estudis tècnics que, segons es desprèn del preàmbul del Decret Llei, van ser demanats a l'Institut Geogràfic Nacional i a l'Institut Geològic i Miner d'Espanya, però que aconsellen la realització d'altres estudis addicionals que, sens perjudici de les aportacions de tècnics internacionals, permetin disposar d'arguments sòlids per prendre una decisió definitiva sobre el futur de la instal·lació.

En aquest sentit, no existeix cap mena de dubte sobre el caràcter transitori i específic d'aquest règim, que troba àmplia justificació en el propi preàmbul de la norma (apartat I). La fonamentació sobre la qual se sustenta la necessitat de la regulació de la hibernació de les instal·lacions permet, a

més, afirmar que l'article 1 RDL 13/2014 no vulnera el principi d'interdicció de l'arbitrarietat (art. 9.3 CE), al·legat en la sol·licitud d'origen parlamentari, perquè s'ofereix una explicació racional dels objectius que es persegueixen i del contingut congruent de la norma.

Per altra banda, el règim previst a l'article 3, ja descrit en l'apartat segon d'aquest fonament jurídic, va estretament vinculat a la nova situació jurídica de «Castor» que preveu la norma i de la qual aquest precepte en regula la implementació operativa. En aquesta línia, cal dir que no compartim el criteri dels sol·licitants, especialment del Govern, quan afirma que «la complexa situació tècnica sorgida després de la renúncia de la concessionària tampoc pot justificar l'aprovació del Reial decret llei, ja que l'extinció per renúncia és una de les causes previstes d'extinció a l'article 34.1.c LSH; i els efectes de l'extinció ja estaven també previstos a l'article 14 del RD 855/2008».

Una lectura detallada del RD 855/2008 permet concloure que en aquesta disposició només es regulen els aspectes relacionats amb l'activitat que ha de desenvolupar el concessionari, com ara l'aprovació del pla d'explotació (art. 4), el règim d'autorització dels treballs i instal·lacions (art. 5), el règim econòmic aplicable (art. 6), les garanties i fiances (art. 8), la responsabilitat (art. 10) i d'altres obligacions en qualitat de titular de la concessió, però no es fa cap referència a situacions, tant de caràcter tècnic com de gestió, que es poden produir després d'extingida la concessió, i molt menys quan aquestes vénen donades per causes sobrevingudes imprevistes com les que es produeixen en aquest supòsit (la renúncia anticipada com a conseqüència de la suspensió de l'activitat arran dels moviments sísmics), llacuna aquesta que pretén cobrir el Decret llei objecte de dictamen amb la regulació prevista en els articles 1 i 3.

És cert, però, que l'article 14 RD 855/2008 regula l'extinció, però només a fi i efecte d'introduir algunes especificats referides a l'abast de l'article 34.1.c

LSH o a la compensació econòmica a percebre en cas de caducitat o d'extinció. La preservació de la seguretat de les persones i els béns i del medi ambient, al·legats en el preàmbul del Decret llei com a justificació de la necessitat urgent i extraordinària de la seva aprovació, s'assegura, justament, amb l'assignació a Enagás Transporte, SAU de les tasques d'administració i manteniment de les instal·lacions. En concret, l'apartat 2, quart paràgraf, d'aquest precepte, estableix que l'empresa «ha de garantir la seguretat de les instal·lacions per a les persones, els béns i el medi ambient i assegurar el compliment de les normes que siguin aplicables, en particular pel que fa a les obligacions fiscals, d'ordenació del territori i urbanisme, de protecció del medi ambient, de protecció dels recursos marins, i de seguretat per a persones i béns».

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 renunciatari 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.

Pel que fa a l'article 5 RDL 13/2014, que regula els drets de cobrament amb càrrec al sistema gasístic, cal dir que l'objecte del precepte és reconèixer al nou gestor de la infraestructura (Enagás Transporte, SAU) un dret de cobrament per part del sistema gasístic, en imputar-li el pagament de l'import de la corresponent compensació econòmica prevista per l'article 4 del Decret llei en favor del concessionari Escal UGS, SL. En aquest sentit, tal com hem exposat al fonament jurídic segon, l'exigència d'una norma amb rang de llei per efectuar-ne aquest reconeixement està condicionada per la imputació directa que s'efectua al règim de costos del sistema gasístic, ja que l'article 59.3, segon paràgraf, apartat f, del Reial decret llei 8/2014, de 4 de juliol, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat

i l'eficiència exigeix que l'atribució de qualsevol altre cost al sistema s'efectuï «expressament per una norma amb rang legal la finalitat del qual respongui exclusivament a la normativa del sistema gasista».

Per altra part, l'article 5 RDL 13/2014 està directament vinculat al règim aplicable a la nova societat que assumeix la gestió i l'administració de les instal·lacions, i que s'ha de fer càrrec del pagament de la compensació econòmica prevista en l'article 4 del Decret llei i que, com hem dit, fixa un termini molt breu per fer el pagament, circumstància aquesta que podria provocar en els comptes de la nova societat gestora un desfasament comptable i financer que, atès l'elevat import de la compensació reconegut, i si no fos per la immediata previsió que efectua la pròpia norma dictaminada, podria col·locar l'empresa en una situació econòmica compromesa. Per evitar aquesta situació extrema, l'article 5 RDL 13/2014 reconeix un dret de cobrament per part del sistema gasista, o, el que és el mateix, un dret de crèdit de l'empresa gestora davant el propi sistema gasista, que li permet ajustar en termes comptables i d'auditoria el seu estat financer, i d'aquí la urgent necessitat de preveure el reconeixement del dret de crèdit a la nova empresa gestora i administradora de la infraestructura. Per tant, el que es pretén és, en definitiva, garantir la viabilitat i la sostenibilitat financera de les instal·lacions en el marc del règim econòmic establert per la legislació vigent, evitant que durant un cert període es produeixin escenaris d'incertesa financera que posin en perill el propi sistema.

A més, la necessitat del reconeixement d'aquest dret de cobrament a favor d'Enagás Transporte SAU, a l'efecte d'evitar una situació financera difícil a l'empresa, es justifica per les funcions rellevants que aquesta exerceix dins el sistema gasista. En efecte, en virtut de l'article 67.1 LSH, en la redacció donada pel Reial decret llei 13/2012, de 20 de març, s'autoritza de forma directa a Enagás la construcció i l'explotació de les instal·lacions que formen part de la xarxa troncal de transport de gas natural. Aquesta funció la

desenvolupa des del 2012 Enagás Transporte, SAU, per la segregació de l'entitat matriu, d'acord amb el que preveu la disposició addicional trenta-unena LSH. Des d'aquest punt de vista, resulta justificat l'interès general que concorre en la sostenibilitat financera que permeti el manteniment de les activitats d'una societat que gestiona infraestructures estratègiques d'energia. En aquest sentit cal recordar, finalment, que el Tribunal Constitucional ha afirmat en la STC 39/2013, de 14 de febrer, en vista de la darrera jurisprudència, que «este Tribunal ha reconocido recientemente la relevancia, desde la perspectiva del art. 86.1 CE, de la ordenación de los procesos que se desarrollan en el sector energético (SSTC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 6; y 233/2012, de 13 de diciembre, FJ 2)» (FJ 8).

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).

Conseqüentment, 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, s'ajusten al cànon de constitucionalitat del decret llei de l'article 86.1 CE.

5. Finalment, ens correspon fer una anàlisi, encara que sigui succintament, d'altres alegacions efectuades pels diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, que no incideixen de forma directa en

el compliment del cànon de constitucionalitat sobre la llei singular ni en el corresponent al decret llei.

En primer terme, amb relació al possible incompliment dels articles 81 i 82 del Tractat de funcionament de la Unió Europea i a la vulneració de la normativa estatal sobre competència (Llei 15/2007, de 3 de juliol), en entendre que la indemnització suposa una ajuda pública al concessionari, només cal dir, en primer lloc, que ni el dret europeu ni la legislació ordinària constitueixen paràmetre idoni de constitucionalitat i d'estatutarietat a l'efecte de l'exercici de la nostra funció consultiva (art. 76.1 EAC), com ja hem afirmat, en relació amb el dret europeu, en el DCGE 3/2011, de 24 de març (FJ 2). I, en segon lloc, que no ens trobem davant d'un ajut o d'una subvenció a fons perdut, en el sentit en què ho defineix la doctrina administrativa i es regula a l'article 2 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, sinó davant d'una compensació econòmica prevista per a determinades circumstàncies per la LSH i pel propi títol administratiu habilitant, i, per consegüent, no participa de les notes distintives pròpies de la tècnica subvencional. En conseqüència, aquesta al·legació resulta irrelevant a efectes del nostre pronunciament consultiu.

En segon terme, els sol·licitants consideren que l'article 5 del Reial decret llei 13/2014 vulnera els drets dels consumidors i usuaris previstos als articles 51 CE i 28 EAC, concretament dels usuaris del sistema gasista a Catalunya. En aquest sentit, ja ha estat extensament exposat en aquest Dictamen que l'article 5 està condicionat per la pròpia lògica de funcionament del sistema gasista establerta pel Reial decret llei 8/2014, i que aquest règim ha estat consolidat amb la recent Llei 18/2014, de 15 d'octubre. A més a més, la repercussió als consumidors i usuaris dels nous costos derivats del supòsit de fet que preveu el Reial decret llei s'insereix en l'àmbit de la regulació del règim econòmic del subsector energètic gasista, essent aquest règim anàleg al del sector elèctric, àmpliament tractat en el nostre Dictamen 7/2014, de



27 de febrer, sobre la llei del sector elèctric (FJ 2.4), al qual ens remetem en favor de la brevetat. En qualsevol cas, ja ens hem pronunciat en el fonament jurídic segon, sobre l'afectació que suposa, per als hipotètics drets dels consumidors i usuaris, la vulneració del recurs a la llei singular del dret fonamental reconegut a l'article 24.1 CE, i a aquest ens remetem.

En tercer terme, els sol·licitants entenen que de l'article 5 es deriva la imposició obligatòria d'un gravamen a qui no té culpa en la causa que va motivar la indemnització i, en conseqüència, vulnera el principi de progressivitat establert en l'article 31 CE. Respecte d'això només hem de dir que, en el present cas, no ens trobem davant d'una figura de naturalesa tributària i, per tant, no és aplicable el principi de progressivitat al qual es fa menció, ja que aquest principi constitucional, juntament amb els principis d'igualtat i de no confiscació, només són predicables del sistema tributari.

I, a l'últim, pel que fa a la possible vulneració de l'article 25 CE, en entendre que ens trobem davant d'una sanció encoberta, hem de dir que la compensació econòmica establerta per l'article 4 RDL 13/2014 no té naturalesa sancionadora, en no ser conseqüència de cap infracció administrativa establerta per l'ordenament jurídic ni haver estat resultat de cap procediment administratiu sancionador.

6. Finalment, hem de concloure que, per les mateixes raons referides als articles 1, 3, 5 i 6, la disposició addicional primera i les disposicions transitòries primera i segona no vulneren l'article 86.1 CE.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

## CONCLUSIONS

**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 els 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.*

**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.*

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.