



BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XII legislatura · primer període · número 86 · dilluns 28 de maig de 2018



TAULA DE CONTINGUT

1. Tramitacions closes amb text aprovat o closes en la formulació

1.10. Acords i resolucions

Resolució 18/XII del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova el Compte general de la Generalitat corresponent al 2014

257-00002/11

Adopció

3

Resolució 19/XII del Parlament de Catalunya, de creació de comissions parlamentàries

252-00006/12

Adopció

3

2. Tramitacions closes per rebuig, retirada, canvi o decaïment

2.10. Procediments que es clouen amb l'adopció de resolucions

2.10.85. Propostes de resolució per a crear comissions, subcomissions i grups de treball

Proposta de resolució de creació d'una comissió d'investigació sobre l'espionatge a periodistes i polítics per part del Govern de la Generalitat

252-00003/12

Rebuig

8

3. Tramitacions en curs

3.01. Projectes i proposicions de llei i altres propostes de norma

3.01.02. Proposicions de llei

Proposició de llei de modificació de la Llei 6/2003, del 22 d'abril, de l'estatut dels expresidents de la Generalitat

202-00007/12

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes en la tramitació en lectura única

9

3.27. Control parlamentari de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals

3.27.15. Preguntes per escrit

Preguntes al president del Consell de Govern de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals a respondre per escrit

325-00014/12, 325-00015/12, 325-00016/12 i 325-00017/12

Correcció d'errades de publicació (BOPC 85)

9

4. Informació

4.40. Acords, resolucions i comunicacions dels òrgans del Parlament

Calendari de sessions plenàries per al primer període de sessions

244-00004/12

Acord

10

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.05. Recursos d'inconstitucionalitat interposats pel Parlament

Recurs d'inconstitucionalitat 7848/2014 interposat pel Parlament contra el Reial decret llei 13/2014, del 3 d'octubre, pel qual s'adopten mesures urgents en relació amb el sistema gasista i la titularitat de centrals nuclears

380-00006/10

Acord de presentació d'incident d'execució de la Sentència

10

Presentació d'incident d'execució de la Sentència

10

Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.

Els documents publicats en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) són una reproducció fidel dels documents originals presentats al Registre General del Parlament.

La numeració del BOPC no està necessàriament vinculada a una sola data.

Imprès al Parlament

ISSN: 0213-7798

DL: B-20.066-1980

www.parlament.cat

1. Tramitacions closes amb text aprovat o closes en la formulació

1.10. Acords i resolucions

Resolució 18/XII del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova el Compte general de la Generalitat corresponent al 2014

257-00002/11

ADOPCIÓ

Ple del Parlament, sessió 10, 25.05.2018, DSPC-P 12

El Ple del Parlament, en la sessió del dia 25 de maig de 2018, ha debatut el Dictamen de la Comissió de la Sindicatura de Comptes relatiu a l'Informe sobre el Compte general de la Generalitat corresponent al 2014 (tram. 257-00002/11).

Finalment, en virtut del que estableix l'article 185.5 del Reglament, ha adoptat la següent

Resolució

1. El Parlament de Catalunya aprova:
 - a) El Compte general de la Generalitat corresponent a l'exercici del 2014.
 - b) L'Informe 24/2016 de la Sindicatura de Comptes, sobre el Compte general de la Generalitat corresponent al 2014.
2. El Parlament de Catalunya insta el Govern a seguir les recomanacions de la Sindicatura de Comptes.

Palau del Parlament, 25 de maig de 2018

El secretari segon, David Pérez Ibáñez; el president, Roger Torrent i Ramió

Resolució 19/XII del Parlament de Catalunya, de creació de comissions parlamentàries

252-00006/12

ADOPCIÓ

Ple del Parlament, sessió 10, 25.05.2018, DSPC-P 12

El Ple del Parlament, en la sessió tinguda el 25 de maig de 2018, d'acord amb els articles 47, 60, 63 i 65 del Reglament, ha debatut la Proposta de resolució de creació de comissions, presentada per tots els grups parlamentaris.

Finalment, d'acord amb el que estableixen els articles 47, 60, 63 i 65 del Reglament, ha aprovat la següent

Resolució

El Parlament de Catalunya crea les comissions legislatives i de seguiment següents i en determina els àmbits:

1. Comissions legislatives (article 60.1 RPC)

Comissió d'Affers Institucionals (CAI)

Àmbits

Mitjans de comunicació, serveis audiovisuals de la Generalitat i d'àmbit local i serveis de comunicació.

Polítiques esportives.

Polítiques de dones.

Desplegament de l'autogovern.

Cooperació amb l'Administració local.

Qualsevol altra competència del Departament de la Presidència que no estigui atribuïda a cap altra comissió.

Comissió d'Economia i Hisenda (CEH)

Àmbits

Política econòmica.
Entitats de crèdit.
Mercat de valors.
Deute públic i tutela financera dels ens locals.
Promoció i defensa de la competència.
Sector assegurador.
Finances públiques, pressupostos i eficiència de la despesa.
Control economicofinancer i de la comptabilitat.
Gestió de les despeses de personal.
Patrimoni de la Generalitat.
Gestió dels tributs.
Joc i apostes.
Licitació de les infraestructures.
Direcció de les delegacions territorials del Govern.
Atenció ciutadana.
Contractació pública.
Qualsevol altra competència del Departament d'Economia i Hisenda que no estigui atribuïda a cap altra comissió.

Comissió d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència (CAERIT)

Àmbits

Coordinació de l'acció exterior.
Relacions exteriors i actuació de la Generalitat davant les institucions de la Unió Europea.
Cooperació al desenvolupament.
Relacions institucionals.
Polítiques de transparència i govern obert.
Processos electorals.
Qualsevol altra competència del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència que no estigui atribuïda a cap altra comissió.

Comissió d'Interior (CI)

Àmbits

Seguretat ciutadana.
Trànsit.
Emergències i protecció civil.
Prevenició, extinció d'incendis i salvament.
Espectacles públics i activitats recreatives.
Qualsevol altra competència del Departament d'Interior que no estigui atribuïda a cap altra comissió.

Comissió d'Ensenyament (CE)

Àmbits

Política educativa en l'àmbit de l'ensenyament no universitari.
Ordenació curricular i innovació del sistema educatiu.
Avaluació del rendiment escolar i establiment de mesures correctores.
Direcció i avaluació dels centres públics.
Supervisió i relació amb els centres privats concertats.
Planificació de l'oferta educativa.
Direcció del professorat i del personal al servei dels centres públics.
Formació i qualificació professionals.

Qualsevol altra competència del Departament d'Ensenyament que no estigui atribuïda a cap altra comissió.

Comissió de Territori (CT)

Àmbits

Política i planificació territorials i urbanisme.

Polítiques del sòl.

Habitatge, i promoció i gestió del patrimoni públic d'habitatge, incloses les polítiques de sòl residencial associades.

Ordenació de l'edificació i control de qualitat del procés i dels productes d'edificació.

Polítiques de rehabilitació d'habitatges en barris i nuclis històrics.

Obres públiques i infraestructures.

Carreteres, ferrocarrils, ports i aeroports.

Transports.

Qualsevol altra competència del Departament de Territori i Sostenibilitat que no estigui atribuïda a cap altra comissió.

Comissió de Medi Ambient i Sostenibilitat (CMAS)

Àmbits

Planificació i qualitat ambientals i canvi climàtic.

Aigua.

Residus.

Serveis meteorològics.

Energies renovables.

Medi natural i biodiversitat.

Qualsevol altra competència del Departament de Territori i Sostenibilitat que no estigui atribuïda a cap altra comissió.

Comissió de Salut (CS)

Àmbits

Política sanitària.

Servei Català de la Salut.

Institut Català de la Salut.

Equipaments socio-sanitaris, inclosos els de la xarxa de serveis socials.

Qualsevol altra competència del Departament de Salut que no estigui atribuïda a cap altra comissió.

Comissió de Cultura (CC)

Àmbits

Promoció, cooperació i difusió culturals.

Patrimoni cultural, arxius i museus.

Indústries culturals.

Cultura tradicional i popular catalana.

Equipaments culturals.

Promoció i foment de la llengua catalana.

Qualsevol altra competència del Departament de Cultura que no estigui atribuïda a cap altra comissió.

Comissió de Justícia (CJ)

Àmbits

Administració de justícia.

Serveis penitenciaris, rehabilitació i justícia juvenil.

Dret civil de Catalunya.

Associacions, fundacions, col·legis professionals i acadèmies.

Notaris i registradors.
Mitjans alternatius de resolució de conflictes.
Afers religiosos.
Memòria democràtica, foment de la pau, i drets humans polítics i civils.
Grups d'interès.
Qualsevol altra competència del Departament de Justícia que no estigui atribuïda a cap altra comissió.

Comissió d'Empresa i Coneixement (CEC)

Àmbits

Comerç interior i artesanía.
Consum.
Turisme.
Indústria.
Seguretat industrial.
Innovació.
Energia i mines.
Internacionalització de l'empresa catalana.
Emprenedoria.
Universitats.
Qualitat del sistema universitari.
Beques que no són competència del Departament d'Ensenyament.
Foment de la recerca.
Qualsevol altra competència del Departament d'Empresa i Coneixement que no estigui atribuïda a cap altra comissió.

Comissió de Treball, Afers Socials i Famílies (CTASF)

Àmbits

Serveis, prestacions i protecció socials.
Polítiques d'igualtat, d'accessibilitat, d'igualtat efectiva en el treball i de garanties de drets i no discriminació.
Joventut.
Gent gran.
Famílies.
Infància i adolescència.
Immigració, refugiats i suport a la migració catalana.
Política de lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals (LGBTI).
Acolliment i adopcions.
Persones amb discapacitat i dependències.
Equipaments assistencials de la xarxa de serveis socials.
Inclusió social.
Acció comunitària.
Xarxa d'equipaments cívics i socials.
Sensibilització cívica i social.
Suport a entitats i voluntariat.
Relacions laborals i inspecció de treball.
Polítiques d'ocupació i d'intermediació laboral.
Qualificació professional.
Economia social, tercer sector, cooperatives i autoempresa.
Qualsevol altra competència del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies que no estigui atribuïda a cap altra comissió.

Comissió de Polítiques Digitals i Administració Pública (CPDAP)

Àmbits

Administracions públiques i sector públic.

Administració electrònica, formació del personal al servei de les administracions públiques i funció pública.

Telecomunicacions i societat digital.

Polítiques de ciberseguretat i de serveis d'identificació electrònica, i polítiques d'identitat i confiança digitals.

Polítiques d'innovació del sector de les tecnologies digitals avançades referents a les ciutats intel·ligents, les dades massives i les tecnologies del mòbil.

Qualsevol altra competència del Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública que no estigui atribuïda a cap altra comissió.

Comissió d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació (CARPA)

Àmbits

Polítiques d'agricultura.

Polítiques de ramaderia.

Polítiques de pesca.

Activitats cinegètiques i pesca fluvial.

Desenvolupament del món rural.

Gestió del medi, i protecció i prevenció integrals del medi, per mitjà del Cos d'Agents Rurals.

Boscós.

Indústria agroalimentària i polítiques d'alimentació.

Qualsevol altra competència del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació que no estigui atribuïda a cap altra comissió.

2. Comissions específiques (articles 47 i 63.1 RPC)

2.1. Comissions de seguiment (article 65 RPC)

Comissió d'Igualtat de les Persones (CIP)

Àmbits

Planificació i estudi de les polítiques d'igualtat.

Polítiques de dones.

Lgbti.

Comissió de Polítiques de Joventut (CPJ)

Àmbits

Planificació i estudi de les polítiques de joventut.

Comissió de la Infància (CDI)

Àmbits

Planificació i estudi de les polítiques de la infància.

Palau del Parlament, 25 de maig de 2018

El secretari tercer, Joan García González; el president, Roger Torrent i Ramió

2. Tramitacions closes per rebuig, retirada, canvi o decaïment

2.10. Procediments que es clouen amb l'adopció de resolucions

2.10.85. Propostes de resolució per a crear comissions, subcomissions i grups de treball

Proposta de resolució de creació d'una comissió d'investigació sobre l'espionatge a periodistes i polítics per part del Govern de la Generalitat

252-00003/12

REBUIG

Rebutjada pel Ple del Parlament en la sessió 10, tinguda el 25.05.2018, DSPC-P 12.

3. Tramitacions en curs

3.01. Projectes i proposicions de llei i altres propostes de norma

3.01.02. Proposicions de llei

Proposició de llei de modificació de la Llei 6/2003, del 22 d'abril, de l'estatut dels expresidents de la Generalitat

202-00007/12

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES EN LA TRAMITACIÓ EN LECTURA ÚNICA

Sol·licitud: GP JxCat; GP Cs (reg. 3522; 3539).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 25.05.2018 al 30.05.2018).

Finiment del termini: 31.05.2018; 10:30 h.

3.27. Control parlamentari de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuais

3.27.15. Preguntes per escrit

Preguntes al president del Consell de Govern de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuais a respondre per escrit

325-00014/12, 325-00015/12, 325-00016/12 i 325-00017/12

CORRECCIÓ D'ERRADES DE PUBLICACIÓ (BOPC 85)

Al BOPC 85, a les pàgines 31 i 32, es va publicar, per error, la suspensió de la tramitació. Per consegüent, les preguntes segueixen el seu curs parlamentari.

4. Informació

4.40. Acords, resolucions i comunicacions dels òrgans del Parlament

Calendari de sessions plenàries per al primer període de sessions

244-00004/12



ACORD

Mesa del Parlament

La Mesa del Parlament, en la sessió tinguda el 23 de maig de 2018, d'acord amb el que estableix l'article 83.1 del Reglament, i d'acord amb la Junta de Portaveus ha aprovat el calendari indicatiu de sessions plenàries per al primer període de sessions (maig - juliol 2018):

Maig: 25

Juny: 6 i 7; 20 i 21

Juliol: 4 i 5; 18 i 18

A reserva de les modificacions que l'actuació del Parlament demani.

Palau del Parlament, 23 de maig de 2018

El secretari primer, Eusebi Campdepadrós i Pucurull; el president, Roger Torrent i Ramió

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.05. Recursos d'inconstitucionalitat interposats pel Parlament

Recurs d'inconstitucionalitat 7848/2014 interposat pel Parlament contra el Reial decret llei 13/2014, del 3 d'octubre, pel qual s'adopten mesures urgents en relació amb el sistema gasista i la titularitat de centrals nuclears

380-00006/10

ACORD DE PRESENTACIÓ D'INCIDENT D'EXECUCIÓ DE LA SENTÈNCIA

Adopció: Mesa del Parlament, 17.04.2018.

PRESENTACIÓ D'INCIDENT D'EXECUCIÓ DE LA SENTÈNCIA

Al Tribunal Constitucional

El letrado suscrito, en los recursos de inconstitucionalidad 7848-2014, 7874-2014 y 21-2015 acumulados y resueltos por Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 152/2017, de 21 de diciembre, en los que ha sido parte el Parlamento de Cataluña, comparece y Dice:

Que al amparo de lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 92 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y en cumplimiento del acuerdo adoptado por la Mesa del Parlamento de Cataluña de 17 de abril de 2018, promueve incidente de ejecución de la mencionada sentencia, en base a los siguientes:

I. Antecedentes

1. La Sentencia 152/2017, de 21 de diciembre, declara la inconstitucionalidad y nulidad de diversos preceptos 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 (almacenamiento subterráneo de gas natural Castor). Los preceptos afectados por la Sentencia son los artículos 2.2, 4 a 6, la disposición adicional primera y la disposición transitoria primera del citado Decreto Ley.

2. La declaración de inconstitucionalidad y nulidad que efectúa la STC 152/2017 afecta directamente el sistema de compensación económica establecido en el Real Decreto Ley 13/2014, en su doble vertiente de indemnización a la empresa concesionaria del proyecto Castor y de repercusión de esta indemnización mediante un derecho de cobro por parte del sistema gasista con cargo a la facturación por peajes de acceso y cánones a abonar finalmente por los usuarios.

3. La nulidad de estas previsiones legales ha supuesto un grave perjuicio para el conjunto de usuarios al haber tenido que soportar una carga económica indebida durante todo el período de vigencia del Real Decreto Ley 13/2014, hasta el momento en que, una vez publicada la sentencia en el *Boletín Oficial del Estado*, la aplicación de los cánones y peajes fueron dejados en suspenso por la Administración competente.

Sin embargo, a pesar de que los efectos de la declaración de nulidad del Real Decreto Ley 13/2014 pueden retrotraerse en este caso, como después se argumentará, a todo el período de su vigencia, no consta a esta parte que el Gobierno del Estado, en tanto que autor y responsable de la norma, haya adoptado medida alguna tendente a reparar los graves efectos producidos en el patrimonio de todos los usuarios del sistema gasista por haber tenido que soportar una carga contraria a derecho.

4. Por este motivo, habida cuenta que el artículo 92.1 LOTC habilita al Tribunal Constitucional para disponer en actos posteriores a la sentencia las medidas de ejecución necesarias para su efectivo cumplimiento, la Mesa del Parlamento acordó el día 17 de abril de 2018 solicitar al Tribunal la adopción de las medidas necesarias para reparar los daños y perjuicios causados a los usuarios y consumidores por la aplicación de una norma declarada inconstitucional y nula por la STC 152/2017, de 21 de diciembre (se adjunta artículo del acuerdo de la Mesa).

II. Fundamentos jurídicos

1. 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 las centrales nucleares

1.1. La STC 152/2017, de 21 de diciembre, resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por el Parlamento de Cataluña, el Gobierno de la Generalidad de Catalunya y por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, contra el Decreto ley 13/2014, de 3 de octubre y declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de sus artículos 2.2 y 4 a 6, así como la disposición adicional primera y la disposición transitoria primera.

De acuerdo con su preámbulo la finalidad del decreto ley era habilitar un marco normativo para consolidar la primacía del interés general en relación a la seguridad de las personas, los bienes y el medio ambiente en el entorno del almacén subterráneo de gas natural conocido con el nombre «Castor». Las medidas principales que este decreto ley contemplaba eran las siguientes:

a) La *hibernación* de las instalaciones del almacén Castor como medida de seguridad, a fin de que no se realice ninguna inyección o extracción de gas natural que afecte a las estructuras geológicas del subsuelo en que se encuentra el almacén subterráneo.

b) La *asignación de la administración* de las instalaciones hibernadas a la sociedad ENAGAS TRANSPORTE, S.A.U., como consecuencia de la renuncia de la empresa concesionaria de la explotación del almacén Castor (ESCAL, UGS, SL) y la consiguiente extinción de la concesión. La empresa que asume la administración de las instalaciones se responsabilizará del mantenimiento en condiciones seguras a cambio de una compensación de los costes derivados.

c) El establecimiento de una *compensación* a la empresa concesionaria ESCAL UGS, SL por la extinción de la concesión Castor y de un derecho de cobro a cuenta del sistema gasista a favor de ENAGAS TRANSPORTE, SAU con cargo a la facturación per peajes de acceso y cánones del sistema gasista durante treinta años, hasta la total sustitución del importe de la compensación.

1.2. Como antecedentes del Decreto ley 13/2014, hay que señalar que la explotación del almacén de gas subterráneo Castor tenía su origen en el Decreto 855/2008, de 16 de mayo, que otorgó a ESCAL UGS, SL la concesión de esta explotación. Este título concesional tiene que ponerse en conexión con la Orden ITC/3995/2006, de 29 de diciembre, per la cual se establece la retribución de los almacenes subterráneos de gas natural incluidos en la red básica.

Cabe mencionar también que el artículo 14 del Decreto 855/2008 establecía la posibilidad de renuncia de la concesión por parte del titular, así como la determinación de la compensación a percibir en este caso. Respecto a esta cláusula concesional, es importante recordar que el Gobierno (acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2012) declaró la lesividad para el interés público del inciso final del citado artículo 14 por entender que era incompatible una compensación a la empresa concesionaria en caso de caducidad o extinción de la concesión si concurría dolo o negligencia, supuesto en el que debería aplicarse el criterio de gratuidad de la reversión de las instalaciones previsto en el artículo 29.1 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

Sin embargo, la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 2013, no aceptó esta declaración de lesividad al considerar que lo que establece el artículo 29.1 de la Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos sobre la reversión gratuita de las instalaciones debía entenderse a reserva de las previsiones más específicas de cada concesión en concreto, llegando así a la conclusión de que la previsión de compensación económica por extinción de la concesión establecida en el artículo 14 del Decreto 855/2008 no era contraria al artículo 29.1 de la Ley del sector de hidrocarburos y no podía ser declarada nula.

2. La Sentencia del Tribunal Constitucional 152/2017: sus efectos sobre el Decreto Ley 13/2014, de 3 de octubre

2.1. La STC 152/2017 examina la adecuación constitucional del Decreto Ley 13/2014 especialmente desde la perspectiva del artículo 86.1 CE, es decir, de si la norma cumple los requisitos de necesidad y urgencia que este precepto constitucional exige para que se pueda utilizar la vía legislativa excepcional del decreto ley. Esta aproximación a la cuestión debe destacarse desde ahora, ya que, como veremos más adelante con mayor detalle, tiene importancia sobre la lectura de la misma sentencia y sus efectos

Por lo que respecta a los preceptos del Decreto Ley que se refieren a la decisión de hibernar las instalaciones, la sentencia considera que existen dos circunstancias (la ausencia de una regulación general de la hibernación de instalaciones de producción o almacenamiento de energía y la diferencia entre esta figura y la suspensión provisional de actividades) que justifican la utilización de la legislación de urgencia per parte del Gobierno. En este sentido, el Tribunal Constitucional considera que la norma pretende conjurar los riesgos que, para las personas, los bienes y especialmente el medio ambiente, puede generar la existencia de una instalación de almacenamiento de gas situada bajo las aguas del Mediterráneo, especialmente si esta instalación quedara desatendida o solo se mantuviera la suspensión de actividades administrativas acordada. Y también se acepta que en ausencia de una regulación específica de la figura de la «hibernación», esta no pueda suplirse con decisiones administrativas, puesto que la cobertura de las lagunas legislativas es una tarea que corresponde al legislador.

En consecuencia, el Tribunal entiende que la decisión de hibernación del almacén Castor ha sido adoptada mediante decreto ley por la necesidad de una acción

normativa cuyos efectos se produzcan en un plazo más breve que el que requiere el procedimiento legislativo común o incluso el procedimiento de urgencia en la tramitación parlamentaria de las leyes (FJ 5).

En relación con la extinción de la concesión, la sentencia distingue entre la extinción como tal y los efectos económicos que se derivan. Respecto a la extinción, la sentencia considera que cuando se dictó el decreto ley no había ninguna ley que regulase la hibernación, que no se puede confundir con la simple paralización o la suspensión provisional. Por esta razón, entiende que la extinción de la concesión era un requisito necesario para poder acordar la hibernación y que, por los mismos motivos que justifican la hibernación, hay que aceptar también la urgencia y necesidad de esta medida y la idoneidad a dicho efecto de un decreto ley.

Sin embargo, la solución de la sentencia es diferente cuando aborda la regulación de los preceptos del Decreto Ley referentes al pago de la compensación económica a la empresa concesionaria (art. 4 a 6 y 2.2) y llega a la conclusión que son inconstitucionales porque no cumplen las exigencias que el artículo 86.1 CE impone a la legislación de urgencia. En este sentido, el Tribunal considera que el decreto ley actúa como una norma singular de carácter autoaplicativo que, si bien podría coincidir con los criterios de cálculo económico establecidos para la compensación en el Decreto 855/2008 y la Orden ITC/3995/2006, no está en este caso justificada por la urgencia y la necesidad de la causa habilitante del artículo 86.1 CE, especialmente el abono de la compensación en los términos que fija el Decreto Ley (en un solo pago y un plazo de 35 días hábiles computables a partir de la entrada en vigor de la norma).

Solución similar es la que aplica la sentencia en cuanto al cobro a cargo del sistema gasista por parte de la empresa administradora de las instalaciones hibernadas. Al respecto la sentencia recuerda que es necesaria una norma con rango de ley para atribuir nuevas obligaciones de pago al sistema gasista, pero considera que el decreto ley no acredita la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifique la utilización de este tipo de norma.

La posición del Tribunal Constitucional respecto a esta cuestión queda resumida en la diferencia que se señala al final del FJ 6 de la sentencia entre la parte del decreto ley que adopta medidas para evitar los riesgos para las personas, los bienes y el medio ambiente derivados de los movimientos sísmicos producidos en el entorno del almacén de gas Castor que pueden justificar la urgencia y necesidad de la hibernación y de la extinción de la concesión, y aquella otra parte relacionada con las medidas económicas establecidas en los artículos 4 a 6 y 2.2. del Decreto ley (compensación a la empresa concesionaria y derechos de cobro a cargo del sistema gasista), que el Tribunal considera que *«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»*.

2.2. En relación con el contenido de la sentencia y, especialmente, con los motivos por los que el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad del Decreto ley es importante destacar que estos motivos no se centran propiamente en la decisión de hibernar el almacén Castor ni en la extinción de la concesión con las consecuencias económicas derivadas. De hecho, la sentencia pone especial interés en separar los problemas de constitucionalidad por la ausencia de necesidad y urgencia que el artículo 86.1 CE exige para la utilización de la figura del decreto ley, de la valoración jurídica que pueda hacerse de la materia regulada como tal.

La declaración de inconstitucionalidad y nulidad del Decreto Ley 13/2014 no se dirige tanto al contenido de la norma como a su uso como norma de urgencia en lo que afecta a la «forma y plazo» de pago de la compensación a la empresa concesionaria ESCAL UGS, SL, y al sistema de pago a cargo del sistema gasista que se establece a favor de ENAGAS TRANSPORTE S.A.U., como consecuencia de tener que asumir el pago de la compensación a la empresa concesionaria. Como indica el FJ 7

de la STC 152/2017, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 4 a 6 del RLD 13/2014, que también se extiende por conexión al artículo 2.2 y a la disposición transitoria primera, se fundamenta en el hecho de que «*estos preceptos legales trasgreden 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*».

Pero esto no evita que la sentencia tenga como resultado la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos mencionados y que afecte, como es lógico, al fundamento jurídico de la compensación y su forma de pago, así como al derecho de cobro que se establece a cargo del sistema gasista. Esta es una consecuencia necesariamente derivada de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 2.2 y 4 a 6 del Decreto Ley 13/2014 a pesar de que no comporte, en la práctica, un pronunciamiento contrario al contenido material del Decreto ley ni cuestione que esos aspectos económicos puedan ser regulados por vía legal ordinaria.

2.3. Otro elemento a considerar en relación con la sentencia 152/2017 es su conexión con la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 2013, que resolvió sobre la declaración de lesividad formulada por el Consejo de Ministros en relación con el inciso final del artículo 14 del Decreto 855/2008.

El FJ 6, letra *b*), hace una breve referencia a esta sentencia de la que no se deriva ninguna consecuencia directa sobre la determinación económica de la compensación a la concesionaria que contiene el Decreto ley en base al Decreto 855/3008 y a la Orden ITC/3995/2006. Pero esta referencia permite considerar un elemento jurídico que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del Decreto Ley 13/2014 mantiene vivo.

Como se ha expuesto antes, la declaración de lesividad formulada por el Consejo de Ministros pretendía evitar la compensación en caso de extinción con concurrencia de dolo o negligencia del concesionario, considerando que en este caso podía aplicarse el criterio de gratuidad de la reversión establecido en el artículo 29.1 de la Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos. El Tribunal Supremo no aceptó este planteamiento, pero si advirtió de que esto no debía significar necesariamente que la empresa concesionaria debiera recibir la indemnización prevista si ha incurrido en una actuación *dolosa o negligente*, ya que en este caso ello dependerá de las causas que han llevado a la extinción de la concesión y de las circunstancias concurrentes en la gestión. Y en este sentido es oportuno señalar que el preámbulo del mismo Decreto Ley 13/2014 (apartado III, *in fine*) precisa que la renuncia de la concesionaria y la consiguiente extinción de la concesión «no implica, en modo alguno, la extinción de la responsabilidad que la actual sociedad titular y sus accionistas deberán, en su caso, afrontar por su gestión del proyecto y que será convenientemente exigida una vez se disponga de todos los elementos de juicio necesarios».

2.4. Como se desprende del análisis que se acaba de hacer de la STC 152/2017, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos del Decreto Ley 13/2014 que se refieren a la compensación por razón de las inversiones y desembolsos realizados por la empresa concesionaria ESCAL UGS, SL y a los derechos de cobro a cargo del sistema gasista establecidos a favor de la empresa que asume la administración del almacén Castor (ENAGAS TRANSPORTE, S.A.U.) en virtud de la obligación de pago de dicha compensación, suponen un impacto notable sobre los derechos y obligaciones de estas dos empresas derivados del Decreto ley declarado inconstitucional y nulo, con especiales consecuencias económicas.

Este impacto es aún mayor si consideramos otros dos factores económicos derivados, a saber, los pagos abonados hasta ahora por los usuarios a cargo del sistema gasista (derechos de cobro de ENAGAS TRANSPORTE, SAU) hasta quedar en suspenso tras la publicación de la sentencia por decisión de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y el posible resultado de las acciones anunciadas por el Gobierno en el apartado III del Preámbulo del mismo Decreto ley

contra ESCAL UGS, SL para exigir responsabilidades de su gestión y minorar así el importe de la compensación por la extinción de la concesión.

El Decreto Ley 13/2014 establecía un marco jurídico que definía unas relaciones jurídicas, con los respectivos derechos y obligaciones, que han resultado afectadas por la declaración de inconstitucionalidad y nulidad contenida en la STC 152/2017. La sentencia tiene como consecuencia derivada la alteración de este escenario complejo de relaciones económicas que afectan a entidades privadas, a las relaciones entre estas, a los usuarios y a los operadores públicos competentes en la materia.

3. Los efectos de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional

3.1. Una consideración que es necesario hacer acerca de los efectos que producen las sentencias del Tribunal Constitucional es que estos difieren en función de la naturaleza del procedimiento o recurso de que se trate.

Así, en el caso del recurso de amparo constitucional los efectos pueden ser de mayor alcance que en otros tipos de procedimiento, ya que la sentencia no se limita a declarar la nulidad del acto o resolución que ha vulnerado un derecho fundamental, y puede extenderse también al reconocimiento del contenido del derecho de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado, así como al «restablecimiento» del recurrente en amparo de la integridad de su derecho «con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación» (art. 55.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC)). Este contenido de la sentencia y de manera especial el que se acaba de indicar en último lugar, son determinantes en la ejecución de la sentencia, pues es evidente que los poderes de ejecución que la LOTC atribuye al Tribunal deben ponerse en conexión con la naturaleza de la sentencia y poder permitir el cumplimiento de todos sus posibles efectos.

En el caso de conflictos constitucionales, los efectos de las sentencias son más limitados y tienen naturaleza sobre todo declarativa, y anulatoria en su caso, sin perjuicio que el Tribunal pueda establecer las determinaciones que considere procedentes sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la disposición o acto que ha originado el conflicto (art. 66 LOTC sobre los conflictos positivos o art. 75 *quinquies* sobre los conflictos en defensa de la autonomía local).

Situación similar se presenta en otros tipos de procedimiento, por ejemplo, los conflictos entre órganos constitucionales del Estado, sobre la declaración de inconstitucionalidad de los tratados internacionales o el recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos o la reforma de estatutos de autonomía. En estos casos la sentencia debe determinar, respectivamente, el órgano al que corresponde la competencia, declarar nulos los actos ejecutados en invasión de competencias y resolver, en su caso, sobre las situaciones producidas al amparo de los mismos (art. 75 LOTC); pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de contradicción o entre la Constitución y las estipulaciones de los tratados internacionales (art. 78 LOTC); o declarar la inconstitucionalidad de los preceptos afectados, con el efecto adicional de que la tramitación no podrá proseguir sin que estos preceptos hayan sido suprimidos o modificados por las Cortes Generales (art. 79.8 LOTC).

Como se desprende de estas previsiones de la LOTC, los efectos de estas sentencias son más limitados que en el caso del recurso de amparo. Lo que no excluye, sin embargo, que haya espacios para adoptar medidas de ejecución en garantía de la efectividad o el cumplimiento de las sentencias dictadas, en la medida en que estas no se circunscriban a una mera declaración de inconstitucionalidad o nulidad de la disposición o acto impugnado e incluyan otras determinaciones sobre las situaciones de hecho o de derecho generadas al amparo del acto o de la disposición juzgados u obligaciones de hacer.

3.2. De acuerdo con lo que establece la LOTC, los efectos de las sentencias dictadas en los *procedimientos de inconstitucionalidad* (que es el supuesto que aquí nos ocupa), son los que determina el artículo 38 de esta ley. Según el apartado 1 de este

precepto, las sentencias dictadas en estos procedimientos tendrán el *valor de cosa juzgada, vincularán a todos los poderes públicos y producirán efectos generales* desde la fecha de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*. En el caso de sentencias dictadas en cuestiones de inconstitucionalidad, el apartado 3 del artículo 38 LOTC añade que el juez o tribunal que ha promovido la cuestión quedará vinculado por la sentencia desde el momento en que tenga conocimiento, y las partes, desde el momento en que sean notificadas.

Estos efectos generales deben complementarse con los que determina el artículo 39.1 LOTC cuando la sentencia sea estimatoria del recurso o cuestión de inconstitucionalidad. De acuerdo con este precepto, cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la *nulidad* de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de los demás preceptos de la ley o acto con fuerza de ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia.

Por otro lado, el artículo 40 LOTC establece la importante precisión que las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de las leyes o actos con fuerza de ley no permitirán revisar procesos acabados por sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya aplicado la norma, excepto en los procesos penales o contencioso administrativos relativos a un procedimiento sancionador cuyo resultado sea más favorable al afectado.

3.3. De esta regulación legal, la doctrina y la jurisprudencia constitucional han extraído varias consecuencias que es importante comentar. En este sentido, se ha señalado que los pronunciamientos de inconstitucionalidad son, por su naturaleza, meramente *declarativos*, por lo que las sentencias resolutorias de estos procedimientos no requieren, propiamente, de ejecución alguna, porque los efectos declarativos generales a los que se refiere el artículo 38.1 LOTC ya se activan con la publicación oficial de la sentencia.

De acuerdo con ello, la ejecución de la sentencia se agotaría con la publicación de la sentencia de inconstitucionalidad, sin perjuicio de los efectos que ello produzca en los procedimientos judiciales o administrativos en los que la norma ha sido o podría ser aplicada o invocada, que dependen ya de la declaración de *nulidad* que va (o puede ir) asociada a la declaración de inconstitucionalidad.

El Auto del Tribunal Constitucional 309/1987, de 12 de marzo, es muy claro sobre esta cuestión cuando dice que:

«[...] ha de señalarse que las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad de las leyes, que determinan el efecto de invalidación de las mismas, *no tienen ejecución por la justicia constitucional*. Producen efectos generales y vinculan a todos los poderes públicos, como dice el artículo 38 de la LOTC, pero *no requieren una especial actividad de ejecución por parte del Tribunal*».

En este mismo auto se señala también que el hecho que el artículo 92 LOTC reconozca determinados poderes al Tribunal Constitucional sobre la ejecución de sus sentencias, no modifica este principio general, porque no implica que estas medidas sean aplicables a todos los procedimientos que son competencia del Tribunal Constitucional. En este sentido el auto declara que:

«Es cierto que el artículo 92 LOTC permite al Tribunal que este disponga en su sentencia o en la resolución, o en actos posteriores, quién ha de ejecutarla y, en su caso, resolver los incidentes de ejecución, mas *no debe olvidarse* que el citado artículo se encuentra contenido en las *disposiciones comunes sobre procedimiento* y que debe, por tanto, *interpretarse en función de las peculiaridades de los diversos procedimientos* posibles ante este Tribunal, quedando, por lo ya indicado, *excluida su aplicación* en lo que afecta a las cuestiones de inconstitucionalidad.»

3.4. Como se ha dicho antes, el artículo 39 LOTC también prevé, para el caso de las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de una ley o acto con fuerza de ley, que la sentencia declarará igualmente la *nulidad* de los preceptos impugnados.

En cuanto a esta declaración adicional a la de inconstitucionalidad es necesario hacer algunas precisiones.

En primer lugar, respecto a la naturaleza o grado de esta declaración de invalidez hay que destacar que la doctrina distingue entre los supuestos de invalidez absoluta (nulidad con efectos *ex tunc*) y de invalidez relativa (anulación o nulidad *ex nunc*). La distinción no es una cuestión meramente teórica, ya que tiene efectos prácticos importantes. En el primer caso, se trata de una invalidez de *origen* que vicia los actos de aplicación de la norma y, en el segundo, se trata de una invalidez *sobrevenida* que solo tiene efectos prospectivos a partir de su declaración.

No hay una posición doctrinal absolutamente unánime sobre esta cuestión, pero la doctrina mayoritaria se inclina por interpretar que en lo que atañe a las sentencias de inconstitucionalidad esta nulidad es originaria o *ex tunc*, pues solo en este caso tiene pleno sentido lo que prevé el artículo 40 LOTC, cuando excluye de los efectos de la declaración de nulidad las cuestiones ya resueltas por sentencia con fuerza de cosa juzgada. De esta excepción se desprende el principio general de que la sentencia puede tener efectos retroactivos, lo que confirma el carácter de nulidad absoluta o *ex tunc* de los preceptos afectados por una sentencia de inconstitucionalidad.

La STC 14/1981, de 29 de abril, asume esta tesis cuando distingue entre la derogación de una norma, que la priva de eficacia desde el momento de la derogación, y la declaración de inconstitucionalidad de las leyes, que comporta la sanción de nulidad con ineficacia originaria, respetando en todo caso las situaciones consolidadas en los términos que se desprenden del artículo 40.1 LOTC. En el mismo sentido cabe mencionar la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2010 (Sala contenciosa administrativa), en la que se reconoce que si la contravención por una norma de otra de superior grado supone para aquella la sanción de nulidad radical o de pleno derecho con efectos *ex tunc* que se retrotraen al momento en que entró en vigor, lo mismo hay que decir, y con mayor fundamento todavía, cuando una ley o norma con rango de ley contraviene la Constitución.

Sin embargo, debe hacerse una segunda precisión sobre esta declaración de nulidad, en principio asociada a la declaración de inconstitucionalidad, derivada del hecho de que el Tribunal Constitucional no siempre la ha aplicado o bien ha matizado en algunas ocasiones los efectos expuestos. La doctrina ha puesto de relieve la existencia de sentencias en que se ha omitido la declaración de nulidad (por ejemplo, las SSTC 179/1985, 88/1986, 183/1992 y 186/1995), omisión que debería significar la exclusión de la nulidad, porque esta se puede deducir *ope legis*. Y también ha puesto de relieve la existencia de situaciones que, por su naturaleza, hacen improcedente la declaración de nulidad de la norma, porque lo que se constata es una inconstitucionalidad por defecto (por ejemplo, las SSTC 29/1986, 154/1989 o 142/1990, entre otras) o porque la inconstitucionalidad deriva de la inclusión en un precepto legal de hipótesis o casos que deberían haber quedado al margen del mismo (por ejemplo, las SSTC 5/1981 o 97/1990, entre otras).

Pero con independencia de estos supuestos, es más importante señalar que el mismo Tribunal Constitucional ha querido en algunas ocasiones *desvincular* la declaración de inconstitucionalidad de la de nulidad y abrir así la posibilidad de *flexibilizar o relativizar* los efectos de la nulidad. La STC 45/1989 es un ejemplo muy conocido de limitación temporal (retroactiva) de los efectos anulatorios de los preceptos declarados inconstitucionales. Señalemos también que la STC 195/1998 formula una declaración de inconstitucionalidad con mantenimiento de la vigencia de la norma hasta que otra disposición la sustituya; la STC 208/1999, que determina una declaración de nulidad diferida; la STC 138/2004, que declara una inconstitucionalidad de la norma no aplicable con todo al caso; u otras sentencias de inconstitucionalidad sin concretar los efectos anulatorios (STC 138/2005), supuesto en el que el Tribunal Supremo ha considerado que, ante la ausencia de tal pronunciamiento, corresponde a los jueces y tribunales decidir sobre la eficacia *ex tunc* o *ex nunc*

de la declaración de inconstitucionalidad aplicando las leyes, los principios generales del derecho y la jurisprudencia.

3.5. Como se puede deducir de lo que se acaba de exponer, la posibilidad de *desvincular* la declaración de inconstitucionalidad de la de nulidad y especialmente la posibilidad de *modular* los efectos de esta última pueden generar dudas acerca del cumplimiento de los términos de la sentencia, en cuyo caso resulta procedente profundizar en la lógica de la ejecución de sentencia, a pesar de los términos aparentemente categóricos en que se pronuncia el Auto del Tribunal Constitucional 309/1987, de 12 de marzo, antes citado.

Y lo mismo se podría decir de las sentencias que no limitan su alcance a una declaración de inconstitucionalidad, sino que imponen determinadas obligaciones de hacer a los poderes públicos. Cabe decir que este tipo de sentencias no son habituales en nuestro sistema de justicia pero sí en cambio en otros, donde se puede constatar cómo el órgano de justicia constitucional amplía la garantía de protección de la Constitución mediante medidas adicionales de obligado cumplimiento, como, por ejemplo, la implementación de medidas correctoras (sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de 1995 sobre la prohibición de segregación racial en las escuelas o la sentencia del Tribunal Constitucional federal alemán de 2016, que impone la obligación de modificar una determinada ley a fin de convertirla en «constitucionalmente conforme» en un plazo máximo que fija la sentencia).

4. Los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional

4.1. Los poderes de ejecución de que dispone el Tribunal Constitucional en relación con el efectivo cumplimiento de sus sentencias y resoluciones ha sido una cuestión especialmente controvertida a raíz de la reforma de LOTC por la Ley orgánica 15/2015, que ha incrementado estos poderes. La gestación y los orígenes de esta reforma legal tienen relación directa con el proceso político seguido en Cataluña en los últimos años y, en consecuencia, en el análisis de esta reforma no se puede omitir este contexto, puesto que es necesario señalar la diferencia que dentro del concepto amplio de «poderes de ejecución» hay que establecer entre las medidas dirigidas estrictamente a dar cumplimiento a los mandatos establecidos en las sentencias o resoluciones (ejecución en sentido estricto), y aquellas otras medidas tendentes a impedir o revertir nuevas decisiones de los poderes públicos que entren en contradicción con las sentencias o resoluciones del Tribunal Constitucional (*medidas de reacción contra el incumplimiento*).

En cualquier caso, por lo que respecta a la capacidad que tiene el Tribunal Constitucional para poder ejecutar sus resoluciones, es importante señalar que la STC 185/2016, de 2 de noviembre, las considera plenamente coherentes con la Constitución y entiende que estas facultades de ejecución, a pesar de no ser mencionadas expresamente en la Constitución, son consustanciales a la naturaleza de verdadero órgano jurisdiccional que tiene el Tribunal Constitucional, a la que es inherente la potestad de ejecución de sus resoluciones, puesto que quien juzga debe tener también la potestad de obligar al cumplimiento de sus decisiones. Asimismo, considera plenamente coherente disponer de los instrumentos necesarios para garantizar la defensa de la posición institucional del Tribunal Constitucional y la efectividad de sus resoluciones protegiendo su ámbito jurisdiccional ante cualquier intromisión «ulterior» de un poder público que la pueda menoscabar. De esta doctrina se desprende claramente la citada doble vertiente que tienen los «poderes de ejecución» del Tribunal Constitucional.

4.2. En relación con la ejecución o cumplimiento de los mandatos que derivan de una sentencia (ejecución en sentido estricto), la reforma de del artículo 80 LOTC introducida por la Ley orgánica 15/2015 establece que en materia de ejecución de resoluciones se aplicarán con carácter supletorio de la LOTC los preceptos de la ley de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Sin embargo, la misma LOTC (artículo 92) dispone que el Tribunal Constitucional velará por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones y que a tal efecto podrá disponer en la sentencia o resolución, o en actos posteriores, quién debe ejecutarla, las medidas de ejecución necesarias y, en su caso, resolver las incidencias de la ejecución. El mismo artículo 92 LOTC prevé también que las partes puedan promover un incidente de ejecución para proponer al Tribunal Constitucional las medidas de ejecución necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones. Por último, el apartado 4 del artículo 92 enumera varias medidas de reacción ante situaciones de incumplimiento, tales como las multas coercitivas, la suspensión de funciones de los cargos públicos responsables del incumplimiento, la ejecución sustitutoria por parte del Gobierno o el traslado de testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que puede corresponder.

La redacción del artículo 92 LOTC conforme a la Ley orgánica 15/2015 ha sido objeto de debate por la naturaleza de la facultad de adopción de medidas de ejecución otorgada a la jurisdicción constitucional y también por el hecho de haber tratado de manera aparentemente conjunta situaciones no exactamente equiparables, como las de ejecución propiamente dicha, respecto de aquellas otras que se deberían insertar en el ámbito más propio del deber de cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, esto es, establecidas en garantía frente a nuevas actuaciones de los poderes públicos que puedan entrar en contradicción con estas resoluciones y menoscabar de esta manera la posición institucional del Tribunal Constitucional.

4.3. En relación al caso que aquí nos ocupa, es evidente que nos encontramos en el primer escenario, puesto que existe una sentencia del Tribunal Constitucional que ha declarado inconstitucionales y nulos diversos preceptos del Decreto Ley 13/2014, sin que conste la existencia de actos posteriores que contravengan esta declaración. Se trata, por tanto, de determinar si se puede suscitar un incidente de ejecución para dar cumplimiento o «*ejecutar*» la sentencia 152/2017, de 21 de diciembre.

La ejecución de una sentencia o resolución judicial presupone la existencia de una obligación de actuar (o de no actuar) que la sentencia o resolución impone a una persona de manera expresa o bien implícita. La ejecución es una actividad que el Tribunal debe desarrollar por sí mismo o con el auxilio de otros poderes públicos cuando se constata un incumplimiento de la sentencia o resolución que afecta a un pronunciamiento de condena o de prestación, es decir, de dar, hacer o no hacer. La actividad de ejecución es esencialmente sustitutiva e implica la existencia de un mandato previo no cumplido. En este caso, el Tribunal puede poner en marcha los mecanismos de ejecución establecidos en las leyes.

Pero a este supuesto hay que añadir la posibilidad de que esta obligación se pueda establecer por un *acto posterior* del Tribunal, tal como prevé el artículo 92.1 LOTC. Lo que teóricamente abre una puerta a la eventualidad de solicitar al Tribunal Constitucional un pronunciamiento *complementario* al de la mera declaración de inconstitucionalidad y nulidad que contiene la STC 152/2017 para que adopte medidas de ejecución de la sentencia consecuentes con la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos del Decreto Ley 13/2014 afectados por la sentencia.

Esta parte debe reconocer que esta vía no está exenta de dificultades derivadas de la doctrina seguida hasta ahora por el Tribunal Constitucional sobre los efectos limitados de las sentencias dictadas en los procedimientos de inconstitucionalidad (ATC 309/1987), así como por la necesidad de que las cuestiones jurídicas suscitadas al amparo de la norma declarada inconstitucional y nula deban ser resueltas por las instancias administrativas y judiciales correspondientes.

Sin embargo, esto no excluye el hecho de que la STC 152/2017, mediante su declaración de inconstitucionalidad y nulidad de diversos preceptos del Real Decreto Ley 13/2014 produzca como efecto incontrovertible, entre otros, la *pérdida de base legal* del derecho de cobro con cargo al sistema gasista establecido en el artículo 5 de dicha norma, cuyo importe ha sido satisfecho de manera ilegal e impropio

por los usuarios hasta el momento en que, una vez publicada la sentencia, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia resolvió que ese gasto ya no se podía considerar como parte de los costos regulados por el sistema.

Tratándose de una sentencia que no establece ninguna restricción de los efectos de la nulidad de la norma con carácter retroactivo, resulta aplicable la naturaleza *ex tunc* de la invalidez decretada, con lo que esto significa respecto de la posición jurídica del conjunto de los ciudadanos que durante un largo período de tiempo han tenido que soportar en sus facturas un cargo económico por el concepto de peajes de acceso y cánones del sistema gasista establecido por el artículo 5 del Decreto Ley 13/2014 y por las órdenes del Ministro de Industria, Energía y Turismo mediante las cuales se han aprobado anualmente dichos peajes y cánones.

En este contexto, esta parte entiende que existe margen para que el Tribunal Constitucional pueda adoptar medidas de ejecución derivadas de la nulidad decretada por la STC 152/2017, utilizando para ello la posibilidad que le permite el artículo 92.1 y 3 LOTC de adoptar, a propuesta de las partes y mediante un acto posterior a la sentencia, las medidas necesarias para poder dar pleno cumplimiento a la misma.

Por los motivos que se exponen en el apartado siguiente, esta parte considera que ese margen de actuación del Tribunal es posible si la naturaleza y alcance de las medidas de ejecución propuestas no significa la asunción por parte del Tribunal Constitucional de ámbitos funcionales propios de la Administración o de los Tribunales. Y también entiende que en este caso su adopción es absolutamente necesaria porque no es posible desconocer la trascendencia que tiene la STC 152/2017 para la protección del conjunto de ciudadanos que se han visto afectados por el deber de soportar una carga patrimonial impuesta por el legislador en contra de la Constitución.

5. Medidas de ejecución que se pide que adopte el Tribunal Constitucional

5.1. El artículo 32 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) reconoce en su apartado 3 el derecho de los particulares a ser indemnizados por las administraciones públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen.

Este reconocimiento legal coincide prácticamente de forma literal con lo establecido en el artículo 139.3 de la anterior Ley 30/1992, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común cuya interpretación jurisprudencial la había extendido a los casos en que una ley fuera declarada contraria a la Constitución o al Derecho de la Unión Europea, pues la nota de antijuridicidad se podía entender existente por esta causa. Esto propició una doctrina favorable a la indemnización fundamentada en los principios de confianza legítima y de fiabilidad del sistema legal que fue acogida por el Tribunal Supremo (Sentencias de 14 de junio y 17 de septiembre de 2010 y de 18 de febrero de 2016, entre otras).

La nueva regulación establecida por el artículo 32 LRJSP ha dado un paso más respecto a la anterior regulación contenida en la Ley 30/1992, mediante el reconocimiento expreso de la *responsabilidad del Estado legislador*; pues añade en el mismo apartado 3 que esta responsabilidad podrá surgir «cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional», siempre que concurren los requisitos del apartado 4 del mismo artículo. De esta nueva y vigente regulación hay que destacar que la declaración de inconstitucionalidad de la norma se presenta como causa *directa y objetiva* de la responsabilidad siempre que se acredite que su aplicación ha causado un daño o perjuicio patrimonial. No es necesario, pues, en este caso, que el mismo acto legislativo deba establecer o prever el derecho a indemnización.

Esto no obstante, el apartado 4 del artículo 32 condiciona la acción de responsabilidad al cumplimiento de dos requisitos de naturaleza procedimental, a saber, que

se haya formalizado previamente recurso contra una actuación administrativa dictada en aplicación de la ley, con sentencia firme desestimatoria, y que en esta impugnación previa se haya alegado la inconstitucionalidad de la norma, posteriormente apreciada por el Tribunal Constitucional.

Respecto de estas dos condiciones, la doctrina se ha mostrado particularmente crítica, puesto que el primero de ellos contradice la jurisprudencia establecida por el Tribunal Supremo en el sentido de que la falta de impugnación previa de un acto de aplicación de la ley constituya un obstáculo para el ejercicio de la acción de responsabilidad (sentencia del Tribunal Supremo de 17 de septiembre de 2010) y de que la condición de alegar preventivamente la inconstitucionalidad de la ley constituye una carga impuesta al particular notoriamente desproporcionada.

5.2. Sin embargo, el problema más importante que presenta la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador es la que se desprende del apartado 6 del artículo 32 LRJSP. Según este apartado, la sentencia que declare la inconstitucional de una norma con rango de ley produciría efectos «desde la fecha de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, salvo que en ella se establezca otra cosa».

Como se puede deducir fácilmente, lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 32 LRJSP entra en flagrante contradicción con las normas contenidas en la LOTC respecto a los efectos de las sentencias dictadas en los procedimientos de inconstitucionalidad. Como se ha expuesto antes con mayor detalle, la doctrina y la jurisprudencia han deducido de los artículos 39 y 40 LOTC los efectos *ex tunc* de las sentencias recaídas en estos procedimientos, sin perjuicio de los límites concretos a los que se refiere el artículo 40 o de los que pudiera establecer el propio Tribunal Constitucional limitando *ad casum* los efectos retroactivos de sus sentencias. Sin embargo, este principio se *invierte* ahora en el artículo 32.6 LRJSP, de manera que si el Tribunal no determina expresamente que los efectos de sus sentencias son *ex tunc* se considera que solo se producen a partir de la publicación de la sentencia en el *Boletín Oficial del Estado*.

Sobre esta importante cuestión esta parte quiere señalar que este cambio normativo presenta un grave problema no solo por su trascendencia respecto a la responsabilidad del Estado legislador y los derechos de los ciudadanos perjudicados por una ley declarada inconstitucional, sino también por el hecho de que esta modificación legal se ha producido sobre un ámbito reservado a la regulación orgánica propia del Tribunal Constitucional, pues es evidente que el artículo 32.6 LRJSP incide de lleno sobre la regulación contenida en los artículos 39 y 40 LOTC. Ante esta situación es absolutamente necesario que prevalezcan estos últimos preceptos, pues en caso contrario estaríamos dando por buena una derogación sobrevenida establecida por el legislador ordinario sobre una materia reservada al legislador orgánico, con infracción de lo establecido en el artículo 165 CE.

5.3. Sin necesidad de abundar más en esta cuestión, esta parte considera que la propuesta de medidas de ejecución de la Sentencia 152/2017 es necesaria y tiene pleno sentido para proteger los intereses del conjunto de ciudadanos que han tenido que soportar desde la entrada en vigor del Decreto Ley 13/2014 y hasta que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia no dejó en suspenso los pagos derivados del proyecto Castor a cargo del sistema gasista después de publicarse la sentencia en el *Boletín Oficial de Estado*.

Protección que deriva del hecho cierto e incontestable de la declaración de inconstitucionalidad del decreto ley, sin matiz limitativo alguno y también de la necesidad de precisar y aclarar la posición jurídica de los ciudadanos frente al ejercicio de unas posibles acciones de responsabilidad patrimonial del Estado legislador de acuerdo con el marco regulado por la LOTC, esto es, el que permite que estas acciones de responsabilidad puedan ejercerse en este caso con los efectos retroactivos que conlleva una declaración de inconstitucionalidad y nulidad por el Tribunal Constitucional realizada en los estrictos términos de los artículos 39 y 40 LOTC.

Dentro del marco amplio y abierto con que el artículo 92 LOTC reconoce la función del Tribunal Constitucional de velar por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones y de la capacidad que le otorga para adoptar las medidas de ejecución necesarias, esta parte entiende que resulta acorde con esta función, atendidas las circunstancias expuestas, así como la trascendencia social de la cuestión, la adopción de las siguientes medidas:

a) Confirmar que los efectos de la Sentencia 152/2017, de 21 de diciembre, son los que establecen, con carácter general, los artículos 39 y 40 LOTC.

b) Confirmar que estos efectos deben prevalecer sobre lo establecido en el artículo 32.6 LRJSP, sirviendo, en su caso, esta confirmación como la excepción a que se refiere dicho precepto.

c) Requerir al Gobierno, como órgano superior de la Administración, para que cumpla y aplique las anteriores medidas en los procedimientos de responsabilidad patrimonial contra el Estado legislador que se puedan promover en base a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos del real decreto ley afectados por la Sentencia 152/2017, de 21 de diciembre.

5.4. La compensación económica que el Decreto Ley 13/2014 establece en favor de la empresa concesionaria ESCAL UGS, S.L. deriva del ejercicio del derecho de renuncia y consiguiente extinción de la concesión previstos en el artículo 14 del Decreto 855/2008, de 16 de mayo, que es el título concesional de la instalación Castor.

Como dice el FJ 6, letra *b)* de la STC 152/2017, el Real Decreto Ley 13/2014 actúa como una norma singular de carácter autoaplicativo que coincide con el título concesional al cifrar la cuantía de la compensación por la extinción de la concesión. Sin embargo, al margen de constatar esa coincidencia, la sentencia sí cuestiona cómo regula el real decreto ley la urgencia y forma de pago. Y aunque solo sea por estos motivos, lo que importa destacar es que la sentencia declara la inconstitucionalidad y nulidad de la compensación establecida en los artículos 2.2 y 4 del decreto ley. Declaración que afecta, como es obvio, a la obligación de pago y al correspondiente derecho de percepción por la concesionaria establecidos por la norma. Con la declaración de nulidad de los artículos 2.2 y 4 del decreto ley deja de existir en términos jurídicos la compensación por la extinción de la concesión del almacén subterráneo de gas natural Castor, pues el decreto ley era su única cobertura jurídica actuando, como bien dice la misma STC 152/2017, a modo de resolución administrativa o acto materialmente administrativo.

Esta circunstancia permite traer a colación y considerar una cuestión más de fondo que el mismo real decreto ley reconoce y que también es mencionado en el FJ 6, letra *b)* de la sentencia, que atañe a la forma cómo el decreto ley calculó la compensación a la concesionaria, cuestión que adquiere especial importancia después de haber sido declarada nula por la STC 152/2017.

El preámbulo del real decreto ley (apartado II) da cuenta del intento que hizo la Administración para obtener la reversión de las instalaciones con el criterio de gratuidad establecido en el artículo 29.1 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos. Este intento no prosperó a causa de la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 2013, que no lo aceptó, pero que dejó abierta la posibilidad de calcular la compensación atendiendo a las causas que hayan llevado a la extinción de la concesión y de las circunstancias concurrentes que se hayan producido. Esta posibilidad debe ponerse en conexión con la cláusula contenida en el artículo 14 del Decreto 855/2008, que supedita el criterio de compensación establecido para el supuesto de extinción de la concesión a la existencia 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».

El apartado III del preámbulo del Real Decreto Ley 13/2014 menciona expresamente esta posibilidad cuando dice textualmente que la efectividad de la renuncia

a la concesión «no implica, en modo alguno, la extinción de la responsabilidad que la actual sociedad y sus accionistas deban, en su caso, afrontar por su gestión del proyecto y que será convenientemente exigida una vez se disponga de todos los elementos de juicio necesarios».

No deja de sorprender que, siendo consciente de esta situación, el Gobierno decidiera aprobar el Decreto Ley 13/2014 sin resolver previamente sobre la posible concurrencia de dolo o negligencia para determinar el alcance de la compensación prevista en el artículo 14 del Real Decreto 855/2008. Es evidente que, por las razones que sea, el Gobierno obvió este importante aspecto y decidió dictar el Real Decreto Ley 13/2014 fijando una compensación como si este problema no existiera, incurriendo así en un proceder poco coherente o que podría ser tachado incluso de arbitrario.

5.5. En cualquier caso, la nulidad de la compensación a favor de la empresa concesionaria que establece la STC 152/2017 permite plantear, como un efecto derivado de la misma, la necesidad de que la Administración valore y resuelva esta cuestión previa, sobre todo cuando el importe de la compensación debe ser socialmente asumido por el conjunto de los ciudadanos de manera directa (como establecía el mismo Decreto Ley 13/2014, mediante el cargo al sistema gasista) o bien indirectamente a cargo de los presupuestos generales. La exigencia de responsabilidad a la empresa concesionaria que contempla el artículo 14 del Real Decreto 855/2008, título concesional de la instalación Castor es una actuación *debida* de la Administración si, tal y como anuncia el mismo preámbulo del Real Decreto Ley 13/2014, de ello depende la fijación de la compensación «justa» al concesionario que exige determinar si en su conducta se ha producido dolo o negligencia y, en consecuencia, la determinación también «justa» de la repercusión que, en su caso, pueda establecerse sobre los ciudadanos. Porque obviamente esta repercusión no es la misma si la compensación se establece de acuerdo con el valor neto contable de las instalaciones, como hizo el Real Decreto Ley 13/2014, o se establece en cambio en función del valor residual de estas instalaciones.

En el marco de un incidente de ejecución de una sentencia como es la 152/2017, podría parecer excesivo como medida de ejecución exigir que el Estado haga uso de la facultad que en el mencionado sentido le concede el título concesional. Pero también es cierto que la «socialización» de una indemnización mediante su repercusión sobre los ciudadanos no debería suponer en ningún caso la renuncia al ejercicio de las facultades que el título concesional reconoce a la Administración para intentar reducir el alcance de la misma.

Por esta razón, una vez producida la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del Real Decreto Ley 13/2014, esta parte considera que existe un margen aplicativo derivado del artículo 92 LOTC para extender los efectos de la sentencia, especialmente pensando en futuras decisiones legislativas o administrativas, a la exigencia de que previamente se haga uso de la potestad que el artículo 14 del Real Decreto 855/2008 atribuye a la Administración del Estado para que resuelva sobre si en la gestión de la empresa concesionaria ha concurrido dolo o negligencia y ajustar en consecuencia el importe de la compensación económica.

5.6. Por último, no podemos olvidar que la sentencia contiene un pronunciamiento claro sobre la improcedencia de la figura del decreto ley como instrumento adecuado para determinar cómo debe ser abonada la compensación por la extinción de la concesión.

De ello se desprende, pues, que, sea cual sea esa compensación, la obligación de cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional a la que se refiere el artículo 87.1 LOTC, sí permite establecer como medida de ejecución dictada al amparo del artículo 92,1 de la misma ley, el deber de no volver a regular por la vía de decreto ley las condiciones de abono de la compensación que definitivamente corresponda reconocer a la empresa concesionaria después de haberse producido la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del Decreto Ley 13/2014 por la STC 152/2017.

Esta misma conclusión debe extenderse, por idénticos motivos, a la imposición de las obligaciones a cargo del sistema gasista contemplados en los artículos 5 y 6 del Decreto Ley 13/2014, pues, si bien es necesaria una norma con rango de ley para atribuir nuevas obligaciones de esta naturaleza, el FJ 6, letra b) de la STC 152/2017 determina que ello no puede hacerse por medio de una norma de urgencia como es el decreto ley, esto es, mediante una inadecuada utilización del sistema de fuentes del derecho que no encuentra cobertura en el artículo 86.1 CE.

En definitiva, tal y como argumenta la STC 152/2017, la situación de urgente necesidad en que se ampara en este caso el uso del decreto ley puede estar justificada por la preservación del riesgo de personas, bienes y el medio ambiente, es decir, respecto a las medidas que afectan a la hibernación de la instalación Castor y la extinción de la concesión, pero no alcanza del mismo modo a la regulación de los aspectos económicos que ello significa en los términos que señala la sentencia, al quedar ya estos fuera de la cobertura de la extraordinaria y urgente necesidad que la Constitución exige para el uso de decreto ley.

Finalmente, es necesario poner de manifiesto que nada obsta para pedir estas medidas a pesar de que sean preventivas. La experiencia aplicativa del artículo 92 LOTC, de la cual este Parlamento ha sido sujeto afectado en reiteradas ocasiones, pone de relieve que dicho artículo contempla la posibilidad de acordar a instancia de parte medidas consistentes en advertir del deber de cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional respecto a futuras decisiones que puedan ignorar o contravenir lo dispuesto en sus sentencias y resoluciones.

Por todo lo expuesto,

Solicita al Tribunal Constitucional: que tenga por presentado este escrito y documento adjunto en los recursos de inconstitucionalidad acumulados 7848-2014, 7874-2014 y 21-2015, de los que es parte el Parlamento de Cataluña y tener por promovido incidente de ejecución de la Sentencia 152/2017, de 21 de diciembre, al amparo del artículo 92, apartados 1 y 3, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con el fin de que sean adaptadas las medidas de ejecución siguientes:

a) Confirmar que los efectos de la Sentencia 152/2017, de 21 de diciembre, son los que establecen, con carácter general, los artículos 39 y 40 LOTC. En concreto, que los efectos de la declaración de nulidad de los preceptos del Real Decreto Ley 13/2014 afectados por la sentencia se retrotraen al momento de la entrada en vigor de la norma.

b) Confirmar que estos efectos prevalecen sobre lo establecido en el artículo 32, apartado 6, de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, sirviendo, en su caso esta confirmación como la excepción a que se refiere el mencionado precepto.

c) Requerir al Gobierno, como órgano superior de la Administración del Estado, para que cumpla y aplique las anteriores medidas a los procedimientos de responsabilidad patrimonial contra el Estado legislador que se puedan promover en base a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos del Real Decreto Ley 13/2014 afectados por la STC 152/2017, de 21 de diciembre.

d) Requerir al Gobierno para que con anterioridad a la adopción de cualquier nueva medida que implique la repercusión de la compensación a favor de la empresa concesionaria del proyecto Castor sobre los ciudadanos, ejerza la facultad que le otorga el título concesional para reducir su importe en función de la eventual existencia de dolo o negligencia en la gestión de la empresa concesionaria.

e) Requerir al Gobierno bajo apercibimiento de incumplimiento en su caso de lo dispuesto en el artículo 87.1 LOTC, a fin de que se abstenga de utilizar la figura del decreto ley para regular en el futuro los aspectos económicos derivados de la extinción de la concesión del almacenamiento subterráneo de gas natural Castor, por no concurrir causa habilitante para ello conforme a lo establecido en la STC 152/2017.

Barcelona, 17 de mayo de 2018

Antoni Bayona Rocamora, letrado mayor