

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 614** *Pleno. Sentencia 152/2017, de 21 de diciembre de 2017. Recursos de inconstitucionalidad 7848-2014, 7874-2014 y 21-2015 (acumulados). Interpuestos por el Parlamento de Cataluña, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso en relación con el Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares. Límites de los decretos-leyes: nulidad de diversos preceptos legales que regulan las consecuencias económicas de la extinción de la concesión de la instalación de almacenamiento subterráneo de gas «Castor».*

ECLI:ES:TC:2017:152

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad 7848-2014, 7874-2014 y 21-2015, acumulados, interpuestos, respectivamente, por el Parlamento de Cataluña, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso en relación con el Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares. Ha comparecido el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal Constitucional el 30 de diciembre de 2014, el Letrado del Parlamento de Cataluña, obrando en representación de la Cámara autonómica, interpuso recurso frente a los artículos 2 y 4.1 y 3 del Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares.

A) El recurso, tramitado con el número 7848-2014, se funda en las razones que seguidamente se sintetizan:

a) El escrito rector se abre con un epígrafe rubricado «Legitimación de la Generalidad de Cataluña para interponer el presente recurso» y en el que se invoca la interpretación del concepto «propio ámbito de autonomía» del artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) que se efectúa en las SSTC 199/1987 y 48/2003. Estas resoluciones conectan la legitimación procesal autonómica con la función de depuración objetiva del ordenamiento. En el presente caso, el Letrado autonómico sostiene que el

Real Decreto-ley impugnado afecta a las competencias autonómicas sobre energía y minas [art. 133 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)], medio ambiente (art. 144 EAC) y defensa de los consumidores y usuarios [art. 123.1 a) EAC]. Todo ello le lleva a concluir la legitimación procesal de la Generalitat de Cataluña para instar este proceso constitucional.

b) El segundo epígrafe lleva por título «Infracción por el Real Decreto Ley 13/2014 de los límites que recaen sobre las leyes singulares vulnerando los artículos 9.3, 14 y 24.1 CE». Avanza a este respecto el Letrado autonómico que los motivos esgrimidos en este punto sirven también para poner en cuestión la existencia del presupuesto habilitante del artículo 86.1 CE por falta de necesidad para acudir al decreto-ley para adoptar las medidas tomadas en esta ocasión.

Recuerda que en el constitucionalismo de postguerra la generalidad ya no es nota constitutiva del concepto de ley, habiéndose relativizado la función garantista de esta característica en el seno del Estado social. En España, el debate sobre la ley singular se abrió con la STC 166/1986, sobre la expropiación *ope legis* del grupo de empresas RUMASA, que sentó como premisa la legitimidad constitucional de las leyes singulares; legitimidad de principio reiterada en las SSTC 78/2000 y 248/2000.

La STC 203/2013 distingue tres tipos de leyes singulares: la ley de destinatario único, la ley autoaplicativa y la ley que responde a una singularidad excepcional del supuesto de hecho que regula. En cuanto al primer tipo, el Tribunal viene exigiendo que la ley tenga un ámbito de aplicación constituido por uno o diversos sujetos o entidades determinados (STC 203/2013, FJ 3); por lo que se refiere al segundo, el Tribunal exige que la ley autoaplicativa justifique su rango por la imposibilidad de alcanzar el mismo objetivo mediante una actuación administrativa del Gobierno (STC 219/2013, FJ 4). Para el Letrado autonómico el Real Decreto-ley 13/2014 combinaría elementos de estos dos primeros tipos.

El artículo 2 del Real Decreto-ley declara la extinción de la instalación de almacenamiento de gas denominada «Castor» por la causa prevista en el artículo 34.1 c) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, es decir, «por renuncia total o parcialmente del titular, una vez cumplidas las condiciones en que fueron otorgados». En ese mismo precepto de la norma recurrida se definen las consecuencias económicas y jurídicas de la extinción, prestando especial atención al régimen de responsabilidad patrimonial del titular de la concesión.

Por su parte, en el artículo 4.1 se establece el importe de la compensación económica que ha de percibir el titular de la concesión extinguida, que se fija en 1.350.729 miles de euros. El artículo 4.2 se refiere a las condiciones de pago de esta compensación y el artículo 4.3 señala que la cuantía de la compensación fijada en el primero de los apartados del precepto no excluye los derechos retributivos devengados por el titular de la concesión en el periodo comprendido entre el acto de puesta en servicio y la entrada en vigor del decreto-ley, que comprende una retribución financiera y abono de costes de operación y mantenimiento.

Los demás preceptos de la norma de urgencia contienen regulaciones absolutamente novedosas, como es la «hibernación» de la instalación de la plataforma marina «Castor» (art. 1) y su administración durante esa «hibernación» (art. 3). Los artículos 5 y 6 establecen la consideración de la compensación del artículo 4 como coste imputable al sistema gasista.

Sostiene el Letrado parlamentario que el Real Decreto-ley es una norma singular en cuanto que tiene dos destinatarios directos concretos e identificados: Escal UGS, S.L., y Enagás Transporte, S.A.U. Añade que «no puede suscitar discusión que la situación que se encuentra en el origen de las medidas adoptadas por el Real Decreto-ley 13/2014 constituye un supuesto de hecho excepcional y extraordinario. Los eventos sísmicos, de notable intensidad que según los informes disponibles son atribuibles a la inyección de gas en la instalación de almacenamiento «Castor» no son generalizables a todas las instalaciones de este tipo y requieren un tipo de intervención administrativa no prevista en la legislación sobre hidrocarburos». Pero, apunta, esa situación ya habría sido afrontada

por el Gobierno al acordar la suspensión de la actividad de la instalación Castor el 26 de septiembre de 2013. La posterior renuncia de Escal UGS, S.L., a la concesión es la situación a la que se pretende hacer frente con el Real Decreto-ley y ello obliga a preguntarse por la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación de la medida.

El contraste entre el Real Decreto-ley y el artículo 34.1 c) de la Ley del sector de hidrocarburos permite concluir que el primero se acoge plenamente a la causa de extinción de la concesión prevista en el segundo, sin ningún tipo de matización o añadido. Como se consigna en el preámbulo de la norma de urgencia, el titular de la concesión comunicó su voluntad de renunciar conforme a lo previsto en el artículo 14 del Real Decreto 855/2008, de 16 de mayo, por el que se le otorgaba la concesión de explotación para el almacenamiento subterráneo de gas denominado «Castor». De modo que el procedimiento de renuncia ya estaba previsto y sus consecuencias reguladas, por lo que no era necesario acudir a una ley singular. Lo que le lleva al Letrado parlamentario a apuntar que «la utilización de una ley singular, revestida de la forma de real decreto ley, era absolutamente innecesaria, y por ello, un instrumento ni razonable ni proporcionado para actuar en la situación planteada. Naturalmente, la elusión del procedimiento administrativo regular que correspondía conlleva consecuencias importantes pues puede afectar a la integridad de los derechos de terceros interesados, tanto ciudadanos particulares, como Administraciones públicas, que hubieran podido comparecer en dicho procedimiento, bien formulando alegaciones, disponiendo de un derecho de audiencia, y de acceso al expediente, e incluso discutir el mismo mediante el oportuno recurso administrativo, y llegado el caso, contencioso-administrativo, derechos de lo que se han visto privados, lo cual acarrea la lesión, incluso, de un derecho fundamental, como es el de la tutela judicial efectiva reconocida en el artículo 24.1 CE».

El recurso al decreto-ley tampoco se justifica por las hipotéticas condiciones particulares que se establecen en la extinción de la concesión: a) la determinación del valor neto de la inversión por la que se compensa al titular de la concesión, Escal, UGS, S.L.; b) la imposición del pago de dicha cantidad a Enagás Transporte, S.A.U.; c) la consideración de este pago como coste imputable al sistema gasista y d) la asignación a esta última sociedad de la administración de la instalación en tanto se encuentre «hibernada». Por lo que se refiere a la primera, el artículo 14 del Real Decreto 855/2008 ya establece las consecuencias económicas de la extinción de la concesión, de suerte que «la inclusión de la determinación de valor neto de la inversión en un Real Decreto-ley carece, pues, de justificación y resulta desproporcionado, por lo que no cumple con las condiciones que la jurisprudencia constitucional exige a las leyes singulares para poder considerarlas ajustadas a la Constitución, y convierten a la norma impugnada en una norma que crea un privilegio no razonable, en favor en este caso del titular de una concesión de las reguladas por la Ley del sector de hidrocarburos, con infracción, en consecuencia, del artículo 14 CE.»

Las demás peculiaridades del caso podrían requerir una nueva regulación. Así sucede con la «hibernación», pues se trata de una figura novedosa, o con la consideración como coste imputable al sistema gasista del pago del valor neto de la instalación. Pero ambos casos pueden separarse perfectamente de la declaración de extinción de la concesión y de la determinación del valor neto de la instalación al tratarse de operaciones posteriores o independientes, aunque traigan causa de aquella. Admite el Letrado parlamentario que pudiera discutirse igualmente la necesidad de crear la figura de la «hibernación», si bien no se explica el haber acudido a una norma de urgencia pues las operaciones de almacenamiento de gas en la instalación a la que afecta el Real Decreto-ley ya estaban suspendidas por resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 26 de septiembre de 2013, prorrogada por otra posterior de 18 de junio de 2014. Ciertamente, el artículo 14 del Real Decreto 855/2008 exige que la instalación se encuentre «operativa» para que la concesionaria tenga derecho a una compensación por la inversión realizada y las dudas que puedan surgir acerca de si una instalación en «hibernación» está operativa no pueden llevarse ante los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa por *mor* del Real Decreto-ley impugnado.

Por lo que hace al artículo 4, el reconocimiento del valor de las inversiones y costes de operación para determinar el importe de la compensación económica que deba percibir la concesionaria es consecuencia directa de la extinción de la concesión. Pero para reconocer el derecho a percibir la indemnización y fijar su cuantía no era preciso aprobar un decreto-ley porque se podía haber hecho perfectamente con los instrumentos que existen en la legislación ordinaria y, destacadamente, con el artículo 14 del Real Decreto 855/2008. El preámbulo del propio Real Decreto-ley viene a reconocer la virtualidad de este Real Decreto y de la Orden ITC/3995/2006, de 29 de diciembre.

«En conclusión», afirma el Letrado parlamentario, «la utilización de una ley singular para resolver una situación que podía ser remediada por los instrumentos normales de que dispone la Administración como es el caso que tratan los artículos 2 y 4 del Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, determina que los mismos no superen el canon de constitucionalidad que la jurisprudencia constitucional ha señalado como criterio para valorar la validez constitucional de esta clase de leyes, es decir, la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4). De ello resulta que la ley incurre en la arbitrariedad vedada a los poderes públicos (art. 9.3 CE), incluido el legislador».

Siguiendo la doctrina de esa misma STC 129/2013, FJ 4, apunta el Letrado parlamentario la conveniencia de examinar la incidencia del Real Decreto-ley en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). En el caso del artículo 2, al no haberse llevado a cabo la declaración de extinción de la concesión mediante real decreto, no ha sido posible el control judicial de la actuación administrativa. Por lo que respecta al artículo 4, se hubieran podido discutir en la vía contenciosa los criterios de valoración, compensación económica, etc. En particular, señala que la valoración (1.350.729 miles de euros) establecida en el artículo 4.1 no se corresponde necesariamente, o cuando menos no se enumeran los criterios de valoración empleados, con el artículo 14 del Real Decreto 855/2008. En particular, «no se ha acreditado que se haya valorado si concurrían en el supuesto de hecho circunstancias imputables a una posible actuación dolosa o negligente por parte de la empresa concesionaria». Cita igualmente el Letrado parlamentario la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 2013, que desestimó el recurso interpuesto por la Administración General del Estado frente al inciso final de ese mismo artículo 14 reglamentario, resolución en la que el Tribunal indicó que la efectiva percepción por la empresa de la compensación, tanto por el valor neto contable de las instalaciones como por el valor residual, dependerá de las causas que hayan llevado a la extinción de la concesión y de las circunstancias concurrentes en el caso concreto. Esta valoración circunstanciada no ha sido acreditada ni es susceptible de control judicial debido al instrumento normativo utilizado para fijar su cuantía.

Lo expuesto lleva al Letrado parlamentario a concluir que los artículos 2 y 4.1 y 3 del Real Decreto-ley 13/2014 no respetan los límites constitucionales que pesan sobre las leyes singulares por suponer una vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial del artículo 24.1 CE.

c) El tercer y último epígrafe del recurso lleva por título «El incumplimiento de los requisitos constitucionales del decreto-ley por el Real Decreto-ley 13/2014», por referencia a la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad.

Niega el Letrado parlamentario que para declarar la extinción de la concesión de almacenamiento de gas fuera precisa una nueva norma, y menos que debiera hacerse mediante decreto-ley pues el artículo 34.1 c) de la Ley del sector de hidrocarburos ya contempla la extinción de la concesión por renuncia de su titular, sujetándola a autorización. También se prevé la extinción en el título concesional –el artículo 14 del Real Decreto 855/2008, de 16 de mayo, que se remite al artículo 34.1 c) de la Ley antes citada–, del que, a lo sumo, pudiera inferirse la necesidad de un real decreto, nunca de un real decreto-ley. «La Administración disponía ya, por lo tanto, de instrumentos ordinarios para afrontar la situación creada, por lo que resulta injustificado recurrir a uno extraordinario».

Cuestión distinta es la creación de la figura de la «hibernación», aplicable tras la extinción de la concesión. Pero incluso respecto de esta figura se pregunta el Letrado

parlamentario por su necesidad cuando lo único que se persigue es no proceder a la suspensión definitiva de la actividad y posterior desmantelamiento de la instalación, a la espera de los oportunos estudios técnicos. Ahora bien, la «hibernación» no ha hecho sino dar cobertura jurídica a una situación que ya existía, con la única novedad de la asignación de la administración de la planta a Enagás Transporte, S.A.U.

En cuanto a la justificación formal de la urgente necesidad en la presentación por el Ministro del Real Decreto-ley, señala la representación del Parlamento de Cataluña que «el Ministro no incluye... la extinción de la concesión, y sus consecuencias regladas, como las medidas que requieren su instrumentación mediante decreto ley, consciente probablemente de la suficiencia de los instrumentos ordinarios para poder acordarla. En definitiva, los datos disponibles no avalan la existencia de una necesidad de carácter extraordinario que obligue a actuar mediante decreto ley para intervenir frente a la situación creada, por lo que el artículo 2 del Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, no cumple con uno de los requisitos para sostener su validez constitucional».

Por lo que hace al artículo 4.1 y 3, se indica que la cuantía de la compensación por el valor neto de la inversión ya estaba prefijada o establecida en el artículo 14.3 del Real Decreto 855/2008, es decir, en el título concesional, que se refería al «valor contable» y no, por tanto, a una cuantía determinada por la Administración según sus cálculos.

Añade el Letrado parlamentario que la actividad de la instalación de almacenamiento de gas «Castor» había sido suspendida por resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 26 de septiembre de 2013, suspensión prorrogada el 18 de junio de 2014. De modo que la actividad potencialmente peligrosa no se desarrollaba desde más de un año antes de la aprobación del Real Decreto-ley 13/2014. Cuestión distinta es la relativa a la situación jurídica de la explotación, su resolución y posibles consecuencias económicas tanto para la concesionaria como para el Estado y los consumidores de gas natural. Al respecto, se apunta que desde el momento en que se dispone de los informes del Instituto Geológico y Minero (20 de diciembre de 2013 y 14 de febrero de 2014), el Gobierno hubiera podido proceder al rescate de la concesión, determinando las posibles indemnizaciones conforme a la legislación de patrimonio y los criterios de cálculo fijados en la Orden ITC/3995/2006: «el Gobierno ha dispuesto de 2 meses y 15 días para acordar la extinción, a través de los instrumentos ordinarios que le concedía la legislación aplicable». Es más, la fijación de la cuantía de la indemnización tampoco estaría afectada de urgencia porque las reglas para su determinación ya existían, y de hecho a ellas se remite expresamente el artículo 4.3 del Real Decreto-ley.

Por lo expuesto, concluye el Letrado del Parlamento de Cataluña su escrito solicitando que se dicte Sentencia estimatoria del recurso y que, por consiguiente, declare la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 4.1 y 3 del Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre.

B) Mediante providencia de 3 de febrero de 2015, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, así como dar traslado, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a efecto en el núm. 33, de 7 de febrero de 2015.

C) El 5 de febrero de 2015 el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno de la Nación y solicitó una prórroga por el máximo legal de plazo concedido para formular alegaciones. El Pleno accedió a esta solicitud mediante proveído de 6 de febrero de 2015, y acordó prorrogar en ocho días más el plazo otorgado por providencia de 3 de febrero de 2015.

D) El 11 de febrero de 2015 el Presidente del Senado comunicó que la Mesa había tomado el acuerdo de dar personada a la Cámara en este proceso constitucional y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. El siguiente día 12 de ese mismo mes y año el Presidente del Congreso de los Diputados hizo lo propio en relación con esta Cámara.

2. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el 30 de diciembre de 2014, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, actuando en nombre del Gobierno autonómico, interpuso recurso de inconstitucionalidad frente al Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de las centrales nucleares, excepto su disposición adicional segunda. Este recurso se ha tramitado con el número 7874-2014.

A) En la impugnación del Real Decreto-ley se aducen los siguientes motivos:

a) Comienza la Letrada autonómica recordando los cinco objetivos de la regulación controvertida: declarar la «hibernación» del almacén de gas subterráneo denominado «Castor», extinguir la concesión por renuncia de su titular (Escal, UGS, S.L.), designar a Enagás como gestora y administradora de la instalación «hibernada», establecer dos derechos de cobro a favor de Enagás con cargo al sistema gasista y, por último, establecer una regulación transitoria del desempeño de funciones entre Escal y Enagás. De modo que el Real Decreto-ley establece un régimen jurídico singular para la extinción por renuncia de Escal de la explotación del almacén de gas «Castor» que permite excepcionar la Ley del sector de hidrocarburos, la Ley de patrimonio de las Administraciones públicas y el propio título concesional (Real Decreto 855/2008, de 16 de mayo), imputando los costes de esta inversión fallida al sistema gasista y, por tanto, a los clientes o usuarios del mismo.

Para el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, «el Real Decreto-ley 13/2014 constituye una disposición normativa con fuerza de ley, de naturaleza singular y auto-aplicativa que ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, pero que no se ajusta al canon de constitucionalidad que para este tipo de normas singulares y auto-aplicativas ha definido el Tribunal Constitucional». Niega, igualmente, que concorra en esta ocasión el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad.

b) Recuerda la Letrada autonómica los antecedentes del Real Decreto-ley impugnado, a los que se hace referencia en el preámbulo de la propia norma de urgencia.

El Real Decreto 2056/1996, de 6 de septiembre, otorgó autorización a la empresa Canadá Resources, Inc., sucursal en España, para la investigación del proyecto de hidrocarburos denominado «Castor», con el objetivo de determinar su viabilidad; la posterior subrogación de Escal, UGS, S.L., fue autorizada por Orden ECO/3805/2003, de 17 de diciembre. El Real Decreto 855/2008, de 16 de mayo, concedió a Escal la explotación del almacenamiento subterráneo; la Letrada autonómica singulariza algunas de las condiciones específicas del otorgamiento de la concesión, como las bases del plan general de explotación, el régimen económico o la formalización de la garantía. El 5 de noviembre de 2009 se formuló declaración de impacto ambiental favorable, declaración que no hizo referencia alguna a los riesgos sísmicos, tal y como puso de relieve el «Informe sobre el Proyecto Castor» elaborado por el Síndic de Greuges en noviembre de 2014. Con fecha 7 de junio de 2010 se otorgó la autorización administrativa y el reconocimiento de la utilidad pública de las instalaciones y servicios necesarios para el desarrollo del proyecto; la Letrada autonómica destaca igualmente algunas de las condiciones particulares. Las inyecciones de gas se iniciaron en junio de 2013 y los movimientos sísmicos –alguno de los cuales alcanzó una magnitud de 3,3 y 4,2 grados en la escala Richter– empezaron a producirse en septiembre de ese mismo año, lo que motivó la suspensión temporal del almacenamiento (resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 26 de septiembre de 2013). La concesionaria presentó posteriormente solicitud de renuncia.

c) Llegados a este punto, la Letrada autonómica examina «los presupuestos habilitantes y los límites constitucionales del Real Decreto-ley». Este examen se apoya en la doctrina constitucional y, en particular, en la síntesis que de la misma se contiene en la STC 39/2013, FJ 5, parcialmente reproducido. Afirma la representación letrada del Gobierno de la Generalitat de Cataluña que «si se hubiese seguido el procedimiento legislativo ordinario para la adopción de esas medidas (se refiere a las contenidas en el Real Decreto-ley 13/2014), sin duda el ejercicio del derecho de enmienda por los distintos grupos políticos en el Congreso y el Senado y los consiguientes debates parlamentarios hubiesen tenido una amplia repercusión en los medios de comunicación y habrían

posiblemente generado una cierta contestación en amplios grupos de población, asociaciones de consumidores, instituciones públicas y privadas, puesto que algunas de las medidas adoptadas en esta norma afectan directamente y en un aspecto muy sensible a los intereses de todos los consumidores de gas, que verán aumentado el importe de sus recibos de gas sin haber podido ejercer ninguna acción judicial. Pero esas consecuencias son el puro sentido del sistema parlamentario de gobierno y del principio democrático sobre el que la Constitución Española ha legitimado el ejercicio de las potestades legislativas. Por ello, el uso del Real Decreto-ley, como en este caso, para aprobar medidas en las que no concurren los presupuestos habilitantes, y eludir su debate en las Cortes, constituye una grave vulneración del derecho fundamental de participación política de los ciudadanos y de sus representantes en las Cámaras».

d) A renglón seguido expone la «doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance y límites de las leyes singulares y autoaplicativas». Recuerda, al respecto, la definición que de las leyes singulares se hiciera en la STC 129/2013, FJ 4, y los límites a que se sujeta este tipo de normas: a) derivado del principio de igualdad, la exigencia de que la ley responda a una situación excepcional igualmente singular; y b) derivado de la sujeción de la Administración al principio de legalidad, la necesidad de que solo se acuda a esta clase de normas en los casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia, no sean remediables con los instrumentos normales de que dispone esa misma Administración pública. El sometimiento de estas leyes a los cánones propios de los artículos 9.2 y 3 y 14 CE, debe completarse con su supeditación al artículo 24.1 CE, lo que implica «la prohibición tajante de que una ley singular pueda condicionar o impedir el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales».

e) A la luz de la anterior doctrina se examina la constitucionalidad del Real Decreto-ley 13/2014.

Con este análisis se trata de poner de relieve que no concurre el presupuesto habilitante que legitima, ex artículo 86 CE, la aprobación de un real decreto-ley pues la renuncia del concesionario no puede ser calificada como situación sobrevenida ya que la resolución de la concesión se regulaba en la normativa vigente al momento de producirse la renuncia y, particularmente, en el título concesional. Además, desde que el 4 de octubre de 2013, cuando tras la suspensión de la actividad de inyección de gas colchón, disminuyó la intensidad de los movimientos sísmicos, desapareció la única que podía justificar la aprobación de una norma de urgencia. De modo que el propósito del Real Decreto-ley es el establecimiento de un régimen específico para la extinción de la concesión, creando unas condiciones inadecuadas, irrazonables y desproporcionadas, impidiendo igualmente el ejercicio de los derechos del artículo 24.1 CE a todos los posibles titulares de derechos o intereses legítimos afectados. Siendo inconstitucional la regulación de la extinción, habrá de concluirse en que idéntico vicio aqueja a los efectos que se le anudan.

– Artículo 1, «hibernación». Este precepto no regula la situación de hibernación con vocación general y de permanencia en el tiempo, sino que su único objetivo es mantener la suspensión de la actividad en el almacén Castor. En el preámbulo del Real Decreto-ley 13/2014 se justifica esta decisión como consolidación de lo acordado anteriormente por la Dirección General de Política Energética y Minas; pero la consolidación es una situación totalmente distinta, y aun contraria, a la extraordinaria y urgente necesidad que reclama el artículo 86 CE. Añádase que si la suspensión fue acordada por resolución administrativa, nada impide que se mantenga por el mismo instrumento, sin necesidad de acudir a una norma con rango de ley.

Rechaza la Letrada autonómica el argumento –recogido en el preámbulo de la norma controvertida– relativo al mantenimiento del interés estratégico del almacenamiento subterráneo, pues nada impide, de acuerdo con el artículo 29 de la Ley del sector de hidrocarburos, que las instalaciones, una vez revertidas al Estado, conserven esa calificación de interés estratégico. Dicho de otro modo, «es una opción del propio Gobierno mantener o suprimir la calificación de instalación de interés estratégico de este

almacenamiento subterráneo de gas natural». En otro orden de consideraciones, apunta que es muy dudosa la conveniencia de mantener esa calificación en tanto no se garantice la seguridad de personas y bienes, y del medio ambiente.

– Artículos 2 y 4. Extinción de la concesión y reconocimiento de inversiones y costes a Escal e imposición de una obligación de pago a Enagás.

En el artículo 2.1 se declara la extinción de la concesión de la explotación de almacenamiento subterráneo de gas natural denominado Castor, estableciéndose en los posteriores apartados, y en el artículo 4, las condiciones particulares de la extinción. Concretamente, se reconoce a Escal el derecho a percibir 1.350.729 miles de euros, que le deben ser abonados por Enagás en concepto de valor neto de inversión y los derechos retributivos devengados en su favor en el periodo comprendido entre el acta de puesta en servicio provisional y la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley controvertido. Además, se declara que la extinción de la concesión conlleva la de todas las cargas y gravámenes que pesen sobre las instalaciones; la extinción no excluye la exigencia de responsabilidades a Escal, tanto por los vicios o defectos en su ejecución que puedan presentar las instalaciones y que se pongan de manifiesto en los diez años siguientes a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 13/2014, como por las acciones y omisiones en que haya incurrido el titular de la concesión. A su vez, el artículo 2.5 imputa al sistema gasista el pago de las indemnizaciones derivadas de las responsabilidades que, por el otorgamiento de la concesión de la explotación o la operación de mantenimiento subterráneo pudieran reconocerse en los procedimientos administrativos o judiciales.

En relación con la causa de extinción que contempla el artículo 2.1, señala el Letrado autonómico que el análisis del marco normativo en el que se incardina el título concesional permite concluir que una vez suspendida la explotación del almacenamiento subterráneo, la Administración concedente disponía de los medios adecuados para proceder a la extinción y llevar a cabo las oportunas inspecciones encaminadas a verificar que el concesionario había cumplido con sus obligaciones, en especial las resultantes de las condiciones particulares de la autorización administrativa de 7 de junio de 2010 y las determinaciones del Real Decreto 1254/1999, relativo a las medidas de control de riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. Esta labor de verificación había de permitir proceder a la extinción de la concesión bien por incumplimiento de las obligaciones que pesaban sobre Escal, bien por renuncia de esta entidad. Sin embargo, el Real Decreto-ley 13/2014 declara sin más la extinción de la concesión después de la renuncia de Escal, como si esta renuncia se produjera en un contexto de vacío normativo que fuera necesario rellenar. La renuncia sobrevenida del concesionario no puede ser considerada presupuesto habilitante a los efectos del artículo 86 CE pues la renuncia y sus efectos estaban previstos en las Leyes del sector de hidrocarburos y de patrimonio de las Administraciones públicas, así como en el propio título concesional, resultando arbitrario –por injustificado– el establecimiento de un régimen de extinción de la concesión aplicable únicamente a este supuesto.

Con respecto a la compensación y retribución económica (compensación por valor de 1.350.729 miles de euros y retribución económica previstas en los artículos 2.2 y 4), recuerda la Letrada de la Generalitat de Cataluña que Castor tiene la consideración de almacenamiento básico de gas natural incluido en la planificación de carácter obligatorio de acuerdo con los artículos 4 y 60 de la Ley del sector de hidrocarburos. El capítulo VII de esta Ley contiene el régimen económico de las actividades reguladas, entre ellas la de almacenamiento de gas natural, disposiciones desarrolladas por el Real Decreto 949/2001, de 3 de agosto, por el que se regula el acceso de terceros a las instalaciones gasistas, y la Orden ITC/3995/2006, de 29 de diciembre. La estructura de la Ley del sector de hidrocarburos responde a la lógica de que una vez que el almacenamiento subterráneo está en funcionamiento y se ha dispuesto su incorporación al régimen retributivo del sistema gasista, la recuperación de las inversiones se llevará a cabo paulatinamente, a través de las correspondientes repercusiones en los peajes y cánones, revisables cada cuatro años, lo que permitirá alcanzar los objetivos de política energética enumerados en el preámbulo del Real Decreto 949/2001 y su aplicación al sector del gas.

Ciertamente, el artículo 5.3 de la Orden ITC/3995/2006 permite que se reconozca la inversión neta realizada con posterioridad a la fecha de entrada en vigor de la concesión y siempre que se acredite con la correspondiente auditoría. A este respecto, se cita el informe de la Comisión Nacional de Energía 28/2012, en el cual el organismo regulador sostiene que la aplicación de esta posibilidad «debe circunscribirse a supuestos tasados y concretos relacionados con cambios sustanciales en la regulación del sector del gas natural». Sin embargo, los artículos 2 y 4 del Real Decreto-ley 13/2014 han prescindido de la lógica del régimen retributivo del sistema gasista pues si la instalación nunca ha estado disponible para ofrecer su capacidad al mercado, tampoco se ha incorporado al propio mercado, ni al régimen económico de este sistema y, consecuentemente, no puede ser retribuida a su cargo. En este sentido, recuerda que la solicitud de incorporación al sistema presentada por Escal el 31 de octubre de 2012 no llegó a ser resuelta.

Por otro lado, al no estar en funcionamiento el almacén, ni la compensación económica ni la retribución financiera han podido ser calculados en función de los criterios recogidos en el Real Decreto 949/2001, es decir, en función de la fecha de su puesta en funcionamiento, de la vida útil de la instalación, tasa de rentabilidad razonable y, mucho menos, disponibilidad y utilización de las instalaciones. Si se valora la inversión con independencia de su operatividad real se incumple la norma más elemental de mercado, que es la de compensar económicamente en función del valor real del bien, y se desatiende el principio de riesgo y ventura del concesionario en su inversión, fomentándose las inversiones fallidas. Rechaza que pueda aceptarse la compensación por la inversión parcial realizada cuando ni tan siquiera se recabaron los informes emitidos por el Instituto Geológico de Catalunya, no se comprobó el cumplimiento de las obligaciones de Escal ni se han hecho públicos los datos de la auditoría que lo justificara o permitiera modular el valor de la inversión.

En otro orden de cosas, el Real Decreto 855/2008 contiene dos supuestos de extinción de la concesión, según se halle o no operativa. Sin embargo, los artículos 2 y 4 del Real Decreto-ley 13/2014 han creado un tercer supuesto en el que las instalaciones no están operativas y pese a no exigirse su desmantelamiento, se compensa la inversión económica neta.

El artículo 4.2 del Real Decreto-ley impone a Enagás la obligación de abonar 1.350.729 mil euros en un plazo de 35 días a contar desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 13/2014. La configuración de esta obligación da como resultado que Enagás actúe como una financiera que presta al Estado aquella cantidad y que, como contrapartida, obtiene unos derechos de cobro frente al sistema gasista, derechos que puede ceder a terceros (de hecho, la Letrada autonómica da cuenta del acuerdo alcanzado por Enagás para llevar a cabo esa cesión). Todo ello pondría de manifiesto que «la obligación de pago impuesta a Enagás no se ha establecido por razón de la asunción de las tareas de administración y gestión del almacén, sino que sencillamente ha permitido que el Estado no asuma la cantidad a compensar derivada de la extinción de la compensación como una nueva partida que incremente su déficit.» Lo que impediría su imputación al sistema gasista al tratarse de unas obligaciones que traen causa de una inversión fallida en una instalación que no se encuentra operativa, sin que exista, por otra parte, justificación alguna para articular esta obligación mediante una disposición normativa con fuerza de ley y de naturaleza auto-aplicativa y con la técnica del real decreto-ley, como se argumenta en el preámbulo del Real Decreto-ley 13/2014.

Insiste la Letrada autonómica en que la norma impugnada no expresa «qué razones justifican un cambio tan radical respecto de la Ley del sector de hidrocarburos y respecto de las condiciones del título concesional que permita considerar razonable, proporcional y adecuada la fijación de esta compensación económica en contra de lo que establece la regulación vigente, sobre todo teniendo en cuenta la descomunal carga que se impone al sistema gasista y en consecuencia a los consumidores y usuarios del mismo, imputándoles un coste de una instalación que nada tiene que ver con su consumo».

– Artículo 2.4 y 5. Responsabilidades que se pueden exigir a Escal y la imputación al sistema gasista.

Sostiene la Letrada autonómica que el artículo 2.4 contiene una reserva de acciones, sin concretar a favor de quién, en reclamación de los eventuales vicios o defectos en su ejecución que puedan presentar las instalaciones y que se pongan de manifiesto durante los diez años siguientes a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 13/2014. A su parecer, esta regulación está vacía de contenido pues si la instalación no está operativa, no podrán verificarse esos vicios o defectos y si se pone en funcionamiento a partir de los diez años, «tampoco se podrá reclamar nada».

A su vez, el artículo 2.5 imputa al sistema gasista las indemnizaciones derivadas de las responsabilidades que, por el otorgamiento de la concesión de explotación o la operación del almacenamiento subterráneo de gas natural Castor, pudieran reconocerse en procesos administrativos y judiciales. Al respecto, se apunta que no existe contrapartida alguna que justifique la asunción por el sistema gasista de estas responsabilidades pues no se da relación causa-efecto que vincule a dicho sistema con los daños e indemnizaciones reguladas. Menos, si cabe, porque Escal tenía la obligación de garantizar la cobertura de sus responsabilidades y así acreditarlo mediante la constitución de un seguro de responsabilidad civil.

Concluye la Letrada autonómica que los artículos 2 y 4 «son arbitrarios porque establecen un régimen jurídico de exención que exonera a Escal del cumplimiento de sus obligaciones, establecidas en la legislación y el título concesional sin justificarlo».

– Artículos 3 y 6 disposición transitoria primera. Administración del almacenamiento y obligaciones y derechos de Enagás.

El artículo 3 asigna a Enagás la administración de las instalaciones asociadas al almacenamiento Castor durante todo el período de hibernación. Lo que implica la realización de las operaciones necesarias para el mantenimiento de la operatividad de dichas instalaciones; todos los derechos asociados, incluidos los derechos económicos de los artículos 5 y 6; el desmantelamiento, si así lo acuerda el Consejo de Ministros; garantizar la seguridad de personas y bienes; asegurar el cumplimiento de las normas de aplicación. A su vez, la disposición transitoria primera le otorga un plazo para que presente un plan para determinar los costes de mantenimiento correspondientes a 2015.

Niega la Letrada autonómica que exista una situación excepcional que justifique la introducción de estas previsiones a través de una norma con fuerza de ley que sustituya la actividad ordinaria de la Administración en caso de extinción de una concesión, en particular si se atiende a lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley de patrimonio de las Administraciones públicas, artículos 58, 59 y 63 *bis* de la Ley del sector de hidrocarburos, y la Orden IET/1942/2014, de 14 de octubre. Rechaza en particular la necesidad de aprobar una norma de urgencia para la asignación del almacenamiento en régimen de hibernación puesto que dentro de las funciones de conservación del bien demanial recogidas en el artículo 129 de la Ley de patrimonio ha de figurar la de decidir a quién se asigna la administración y gestión del almacén y, en consecuencia, los gastos que ello conlleve han de entenderse incluidos dentro de la partida presupuestaria del Ministerio de Industria, Energía y Turismo al tratarse de una inversión fallida que no puede incorporarse al sistema gasista.

En cuanto al desmantelamiento y los gastos que conlleve, el coste derivaría de la inaplicación del régimen general, donde se prevé que al extinguirse la concesión, si las instalaciones no están operativas, han de desmantelarse con cargo a la provisión de 143,1 millones de euros contemplada en el artículo 7 del título concesional que Escal había de satisfacer.

– Artículo 5. Derechos de cobro de Enagás con cargo al sistema gasista.

En contraposición a las obligaciones de pago impuestas en los artículos 2 y 4, el precepto que ahora se impugna otorga a Enagás unos derechos de cobro por importe equivalente, con cargo a la facturación por peajes de acceso y cánones del sistema gasista y durante 30 años hasta la total satisfacción de la deuda derivada de los preceptos antes citados. Para la Letrada autonómica, siendo inconstitucionales las obligaciones contenidas

en los artículos 2 y 4, igual conclusión ha de alcanzarse respecto del mecanismo introducido para su cumplimiento. A mayor abundamiento, señala que esta previsión rompe la lógica del régimen retributivo de la Ley del sector de hidrocarburos al imputar al sistema gasista la satisfacción de los pagos de una instalación que no se ha incorporado al mismo; en particular, porque de la literalidad del precepto se infiere que estos pagos se desvinculan de la regulación de la hibernación de la instalación.

– Disposición transitoria segunda.

Esta disposición transitoria delimita unas normas para determinar el traspaso de actividades y responsabilidades entre Escal y Enagás en el período transitorio, que concluyó el 1 de diciembre de 2014. Amén de reiterar los reproches dirigidos contra la regulación de la extinción de la concesión, la Letrada autonómica critica el contenido de esta disposición transitoria por el injustificado y privilegiado tratamiento que se da a esta instalación, al establecer un régimen de inspecciones posterior a la entrega de la instalación a Enagás y no previo a ella.

En conclusión, los artículos 1 a 6 y las disposiciones transitorias primera y segunda, no contienen una modificación de la normativa con vocación de regulación general y de permanencia en el tiempo. Estos preceptos establecen un régimen jurídico singular que excepciona la aplicación de la normativa vigente y las condiciones del título concesional por el que se otorgó la explotación del almacenamiento subterráneo de gas natural sin justificación válida alguna y que vulneran el artículo 9.2 y 3 CE y el artículo 14 CE pues sus determinaciones son inadecuadas, irrazonables y desproporcionadas.

f) Pasa seguidamente la Letrada autonómica a exponer las razones que le llevan a concluir que el Real Decreto-ley controvertido vulnera el artículo 24.1 CE. Esas razones parten de la doctrina sobre la legitimidad de las leyes singulares auto-aplicativas que sentara la STC 129/2013. Al respecto, la Letrada autonómica sostiene que los afectados por la norma impugnada no pueden instar la tutela judicial de sus derechos e intereses legítimos; algo que tiene especial relevancia si se repara en que es justamente en el momento de extinción de la concesión cuando aparecen los terceros eventualmente perjudicados, que tratan de obtener satisfacción por vía jurisdiccional. Pues bien, es el rango legal de la norma que regula los efectos de la hibernación y extinción de la concesión el que cierra las vías de recurso judicial generando indefensión. Entre los posibles perjudicados se encontrarían los afectados por los seísmos, quienes no pueden siquiera discutir la conversión del «sistema gasista», que carece de personalidad jurídica, en eventual responsable. A mayor abundamiento, al imputar directamente al sistema gasístico, se carga el coste en todos los consumidores de gas, con independencia de su capacidad económica; además, sostiene la Letrada autonómica que ningún órgano judicial ordinario podrá comprobar si las ayudas concedidas a Escal en el Real Decreto-ley 13/2014 constituyen ayudas de Estado a los efectos del artículo 107.1 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea.

g) Defiende la Letrada autonómica que los artículos 1 y 2 se han aprobado con infracción del artículo 86.1 CE. En su opinión, no se ha acreditado la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifique la aprobación de las determinaciones sobre hibernación y extinción, como tampoco la conexión de sentido que vincula la hipotética urgencia y las medidas desreguladoras adoptadas en el Real Decreto-ley.

A la vista de la justificación contenida en el apartado primero del preámbulo del Real Decreto-ley y de la escueta referencia hecha por el Ministro en el debate de convalidación, concluye la Letrada autonómica «por un lado que la necesidad extraordinaria y urgente de garantizar la seguridad de las personas, de los bienes y del medio ambiente constituye el presupuesto habilitante de la regulación de la hibernación y la asignación de la gestión del almacenamiento Castor a Enagás; y por otro lado que la renuncia sobrevenida del concesionario lo es de la regulación de la extinción y de sus efectos». Sin embargo, la situación de peligro prácticamente había desaparecido en el mes de octubre de 2013, de

modo que la asignación de la gestión a Enagás no podía reputarse urgente un año después. En cuanto a la compleja situación técnica del almacén después de la renuncia sobrevenida del concesionario, tampoco puede constituir presupuesto habilitante toda vez que la renuncia estaba prevista como causa de extinción de la concesión, «por tanto si estaba prevista no puede ser considerada nunca como un factor sobrevenido de forma sorpresiva». De donde concluye la Letrada autonómica que las medidas discutidas se han aprobado para otorgar unas condiciones especiales de extinción de la concesión a Escal «por las que se compensa económicamente y de manera inmediata unas instalaciones que no están operativas, cuando ... lo que correspondía era desmantelarlas».

h) Concluye la Letrada autonómica defendiendo la inconstitucionalidad de la disposición final primera del Real Decreto-ley, en la que se enuncian los títulos competenciales en los que se ampara el Estado para aprobar la norma. Toda vez que esta disposición invoca unas competencias que no pueden dar cobertura a una norma contraria a los artículos 9.2 y 3, 14, 24 y 86 CE, incurre ella misma en inconstitucionalidad.

B) Mediante providencia de 3 de febrero de 2015, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, así como dar traslado, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a efecto en el núm. 33, de 7 de febrero de 2015.

C) El 5 de febrero de 2015 el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno de la Nación y solicitó una prórroga por el máximo legal de plazo concedido para formular alegaciones. El Pleno accedió a esta solicitud mediante proveído de 6 de febrero de 2015, y acordó prorrogar en ocho días más el plazo otorgado por providencia de 3 de febrero de 2015.

D) El 11 de febrero de 2015 el Presidente del Senado comunicó que la Mesa había tomado el acuerdo de dar personada a la Cámara en este proceso constitucional y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. El siguiente día 12 de ese mismo mes y año el Presidente del Congreso de los Diputados hizo lo propio en relación con esta Cámara.

E) El 9 de marzo de 2015 el Abogado del Estado presentó escrito de alegaciones cuyo contenido no se sintetiza ahora al coincidir sustancialmente con el formulado en el recurso de inconstitucionalidad 21-2015, cuyos antecedentes serán relatados en el siguiente epígrafe.

3. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el 2 de enero de 2015, doña Virginia Aragón Segura, Procuradora de los Tribunales y de 97 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, interpuso recurso de inconstitucionalidad frente al Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de las centrales nucleares.

A) El recurso, tramitado con el número 21-2015, se funda en los argumentos que seguidamente se extractan.

a) Se refieren los parlamentarios recurrentes, en primer lugar, al «contenido del Real Decreto-ley 13/2014 y su difícil encaje en el marco constitucional».

Arrancan este apartado con la indicación de que el Decreto-ley regula dos aspectos: la renuncia de la concesión del almacén de gas Castor y la fijación de una indemnización para la compañía Escal UGS, S.L., junto con la hibernación del almacenamiento subterráneo de gas natural, y cambios de titularidad de las centrales nucleares existentes en España. Y precisan que en este recurso «nos interesan especialmente los mandatos por los que se regula la hibernación de las instalaciones, se acepta la renuncia de la concesión del almacén de gas Castor, se fija una indemnización para la compañía Escal UGS, S.L. de 1.350.729 euros y se le adjudican unos derechos de cobro».

Exponen los parlamentarios recurrentes los antecedentes fácticos de la concesión de almacenamiento afectada por la norma controvertida. Destacan la cesión del permiso investigación de hidrocarburos «castor» de «España Canadá Resources, Inc. Sucursal en España» a favor de «Escal UGS, S.L.» –sociedad participada en un 66,7 por 100 por ACS– al amparo de lo dispuesto en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, así como la prórroga del permiso por Orden ITC/2631/2004, de 14 de julio. La fase de explotación se inició con el Real Decreto 855/2008, de 16 de mayo, otorgándose la autorización ambiental integrada para la planta de Vinaròs por resolución de 2 de febrero de 2010, tras la cual se sucedieron las distintas autorizaciones administrativas. El 11 de mayo de 2012 el Consejo de Ministros declaró la lesividad del inciso final del artículo 14 del Real Decreto 855/2008, dando lugar a la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 2013, desestimatoria de la pretensión anulatoria deducida por el Gobierno. En los meses de septiembre y octubre de 2013 hubo movimientos sísmicos durante los trabajos de inyección de gas en la plataforma marítima, al punto de que el Ministerio de Industria, Energía y Turismo ordenó el cese de esta actividad. Destacan los parlamentarios que, a diferencia de lo sucedido en supuestos sustancialmente idénticos, el artículo 14 del Real Decreto 855/2008 contempla expresamente la compensación por «extinción», modulando la reversión. Hacen hincapié en que la instalación nunca llegó a ser «entregada» o «puesta en servicio» de modo definitivo porque el acta de puesta en servicio «provisional» fue revocada con ocasión de los movimientos sísmicos antes relatados. Concluyen recordando que «la empresa concesionaria Escal UGS, S.L., el 18 de julio de 2014 presentó ante el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, un escrito en el que, conforme a lo estipulado en el artículo 14 del Real Decreto 855/2008 y de conformidad a lo previsto en el artículo 34.1 c) de la Ley 34/1998, manifestaba su renuncia a continuar con la concesión».

La aprobación del Real Decreto-ley 13/2014 se justifica por la necesidad de atender «la completa situación técnica existente en la instalación, especialmente tras la renuncia a la concesión presentada por su titular». Al respecto, se acuerda la «hibernación» de las instalaciones, lo que consolida la suspensión temporal de las actividades, previamente decidida, y se regulan los efectos de la extinción de la concesión, modificando las previsiones anteriores del Real Decreto 855/2008: se asigna la administración de las instalaciones a la sociedad Enagás Transporte, S.A.U., hasta la finalización del período de hibernación; se reconoce a Escal UGS, S.L., una inversión neta para la puesta en explotación del almacenamiento que asciende a 1.350.729 miles de euros, que deberá abonar Enagás Transporte, S.A.U., en un solo pago antes de que transcurran 35 días hábiles de vigencia del Decreto-ley, sin embargo, apuntan los parlamentarios recurrentes, «cabría preguntarse cuál es el valor neto contable de un activo que tiene un deterioro no cuantificado aún y cómo se ha calculado»; a esta cantidad se deben añadir los derechos retributivos devengados por Escal UGS, S.L., entre el período de puesta en servicio provisional y el 4 de octubre de 2014; en el artículo 5 se establecen los derechos de cobro a favor de Escal UGS, S.L., con cargo al sistema gasista, que se abonarán –con independencia de que continúe o no la hibernación– con cargo a la facturación por peajes de acceso y cánones del sistema gasista durante 30 años; también se regulan las características de los derechos de cobro, su procedimiento de liquidación y su naturaleza; el artículo 6 regula el pago a Enagás Transporte, S.A.U., de los costes de mantenimiento, operatividad y los derivados de las obligaciones indicadas en el artículo 3.2. Del resto de previsiones se destaca la disposición transitoria segunda, que regula el ejercicio transitorio de las actividades en relación a «Castor» y que prevé, entre otros aspectos, que antes de diciembre de 2014 Enagás Transporte, S.A.U., asumirá de forma plena la administración de las instalaciones.

b) Seguidamente exponen los parlamentarios recurrentes la doctrina constitucional acerca de la figura del decreto-ley y su vulneración por el Real Decreto-ley 13/2014. Para los actores, «el Gobierno no ha respetado al dictar el Real Decreto-ley 13/2014 las previsiones que el artículo 86.1 de la Constitución contempla para recurrir a esta forma extraordinaria de legislar». Reseñan que el decreto-ley hace el número 60 de los

aprobados por el Gobierno en la legislatura, lo que demuestra su uso abusivo. El continuo recurso al decreto-ley durante esa Legislatura ha convertido una figura prevista para circunstancias excepcionales en la forma ordinaria de legislar, lo que desvirtúa los fundamentos de la democracia parlamentaria.

Dicho esto, defienden los actores que no ha existido el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad para la aprobación del Real Decreto-ley 13/2014. A este respecto denuncian que la justificación aducida en el preámbulo de la norma «adolece de la falta real de fundamento, al tiempo que supone un falseamiento sobre el objeto real de la posible urgencia que, para nada resulta aceptable para justificar el conjunto regulatorio del Decreto-ley». En cuanto a la «hibernación», supone no adoptar ninguna solución sino diferirla al futuro, por más que se modifique en algunos extremos que no afectan a la esencia misma de la medida; dicho de otro modo, «si la causa de excepcionalidad que existía para el mantenimiento de la infraestructura de la explotación del almacén de gas “Castor”, esta circunstancia de “extraordinaria y urgente necesidad” y había desaparecido con la suspensión de la explotación acordada tras los seísmos producidos y la alarma social generada, en septiembre de 2013 y prorrogada en junio de 2014».

Tampoco concurre el requisito para declarar extinguida la concesión de explotación del almacén subterráneo otorgada por Real Decreto 855/2008, tanto menos cuanto que el Tribunal Supremo ya había interpretado su artículo 14 en unos términos que facilitaban su integración. No se necesitaba una norma con rango de ley. Lo mismo sucede respecto de la asignación a Enagás Transporte, S.A.U. (art. 3), el reconocimiento a Escal de una inversión neta superior a 1.350 miles de euros, o el establecimiento de unos derechos de cobro con cargo al sistema gasista (art. 5) pues «precisamente y por tratarse de unos derechos de cobro sobre los consumidores cuyo importe debe abonarse a partir de 2016, resulta más que evidente la falta de urgencia». Tampoco se observa la necesidad de aprobar una norma con rango de ley para regular el ejercicio transitorio de las actividades, tal y como figura en la disposición transitoria segunda.

En consecuencia: a) no se aportan soluciones de carácter técnico, más allá del establecimiento de la figura de la hibernación, que tiene los mismos efectos que la suspensión ya acordada; b) existía normativa suficiente para articular la respuesta a la renuncia a la concesión presentada por su titular; c) los contenidos del Real Decreto-ley no van más allá de aquello que pudiera haberse recogido en una norma infralegal y d) los únicos contenidos que precisarían de una norma legal solo tienen efecto a partir de 2016, por lo que no mediaba urgencia. Por lo tanto, afirman los parlamentarios recurrentes, «el único motivo de “extraordinaria y urgente necesidad”, que puede deducirse, y este extremo no se reconoce de manera expresa en el texto legislativo, de lo pretendido por el Real Decreto-ley 13/2014 parece que puede ser el de evitar la ejecución de una aval que debía pagarse, según el contrato con los bonistas acreedores ... si la planta no entraba en funcionamiento en noviembre de este año. En este caso, con lo establecido en el decreto-ley, que crea la figura de la hibernación y la fijación de la cuantía de la indemnización que puede evitar una discusión judicial sobre la misma y la fijación del plazo de pago en 35 días –antes de que finalizase noviembre– se resolvía el problema.» Se rechaza asimismo la concurrencia del requisito de la imprevisibilidad de la situación (SSTC 6/1983, 29/1986 y 68/2007).

Denuncian, finalmente, la vulneración del artículo 23 CE, en relación con el artículo 86.2 CE, por lo que hace a la limitación de las facultades de examen, deliberación y enmienda de los diputados y grupos parlamentarios cuando de la convalidación de la legislación de urgencia se trata. En este caso, no habría sido posible un debate mínimamente ilustrado sobre una norma de urgencia de la complejidad técnica que presenta la controvertida en el presente proceso constitucional.

c) Pasan seguidamente a exponer los parlamentarios recurrentes los motivos que les llevan a defender que se han vulnerado los límites constitucionales de la ley singular así como de los derechos fundamentales del título I de la Constitución, en particular el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

Dan cuenta de la doctrina constitucional sobre las leyes singulares, con especial atención a las SSTC 166/1986, 129/2013 y 203/2013. Particularmente, estas dos últimas resoluciones identifican unos límites constitucionales de las leyes singulares, que el Real Decreto-ley 13/2014 no habría respetado. Reprochan al Gobierno haber renunciado a imputar al concesionario cualquier responsabilidad por lo sucedido en el almacenamiento y puesta en servicio de la actividad; también, la aprobación de una norma con rango de ley que puede provocar indefensión de los ciudadanos y consumidores; lo mismo sucede con el reconocimiento a Escal UGS, S.L., de la cuantía íntegra de las inversiones auditadas sin cuantificar los deterioros o defectos. Para los diputados recurrentes, con esta decisión se están menoscabando gravemente los derechos de los ciudadanos respecto del medio ambiente. Esta forma de proceder excluye el riesgo del concesionario y lo traslada a la esfera pública. Añaden que se ha descartado la financiación mediante la emisión de deuda pública, optándose por el acceso a los mercados, lo que representa un sobrecoste para los usuarios del sistema gasista, sin que se sepa muy bien el coste de la hibernación y del mantenimiento por Enagás, así como los derivados de los estudios adicionales y del eventual desmantelamiento de la instalación. Incluso la asignación directa –soslayando la atribución en un procedimiento de concurrencia competitiva– a Enagás de la hibernación y mantenimiento supondrá un mayor coste al tratarse de actividades que «con total seguridad, Enagás subcontratará en el mercado a empresas de ingeniería especializadas».

Tras la opción por el instrumento normativo del decreto-ley parece ocultarse la intención de evitar recursos ante el Tribunal Supremo, «por lo que se refuerza la idea de que el único motivo o el verdadero motivo del decreto-ley sea la satisfacción de los intereses de una empresa Escal UGS, S.L., y de sus acreedores, o en otras palabras, que el objeto básico del decreto-ley es el establecimiento de un pago inmediato a Escal UGS, S.L., y este a sus bonistas acreedores, encabezados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI), con 300 millones de euros». Hacen hincapié los parlamentarios recurrentes en que la propia decisión de la hibernación en el fondo implica no adoptar decisión alguna sobre la «compleja situación existente» sino diferirla en el tiempo. Como también denuncian la falta de transparencia y publicidad de los estudios e informes de los que disponía el Gobierno sobre fallos del proyecto.

Sostienen que el decreto-ley no se corresponde con la pretendida excepcionalidad del supuesto de hecho pues el cambio de nombre, optándose por «hibernación» nada nuevo añade al régimen general de suspensión. Otro tanto sucede con el canon de proporcionalidad pues las medidas adoptadas pudieron haberlo sido por norma reglamentaria (con excepción del art. 5, dándose la circunstancia, respecto de este precepto, que sus efectos solo se producirán a partir de 2016). Por último, la aprobación del decreto-ley sustrae del control de los tribunales las cuestiones que regula.

Para los parlamentarios recurrentes también se habrían vulnerado los límites constitucionales que debe respetar una ley singular «por el articulado del Real Decreto-ley 13/2014». Nada impedía la regulación por vía reglamentaria de la hibernación prevista en el artículo 1, en particular porque este precepto no contiene una regulación general de la figura y porque sus efectos no difieren demasiado de los de la suspensión. Tampoco la asignación a Enagás Transporte, S.A.U., de las instalaciones (art. 3) precisaba de norma con rango legal, siendo así que esta entidad, como se consigna en el preámbulo del propio Decreto-ley, ya «es titular de tres de los cuatro almacenamientos subterráneos del sistema (Serrablo, Gaviota y Yela)». Sobre los derechos de cobro del artículo 5 y el pago a Enagás de los costes de mantenimiento (art. 6), era necesaria la aprobación de una norma con rango de ley a la vista de lo dispuesto en el artículo 59.4 g) de la Ley 18/2014, pero no una norma de urgencia al existir una carencia que solo finaba en 2016; respecto del contenido, dudan del respeto a los principios de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) e igualdad (art. 14 CE), o a los derechos proclamados en los artículos 24 y 51 CE. Conclusiones similares alcanzan respecto del artículo 2, que lleva a efecto la extinción de la concesión haciendo uso de un medio muy distinto del empleado para su otorgamiento e impidiendo a terceros interesados ejercer las acciones oportunas en relación con la extinción de la concesión o con los criterios de valoración y compensación económica (art. 4).

El escrito se cierra con la petición de que se dicte sentencia estimatoria del recurso de inconstitucionalidad y declare la inconstitucionalidad y nulidad del Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre.

B) Mediante providencia de 3 de febrero de 2015, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, así como dar traslado, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a efecto en el núm. 33, de 7 de febrero de 2015.

C) El 5 de febrero de 2015 el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno de la Nación y solicitó una prórroga por el máximo legal de plazo concedido para formular alegaciones. El Pleno accedió a esta solicitud mediante proveído de 6 de febrero de 2015, y acordó prorrogar en ocho días más el plazo otorgado por providencia de 3 de febrero de 2015.

D) El 11 de febrero de 2015 el Presidente del Senado comunicó que la Mesa había tomado el acuerdo de dar personada a la Cámara en este proceso constitucional y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. El siguiente día 12 de ese mismo mes y año el Presidente del Congreso de los Diputados hizo lo propio en relación con esta Cámara.

E) El 9 de marzo de 2015 presentó su escrito de alegaciones el Abogado del Estado.

a) Tras recordar los antecedentes del decreto-ley controvertido, expone la doctrina constitucional sobre este tipo de normas de urgencia, haciendo hincapié en los siguientes extremos: el peso que en la apreciación de la concurrencia habilitante se reconoce «al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado»; el control externo que debe ejercer el Tribunal Constitucional, a quien no corresponde sustituir el juicio político o de oportunidad del Gobierno; la necesidad de valorar la concurrencia del presupuesto habilitante a partir de la concurrencia de una pluralidad de elementos y la exigencia de una conexión de sentido entre el presupuesto habilitante y las medidas adoptadas para hacer frente a la situación de extraordinaria y urgente necesidad.

Dicho esto, lleva a cabo la «aplicación de la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante del Real Decreto-ley al supuesto de hecho contemplado». Al efecto, subraya en la necesidad de contextualizar las medidas adoptadas y de tener presente que «el Real Decreto-ley sometido a enjuiciamiento contiene un conjunto de medidas relacionadas y dependientes entre sí de modo coherente, de manera que aborda integralmente una situación complejísima, imprevisible e incierta, procurando la salvaguarda de intereses tan esenciales como la seguridad de las personas, cosas y el medio ambiente, dotando a la instalación de un régimen jurídico estable y atendiendo a los intereses del sistema gasista, que son los intereses de los consumidores». La necesidad de dar respuesta a los movimientos sísmicos «sobrevino de modo extraordinario». Para el Abogado del Estado, «es adecuada y razonable la utilización de un solo instrumento normativo capaz de resolver armónicamente todas las cuestiones de variada índole que planteó el almacén, frente a la posible utilización de una combinación sucesiva en el tiempo de actos administrativos, normas reglamentarias y normas legales» y «la necesidad de adoptar una solución integral requería la adopción de una norma con rango legal».

En cuanto a la situación de extraordinaria y urgente necesidad, reproduce algunos pasajes de los apartados primero, cuarto y quinto del preámbulo del Real Decreto-ley, así como de la intervención del Ministro de Industria en el debate de convalidación celebrado en el pleno del Congreso de los Diputados. Por lo que respecta a la conexión de sentido, asevera que «es estrechísima, en la medida en que las determinaciones del Real Decreto-ley abordan y resuelven todos los problemas que genera una situación concreta, especial y determinada».

b) A continuación, expone la doctrina constitucional sobre la ley singular, con especial atención al fundamento jurídico 4 de la STC 203/2013, que, a su vez, recuerda el contenido

de la STC 129/2013. Examinado el Real Decreto-ley a la luz de esa doctrina, comienza señalando el Abogado del Estado que el supuesto de hecho es «notoriamente excepcional y singular, no creado, ideado o configurado arbitraria o caprichosamente por el Gobierno, sino súbito, sobrevenido, inesperado, incontrolado o incierto. Tiene origen en un hecho natural, que como tal es incontrolable e imprevisible, no en un supuesto de hecho creado por el Gobierno. Tan excepcional y singular es la situación regulada... que es la primera vez que acontecen accidentes sísmicos con hipotético origen en un almacén de gas, y es la primera vez que se acuerda la hibernación de una instalación para garantizar la seguridad de las personas, bienes y medio ambiente». Esta situación habría recibido, siempre en opinión del Abogado del Estado, una «respuesta razonable, proporcionada y adecuada».

En el caso de la hibernación (art. 1), es plenamente coherente con lo decretado en la resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 26 de septiembre de 2013, luego prorrogada por resolución de 18 de junio de 2014. La previsión de este precepto permite disponer del tiempo suficiente para realizar los estudios necesarios y que pueda decidirse, llegado el caso, la vuelta a la actividad de la instalación; acoplar la entrada en funcionamiento de la infraestructura a la demanda del sistema gasista y mantener el interés estratégico del almacén subterráneo «Castor». A diferencia de la suspensión, la hibernación no es una medida cautelar que atienda a una situación puntual sino «una medida inédita, no prevista por la legislación, que procura dotar a la instalación de un régimen jurídico estable, más allá de las necesarias prórrogas de la suspensión, seguro y cierto durante el tiempo preciso para decidir con pleno conocimiento de causa el destino de la instalación más compatible con el interés general».

Por lo que respecta a la extinción de la concesión, el artículo 2 tiene un triple contenido: autorización administrativa [a los efectos del art. 34.1 c) de la Ley del sector de hidrocarburos], fijación de las obligaciones del sistema gasista con Escal UGS, S.L., y extinción de las cargas, gravámenes y responsabilidades sobre las instalaciones, si bien la concesionaria deberá responder de los eventuales vicios o defectos que puedan presentarse en las instalaciones. Las cantidades que quepa exigir tendrán la consideración de ingresos del sistema gasista, siendo aplicable el plazo de prescripción de la disposición adicional séptima de la Ley del sector eléctrico.

Respecto de la administración de las instalaciones, el artículo 3 vendría a acotar las funciones que deben entenderse comprendidas en el «mantenimiento y operatividad». Con ello, el Real Decreto-ley determina no solo la hibernación sino que también asigna determinadas actividades a la sociedad Enagás Transporte, S.A.U., sociedad que se responsabilizará del mantenimiento de las instalaciones en condiciones seguras, así como de la elaboración de una serie de estudios e informes que contribuirán a adoptar la decisión definitiva sobre el futuro del almacén. La elección de Enagás Transporte, S.A.U., no es caprichosa sino que responde al hecho de que se trata del operador del sistema gasista y tiene acreditada experiencia en estas labores.

El artículo 4 reconoce una serie de inversiones y costes a Escal UGS, S.L. Sostiene el Abogado del Estado que «el reconocimiento al concesionario de un derecho de cobro por las inversiones efectuadas en la planta requiere una norma de rango legal, puesto que no es posible, especialmente tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2014 [hace hincapié en su artículo 59] y con arreglo al marco normativo vigente, el reconocimiento o imputación, directa o indirecta, con cargo al sistema gasista de la eventual compensación o reconocimiento de inversiones que, en caso de renuncia, pudiera proceder en favor de la mercantil actualmente titular del almacenamiento subterráneo Castor». El importe de la compensación no se fija en el valor neto contable, como afirma el recurso, sino en el valor neto de la inversión. El primero «o valor en libros, es el importe neto por el que un activo o un pasivo se encuentra registrado en el balance, una vez deducida en el caso de los activos su amortización acumulada y cualquier corrección valorativa por deterioro»; el valor neto de la inversión «es la diferencia entre el valor actualizado de los cobros y de los pagos generados por una inversión. Proporciona una medida de la rentabilidad del proyecto analizado en valor absoluto, es decir expresa la diferencia entre el valor

actualizado de las unidades monetarias cobradas y pagadas. Teniendo en cuenta que en el momento de la aprobación del Real Decreto-ley no se había pagado ninguna cuota de amortización por la instalación, el valor neto de la inversión coincide con el valor reconocido de la inversión, dicho valor queda fijado en 1.461.420 miles de euros, que minorada en el importe de la retribución provisional abonada, permite obtener la indemnización reconocida en el artículo 4». Se logra con ello un ahorro económico para el sistema gasista mediante una operación que no computa en términos de contabilidad nacional.

En cuanto a los derechos de cobro a cargo del sistema gasista, el Abogado del Estado expone con detalle el contenido del artículo 5 del Real Decreto-ley y rechaza que el sistema en él establecido suponga un mayor coste para los ciudadanos. Al contrario, defiende la concurrencia de las siguientes ventajas: reducción del impacto económico sobre el sistema gasista debido a la laminación de los pagos que supone ampliar el período de amortización de la inversión de 20 a 30 años; reducción significativa del coste financiero de la operación al pasarse de una retribución del 8,76 por 100 a otra del 4,267 por 100; ajuste del sistema de pagos a la situación y previsible evolución del sistema gasista gracias al periodo de carencia fijado hasta 2016; eliminación de la actualización del valor neto de la inversión y de los costes de extensión de la vida útil de la instalación, y reducción significativa de costes de operación y mantenimiento; «se ha estimado que estos costes podrían ser del orden de 11 M€ inferiores a los de la operación normal de almacenamiento ... se habría incurrido en un coste significativamente superior al coste en caso de haberse puesto en funcionamiento la instalación según estaba previsto».

Por último, el artículo 6 se refiere a los pagos a Enagás. Conforme a este precepto, cuyo contenido expone con detalle el Abogado del Estado, todos los costes se fijarán por orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo, previo informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, previa justificación por la correspondiente auditoría.

Concluye su escrito el Abogado del Estado indicando que si bien los parlamentarios recurrentes impugnan el Real Decreto-ley 13/2014 en su integridad, no aducen razón alguna de inconstitucionalidad de las disposiciones adicionales primera y segunda, las disposiciones transitorias primera y segunda, la disposición derogatoria única y las disposiciones finales primera a tercera. Por consiguiente, no han satisfecho la carga de alegar y probar que pesaba sobre los actores respecto de estos preceptos.

4. Mediante nuevo proveído de 20 de febrero de 2015, el Pleno acordó oír al Parlamento y al Gobierno de Cataluña, así como a la Procuradora doña Virginia Aragón Segura, en representación de más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso y al Abogado del Estado para que, en el plazo de diez días, alegaran lo que estimaran pertinente acerca de la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad 7874-2014 y 21-2015 al tramitado con el número 7848-2014. Evacuado el trámite conferido, se dictó el ATC 68/2015, de 14 de abril, por el que se acordó la acumulación.

5. Por providencia de 19 de diciembre de 2017 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según resulta de los antecedentes, procede resolver en unidad de acto los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso frente al Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares.

Antes de examinar la consistencia de las razones esgrimidas por los actores en sus respectivas impugnaciones del citado texto legal, hemos de precisar el objeto de la presente resolución pues se da la circunstancia de que los distintos recursos de inconstitucionalidad que aquí han de resolverse conjuntamente no coinciden en este punto. Así, en tanto que los diputados recurrentes instan la declaración de

inconstitucionalidad y nulidad de la totalidad del Real Decreto-ley 13/2014, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña salva de su impugnación la disposición adicional segunda del Decreto-ley y el Parlamento de Cataluña controvierte únicamente los artículos 2 y 4.1 y 3 de la norma. El Abogado del Estado sostiene que «si bien el recurso impugna el Real Decreto-ley en su integridad, no contiene fundamentación alguna, de las razones por las que considera que las disposiciones adicionales primera y segunda y las disposiciones transitorias primera y segunda, la disposición derogatoria única y las disposiciones finales primera, segunda y tercera incurrir en vicio de inconstitucionalidad» (alegación séptima de los escritos de contestación a la demanda elevados en los recursos de inconstitucionalidad 7874-2014 y 21-2015), de modo que, al no haber satisfecho los actores la carga procesal de alegar y probar que sobre ellos pesa, debiera acordarse la desestimación de plano de la pretensión anulatoria de los preceptos señalados.

Asiste la razón al Abogado del Estado cuando recuerda la trascendencia que reviste la carga de alegar y probar que pesa sobre quien postula la declaración de inconstitucionalidad de una norma y las consecuencias generales que habrían de derivarse de su desatención. Como tempranamente dijera este Tribunal, «cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, por ello, hablar, como lo hace el Abogado del Estado, de una carga del recurrente y en los casos en que aquella no se observe, de una falta de la diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 8). Más recientemente, y recogiendo la doctrina constante al respecto, la STC 139/2016, de 1 de julio, FJ 2, ha insistido en que «constituye una carga de los recurrentes “[no] sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida” por la concurrencia de la presunción de constitucionalidad».

Ahora bien, no basta la denuncia de incumplimiento de la carga de alegar opuesta por la contraparte procesal para que este Tribunal deje de enjuiciar la adecuación a la Constitución del acto del poder público en cada caso controvertido. Es preciso, por deferencia hacia las partes y por respeto a la esencia misma del proceso, constatar de manera indubitada la concurrencia del incumplimiento advertido, para lo cual debemos examinar con rigor los términos sobre los que se asentó la acción de inconstitucionalidad ejercida por quien ostenta legitimación al efecto.

Debe hacerse una primera precisión señalando que, contrariamente a lo sostenido por el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, el Gobierno de Cataluña no impugna el Real Decreto-ley 13/2014 «en su integridad» pues tanto en el encabezamiento del recurso como en el suplico, la representación procesal del Ejecutivo autonómico precisa que la demanda se dirige contra esta norma de urgencia, «excepto contra su disposición adicional segunda». De modo que la constitucionalidad de esta disposición adicional solo es cuestionada por los parlamentarios recurrentes.

Hecha esta precisión y a fin de despejar las dudas existentes acerca del objeto de esta resolución, expondremos sucintamente el contenido del Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares.

Componen esta norma de urgencia seis artículos, dos disposiciones adicionales, otras tantas transitorias, una derogatoria y tres disposiciones finales. Con la sola excepción de la ya mencionada disposición adicional segunda –rubricada «Adaptación de la titularidad de las centrales nucleares a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear»–, las previsiones de todos los preceptos tratan de hacer frente, según se dice en la exposición de motivos del propio Decreto-ley, a la «extraordinaria y urgente necesidad de atender a la compleja situación técnica existente... en el almacenamiento subterráneo de gas natural “Castor”, situado en el subsuelo del mar a 21 km aproximadamente de la costa... especialmente tras la renuncia a la concesión

presentada por su titular. A este fin se acuerda la hibernación de las instalaciones y la asignación de su administración a la sociedad Enagás Transporte, S.A.U.». Las medidas arbitradas para salir al paso de esta situación son controvertidas de consuno por todos los actores, de suerte que los motivos comunes de impugnación de su validez comprenden las disposiciones que no han sido objeto de un análisis específico (disposiciones adicional primera, transitorias primera y segunda, derogatoria única –en cuanto afecte a normas relativas a la mentada instalación de almacenamiento de gas– y finales primera, segunda y tercera), pues lo que discuten tanto el Gobierno de la Generalitat de Cataluña como los diputados recurrentes es la validez de las medidas adoptadas por el Decreto-ley, evaluadas en su globalidad y no solo por referencia a algunos de sus concretos extremos.

Por el contrario, ha de quedar extramuros de nuestro enjuiciamiento la constitucionalidad de la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 13/2014. Esta disposición adicional, cuyo contenido no versa específicamente sobre la situación de la instalación de almacenamiento de gas «Castor», únicamente ha sido impugnada por los diputados socialistas promotores del recurso de inconstitucionalidad tramitado con el número 21-2015. Pues bien, ni los actores han satisfecho la carga que sobre ellos pesaba de exponer las razones en las que fundan su pretensión anulatoria, ni la singularidad de su objeto, en contraste con los demás preceptos del Real Decreto-ley 13/2014 –la disposición adicional segunda no afecta a la gestión de una instalación de almacenamiento de gas sino a la garantía de que la titularidad de una instalación de producción de energía, las centrales nucleares, corresponda, como así establece la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos, a personas jurídicas que se dediquen en exclusiva a la gestión de este tipo de centrales y cuenten con los medios materiales, económico-financieros y personales necesarios– permite entender comprendida la impugnación de esta disposición adicional en los argumentos esgrimidos en contra de la constitucionalidad del resto del Decreto-ley.

2. El preámbulo del Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, impugnado en los procesos constitucionales que aquí se resuelven conjuntamente, se abre con la aseveración de que «el almacenamiento subterráneo de gas natural “Castor”, situado en el subsuelo del mar a 21 km aproximadamente de la costa, es una infraestructura singular en la que concurren una serie de circunstancias que requieren de una solución integral que, con carácter inmediato y urgente, habilite un marco normativo que consolide la primacía del interés general en relación con la seguridad de las personas, los bienes y el medio ambiente en el entorno del almacenamiento.» Como ya hemos tenido ocasión de recordar, en esa misma parte expositiva del texto normativo se indica que «el presente real decreto-ley se justifica por la extraordinaria y urgente necesidad de atender a la compleja situación técnica existente en la instalación, especialmente tras la renuncia a la concesión presentada por su titular.»

Siempre según el preámbulo del Real Decreto-ley ahora controvertido, para hacer frente a esta situación «se acuerda la hibernación de las instalaciones y la asignación de su administración a la sociedad Enagás Transporte, S.A.U.», entidad a la que se encomienda, en tanto se prolongue la hibernación, el mantenimiento y operatividad de la instalación, así como la elaboración de los informes técnicos necesarios para determinar su «correcta operatividad» y la realización, en su caso, «de los trabajos necesarios para su desmantelamiento». Además de lo anterior, Enagás Transporte, S.A.U., habrá de llevar a cabo «el pago de la correspondiente compensación a Escal UGS, S.L., por las instalaciones cuya administración se le asigna». Esta asignación se justifica, en palabras del preámbulo de la norma de urgencia, por «la experiencia adquirida por Enagás Transporte, S.A.U., en la gestión y operación de almacenamientos subterráneos, como titular de las principales instalaciones de tal naturaleza que operan en el sistema gasista, [que] garantiza el mantenimiento efectivo del almacenamiento subterráneo “Castor” en condiciones seguras.» Para concluir, se reconoce a dicha sociedad «una retribución del sistema gasista por el desarrollo de los trabajos que la presente norma le asigna así como una compensación por el desembolso económico al actual titular de las instalaciones.»

Los orígenes del proyecto Castor se remontan al Real Decreto 2056/1996, de 6 de septiembre, por el que se otorgó a la empresa España Canadá Resources, Inc., permiso de investigación de hidrocarburos en la zona C, subzona a), frente a las costas de Castellón y Tarragona. Siete años después, la Orden ECO/3805/2003, de 17 de diciembre, acordó la cesión, al amparo de lo dispuesto en la Ley del sector de hidrocarburos, de este permiso de investigación de hidrocarburos en favor de Escal-UGS, S.L. La Orden ITC/2631/2004, de 17 de julio, prorrogó el período de vigencia del permiso de investigación por un período de tres años, que finalizaba en septiembre de 2007.

La fase de explotación se inició con el Real Decreto 855/2008, de 16 de mayo, que otorgó la concesión a la empresa Escal-UGS, S.L. En el «Boletín Oficial del Estado» de 11 de noviembre de 2009 se publicó la resolución de la Secretaría de Estado de Cambio Climático de 23 de octubre de 2009, por la que se formulaba declaración de impacto ambiental del proyecto almacén subterráneo de gas natural Amposta. Tras ello, por resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 7 de junio de 2010 –publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del siguiente día 15 del mismo mes y año– se otorgó a la empresa Escal-UGS, S.L., autorización administrativa y reconocimiento de la utilidad pública de las instalaciones y servicios necesarios para el desarrollo del proyecto de almacenamiento subterráneo «Castor». Como bien se reseña en el preámbulo del Real Decreto-ley 13/2014, el 5 de julio de 2012 se levantó acta de puesta en servicio provisional para el conjunto del almacenamiento que, además de habilitar para la inyección del gas colchón, establecía «el inicio del devengo de la retribución regulada de la instalación». A partir de ese momento se sucedieron una serie de acontecimientos que la propia norma de urgencia narra en los siguientes términos:

«La inyección de dicho gas colchón estaba programada en varias fases, que de forma gradual, debían permitir la validación y puesta en marcha de la instalación. La primera tuvo lugar entre el 14 y el 25 de junio de 2013 y la segunda, entre el 19 y el 23 de agosto de 2013, etapas que tuvieron lugar sin incidencias significativas. Durante la tercera fase de inyección, en el mes de septiembre de 2013, la red sismográfica de monitorización del almacenamiento detectó una serie de eventos sísmicos, con una evolución caracterizada por una primera fase con un comportamiento de sismicidad inducida, donde el cese de las inyecciones fue seguido rápidamente por un decrecimiento de la actividad, y una segunda fase de sismicidad disparada. Estos eventos fueron sentidos con intensidad macrosísmica II y III en la escala macrosísmica europea EMS-98, generando una notable alarma social, lo que motivó la suspensión temporal de la operación del almacenamiento, decretada inicialmente por resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 26 de septiembre de 2013 y prorrogada posteriormente por resolución de fecha 18 de junio de 2014.»

Ante la imposibilidad de «emitir una conclusión definitiva sobre las eventuales consecuencias de una vuelta a la operación», el Real Decreto-ley 13/2014 procede, como se ha indicado, a la hibernación de la instalación. El 18 de julio de 2014 Escal-UGS, S.L., había formalizado ante el Ministerio de Industria, Energía y Turismo el ejercicio de su derecho a la renuncia de la concesión, instando la autorización administrativa de tal renuncia conforme a lo previsto en el artículo 14 del Real Decreto 855/2008, de 16 de mayo, a fin de recibir la correspondiente compensación por las inversiones realizadas; inversiones que el Real Decreto-ley fija en «1.461.420 miles de euros, importe al que habría que descontar la retribución provisional ya abonada de 110.691,36 miles de euros», de modo que la compensación reconocida a Escal-UGS, S.L. asciende, según el artículo 4.1 del Real Decreto-ley 13/2014, a 1.350.729 miles de euros. El artículo 4.2 del Real Decreto-ley prevé el abono de la referida indemnización en un solo pago y «en el plazo máximo de 35 días hábiles desde la entrada en vigor de este real decreto-ley» por Enagás Transporte, S.A.U., a la que, como contrapartida, se le reconoce un derecho de cobro con cargo al sistema gasista (art. 5).

3. Los actores en los tres procesos de inconstitucionalidad que aquí se resuelven conjuntamente dirigen dos grandes reproches contra el Real Decreto-ley 13/2014:

(I) apuntan la contravención de los límites impuestos por el artículo 86.1 CE a los decretos-leyes al no concurrir el presupuesto habilitante exigido por la Constitución Española consistente en una situación de extraordinaria y urgente necesidad que legitimaría el recurso a la legislación de urgencia; (II) sostienen que nos hallamos en presencia de una norma con rango de ley singular y autoaplicativa que no satisface los requisitos identificados por la doctrina de este Tribunal a fin de que el eventual recurso a este tipo de leyes singulares no merme la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial garantizado por el artículo 24.1 CE.

Además de los dos motivos que se acaban de exponer, en el recurso de inconstitucionalidad 21-2015 se aduce también la vulneración del artículo 23 CE, en relación con el artículo 86.2 CE. Los parlamentarios recurrentes sostienen que, dada la complejidad técnica del Real Decreto-ley impugnado, la limitación de las facultades de examen, deliberación y enmienda de los diputados y grupos parlamentarios que conlleva el procedimiento de convalidación de este tipo de norma, ha impedido que los parlamentarios puedan disponer de los informes técnicos necesarios para poder formar adecuadamente su voluntad. Este motivo no puede prosperar. Ni el artículo 86.1 CE prohíbe que pueda utilizarse este tipo de normas para regular materias técnicamente complejas, ni, por otra parte, los recurrentes han acreditado –ni siquiera han argumentado– que en este caso en el procedimiento de convalidación del Real Decreto-ley impugnado se haya incurrido en vicios de procedimiento que, por prescindir de trámites establecidos en garantía del *ius in officium* de los parlamentarios, puedan haber impedido que la Cámara haya formado adecuadamente su voluntad (STC 114/2017, de 17 de octubre, FJ 6, entre otras muchas).

Por lo que se refiere a las otras alegaciones en las que se fundamentan los recursos de inconstitucionalidad, se van a recoger los aspectos más significativos de la doctrina constitucional relevante para la resolución del presente caso.

I) En la sistematización de la doctrina constitucional elaborada en relación con el presupuesto que habilita al Gobierno la aprobación de normas con rango de ley provisionales, conviene partir de la premisa, sentada desde la temprana STC 29/1982, de 31 de mayo, de que la posibilidad de que el Gobierno dicte decretos-leyes cuando concurren situaciones de extraordinaria y urgente necesidad «se configura... como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y, en consecuencia, está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que lo legitiman» (FJ 9). Como igualmente se advirtiera en esa misma resolución y pasaje, el primero de dichos requisitos hace referencia a «la exigencia de que el Decreto-Ley se dicte exclusivamente para afrontar una situación de extraordinaria y urgente necesidad».

Con relación a este presupuesto habilitante, el Tribunal Constitucional tiene dicho que los términos «extraordinaria y urgente necesidad» no constituyen «en modo alguno “una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes”, razón por la cual, este Tribunal puede, “en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada” como de “extraordinaria y urgente necesidad” y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante” (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5, entre otras).» (STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 3).

En esa misma Sentencia de 5 de febrero de 2015 se afirma cómo, de acuerdo con la jurisprudencia consolidada de este Tribunal, «la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero “el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-

Leyes” (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), por lo que la fiscalización de este Órgano constitucional es “un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno” (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).» (*loc. cit.*) Ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera «explícita y razonada», una situación de extraordinaria y urgente necesidad (STC 137/2011, de 14 de diciembre, FJ 4), que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente (por todas, SSTC 29/1982, FJ 3, y 70/2016, de 14 de abril, FJ 4), de manera que estas «guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar» (STC 182/1997, FJ 3).

Con respecto al primero de estos aspectos –la definición de la situación de urgencia–, de acuerdo con la STC 12/2015, debemos reiterar que «nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).» (FJ 3).

Por lo que atañe al segundo –la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente–, este Tribunal ha hecho uso de un doble criterio «para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones “que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente” (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9).» (STC 12/2015, FJ 3).

En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada que, en lo que ahora estrictamente interesa, se traduce en que «la necesidad justificadora de los decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren 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» (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; más recientemente, en términos sustancialmente idénticos SSTC 137/2011, FJ 4, y 183/2016, de 13 de noviembre, FJ 2).

II) La doctrina constitucional sobre las leyes singulares ha quedado recientemente sintetizada en la STC 170/2016, de 6 de octubre, en los siguientes términos.

Reiterando los términos de las SSTC 203/2013, de 5 de diciembre, y 50/2015, de 5 de marzo, en la Sentencia de 6 de octubre de 2016 se diferencian dos modalidades de leyes singulares: «En primer lugar, las leyes autoaplicativas entendidas como “las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto” (STC 203/2013, FJ 3, por referencia a los supuestos contemplados en las SSTC 48/2005, de 3 de marzo, sobre la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias, y 129/2013, sobre el “caso Santovenia de Pisuerga”); o también como “aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación”, por lo que los interesados “sólo pueden

solicitar del Juez el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional” [STC 129/2013, FJ 6 a)]. El canon de constitucionalidad aplicable a este tipo de leyes es el elaborado en la STC 129/2013 (FJ 4), y sistematizado en la STC 231/2015 (FJ 3). En dichas Sentencias afirmamos que “las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa” y, en consecuencia, “están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución”, entre los que se encuentran el principio de igualdad; su restricción “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”; así como “la prohibición de condicionamiento del ejercicio de los derechos fundamentales, materia reservada a leyes generales”. Además las leyes autoaplicativas, expropiatorias o no, “deben confrontarse con la garantía de la tutela judicial establecida en el artículo 24.1 CE, pues aunque las leyes autoaplicativas expropiatorias ostentan la peculiaridad de ir dirigidas directamente a la privación de un derecho constitucional, las autoaplicativas no expropiatorias son también susceptibles de lesionar derechos e intereses legítimos. En consecuencia, como el artículo 24.1 CE protege todos los derechos e intereses legítimos que reconoce el ordenamiento jurídico y no sólo aquellos expresamente consagrados por la Constitución, el canon de constitucionalidad del artículo 24.1 CE debe necesariamente operar cuando la ley singular que encierra una actividad materialmente administrativa de aplicación de la norma al caso concreto, afecte a los derechos o intereses legítimos a los que el precepto constitucional antes citado presta cobertura (STC 129/2013, FJ 4)” (STC 213/2015, FJ 3).» (FJ 4, comillas internas parcialmente suprimidas).

Junto con estas, existen también las «leyes singulares no autoaplicativas», «que, a su vez, comprenden dos categorías, las de “destinatario único” o de “de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida” (STC 203/2013, FJ 3, por referencia a la ya citada STC 166/1986) y las dictadas “en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional” (STC 203/2013, FJ 3); en otras palabras “[a]quellas 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 (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10), de modo que una ley que no fuera de destinatario único, ni autoaplicativa, adolece de tal naturaleza si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional” (STC 129/2013, FJ 4). En el caso de esta segunda tipología de leyes singulares no autoaplicativas, según declara la STC 129/2013, “el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación” (FJ 4); triple canon “que habrá de superar cualquier ley singular para que pueda considerarse constitucional” (STC 203/2013, FJ 4). Este Tribunal habrá de comprobar “si la excepcionalidad del supuesto de hecho contemplado tiene una justificación objetiva –en caso contrario la ley sería arbitraria– y, si es así, si la utilización de la ley es una medida proporcionada a la excepcionalidad que ha justificado su aprobación” (SSTC 203/2013, FJ 5; 50/2015, FJ 5, y 231/2015, FJ 3). Y como ya hemos declarado, “para comprobar si una determinada actuación de los poderes públicos supera el principio de proporcionalidad es necesario constatar si cumple las tres condiciones siguientes: a) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella (juicio de idoneidad); b) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, c) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto) (por todas, la STC 70/2002, de 3 de abril, FJ 10, en relación con el control de la actuación administrativa, y STC 55/1996, de 28 de marzo, FFJJ 6, 7, 8 y 9, con respecto a la supervisión de la actividad legislativa)” (STC 48/2005, FJ 7). A esto debe añadirse que en

el caso de las leyes singulares de supuesto de hecho concreto ha de valorarse su incidencia “de forma directa, aunque no necesariamente ilegítima, en el derecho a la tutela judicial efectiva”, en cuanto pueda “impedir el acceso al control judicial de derechos e intereses legítimos afectados y eliminar la posibilidad de un control judicial de la misma intensidad que hubieran podido realizar los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa” (STC 203/2013, FFJJ 3 y 8).» (*loc. cit.*)

4. Exponemos seguidamente las razones que, para acreditar la concurrencia del presupuesto habilitante legitimador de su aprobación, se esgrimen en el preámbulo del Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, así como las que fueron aducidas en el curso del debate parlamentario de convalidación celebrado por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 16 de octubre de 2016 (debate que se transcribe en la publicación «Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», Pleno y Diputación permanente, X Legislatura, núm. 230 del año 2014).

a) Como ya se ha reseñado con anterioridad, en el preámbulo del Real Decreto-ley impugnado se consigna que su aprobación «se justifica por la extraordinaria y urgente necesidad de atender a la compleja situación técnica existente en la instalación, especialmente tras la renuncia a la concesión presentada por su titular».

Con respecto a «la compleja situación técnica existente en la instalación», el propio preámbulo de la norma de urgencia recuerda que, tras la obtención de las preceptivas autorizaciones administrativas, la empresa concesionaria de la instalación –Escal UGS, S.L.– comenzó el almacenamiento mediante la inyección de gas colchón entre los días 14 y 25 de junio de 2013 y continuó en una segunda etapa que abarcó los días 19 a 23 de agosto de ese mismo año 2013, que tuvieron lugar sin incidencias significativas. Sin embargo, como se ha expuesto anteriormente, durante la tercera fase de inyección se detectaron una serie de eventos sísmicos que generaron una notable alarma social, lo que motivó la suspensión temporal de la operación del almacenamiento.

Ante esta situación, según relata el Real Decreto-ley 13/2014 en su parte expositiva, «se encargaron sendos informes al Instituto Geográfico Nacional y al Instituto Geológico y Minero de España que no permiten aún emitir una conclusión definitiva sobre las eventuales consecuencias de una vuelta a la operación. Al contrario, recomiendan la realización de una serie de estudios adicionales que, sin perjuicio de las eventuales aportaciones de técnicos internacionales, permitirían disponer de una base sólida y coherente sobre la que tomar una decisión sobre el futuro de la instalación que prime de manera determinante la seguridad de las personas, los bienes y del medioambiente. Por este motivo, el presente real decreto-ley hiberna las instalaciones del almacenamiento subterráneo y encarga a la empresa Enagás Transporte, S.A.U. la realización de los estudios necesarios sobre la seguridad en la operación de la instalación».

Por su parte, la empresa concesionaria de la instalación había tomado dos iniciativas de signo diferente. En primer lugar, el 31 de octubre de 2012 solicitó el inicio de los trámites para la inclusión del almacenamiento en el régimen retributivo del sistema gasista. La situación de esta petición al momento de aprobación del Decreto-ley era la siguiente: «Encontrándose en fase de estudio la compleja solicitud y como consecuencia de los hechos detallados anteriormente [es decir, los referidos en los dos párrafos precedentes] aquella no fue resuelta». En segundo lugar, el 18 de julio de 2014 presentó en el registro del Ministerio de Industria, Energía y Turismo escrito comunicando su decisión de ejercer el derecho de renuncia a la concesión. Respecto de esta segunda iniciativa, en la norma de urgencia aquí controvertida se indica lo siguiente: «Como se ha mencionado anteriormente, tanto el Real Decreto 855/2008, de 16 de mayo, como la ya referida Orden ITC/3995/2006, de 29 de diciembre, contemplan la posibilidad de renuncia anticipada a la concesión y el reconocimiento de una compensación por las inversiones efectuadas, siendo precisa la expresa autorización administrativa de tal renuncia de conformidad con lo previsto en el artículo 14 del referido Real Decreto 855/2008, de 16 de mayo. El valor de dicha compensación se establece en el valor neto de la inversión acometida. El importe

total de la inversión asciende a 1.461.420 miles de euros, importe al que habría que descontar la retribución provisional ya abonada de 110.691,36 miles de euros. Con ello, el importe que se reconoce a Escal UGS, S.L. asciende a 1.350.729 miles de euros.»

Pues bien, el Real Decreto-ley 13/2014 procede a extinguir la concesión de explotación de la instalación «Castor», «consolida la suspensión de la operación en el almacenamiento» mediante su «hibernación», y se impone a Enagás Transporte S.A.U., adjudicataria de la instalación, la obligación de pago en favor de Escal UGS, S.L., de 1.350.729 miles de euros en concepto de valor neto de la inversión en los términos del artículo 5.3 de la Orden ITC/3995/2006, de 29 de diciembre, por la que se establece la retribución de los almacenamientos subterráneos de gas natural incluidos en la red básica.

En cuanto a la hibernación de la instalación, se afirma que esta solución «permite su explotación siempre que se realicen los estudios técnicos necesarios que garanticen la seguridad de las personas, los bienes y el medio ambiente, y así se considere por acuerdo del Consejo de Ministros. De esta forma, se mantiene el interés estratégico del almacenamiento subterráneo “Castor”, que forma parte del conjunto de instalaciones para la seguridad de suministro del sistema gasista español, cuyo abastecimiento depende fundamentalmente de los suministros exteriores, y por consiguiente, la utilidad pública de dicho almacenamiento, así como la imputación de los costes e ingresos al sistema gasista.» Se añade, asimismo, que durante la situación de hibernación «no se realizará extracción o inyección de gas natural en el almacenamiento» y que la asignación de la instalación hibernada a Enagás Transporte, S.A.U., «garantiza la seguridad de las personas, los bienes y el medioambiente y el correcto mantenimiento de la operatividad del almacenamiento subterráneo Castor optimizando los recursos disponibles por el sistema gasista».

Por lo que hace al pago de los 1.350.729 miles de euros, el preámbulo del Real Decreto-ley se limita a consignar el derecho de Escal UGS, S.L. a esta compensación y a sintetizar los aspectos técnicos de la forma en que se articula esta operación, a la que expresamente se califica de excepcional.

El preámbulo del Real Decreto-ley 13/2014 resume todo lo expuesto en los siguientes términos, que interesa ahora recordar:

«Por consiguiente, la hibernación de esta instalación implica un régimen jurídico y económico específico no contemplado de forma expresa en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, ni en su normativa de desarrollo. La atribución de las citadas obligaciones a Enagás Transporte, S.A.U., a Escal UGS, S.L. así como al resto de sujetos implicados y la imputación con cargo al sistema gasista de un nuevo coste que, de conformidad con el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, debe hacerse por ley, exige una norma con rango de ley y teniendo en cuenta la extraordinaria y urgente necesidad con que han de adoptarse estas medidas se articula mediante un real decreto-ley.

Como se ha señalado, Enagás Transporte, S.A.U., completará los informes y estudios a los que se hace referencia en la resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de fecha 18 de junio de 2014, así como aquellos que se consideren precisos para comprobar la correcta construcción, mantenimiento y utilización del almacenamiento, la verificación de la seguridad en el mantenimiento y operación de la instalación y la adquisición de conocimientos técnicos precisos para el desarrollo del almacenamiento.

De este conocimiento deberá obtenerse la profundidad de juicio precisa a fin de que se adopte la decisión definitiva que determine el futuro del almacenamiento, debiendo procederse al desmantelamiento cuando puedan existir riesgos para las personas, los bienes o el medio ambiente que lo aconsejen.

En el supuesto de que el Consejo de Ministros considerase segura la operación del almacenamiento, por tratarse de unas instalaciones necesarias para la seguridad del suministro, se integrarán en una nueva concesión de explotación, y el conjunto se deberá asignar en un procedimiento público de concurrencia competitiva a la oferta que,

cumpliendo los requisitos técnicos y de seguridad exigibles, suponga un menor coste para el sistema gasista. En ningún caso se afectará a los derechos de cobro reconocidos con cargo al sistema gasista.

Por todo lo anteriormente expuesto, la nueva situación determinada por la sobrevenida renuncia a la concesión con la concurrencia de los hechos y aspectos técnicos, económicos y jurídicos antes referidos hace imprescindible articular un marco normativo adecuado e inmediato que permita garantizar el interés general primario de la seguridad de las personas, bienes y medioambiente, y ello con el carácter de extraordinaria y urgente necesidad exigido para la aprobación del presente real decreto-ley.»

b) Como ya hemos dicho, el debate de convalidación del Decreto-ley se celebró el 16 de octubre de 2014. Ante el Pleno del Congreso de los Diputados, el Ministro de Industria, Energía y Turismo calificó al contenido de la norma como un conjunto de «medidas urgentes tomadas para garantizar la seguridad de las personas, de los bienes, del medio ambiente respecto al almacenamiento subterráneo de gas conocido como Castor». Por otro lado, y tras referir los acontecimientos que se habían sucedido en la instalación afectada por el Decreto-ley, presentó el contenido de este aludiendo, en un primer momento, a cuatro aspectos: «En primer término, fija la hibernación de las instalaciones; hibernación durante el tiempo necesario para seguir recabando informes técnicos, más allá de los que ya han sido elaborados por el Instituto Geológico Minero y el Instituto Geográfico Nacional y, por tanto, disponer de informes más completos que permitan adoptar a la postre una decisión en consecuencia, si cerrarla definitivamente y proceder al desmantelamiento o bien que continúe si un informe dice que hay plenas garantías de que pueda actuar y se pueda explotar sin que haya riesgo de movimientos sísmicos perceptibles. La segunda cuestión que hace este real decreto-ley es que asigna la administración de la instalación a la empresa Enagás Transporte ... En tercer lugar, este real decreto-ley reintegra al dominio público el derecho de uso de la estructura geológica del almacenamiento subterráneo... En cuarto término, este real decreto-ley establece una clara cláusula de exigencia de futuras responsabilidades a Escal que en su caso le sean exigibles, o bien por vicios y defectos en la construcción o bien por acciones u omisiones de todo tipo durante el periodo de vigencia de la concesión.»

En lo que ahora estrictamente interesa, el discurso del Ministro de Industria, Energía y Turismo ante el Pleno de la Cámara se completó con la especificación de otras dos medidas, que tienen que ver con el pago de la compensación a la sociedad concesionaria de la instalación:

«Otra de las medidas que incluye este real decreto-ley consiste en la asignación de la administración de estas instalaciones a la empresa Enagás Transporte, con fecha 1 de diciembre de este año 2014, y hasta ese momento, o sea, desde ahora mismo y hasta el 1 de diciembre del año 2014, es Escal, el actual concesionario, quien será plenamente responsable del mantenimiento y de la operatividad en condiciones de transparencia y del mínimo coste. Otra medida más es que este real decreto-ley reconoce las inversiones y costes en los que haya incurrido Escal, de acuerdo a lo que establece el real decreto de concesión del año 2011, y establece la compensación en virtud del valor auditado –1.350,7 millones de euros– como inversión realizada –insisto, valor auditado–, y será abonado por Enagás Transporte, quien va a ocuparse del mantenimiento, directamente al concesionario, Escal UGS S.L. A cambio, Enagás, que paga 1.350,7 millones de euros, obtiene un derecho de cobro del sistema gasista durante treinta años a partir del año 2016 en anualidades constantes cada año.»

5. El examen de la concurrencia del presupuesto habilitante, en los términos definidos por la jurisprudencia a la que se ha hecho referencia en el fundamento jurídico 3 de esta resolución, debe hacerse tratando por separado los dos capítulos que integran el Real Decreto-ley 13/2014. El primero de ellos lleva por rúbrica «Hibernación de las instalaciones» y pese al uso del plural, el único precepto que lo integra (artículo 1), regula la «hibernación de la instalación», según reza su antetítulo. El segundo –«Extinción de la

concesión y efectos»— está compuesto por los artículos 2 a 6 (estos preceptos cuentan con los siguientes títulos «Extinción de la concesión “Castor”», «Asignación de la administración de las instalaciones», «Reconocimiento de inversiones y costes a Escal USG, S.L.», «Derechos de cobro con cargo al sistema gasista» y «Pago de los costes a Enagás Transporte, S.A.U.», respectivamente) y concuerdan en contenido con las disposiciones adicional primera («Cálculos previstos en este real decreto-ley») y transitorias primera y segunda («Plan de costes para el ejercicio 2015» y «Desempeño transitorio de funciones»). Dedicaremos este fundamento jurídico al examen del primero de los bloques y consagraremos el siguiente fundamento jurídico al estudio de la constitucionalidad de las previsiones relativas a la extinción de la concesión y sus efectos.

El artículo 1 del Real Decreto-ley 13/2014 dispone la hibernación de las instalaciones de almacenamiento «Castor», estableciendo los siguientes efectos de la medida acordada: de una parte, el precepto legal indica que «durante esta hibernación no se realizará ninguna inyección o extracción de gas natural en las estructuras geológicas del subsuelo que conforman el almacenamiento subterráneo. Enagás GTS, en su calidad de Gestor Técnico del Sistema, velará por que no se realicen entregas de gas al almacenamiento» y, de otra, en el segundo párrafo del artículo 1.1 se contiene una excepción a esta paralización de la actividad de la instalación, al decirse que la misma «no resultará de aplicación a aquellas cantidades de hidrocarburo que sean imprescindibles para garantizar la operatividad de las instalaciones y equipos o la seguridad de las personas, los bienes y el medio ambiente».

Los distintos recurrentes coinciden en discutir la necesidad de aprobar un precepto como el que nos ocupa, habida cuenta de que —siempre en su opinión— la decisión de hibernar la instalación no aporta nada nuevo a la suspensión de actividades ya acordada en resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 26 de septiembre de 2013, luego prorrogada por nueva resolución del mismo órgano directivo de fecha 18 de junio de 2014. Para los recurrentes, lejos de resolver los problemas que para la seguridad de personas, bienes y el medio ambiente representa la instalación, la decisión de hibernarla no hace sino diferir en el tiempo esa resolución. A mayor abundamiento, niegan que fuera necesaria una norma con rango de ley, cuyo efecto principal consistiría en impedir su fiscalización por los jueces y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Frente a ellos, el Abogado del Estado sostiene que estamos ante una medida inédita no prevista por la legislación en materia de hidrocarburos.

A fin de dar adecuada respuesta a las pretensiones anulatorias deducidas por los recurrentes en los diferentes procesos constitucionales objeto de esta resolución, debemos comenzar constatando con el Abogado del Estado la inexistencia de una regulación legal de la figura de la hibernación de instalaciones de producción o almacenamiento de energía, aunque su aprobación está expresamente contemplada en alguna norma sectorial. Tal es el caso del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía eléctrica renovables, cogeneración y residuos (los artículos 9.2 y 37 de este Real Decreto remiten a «la normativa que regule los mecanismos de capacidad e hibernación, que en su caso se dicte» en relación con la participación de las instalaciones en el mercado de producción de energía eléctrica y su inscripción en la sección correspondiente del registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica; como bien puede verse, se trata de hibernación de instalaciones de producción, no de almacenamiento).

Lleva razón asimismo el Abogado del Estado cuando hace hincapié en la necesidad de no confundir una medida provisional, como es la suspensión de actividades, con la hibernación de instalaciones, que supone su cierre temporal en términos tales que permitan su posterior reapertura. La propia lectura del artículo 1.1 del Real Decreto-ley 13/2014 ilustra esta sustancial diferencia entre suspensión e hibernación pues no se trata, en este último caso, de la paralización sin más de nuevas inyecciones de gas colchón sino que esa paralización ha de llevarse a cabo en los términos y con el alcance que permitan la eventual puesta en funcionamiento de la instalación.

Pues bien, la toma en consideración de estas dos circunstancias –ausencia de una regulación general de la hibernación de instalaciones de producción o almacenamiento de energía, y diferencias entre esta figura y la suspensión provisional de actividades– nos conduce derechamente a la desestimación de las impugnaciones dirigidas contra el artículo 1.1 del Real Decreto-ley 13/2014. Justamente porque no se trata de una suspensión provisional de actividades con otro nombre –tanto menos de una simple paralización de actividades–, sino de una medida sustancialmente diferente, no puede acogerse la alegación de que estamos ante una mera confirmación de la medida cautelar acordada por sendas resoluciones de la Dirección General de Política Energética y Minas de 26 de septiembre de 2013 y 18 de junio de 2014. Se trata, por consiguiente, de una decisión innovadora sobre cuyo acierto técnico no nos corresponde, obvio parece recordarlo, pronunciarnos. Lo que desde luego nos corresponde es señalar que la adopción de esta medida no podía llevarla a cabo la Administración de manera independiente; la ausencia de regulación de una determinada institución no puede considerarse habilitación para la libre acción de las Administraciones públicas sino laguna jurídica que únicamente puede colmarse atendiendo al sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico; un sistema de fuentes en el que la definición de derechos y obligaciones tanto de los ciudadanos como de los diferentes operadores jurídicos y económicos es una tarea que corresponde privativamente al legislador.

Partiendo de estas premisas, debemos concluir que la adopción de la decisión de hibernación de la instalación de almacenamiento subterráneo «Castor» ha sido adoptada respetando la definición constitucional de la figura del decreto-ley, toda vez que la norma de urgencia aquí controvertida ha sido aprobada para hacer frente a una situación «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» (STC 183/2016, FJ 2, ya citada con anterioridad). En efecto, se trata de una medida con la que se pretende conjurar los riesgos que, para personas, bienes y especialmente el medio ambiente, pudiera generar la existencia de una instalación de almacenamiento de gas sita bajo las aguas del mar Mediterráneo, en especial si esta instalación quedara desatendida o se mantuviera la sola suspensión de actividades administrativamente acordada. Tanto en el preámbulo del Real Decreto-ley 13/2014 como en el discurso pronunciado por el Ministro de Industria, Energía y Turismo durante el debate parlamentario de convalidación, se aducen razones bastantes en defensa de la concurrencia de esa situación y de la necesidad de hacerle frente dictando la norma de urgencia que nos ocupa.

Las razones expuestas permiten descartar que el artículo 1 del Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre vulnera el artículo 86.1 CE, pues concurren las razones de necesidad y urgencia que establece el referido precepto constitucional para que el Gobierno pueda utilizar su potestad legislativa de urgencia.

De igual modo ha de rechazarse la alegación por la que se sostiene que el referido precepto ha vulnerado los límites que, de acuerdo con la doctrina constitucional, deben respetar las leyes singulares. Como se acaba de indicar, al no existir en nuestro ordenamiento una regulación general de la figura de la hibernación de instalaciones de producción o almacenamiento de energía la adopción de esta decisión requiere la atribución de derechos y obligaciones que solo una norma con rango de ley puede establecer. Por todo ello procede desestimar la impugnación de la hibernación de la instalación de almacenamiento subterráneo de gas «Castor» contemplada en el artículo 1 del Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre.

6. El capítulo segundo, «Extinción de la concesión y sus efectos», está formado por los artículos 2 a 6. En estos preceptos cabe diferenciar básicamente dos tipos de contenidos: por un lado, la declaración de extinción de la concesión «Castor» (art. 2) y la asignación de la administración de las instalaciones, en tanto se prolongue su hibernación, a Enagás Transporte, S.A.U. (art. 3); por otro, el reconocimiento de una compensación a Escal UGS, S.L., por valor de 1.350.729 miles de euros, a abonar «en el plazo máximo de 35 días hábiles desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, por la sociedad

Enagás Transporte, S.A.U.» (art. 4) y de un correlativo derecho de cobro de esta sociedad frente al sistema gasista por el importe de la compensación antes señalada (art. 5) y en compensación por las actividades que le vienen asignadas en calidad de administradora de la instalación (art. 6).

Los distintos recurrentes reprochan a estos preceptos haber acordado la extinción de la concesión de la instalación de almacenamiento prescindiendo del régimen jurídico general en la materia que estaría integrado, fundamentalmente, por el artículo 34 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, y normativa concordante. El establecimiento de este régimen jurídico singular se habría llevado a cabo, a su juicio, sin que mediaran razones de extraordinaria y urgente necesidad habilitantes de la aprobación de un real decreto-ley, y de modo tal que la norma que lo contiene, según afirman, se presenta con toda evidencia como una ley singular autoaplicativa que no satisface las exigencias de la doctrina sintetizada en las SSTC 129/2013 y 170/2016, que hemos tenido ocasión de recordar en el fundamento jurídico 3 II). El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de los preceptos que ahora nos ocupan subrayando que con su aprobación se trataba de dar una respuesta conjunta a una situación extraordinaria sobrevenida, como fueron los movimientos sísmicos acaecidos en las inmediaciones de la instalación de almacenamiento «Castor». En sus propias palabras, resulta «adecuada y razonable la utilización de un solo instrumento normativo capaz de resolver armónicamente todas las cuestiones de variada índole que planteó el almacén, frente a la posible utilización de una combinación sucesiva en el tiempo de actos administrativos, normas reglamentarias y normas legales ... la necesidad de adoptar una solución integral requería la adopción de una norma con rango legal». A esta solución integral también se hace referencia en el primer párrafo del Real Decreto-ley impugnado. A ello añade otras dos razones: el ahorro económico que se habría logrado con la fórmula adoptada en el Real Decreto-ley, una fórmula que evita el cómputo de los costes en la contabilidad nacional, y, en íntima conexión con este argumento, la necesidad que existía de aprobar una norma con rango de ley para hacer recaer los costes de la operación sobre el sistema gasista, habida cuenta de la reserva de ley introducida por el artículo 59.4 f) del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

Debemos de insistir en que, como fácilmente puede advertirse del contenido de los preceptos que integran el capítulo segundo del Real Decreto-ley 13/2014, la extinción de la concesión de almacenamiento de gas «Castor» (art. 2), trae como consecuencia el cambio en la administración de esta instalación, imponiéndose a la nueva administradora –la mercantil Enagás Transporte, S.L.– una serie de obligaciones, entre las que se singulariza el pago a la anterior –Escal UGS, S.L.– (art. 3) de una compensación por importe de 1.350.729 miles de euros (art. 4); correlativamente, se reconoce en favor de Enagás Transporte, S.L., unos derechos de cobro frente al sistema gasista (arts. 5 y 6). Conviene anticipar que pese a que la norma impugnada parece dar así respuesta a dos solicitudes presentadas por Escal UGS, S.L., y que se hallaban pendientes de resolución al momento de dictarse el Real Decreto-ley 13/2014: extinción de la concesión y abono de indemnizaciones, esa similitud no conduce a una respuesta unívoca en cuanto a la validez del instrumento jurídico utilizado al efecto.

Recuérdese, a este respecto, que la concesionaria de la instalación había interesado el 31 de octubre de 2012 la inclusión del almacenamiento en el régimen retributivo del sistema gasista y el 18 de julio de 2014 presentó en el registro del Ministerio de Industria, Energía y Turismo su renuncia a la concesión. Con respecto a la primera de estas solicitudes, en el preámbulo del Real Decreto-ley se declara lo siguiente: «Encontrándose en fase de estudio la compleja solicitud y como consecuencia de los hechos detallados anteriormente aquella no fue resuelta». Por lo que hace a la renuncia, la parte expositiva de la norma de urgencia controvertida declara que «tanto el Real Decreto 855/2008, de 16 de mayo, como la ya referida Orden ITC/3995/2006, de 29 de diciembre, contemplan la posibilidad de renuncia anticipada a la concesión y el reconocimiento de una compensación por las inversiones efectuadas, siendo precisa la expresa autorización administrativa de tal

renuncia de conformidad con lo previsto en el artículo 14 del referido Real Decreto 855/2008, de 16 de mayo. El valor de dicha compensación se establece en el valor neto de la inversión acometida. El importe total de la inversión asciende a 1.461.420 miles de euros, importe al que habría que descontar la retribución provisional ya abonada de 110.691,36 miles de euros. Con ello, el importe que se reconoce a Escal UGS, S.L. asciende a 1.350.729 miles de euros».

a) La extinción de la concesión se concreta en el artículo 2.1 del Real Decreto-ley en los siguientes términos:

«Se extingue la concesión de explotación de almacenamiento subterráneo de gas natural denominado “Castor”, otorgada por Real Decreto 855/2008, de 16 de mayo, por la causa prevista en el artículo 34.1 apartado c) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos y a los efectos del artículo 14 de dicho real decreto, de acuerdo con las condiciones particulares que se determinan en el presente real decreto-ley.»

El artículo 14 del Real Decreto 855/2008, del que se hace mención en el pasaje ahora reproducido, regula la extinción de la concesión de la instalación de almacenamiento «Castor», dejando constancia de que «la extinción de la concesión por la causa prevista en el artículo 34.1 apartado c)», que es justamente la aquí concurrente, «habrá de ser expresamente autorizada por resolución administrativa». En realidad, esta previsión del título concesional no hace sino concretar la regulación general de este artículo 34.1 c) de la Ley del sector de hidrocarburos, conforme al cual, las autorizaciones, permisos y concesiones regulados por este cuerpo legal se extinguen «por renuncia total o parcialmente del titular, una vez cumplidas las condiciones en que fueron otorgados».

Pues bien, el Real Decreto-ley 13/2014 viene a situarse en el lugar que el título concesional (Real Decreto 855/2008) reservaba para la «resolución administrativa» de autorización de la renuncia de la concesión. Así se pone claramente de manifiesto en su artículo 2.1, anteriormente reproducido y en el que se declara extinta la concesión de la instalación de almacenamiento «Castor». Ahora bien, esto no supone que la norma legal controvertida venga a cumplir de manera indebida la función que originariamente se atribuyera a una resolución administrativa pues, como ya se ha indicado al examinar el artículo 1 del Real Decreto-ley enjuiciado, la causa de la extinción de la concesión de la instalación no podía estar prevista en el ordenamiento jurídico vigente antes de la aprobación de esta norma de urgencia por la sencilla razón de que ese ordenamiento jurídico estaba ayuno de una regulación de la hibernación, situación en la que pasa a encontrarse, por mandato del propio Real Decreto-ley 13/2014, la instalación Castor. Como ya se ha indicado, la hibernación no es un trasunto de la paralización de la actividad desarrollada por la instalación y ni tan siquiera una suspensión provisional; representa, por ello mismo, una novación de las condiciones del título concesional que no pueden imponerse al concesionario en función de ese mismo título.

No estamos, por consiguiente, ante la declaración de la extinción de la concesión por la simple renuncia del concesionario de la instalación amparada en el título, sino ante una alteración sustancial de las obligaciones que estaría llamado a cumplir. Resulta, por tanto, que, como esta medida no puede adoptarla la Administración en virtud de sus potestades, el establecimiento de la misma a través de una norma con rango de ley no puede considerarse inconstitucional. Por otra parte, que en este supuesto esta norma adopte la forma de decreto-ley se justifica en que la extinción de la concesión otorgada era un requisito necesario para que la Administración pudiera acordar la hibernación, por lo que las mismas razones de urgente y extraordinario necesidad que justifican esta medida, justifican también que en virtud de esta norma se acuerde la extinción de la concesión. Como sostiene el Abogado del Estado, reiterando en lo sustancial las palabras con las que se abre el preámbulo del Real Decreto-ley 13/2014, la «necesidad de adoptar una solución integral requería la adopción de una norma con rango legal». En consecuencia, la hibernación de la instalación en este caso

lleva aparejada la extinción de la concesión (art. 2) y la asignación de su administración a Enagás Transporte, S.A.U. (art. 3), dos medidas íntimamente conectadas y necesarias para acordar la hibernación de las instalaciones.

Por lo expuesto, debemos desestimar la impugnación del artículo 2, a excepción de su apartado segundo, que por su conexión con el artículo 4, su conformidad con la Constitución dependerá de la de este último precepto, y 3 del Real Decreto-ley 13/2014.

b) Distinta conclusión ha de alcanzarse respecto de las previsiones que el Real Decreto-ley contiene en relación con la compensación a la concesionaria renunciante por la mercantil a la que se asigna la administración de las instalaciones y el reconocimiento, en favor de esta, de unos concretos derechos de cobro frente al sistema gasista. El artículo 14 del Real Decreto 855/2008, título concesional de la instalación, prevé las siguientes consecuencias de la extinción de la concesión:

«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. 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.»

No es necesario detenerse ahora en la interpretación que del inciso final de este precepto llevó a cabo la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 2013, a la que se hace mención en el preámbulo del propio Real Decreto-ley 13/2014, para llegar a la conclusión de que nuevamente esta norma de urgencia lleva a cabo la aplicación al caso de la previsión que respecto del valor de la compensación se contenía en el título concesional. Este título concesional –el Real Decreto 855/2008– debe ponerse en conexión con la Orden ITC/3995/2006, de 29 de diciembre, por la que se establece la retribución de los almacenamientos subterráneos de gas natural incluidos en la red básica, a cuyo artículo 5.3 se refiere expresamente el artículo 4.1 del Real Decreto-ley controvertido:

«Se reconoce como valor neto de la inversión a que hace referencia el apartado 3 del artículo 5 de la Orden ITC/3995/2006, de 29 de diciembre, por la que se establece la retribución de los almacenamientos subterráneos de gas natural incluidos en la red básica, la suma de 1.350.729 miles de euros (un millón trescientos cincuenta mil setecientos veintinueve miles de euros).»

La propia literalidad del precepto reproducido recuerda poderosamente el tenor propio de las resoluciones administrativas, e ilustra acerca de la función que de nuevo viene a desempeñar el Real Decreto-ley, que actúa como una norma singular de carácter autoaplicativo. Coinciden el Real Decreto 855/2008 y la Orden ITC/3995/2006, de 29 de diciembre, en cifrar como cuantía de la compensación el valor neto de las instalaciones, es decir, su valor residual de estos bienes tras deducir las amortizaciones o depreciaciones. Sin embargo, esta coincidencia, a la que se atiene fielmente el artículo 4.1 del Real Decreto-ley 13/2014, nada nos dice acerca de la concurrencia de la causa habilitante del artículo 86.1 CE. Menos, si cabe, se justifica la necesidad de que la compensación reconocida en aquel precepto legal haya de ser abonada «en un solo pago... en el plazo de 35 días hábiles desde la entrada en vigor de este real decreto-ley» (art. 4.2). Ni en el preámbulo del Decreto-ley ni en el debate de convalidación de esta norma celebrado por el Pleno del Congreso de los Diputados, se ofrece explicación alguna de este término perentorio. Nada se dice sobre la necesidad de abonar la suma de 1.350.729 miles de euros en ese plazo de 35 días hábiles a contar desde la entrada en vigor del Decreto-ley.

En particular, no se explica qué función cumpla ese plazo en relación con el presupuesto habilitante de la norma de urgencia: la necesidad de garantizar la seguridad de personas, bienes y el medio ambiente en el entorno de la instalación.

En cuanto al reconocimiento de los derechos de cobro de Enagás Transporte, S.A.U., frente al sistema gasista referidos en los artículos 5 y 6 del Real Decreto-ley, habremos de comenzar señalando la necesidad de una norma con rango de ley para atribuir nuevas obligaciones de pago al sistema gasista. En efecto, de acuerdo con el artículo 59.4 f) del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, entre los costes que deben ser financiados mediante los ingresos del sistema gasista figura «cualquier otro coste atribuido expresamente por una norma con rango legal cuyo fin responda exclusivamente a la normativa del sistema gasista».

Dicho esto, habremos de precisar que no se ha aducido ninguna razón, distinta de la ya señalada y rechazada conveniencia de una solución integral en texto único, que acredite la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad a la que debiera hacerse frente dictando un decreto-ley, y que justificara la aprobación de la norma de urgencia que nos ocupa con el contenido ahora enjuiciado. Al margen de cualesquiera otras consideraciones que pudieran merecer estos argumentos invocados por el Abogado del Estado, ni el eventual ahorro económico para el sistema gasista ni el hecho de que esta operación de crédito contra el mismo no se compute en términos de contabilidad nacional, representan auténticas razones de urgencia a los efectos del artículo 86.1 CE. Parafraseando lo que hemos dicho en las recientes SSTC 126/2016, de 7 de julio, FJ 6, y 169/2016, de 6 de octubre, FJ 2, en relación con la utilización del decreto-ley como instrumento de habilitación de créditos, entonces para la adquisición de equipamiento militar, el ahorro o ventaja económica que pueda derivarse de una terminada operación no es «argumento válido para justificar la situación de “extraordinaria y urgente necesidad” requerida en el artículo 86 CE, si no va acompañado de una justificación adicional» que explicita, podemos añadir ahora, las razones por las cuales la asignación del pago al sistema gasista ha de llevarse a cabo en unos términos y plazos tan perentorios como para excluir el recurso al procedimiento legislativo ordinario o de urgencia.

Admitida la existencia de una situación de urgente necesidad que, por los movimientos sísmicos habidos en el entorno de la instalación de almacenamiento de gas «Castor», pondría en riesgo de personas, bienes y el medio ambiente, hemos de convenir, tras un examen particularizado de las circunstancias concurrentes en el presente caso, en que las medidas adoptadas en los artículos 4 a 6 del Real Decreto-ley 13/2014 no guardan la debida conexión de sentido con dicha situación y su adopción representa una inadecuada alteración del sistema de fuentes del Derecho que no encuentra cobertura en la regulación que del artículo 86.1 contiene nuestra Constitución.

7. Lo expuesto conduce a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 4 a 6 del Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, declaración que ha de extenderse al artículo 2.2 y a las disposiciones adicional primera («Cálculos previstos en este real decreto-ley») y a la transitoria primera («Plan de costes para el ejercicio 2015») en la medida en que complementan la regulación establecida en los artículos antes citados. Como ya se ha indicado, estos preceptos legales transgreden los límites establecidos, en particular respecto de la existencia del presupuesto habilitante y de la conexión de sentido entre la situación de urgencia y las medidas adoptadas para hacerle frente, en el artículo 86.1 CE. Depurado el Real Decreto-ley en los términos ahora consignados, no es preciso extender la declaración de inconstitucionalidad y nulidad a la disposición derogatoria única, ni a la disposición transitoria segunda («Desempeño transitorio de funciones», que trae causa de la sustitución del responsable de la instalación hibernada) y a las tres disposiciones finales que conforman la norma de urgencia.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad 7848-2014, 7874-2014 y 21-2015, interpuestos, respectivamente, por el Parlamento de Cataluña, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso en relación con el Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares y, en su consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos los artículos 4 a 6, así como el artículo 2.2, la disposición adicional primera y la disposición transitoria primera del citado Real Decreto-ley.

2.º Desestimar los mencionados recursos de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

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