

BUTLLETÍ OFICIAL

DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

X legislatura
Tercer període



Número 193
18 de novembre de 2013

SUMARI

4. INFORMACIÓ

4.75. Dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries

——— Decret llei 5/2013, del 22 d'octubre, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya

Tram. 203-00008/10

Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries

p. 3

——— Decret llei 4/2013, del 22 d'octubre, pel qual s'autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè actuï com a entitat de crèdit i es modifiquen determinats preceptes del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre

Tram. 203-00009/10

Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries

p. 13

NOTES

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 entrats al Registre.

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

ISSN: 0213-7798 · Dipòsit legal: B-20.066-1980 · Imprès al Parlament
www.parlament.cat

4. INFORMACIÓ

4.75. DICTÀMENS DEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

— **Decret llei 5/2013, del 22 d'octubre, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya**

Tram. 203-00008/10

Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries
Reg. 47030 / Coneixement: Presidència
del Parlament, 18.11.2013

A LA PRESIDENTA DEL PARLAMENT

Senyora,

D'acord amb l'article 22.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, us trameto, adjunta, còpia del Dictamen 16/2013, d'aquest Consell, emès el 15 de novembre de 2013, sobre el Decret llei 5/2013, de 22 d'octubre, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya.

Ben cordialment,

Palau Centelles, 18 de novembre de 2013

Joan Egea Fernández
President del Consell

DICTAMEN 16/2013, DE 15 DE NOVEMBRE,
SOBRE EL DECRET LLEI 5/2013, DE 22 D'OCTUBRE,
DE MESURES DE RACIONALITZACIÓ I SIMPLIFICACIÓ
DE L'ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLIC
DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

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

DICTAMEN

Sol·licitat per una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, sobre el Decret llei 5/2013, de 22 d'octubre, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 6487, de 24 d'octubre de 2013, i BOPC núm. 176, de 30 d'octubre de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 30 d'octubre de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya (Reg. núm. 3549) en què es comunicava al Consell la Resolució de 29 d'octubre de 2013 per la qual la Presidència del Parlament, en virtut de la delegació de funcions de la Mesa a la presidenta del Parlament per concedir pròrrogues i per qualificar i admetre a tràmit documents en supòsits d'urgència, publicada en el BOPC núm. 2, de 24 de desembre de 2010, va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el 29 d'octubre de 2013 per una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari Socialista, sobre l'adequació del Decret llei 5/2013, de 22 d'octubre, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya, a l'article 64 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 5 de novembre de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, segons el que preveuen els articles 24 i 25.1 de la seva Llei, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent el conseller Marc Carrillo.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 4, de la seva Llei reguladora, va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 12 de novembre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3584) un escrit de la secretària general del Parlament que adjuntava com a documentació complementària els antecedents dels expedients de tramitació parlamentària del Decret llei 5/2013, amb la documentació següent:

– Memòria general relativa al Projecte de decret llei de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya.

– Informe sobre diverses propostes presentades pel Departament de Salut per a la seva inclusió en el Projecte de decret llei.

– Informe sobre la proposta de modificació de la Llei 14/2009, de 22 de juliol, d'aeroports, heliports i altres infraestructures aeroportuàries, presentada pel Departament de Territori i Sostenibilitat per a la seva inclusió en l'Avantprojecte de decret llei.

– Informe sobre la proposta amb número de referència M-293.3, referida a la creació de l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya, presentada pel Departament de Territori i Sostenibilitat.

– Informe sobre l'Avantprojecte de llei de mesures fiscals i financeres del 2013 pel que fa a la supressió de l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball (M-274).

– Informe de la Direcció General de Planificació i Seguiment d'Inversions Estratègiques.

– Informe de la Direcció General de Pressupostos.

– Informe de la Direcció General de Patrimoni.

– Informe Jurídic de l'Assessoria Jurídica del Departament de Governació i Relacions Institucionals.

5. En data 15 de novembre de 2013, es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3599) un escrit del director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament que adjuntava com a documentació complementària un informe elaborat per la Secretaria d'Administració i Funció Pública de la Generalitat de Catalunya.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 15 de novembre de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

D'acord amb el que s'ha indicat en els antecedents, la sol·licitud de dictamen al Consell, presentada per una desena part dels diputats del Parlament, a l'empara dels articles 16.1.c i 23.c LCGE, té per objecte el Decret llei 5/2013, de 22 d'octubre, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya (en endavant, Decret llei 5/2013). Concretament, i com exposarem amb detall més endavant, es demana el nostre parer consultiu, que emetrem amb caràcter previ al debat i la votació sobre la convalidació o la derogació de l'esmentat Decret llei (art. 27.4 LCGE), amb relació a l'adequació d'aquesta norma governamental provisional a les exigències formals derivades de l'article 64.1 EAC.

1. Abans, però, d'efectuar l'anàlisi d'estatutarietat, cal que exposem breument quina és la finalitat del Decret llei 5/2013, els antecedents, el context normatiu en el qual s'insereix i el seu contingut material. Així, la norma que ara es dictamina té com a objectiu continuar amb un procés de simplificació i racionalització del sector públic endegat pel Govern a finals de la legislatura anterior. En aquest sentit, segons manifesta la seva exposició de motius, s'arbitren un seguit de mesures que redueixen «el nombre d'entitats instrumentals de la Generalitat», amb «la convicció que la disminució de la fragmentació del sector no ha de suposar una pèrdua de l'eficiència en la prestació dels serveis i, pel contrari, ha de contribuir de forma essencial a la reducció de la despesa i del dèficit públic». Sobre la celeritat amb què es pretén dur a terme les actuacions

subsegüents a l'aprovació de la norma, i sens perjudici que en el proper fonament ens referim amb deteniment a les raons adduïdes per tal de justificar l'ús d'aquest instrument normatiu excepcional, cal avançar que el preàmbul la justifica, principalment en les «circumstàncies actuals, de crisi econòmica i pressupostària de llarga durada», en «motius de consolidació fiscal» i en la necessitat de «disposar d'una certesa» en el temps per a la seva entrada en vigor.

De fet, el procés de reorganització del sector públic a què fa referència el Decret llei va rebre impuls arran de la Resolució del Parlament 621/VIII, de 24 de febrer de 2010, sobre la situació econòmica i les mesures per afrontar-la, que va proposar un conjunt d'actuacions de diversa naturalesa i, pel que ara interessa, va instar el Govern a elaborar, amb la col·laboració d'experts de reconegut prestigi, un Pla de simplificació i racionalització de l'estructura del sector públic de la Generalitat. En consonància amb això anterior, el Govern ha anat adoptant successius acords i iniciatives per dur a terme aquesta reestructuració administrativa. Així, podem citar l'Acord de 2 de març de 2010, pel qual s'encarrega a la Comissió de Coordinació Corporativa els treballs per a l'elaboració de l'esmentat Pla; l'Acord d'1 de juny del mateix any, que l'aprova i anuncia, en el seu marc, la desaparició de seixanta-tres entitats del sector públic, i l'Acord de 29 de juny, que adopta mesures complementàries per a la seva efectivitat i preveu el mecanisme per suprimir quaranta-quatre entitats del sector públic, mitjançant la seva integració, dissolució o fusió amb altres.

Aquest procés de reorganització continua amb el Decret llei 4/2010, de 3 d'agost, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya, dictat just abans de la finalització de l'anterior legislatura, amb l'objectiu d'articular polítiques de reducció del dèficit. Posteriorment, també es poden esmentar altres normes, com el Decret 309/2011, de 12 d'abril, pel qual es regula el Consell per a l'Impuls i l'Ordenació de la Reforma de l'Administració; l'article 59 de la Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres, que disposa que el Govern «ha d'impulsar un procés de racionalització, reducció i simplificació del nombre de les entitats que componen el seu sector públic, especialment el no administratiu, amb l'objectiu de comptar amb un sector públic sostenible, eficaç i eficient, que no comporti un llast per al dèficit públic i per a la qualitat dels serveis públics» (apt. 1) i, a continuació, afegeix quines seran les fases d'aquest procés (apts. 2 i 3), i, finalment, la Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per a agilitar l'activitat administrativa, que suprimeix diversos organismes i entitats i reorganitza diferents sectors de l'Administració pública catalana.

Quant al contingut material del Decret llei 5/2013, conté mesures organitzatives relatives a diferents àm-

bits del sector públic, estructurades en quatre títols, que integren nou articles, i sis disposicions addicionals, quatre de transitòries, una de derogatòria i sis de finals.

Pel que fa a les mesures organitzatives adoptades amb relació al sector vinculat al territori i la sostenibilitat, les línies estratègiques de la reestructuració plantejada són la concentració de serveis i la reducció d'estructures. Concretament, es disposa la supressió de l'ens públic Aeroports de Catalunya, que va ser creat per la Llei 14/2009, de 22 de juliol, d'aeroports, heliports i altres infraestructures aeroportuàries (art. 1) i es preveu un procés de fusió de l'Institut Cartogràfic de Catalunya i l'Institut Geològic de Catalunya en una sola entitat, l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya, que també integrarà la dissolució de Geocat, Gestió de Projectes, SA, tot afectant la Llei 16/2005, de 27 de desembre, de la informació geogràfica i de l'Institut Cartogràfic de Catalunya i la Llei 19/2005, de 27 de desembre, de l'Institut Geològic de Catalunya (art. 2).

Amb referència al sector del treball, i atès que les funcions d'inspecció són assumides pel departament competent, se suprimeix l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball, tal com havia estat creada per la Llei 11/2010, de 19 de maig, que resta derogada (art. 3).

Quant als canvis operats en l'àmbit de la salut, que suposaran la derogació de nombrosos preceptes de la Llei 18/2009, de 22 d'octubre, de salut pública, el Decret llei extingeix la personalitat jurídica dels governs territorials de salut, creats pel Decret 38/2006, de 14 de març (art. 4), al mateix temps que estableix l'extinció de la personalitat jurídica de diferents entitats, com ara de l'Institut Català d'Avaluacions Mèdiques i Sanitàries (ICAMS), prevista als articles 41 i 42 de la Llei 31/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals i administratives, i de l'Agència de Salut Pública de Catalunya (ASPACAT), prevista a l'article 15.1 de l'esmentada Llei 18/2009, les funcions dels quals s'internalitzen per tal d'ubicar-les sota la dependència de les unitats directives afins a aquestes funcions (art. 5 i 6). A més, regularitza la ubicació de l'Institut Català de la Salut dins del sistema sanitari, atenent a la seva naturalesa d'empresa pública i modificant, amb aquest objectiu, la seva Llei reguladora 8/2007, de 30 de juliol (art. 7). Per finalitzar, modifica les funcions de l'Agència de Qualitat i Avaluació Sanitàries de Catalunya, que es trobaven recollides en el Decret llei 4/2010, de 3 d'agost, les quals passa a exercir el departament competent en matèria de salut (art. 8).

El darrer article del Decret llei preveu un conjunt de mesures sobre l'endeutament de les entitats del sector públic en procés de racionalització, reducció i simplificació, d'acord amb el Sistema Europeu de Comptes (art. 9). Les disposicions addicionals, en termes generals, estableixen les equivalències entre els òrgans suprimits, extingits o modificats i els òrgans competents a partir de l'entrada en vigor d'aquesta norma,

i en destaca la sisena, que autoritza el Govern per incrementar l'endeutament de la Generalitat derivat del procés d'extinció del Consorci Institut de Geomàtica. Les disposicions transitòries regulen el règim provisional dels òrgans que han d'assumir temporalment i provisional les funcions que resultin de la reestructuració dels sectors de la salut (primera a tercera) i de la direcció interina d'algun dels òrgans de nova creació mentre no es produeixi el corresponent nomenament del Govern (quarta). La disposició derogatòria deixa sense vigència les normes legals sectorials i els preceptes afectats, que resulten incompatibles amb la reestructuració administrativa propugnada pel Decret llei, que s'ha anat exposant. I la majoria de les disposicions finals tenen en comú l'habilitació al Govern perquè en els terminis màxims de sis o vuit mesos des de l'entrada en vigor del Decret llei desenvolupi algunes de les seves previsions, estableixi les noves estructures previstes en el sector sanitari o dugui a terme les modificacions pressupostàries necessàries per al compliment de la norma.

2. La petició de dictamen no qüestiona específicament cap precepte del Decret llei 5/2013, de 22 d'octubre, sinó que centra la motivació dels dubtes sobre l'estatutarietat de l'esmentada disposició en l'ús del pressupòsit habilitant que ha fet el Govern en allò que es refereix als aspectes formals (art. 64.1 EAC). Concretament, les raons esgrimides es poden resumir com segueix. Primerament, que els sol·licitants «constaten dubtes seriosos sobre la utilització d'aquest l'instrument, quan la normalització de la situació hagués exigít l'aprovació d'un projecte de llei». En segon lloc, que «l'aprovació d'aquest Decret suposa tota una sèrie de canvis legislatius» que priven els parlamentaris i els seus grups del dret fonamental a l'examen, el debat i l'esmena del text legislatiu. I, finalment, que «el dèficit econòmic i la reducció de la despesa ja no són fenòmens de "dos dies"», de forma que no «es creïble que el legislador encara s'empari en motius de crisi econòmica per justificar l'adopció d'instruments, que justifiquen la imprimació de processos de celeritat que els terminis de tramitació parlamentària no garanteixen». Per tant, l'objecte del nostre Dictamen queda delimitat a l'examen de l'acompliment de l'exigència d'una necessitat extraordinària i urgent que justifiqui l'aprovació del Decret llei 5/2013 per part del Govern.

3. Després de descriure els termes de la sol·licitud d'origen parlamentari, i un cop determinat l'objecte del Dictamen, en el fonament jurídic segon exposarem el cànon d'estatutarietat respecte dels límits formals que ha d'observar el Decret llei 5/2013, per tal de poder-se adequar al que disposa l'article 64.1 EAC, i en el fonament jurídic tercer es projectarà aquest cànon sobre l'esmentada norma, tot analitzant de forma exhaustiva les raons allegades en la seva exposició de motius i en la documentació del Govern que l'acompanya per justificar la utilització d'aquest instrument normatiu excepcional.

Segon. El cànon d'estatutarietat segons l'article 64.1 de l'Estatut del pressupòsit habilitant

1. La institució normativa del decret llei és un instrument de caràcter extraordinari de què disposa el Govern, que inicialment sostreu l'objecte de la disposició a l'exercici de la potestat legislativa del Parlament. Per aquesta raó, el seu ús per part de l'executiu ha de ser sempre entès de manera restrictiva i, en aquest sentit, ha de respectar els límits formals i materials que es contenen en l'article 64.1 EAC. Pel que fa a l'anàlisi del requisit formal consistent a determinar si està justificada la concurrència d'un cas «[...] d'una necessitat extraordinària i urgent», haurem de centrar l'atenció en la jurisprudència constitucional sobre el mateix requisit que exigeix l'article 86.1 CE respecte dels decrets llei que aprova el Govern de l'Estat. Ara bé, tal com vàrem fer avinent en el Dictamen 7/2010, de 22 d'abril, «[...] no hem d'aplicar necessàriament ni mimètica aquesta jurisprudència, atès que caldrà tenir en compte els matisos que derivin de la nostra singularitat institucional» (FJ 3). Per aquesta raó, el paràmetre que ens ofereix la jurisprudència constitucional sobre l'article 86.1 CE, el prendrem com a referent en la mesura que ens pugui permetre interpretar l'abast de l'article 64.1 EAC.

Una manifestació d'aquesta singularitat és la naturalesa unicameral del Parlament de Catalunya, que permet l'aprovació dels projectes de llei que presenti el Govern en un termini més curt que el que exigeix l'iter legislatiu ordinari d'un parlament bicameral com són les Corts Generals (art. 90 CE). Atesa aquesta circumstància, cal tenir en compte que, igual que en el Parlament de l'Estat, aquest termini pot ser, àdhuc, escurçat a la meitat si la Mesa acorda la tramitació pel procediment d'urgència, «[...] si ho demanen el Govern, tres grups parlamentaris o una cinquena part dels diputats» (art. 96, apts. 1 a 3, del Reglament del Parlament de Catalunya, RPC); o, encara més, també escau retenir que, en determinats casos, el termini d'aprovació pot ser encara més reduït, també si ho acorda la Mesa del Parlament (art. 96.4 RPC). D'altra banda, «[...] si la naturalesa del projecte ho aconsella o la simplicitat de la formulació ho permet» i ho acorda el Ple del Parlament «a proposta del Govern, de la Mesa del Parlament, un cop escoltada la Junta de Portaveus o a iniciativa d'aquesta», el text presentat pel Govern pot ser tramitat directament mitjançant el procediment de lectura única (art. 126.1 RPC).

Una altra expressió de l'esmentada singularitat és que l'exercici de la nostra funció consultiva sobre els decrets llei aprovats pel Govern comporta que, d'acord amb el que estableix l'article 27.4 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, «[...] el procediment per al debat i la votació sobre la convalidació o la derogació del decret llei resta suspès i es reprèn quan el Consell de Garanties Estatutàries emet el dictamen [...]». Per tant, resulta obvi que una conse-

qüència especialment rellevant de l'especificitat institucional de la nostra posició consultiva és que el Consell no pot conèixer, abans d'emetre el seu parer, el contingut del debat parlamentari sobre la seva convalidació, la qual cosa limita el nostre examen al preàmbul i a la memòria del projecte.

2. El Tribunal Constitucional ha establert des de la seva primera jurisprudència una consolidada doctrina sobre la interpretació del pressupòsit habilitant (STC 29/1982, de 31 de maig), en la qual ha afirmat que la seva apreciació correspon, amb un raonable marge de discrecionalitat, a l'òrgan governamental que té la competència de la direcció política. Així mateix, ha subratllat que la rellevància del marge de decisió política es manifesta de manera més palesa en matèries que formen part de l'ordre social i econòmic. En aquest sentit, cal retenir el que establí, entre d'altres, la Sentència 68/2007, de 28 de març, en la qual s'afirmà que:

«[...] sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, en especial en el caso de las actuaciones desarrolladas en los ámbitos de la política social y económica, es, sin embargo, función propia de este Tribunal Constitucional “el aseguramiento de estos límites” [...]» (FJ 12)

Sobre l'abast que hagi de tenir la necessitat que justificaria la concurrència del pressupòsit habilitant, la jurisprudència constitucional ha subratllat que no cal que es tracti de necessitats extremes o absolutes: n'hi ha prou que siguin necessitats que s'originen en les tasques concretes i habituals del Govern, en determinades circumstàncies. Així, afirma la STC 6/1983, de 4 de febrer, que:

«[L]a necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta [...] 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.» (FJ 5)

Ara bé, tot i que el marge d'apreciació que correspon al Govern per justificar el pressupòsit habilitant és una decisió que li pertoca com a òrgan de direcció política, i que la jurisprudència constitucional ha estat molt deferent respecte d'aquest marge d'apreciació (STC 11/2002, de 17 de gener, FJ 4, i 137/2003, de 3 de juliol, FJ 3 i 4), cal assenyalar que aquesta mateixa jurisprudència també ha fet avinent que, en cap cas, el Tribunal Constitucional no queda desapoderat per controlar els aspectes formals de la decisió governamental. Així, sobre l'abast que ha de tenir el control

jurisdiccional respecte de la concurrència del pressupòsit habilitant, l'alt tribunal, sintetitzant la seva doctrina, ha interpretat en la Sentència 11/2002, de 17 de gener, que:

«[...] “es claro que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica que la definición por los órganos políticos de una situación de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar” [...]» (FJ 4)

Quant a la naturalesa extraordinària de la necessitat, que prescriu l'article 64.1 EAC, i la seva definició pels òrgans polítics, cal fer també esment al nostre Dictamen 1/2012, de 10 de gener, que, en una línia argumentativa similar, va interpretar que, respecte de disposicions que s'aproven en circumstàncies d'especial conjuntura econòmica que requereixen una acció normativa urgent, caldrà que aquestes «[...] hagin estat degudament –és a dir, suficientment– exposades i justificades en el text de la norma» (FJ 2).

3. Malgrat la lògica prou deferent amb la decisió política del Govern a què hem fet esment, cal fer notar que un cert punt d'inflexió en aquesta línia interpretativa el constituï la STC 68/2007, relativa al Reial decret llei 5/2002, de 24 de maig, de mesures urgents per a la reforma del sistema de protecció per a la desocupació i millora de l'ocupabilitat, en què el Tribunal considerà que el Govern no aportava cap justificació que permetés apreciar la concurrència del pressupòsit habilitant. I no només la resolució esmentada es pronuncià en aquest sentit més exigent, sinó que, en una línia semblant, cal fer referència també a la STC 137/2011, de 14 de setembre, relativa al Reial decret llei 4/2000, de 23 de juny, de mesures urgents de liberalització en els sectors immobiliari i de transports, en la qual, després de repassar les nombroses disposicions normatives aprovades anys enrere sobre la mateixa matèria, el Tribunal no avalà la justificació de l'existència d'una situació d'extraordinària i urgent necessitat, tot recordant l'evidència que la disposició del Govern no responia a una situació que hagués esdevingut imprevisible. Concretament, interpretà que: «[E]n esta línea de razonamiento no puede dejar de señalarse que la situación de rigidez del mercado inmobiliario que se pretende afrontar en el precepto recurrido ya había sido apreciada y puesta de manifiesto con anterioridad en otros instrumentos normativos que precedieron al Real Decreto-ley» (FJ 7). Vegeu, igualment, sobre aquesta qüestió, la STC 31/2011, de 17 de març (FJ 7).

En el mateix sentit, cal esmentar també la STC 1/2012, de 13 de gener, en la qual el Tribunal considerà que la transposició d'unes directives comunità-

ries «[...] por la mera razón de que hubiera transcurrido el plazo de transposición, sin mayores precisiones, no se adecuaría al presupuesto habilitante [...]», tot i la litispendència davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea d'una demanda contra Espanya per incompliment d'aquesta transposició. Aquestes directives tenien llargs terminis d'incorporació al dret intern, per la qual cosa el retard en el seu compliment no justificava la utilització a darrera hora del decret llei. Els arguments del Tribunal foren els següents:

«[...] desatender los límites constitucionales bajo el paraguas de la urgencia normativa no deja de ser una lesión constitucional por mucho que pueda parecer conveniente coyunturalmente. Una buena política legislativa puede evitarlo y cuando excepcionalmente no sea posible debe asumir el coste democrático que pueda tener pero no forzar la Constitución.» (FJ 9)

4. Sobre aquest particular, tampoc no podem deixar de banda que el Consell Consultiu ja havia fet un plantejament més exigent respecte de la justificació que el Govern ha d'acreditar per a la concurrència del pressupòsit habilitant, posant en relleu la conveniència de dur a terme una interpretació restrictiva del cànon de constitucionalitat que requereix l'anàlisi d'aquest pressupòsit (per tots, el DCC núm. 292, de 8 d'abril de 2009, F II). Així, sobre la necessitat urgent va introduir criteris interpretatius complementaris en incorporar el requisit de la imprevisibilitat, que, com acabem de veure, també ha tingut en compte darrerament la jurisprudència constitucional, tot considerant que és:

«[...] aquella situació en què es verifica una determinada condició fàctica que expressa la manifestació explícita i categòrica d'una exigència social i imprevisible i imprevisible, de la qual es deriva de forma immediata i directa una norma obligatòria a la qual l'ordenament jurídic no es pot sostreure. D'altra banda, la urgent necessitat de proveir de norma reguladora una determinada situació fàctica s'ha d'identificar i concretar en el contingut de les disposicions generals emanades a aquest efecte (DCC 268, FJ II).» (DCC núm. 292, FJ II.2.A)

Per concloure aquesta síntesi de la doctrina constitucional i consultiva sobre els requisits requerits per justificar el pressupòsit habilitant, cal afegir que, en relació amb els decrets llei de contingut autoorganitzatiu, com el que és objecte d'aquest Dictamen, el Tribunal Constitucional ha tornat a insistir en les darreres sentències en els criteris establerts en la seva consolidada jurisprudència, relativa al judici de validesa constitucional sobre el pressupòsit habilitant (STC 39/2013, de 14 de febrer) i, específicament, sobre els requisits que són exigibles per acreditar l'existència de la necessària relació de connexió entre la situació d'urgència definida i la mesura concreta adoptada. Quant a aquesta qüestió, ha recordat el que ja va interpretar des de l'esmentada STC 29/1982 (FJ 3), subratllant la necessitat d'analitzar el contingut i l'estructura de la disposició

amb la qual el Govern pretén afrontar la situació d'extraordinària i urgent necessitat:

«[E]xcluimos a este respecto aquellas disposiciones “que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa o indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente”». (STC 39/2013, FJ 9)

Doncs bé, fixat el paràmetre interpretatiu que ens aporta la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva exposada, estem en condicions d'abordar l'anàlisi sobre l'adequació de la disposició aprovada pel Govern per la via d'urgència a les exigències derivades de l'article 64.1 EAC.

Tercer. L'examen de l'adequació del Decret llei 5/2013, de 22 d'octubre, als requisits del pressupòsit habilitant de l'article 64.1 EAC

1. En el preàmbul del Decret llei 5/2013, com hem anunciat en el fonament jurídic primer del Dictamen, el Govern justifica l'aprovació d'aquesta disposició, pel fet que «[...] ateses les circumstàncies actuals, de crisi econòmica i pressupostària de llarga durada, convé imprimir la màxima celeritat als processos de racionalització del sector públic, ja que la plena efectivitat de les mesures que es recullen en aquest Decret llei requereixen la realització d'una sèrie d'actuacions ineludibles posteriors a l'aprovació de la norma». I així mateix, a fi de justificar en aquestes circumstàncies la concurrència del pressupòsit habilitant que li permet de manera extraordinària aprovar una norma amb rang de llei, el Govern argumenta que «[n]o només motius de consolidació fiscal, sinó també de correcta articulació en el temps de les mesures que es proposen en el Decret llei, fan necessari disposar d'una certesa en el temps per a l'entrada en vigor de la norma, i d'un període mínim preparatori per a l'adopció d'aquestes que els terminis de tramitació parlamentària no garanteixen».

Per la seva banda, els diputats sol·licitants del dictamen discrepen d'aquesta motivació governamental perquè entenen, com ja hem referit abans, que el Decret llei 5/2013 no respecta el que disposa l'article 64.1 EAC quant al pressupòsit habilitant i, amb relació a aquest particular, «[...] constaten dubtes seriosos sobre la utilització d'aquest instrument quan la normalització de la situació hagués exigít l'aprovació d'un projecte de llei que s'hagués tramitat pels canals comuns del procediment legislatiu i no pas pels de convalidació d'un decret llei».

2. D'acord amb el que hem avançat en el fonament jurídic anterior quan hem concretat el cànon interpretatiu de referència que haurem de fer servir, i atenent al

contingut de la sol·licitud formulada, l'abast del nostre Dictamen quedarà limitat a l'examen de l'adequació del Decret llei 5/2013 als requisits formals del pressupòsit habilitant prescrits a l'article 64.1 EAC.

Una primera dada objectiva que s'ha de tenir en compte d'immediat és que, com el mateix preàmbul reconeix, amb relació al sector públic de la salut, «[e]ls compromisos del Govern en matèria de racionalització i simplificació del sector públic vinculat [...]» no han estat una circumstància sobrevinguda o inesperada sinó que tenen el seu origen en «[...] l'anterior legislatura i [...] tenen continuïtat en la present [...]».

En efecte, així és perquè el Decret llei 5/2013, com hem posat de manifest en el fonament jurídic primer, s'insereix en el marc de la iniciativa política que es va formular en diversos acords del Govern de la Generalitat i que s'ha concretat en diferents disposicions normatives destinades a la racionalització de l'Administració i la reducció del dèficit públic.

Concretament, ja ens hem referit a l'Acord de Govern d'1 de juny de 2010, que va aprovar el Pla de simplificació i racionalització de l'estructura del sector públic de la Generalitat, i ara podem esmentar també l'Acord de 3 de maig de 2011, que va aprovar el Pla de Govern 2011-2014, en el qual entre els «10 grans reptes de país» justament es va incloure, en el punt desè, la millora de la situació financera de l'Administració i la reducció del dèficit. I més concretament, en el primer eix que va desenvolupar aquests reptes, el que es refereix a «Economia i sectors productius», es van preveure mesures referides a l'«austeritat en l'Administració pública. Reducció del dèficit i endeutament».

Pocs mesos després, la Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres, en el seu article 59, relatiu a la racionalització del nombre d'entitats, va prescriure tota una sèrie de mesures que el Govern havia d'impulsar per a la «[...] racionalització, reducció i simplificació del nombre de les entitats que componen el sector públic, especialment el no administratiu [...]». I tot just després, en els acords de Govern de 2 d'agost de 2011, el Govern aprovà mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic.

La concreció dels acords esmentats es va traduir, entre d'altres, en l'aprovació pel Parlament de diverses lleis: aquest fou el cas, per exemple, de la Llei 10/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa, que, com s'establí en el seu preàmbul, fou abordada «[...] des d'una doble perspectiva: administrativa i normativa. La primera comprèn totes les modificacions legals la finalitat última de les quals és la reducció efectiva de tràmits innecessaris i la simplificació dels procediments considerats en conjunt». Per la seva banda, «la simplificació de caràcter normatiu conté [...] les reformes legislatives que responen a la necessitat d'adaptar l'ordenament jurídic a les finalitats perseguides, i la integració de les inicia-

tives legislatives que consisteixen en modificacions puntuals de l'articulat de diverses lleis [...]. I també, amb la mateixa finalitat, cal citar la Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per agilitar l'activitat administrativa, en el preàmbul de la qual es reconeixia que «[e]n coherència amb la voluntat expressada en el Pla de govern 2011-2014, cal una administració pública que respongui amb més eficàcia i agilitat a les necessitats i els requeriments de ciutadans i empreses [...]».

Per tant, sembla evident que les mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya, operades a través del Decret Llei 5/2013, no constitueixen l'adopció per part del Govern d'una primera mesura adreçada a aquesta finalitat, sinó que la situació que ara es pretén afrontar ja havia estat apreciada i manifestada amb anterioritat a través d'una llei formal. I com ja estat posat en relleu abans, tot això es va produir en el context d'un Pla de Govern que s'havia aprovat en la legislatura anterior i que ha prosseguit en l'actual per un període que encara no ha finalitzat, com és el de 2011-2014.

Altament dit, constatem que no concorre en el Decret Llei 5/2013 una de les notes definitòries de l'acompliment dels requisits del pressupòsit habilitant, com és la naturalesa imprevisible de la situació fàctica, que obliga el Govern a respondre amb immediatesa mitjançant una norma dotada amb rang de llei. Perquè, en efecte, tenint en compte els antecedents normatius que l'han precedida, el Govern ja havia afrontat amb anterioritat, i en més d'una ocasió, el procés de simplificació i racionalització administrativa. Sobre aquesta circumstància, i d'acord amb la jurisprudència constitucional exposada en el fonament jurídic anterior, ens cal reprendre la STC 137/2011, en la qual de forma implícita ja apareix el criteri de la imprevisibilitat de la situació, quan declarà la vulneració de l'article 86.1 CE comesa per la regulació d'una situació per un precepte d'un decret llei que «[...] ya había sido apreciada y puesta de manifiesto con anterioridad en otros instrumentos normativos que precedieron al Real Decreto-ley» (FJ 7).

En el mateix sentit, cal recuperar també el criteri adoptat per aquest Consell en seu Dictamen 7/2010, de 22 d'abril, que recull la doctrina basada en un escrutini més exigent sobre la justificació del pressupòsit habilitant, expressada en el seu moment pel Consell Consultiu, sobre el requisit de la imprevisibilitat, que era definida com: «[...] aquella situació en què es verifica una determinada condició fàctica que expressa la manifestació explícita i categòrica d'una exigència social imprevista i imprevisible, de la qual es deriva de forma immediata i directa una norma obligatòria [...]» (DCC 268, F II i, en el mateix sentit, DCC 292, F II)» (FJ 3).

No obstant l'anterior, d'acord amb la mateixa jurisprudència constitucional, cal ponderar l'abast d'aquest criteri de la «imprevisibilitat», en la mesura que decau en

el cas que concorri realment i efectiva la situació d'excepcionalitat, ja que «lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren» (STC 11/2002, de 17 de gener, FJ 6; 68/2007, de 28 de març, FJ 8). Per tant, escau que ens pronunciem sobre si aquestes circumstàncies es produeixen en aquest cas.

En aquest sentit, i sense abandonar encara aquest darrer aspecte temporal que presenta el Decret Llei 5/2013, convé parar atenció en la justificació de la urgència exposada pel Govern, però no en el preàmbul de la disposició objecte de dictamen, en el qual no figura cap manifestació respecte d'aquesta qüestió, sinó en la Memòria general presentada que acompanya el Projecte de decret llei, d'acord amb les prescripcions de l'article 38 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i el Govern. En aquest document administratiu, sobre el qual necessàriament també hem de centrar el nostre interès per examinar la concurrència dels requisits formals del pressupòsit habilitant de l'article 64.1 EAC, com a argument justificatiu del Decret Llei 5/2013 s'afirma el següent: «En aquest sentit, no tan sols la urgència que es deriva de la necessària adopció de les mesures de racionalització i simplificació del sector públic, sinó també en la consideració de què l'horitzó temporal de 31 de desembre de 2013, com a moment en què aquestes mesures, com a molt tard, han de desplegar la seva eficàcia, justifiquen la utilització del decret llei».

Doncs bé, comprovem que no es fa cap esment en el preàmbul del Decret Llei 5/2013 a una data preclusiva que justifiqui la urgència de la mesura; però, en tot cas, la incoherència també es manifesta en la determinació de la mateixa data, atès que el Pla de Govern relatiu a les mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic, com ha quedat expressat abans, és fins al 2014. La manca de justificació de la mesura es tradueix en l'absència d'una argumentació dotada de la suficient concreció, no solament sobre el procés que condueix a la supressió d'organismes, la creació de nous o l'extinció de la personalitat jurídica d'entitats diverses, sinó també respecte de les conseqüències que sobre l'estalvi en mitjans personals i materials pugui comportar aquest procés. Ho reiterem: ni el preàmbul del Decret Llei 5/2013 ni la Memòria que recull la documentació relativa al projecte de disposició aporten la necessària argumentació i les dades que permetin avalar l'existència d'una situació extraordinària.

Per tant, essent així i per les raons fins ara exposades, interpretem que l'establiment de l'esmentat horitzó temporal del 31 de desembre de 2013 no està suficientment justificat, almenys des de l'òptica de l'exigència del requisit estatutari, en el sentit que realment es dona un «cas d'una necessitat extraordinària [...]» (art. 64.1 EAC) que legítimi l'adopció d'una mesura extraordi-

nària que, com sempre, ha de ser la regulació d'una matèria mitjançant decret llei.

3. Una vegada descartat que el Decret llei 5/2013 respongui a una situació social imprevista com una manifestació del caràcter extraordinari del decret llei, procedim ara a examinar altres arguments que, a criteri del Govern, n'han justificat l'aprovació. Un d'aquests és el relatiu al fet que, ateses «[...] les circumstàncies actuals, de crisi econòmica i pressupostària de llarga durada, convé imprimir la màxima celeritat als processos de racionalització del sector públic». Com hem assenyalat anteriorment, els diputats sollicitants també refusen aquesta justificació.

El pressupòsit habilitant fonamentat en un «cas d'una necessitat extraordinària i urgent [...]» (art. 64.1 EAC) és un concepte que, per bé que sigui jurídicament indeterminat, la doctrina i la jurisprudència constitucional més consolidada han reiterat que no pot esdevenir una mena de clàusula oberta que impedeixi limitar la capacitat de decisió del Govern. Certament, la nostra doctrina consultiva, acollint en aquest sentit la que va establir la jurisprudència constitucional, ha subratllat el pes que cal atribuir al judici purament polític, la qual cosa podria avalar un elevat grau de deferència vers el marge de decisió que correspon al Govern (vegeu, entre d'altres, els DCGE 7/2010, de 22 d'abril, FJ 3; 5/2012, de 3 d'abril, FJ 2, i 14/2013, de 15 d'octubre, FJ 3).

Ara bé, cal precisar que la conseqüència sobre el poder de decisió del Govern no arriba a una conclusió tan favorable per a l'executiu. Ni quan el decret llei es projecta sobre matèries de naturalesa econòmica i social, on certament la jurisprudència constitucional s'ha mostrat més laxa respecte del raonable marge de discrecionalitat que correspon als òrgans polítics (STC 29/1982, de 31 de maig, entre d'altres, o la més recent STC 68/2007, de 28 de març, FJ 12), l'òrgan executiu no està mancat de control jurisdiccional o, com és ara el cas, del control consultiu per part d'aquest Consell. Per tant, també en aquests casos el Govern ha de justificar la mesura adoptada, per bé que gaudeixi d'un marge més gran d'apreciació sobre la seva oportunitat. Perquè, en qualsevol cas, com així ho interpreta la STC 11/2002, de 17 de gener, recollint la doctrina que ja havia fixat anteriorment sobre les obligacions que pertocquen als òrgans polítics: «[...] en la STC 182/1997 "es claro que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica que la definición por los órganos políticos de una situación de 'extraordinaria y urgente necesidad' sea explícita y razonada [...]» (FJ 4).

El requisit consistent a justificar de forma explícita i raonada la concurrència del pressupòsit habilitant és una exigència que no pot decaure en cap cas. I, òbviament, també s'ha de produir en situacions de crisi econòmica, com la que de forma perllongada afecta actualment el sistema econòmic global i, específica-

ment, els estats de la zona euro, àmbit del qual forma part l'economia catalana. Amb relació a la proliferació de l'ús de l'instrument normatiu del decret llei en els actuals períodes de crisi, aquest Consell, en el seu Dictamen 11/2012, de 22 d'agost, ha alertat sobre els riscos que es poden derivar d'un ús abusiu:

«[...] és clar que la situació de crisi econòmica és excepcional, però la presa de decisions governatives, de manera continuada, amb rang de llei sense debatre cadascuna de les mesures aprovades en el Parlament no deixa de ser preocupant des de la perspectiva constitucional, per molt que es prevegi una sessió de convalidació parlamentària.» (FJ 5.1)

En aquest sentit, seguint el paràmetre exposat en el fonament jurídic anterior, no atendre als límits fixats per l'Estatut en l'ús del decret llei, sota l'aixopluc de la urgència normativa, no deixa de ser una vulneració del precepte estatutari, més enllà del fet que, per raons conjunturals, pugui semblar convenient prendre una decisió normativa per la via d'urgència (STC 1/2012, FJ 9).

Específicament, sobre la invocació de la situació de crisi econòmica com a motiu per recórrer a la legislació material d'urgència, tot seguit el nostre Dictamen va interpretar que:

«La crisi econòmica no pot ser un argument per canviar la distribució de tasques entre els poders constituïts, cosa que altera el sistema de fonts constitucionalment establert [...]» (FJ 5.1)

Doncs bé, amb aquests antecedents, procedim a examinar si la justificació emprada pel Govern en el preàmbul del Decret llei 5/2013, basada en les circumstàncies actuals de crisi econòmica, és explícita i raonada. Amb aquesta finalitat, i davant la manifesta manca de justificació, hem de recórrer a l'examen de la Memòria general integrada en l'expedient d'elaboració de la disposició esmentada, que fou emesa en data 10 d'octubre de 2013 per la Secretaria General del Departament de Governació i Relacions Institucionals.

A l'apartat I de la Memòria, en què s'exposa el «Marc normatiu en què s'insereix el Decret llei», s'afirma de forma genèrica que la conveniència d'utilitzar la via de la legislació governamental d'urgència respon a «[...] la necessitat de racionalitzar el sector públic per optimitzar la seva eficàcia i eficiència, però alhora ve condicionada per la situació financera actual de les finances públiques, per la necessitat de contenir la despesa de les estructures administratives, per tal de no perjudicar les polítiques que afecten més directament a la ciutadania». Però la concreció d'aquesta argumentació no va gaire més lluny en la determinació de quines són les raons més específiques d'ordre econòmic o financer que puguin permetre acreditar la decisió del Govern de recórrer a la via del decret llei, per afrontar, en aquesta ocasió, les mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic.

Perquè, en efecte, en l'apartat III de la Memòria, relatiu a l'«Informe d'impacte pressupostari», s'afirma expressament que «no s'estima que la proposta tingui cap impacte pressupostari, en no implicar repercussió negativa en els recursos personals ni materials, ni en els pressupostos de la Generalitat o en les seves fonts o procediments de finançament». I tot seguit s'afegeixen de forma categòrica, però sense cap dada que permeti acreditar que l'aprovació del Decret llei 5/2013 no comporta cap despesa per a la Generalitat, una sèrie de consideracions de caràcter apodíctic. Es tracta d'una justificació molt genèrica sobre la incidència pressupostària del seu contingut que, si no hagués estat així, segurament hauria pogut servir per justificar també l'estalvi que eventualment pugui comportar aquest procés de racionalització i simplificació administrativa, dut a terme en els àmbits referits als sectors públics relatius a Territori i Sostenibilitat, Salut i Inspecció de Treball. Tanmateix, de l'examen de la documentació continguda a la Memòria hem de concloure que no ha estat així. Més enllà de referir-se a la perllongada crisi econòmica, el Govern no explicita res sobre aquest futur estalvi econòmic.

Més concretament, sobre aquest aspecte i pel que interessa a aquest Dictamen, l'Informe d'impacte pressupostari es limita a afirmar sense més argumentacions que la supressió de l'entitat de dret públic Aeroports de Catalunya, creada per la Llei 14/2009, de 22 de juliol, d'aeroports, heliports i altres infraestructures aeroportuàries, no té cap incidència en els pressupostos de la Generalitat, perquè a més aquest ens no s'ha arribat a constituir formalment mai. Idèntica circumstància és la que afecta l'Agència Catalana de la Inspecció de Treball, creada per la Llei 11/2010, de 19 de maig.

Així mateix, s'afirma sense més dades que la supressió de l'Institut Cartogràfic de Catalunya (ICC) i de l'Institut Geològic de Catalunya (IG) «[...] no tindrà efectes significatius per la realitat social i econòmica [...]». Tampoc no tindran impacte econòmic la supressió dels governs territorials de salut, que foren constituïts en execució del Decret 38/2006, de 14 de març, pel qual es regula la creació de governs territorials de salut, atès que ja estaven mancats de pressupost.

Però, a més de l'Informe sobre impacte pressupostari que figura en la Memòria general a la qual hem fet esment fins aquí, també cal parar atenció als tres informes sobre el que llavors era l'Avantprojecte de decret llei de mesures de racionalització i simplificació del sector públic, emesos per la Secretaria d'Administració i Funció Pública del Departament de Governació i Relacions Institucionals. Tots tres tracten sobre el contingut de les propostes presentades, respectivament, pel Departament de Salut i pel Departament de Territori i Sostenibilitat. I en tots s'emet un informe favorable; però en les consideracions que addicionalment s'hi contenen a tall de recomanacions, es conclou amb una fórmula comuna del caire següent: «[...] sempre

que es disposi de dotació pressupostària per fer front a la seva aplicació o bé es disposi d'autorització de l'òrgan competent». Doncs bé, d'aquestes conclusions dels informes sectorials sembla que es dedueix que l'aplicació del Decret llei 5/2013 hauria de comportar una incidència pressupostària d'un abast que es desconeix però que, tanmateix, l'Informe d'impacte pressupostari abans esmentat descarta de forma quasi taxativa.

Fetes les consideracions anteriors, cal subratllar, doncs, que, més enllà d'afirmacions genèriques, la documentació de l'expedient examinada no aporta dades objectives sobre el mínim imprescindible per acreditar una reducció efectiva de la despesa i una previsió d'estalvi en el sector públic que contribueixin a paliar la «crisi econòmica i pressupostària de llarga durada» a què fa referència, com hem vist, l'exposició de motius del Decret llei, objecte de dictamen.

Per tant, aquesta manifesta incoherència continguda en la Memòria general, a més de la notòria insuficiència de la justificació aportada, tant de la despesa com, sobretot, de l'estalvi que pugui comportar l'aplicació del Decret llei en la seva integritat, posen de manifest que, en els termes exigits per la jurisprudència constitucional (vegeu, per totes, les STC 182/1997, de 28 d'octubre, FJ 3, i 11/2002, FJ 4), la definició que el Govern ha fet –sota el genèric aixopluc de la perllongada crisi econòmica– de la necessitat urgent i extraordinària de la situació no ha estat ni explícita ni raonada.

4. D'altra banda, complementàriament, d'acord amb la mateixa jurisprudència que acabem de recordar, la conseqüència de l'incompliment d'aquest últim requisit comporta que tampoc no se n'acompleixi un altre que també prescriu el Tribunal Constitucional i que es concreta en la preceptiva existència d'«[...] una conexió de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar (FJ 3)» (STC 11/2002, FJ 4).

Efectivament, seguint el criteri que la jurisprudència constitucional ha emprat per definir la connexió de sentit, que remet a la necessitat d'examinar el contingut i l'estructura de la disposició aprovada pel Govern, constatem que, si bé el contingut del Decret llei 5/2013 podria tenir una certa relació amb la situació que es tracta d'afrontar, la manca de justificació de l'absència de despesa com també de l'estalvi que pugui generar desacredita la connexió de sentit respecte de tot el seu contingut, un requisit exigint per la jurisprudència constitucional. En efecte, en la documentació aportada no s'argumenta res en termes objectius, més enllà de consideracions generals relatives a la crisi econòmica i la reiterada necessitat de racionalitzar i simplificar el sector públic, que permeti justificar la contenció de la despesa en un termini raonable i previsible i la finalitat d'assolir un estalvi en el futur més immediat.

La manca de connexió de sentit entre la urgència i el contingut específic del Decret llei 5/2013 també es pot manifestar en l'absència de justificació en el procés dut a terme de reordenació del sector públic. Com dèiem en el nostre Dictamen 1/2012, «la urgència es vincula a la impossibilitat d'implementar el contingut de la regulació o, en altres paraules, d'assolir la finalitat desitjada o cercada, mitjançant el procediment parlamentari comú [...]». Doncs bé, l'acompliment d'aquest requisit és absent en la decisió de suprimir o refondre òrgans, així com d'extingir la personalitat jurídica de determinades entitats. És el cas, segons es constata en la Memòria mateixa, d'Aeroports de Catalunya (art. 1) i l'Agència Catalana de la Inspecció de Treball (art. 3), que són formalment suprimides quan materialment encara no havien arribat a existir; o de l'extinció de la personalitat jurídica d'altres entitats, com ara els governs territorials de salut (art. 4) o l'Agència de Salut Pública de Catalunya (art. 5) i les seves respectives funcions, que passen als departaments respectius; o la unificació de l'Institut Cartogràfic de Catalunya i l'Institut Geològic de Catalunya en un nou ens públic, l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya, que els aplega tots dos (art. 2), entre altres exemples que es deriven del contingut del Decret llei 5/2013. En cap d'aquests casos s'argumenten de manera suficient les raons que obliguen a excloure el procediment legislatiu per a la seva aprovació.

A més, cal subratllar que la plena aplicació de les previsions d'aquesta disposició és diferida a un període de temps que no és precisament breu: per exemple, vuit mesos a comptar de l'entrada en vigor d'aquest Decret llei per aprovar els estatuts del nou Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya (disposició final segona); sis mesos per establir l'estructura del Departament de Salut, a fi d'acollir els objectius i les funcions de l'Agència de Salut Pública de Catalunya (disposició final tercera); o sis mesos per establir l'estructura del Departament de Salut, per incorporar els objectius i les funcions de l'Institut Català d'Avaluacions Mèdiques i Sanitàries (disposició final quarta). Aquestes circumstàncies relatives a l'aplicació de les previsions materials del Decret llei 5/2013 contrasten amb una de les característiques definidores de la legislació material d'urgència posada a disposició del Govern per l'article 64.1 EAC i que la jurisprudència constitucional ha reiterat des dels seus inicis, quan interpreta que la legitimitat constitucional del decret llei exigeix fer front a situacions concretes dels objectius governamentals a través d'«una acció normativa immediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia [...]» (STC 6/1983, de 4 de febrer, FJ 5). El contingut de les disposicions finals, segona, tercera i quarta, no respon a les exigències derivades de la jurisprudència constitucional, que reclamen una resposta normativa immediata.

5. Finalment, i una vegada que primer hem rebutjat que el Decret llei 5/2013 respongui a una situació so-

cial extraordinària, que també hem argumentat que la definició que el Govern ha fet de la situació de necessitat extraordinària i urgent no ha estat ni explícita ni raonada i que, a més, hem constatat que tampoc no compleix el requisit de la connexió de sentit entre la situació del pressupòsit habilitant i les mesures previstes en la disposició esmentada, estem en condicions d'afirmar que el Govern no ha justificat l'acompliment del requisit formal del pressupòsit habilitant que legitima la validesa estatutària de l'ús del decret llei *ex* article 64.1 EAC.

En conseqüència, el Decret llei 5/2013 vulnera l'article 64.1 de l'Estatut en la mesura que no justifica l'existència d'una situació de necessitat extraordinària i urgent.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem la següent

CONCLUSIÓ

Única. El Decret llei 5/2013, de 22 d'octubre, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya vulnera l'article 64.1 de l'Estatut d'autonomia per incompliment del requisit de la necessitat extraordinària i urgent.

Adoptada per unanimitat.

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

Àlex Bas Vilafranca, conseller secretari del Consell de Garanties Estatutàries,

CERTIFICO que el present exemplar és còpia autèntica de l'original, el qual és a l'arxiu al meu càrrec.

Barcelona, 15 de novembre de 2013

Conseller secretari del Consell
de Garanties Estatutàries
Àlex Bas Vilafranca

Vist i plau
El president
Joan Egea Fernández

— **Decret llei 4/2013, del 22 d'octubre, pel qual s'autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè actuï com a entitat de crèdit i es modifiquen determinats preceptes del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre**
Tram. 203-00009/10

Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries
Reg. 47031 / Coneixement: Presidència
del Parlament, 18.11.2013

A LA PRESIDENTA DEL PARLAMENT

Senyora,

D'acord amb l'article 22.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, us trameto, adjunta, còpia del Dictamen 17/2013, d'aquest Consell, emès el 15 de novembre de 2013, sobre el Decret llei 4/2013, de 22 d'octubre, pel qual s'autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè actuï com a entitat de crèdit i es modifiquen determinats preceptes del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre.

Ben cordialment,

Palau Centelles, 18 de novembre de 2013

Joan Egea Fernández
President del Consell

DICTAMEN 17/2013, DE 15 DE NOVEMBRE,
SOBRE EL DECRET LLEI 4/2013, DE 22 D'OCTUBRE,
PEL QUAL S'AUTORITZA L'INSTITUT CATALÀ
DE FINANCES A CONSTITUIR UNA SOCIETAT ANÒNIMA
PERQUÈ ACTUÏ COM A ENTITAT DE CRÈDIT
I ES MODIFIQUEN DETERMINATS PRECEPTES
DEL TEXT REFÓS DE LA LLEI DE L'INSTITUT CATALÀ
DE FINANCES, APROVAT PEL DECRET LEGISLATIU
4/2002, DE 24 DE DESEMBRE

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

DICTAMEN

Sol·licitat per una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, sobre el Decret llei 4/2013, de 22 d'octubre, pel qual s'autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè actuï com a entitat de crèdit i es modifiquen determinats

preceptes del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre (DOGC núm. 6488, de 25 d'octubre de 2013, i BOPC núm. 176, de 30 d'octubre de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 30 d'octubre de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya (Reg. núm. 3550) en què es comunicava al Consell la Resolució de 29 d'octubre de 2013 per la qual la Presidència del Parlament, en virtut de la delegació de funcions de la Mesa a la presidenta del Parlament per concedir pròrrogues i per qualificar i admetre a tràmit documents en supòsits d'urgència, publicada en el BOPC núm. 2, de 24 de desembre de 2010, va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el 29 d'octubre de 2013 per una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, sobre l'adequació a l'Estatut d'autonomia i a la Constitució del Decret llei 4/2013, de 22 d'octubre, pel qual s'autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè actuï com a entitat de crèdit i es modifiquen determinats preceptes del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 5 de novembre de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, segons el que preveuen els articles 24 i 25.1 de la seva Llei, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent el conseller Francesc de Paula Caminal Badia.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 4, de la seva Llei reguladora, va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 12 de novembre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3584) un escrit de la secretària general del Parlament que adjuntava com a documentació complementària els antecedents de l'expedient de tramitació parlamentària del Decret llei 4/2013, amb la documentació següent:

- Informe justificatiu de l'Institut Català de Finances.
- Informe pressupostari, econòmic i social de l'Institut Català de Finances.
- Informe jurídic de l'Assessoria del Departament d'Economia i Coneixement.
- Informe de la Secretaria d'Administració i Funció Pública.
- Informe de la Direcció General de Pressupostos.
- Informe de la Direcció General del Patrimoni.

5. En data 15 de novembre de 2013, es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3607) un escrit del director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament, que adjuntava com a documentació complementària un informe elaborat per l'Assessoria Jurídica de l'Institut Català de Finances.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 15 de novembre de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Tal com s'ha exposat en els antecedents, la sol·licitud de dictamen recau sobre el Decret llei 4/2013, de 22 d'octubre, pel qual s'autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè actuï com a entitat de crèdit i es modifiquen determinats preceptes del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre (en endavant, Decret llei 4/2013), de manera que correspon a aquest Consell, d'acord amb els articles 16.1.c, 23 i 27 de la nostra Llei constitutiva, examinar la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut.

1. Abans de concretar l'objecte del Dictamen, cal exposar breument el context normatiu, econòmic i financer en el qual s'insereix aquesta disposició legislativa provisional dictada pel Govern de la Generalitat (art. 64.1 EAC), així com el seu contingut específic. El Decret llei 4/2013 té com a finalitat habilitar l'Institut Català de Finances per dur a terme els tràmits administratius necessaris que possibilitin la creació d'un instrument de titularitat pública per operar en el mercat financer. D'acord amb això anterior, incorpora un seguit de modificacions en el règim jurídic de l'esmentat Institut, per tal d'adaptar-lo a la nova situació.

Com a antecedent d'aquesta qüestió concreta, és adient esmentar que la disposició addicional sisena, apartat 1, de la Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres, que no ha estat derogada expressament, de manera semblant, autoritza el Govern «a dictar les disposicions i prendre els acords que legalment siguin necessaris perquè l'Institut Català de Finances constitueixi una societat mercantil perquè actuï com a entitat de crèdit».

Segons l'exposició de motius de la norma dictaminada, «[l]a creació de l'entitat de crèdit es planteja en un moment en què assistim a un procés profund de modificació i redefinició del sistema financer, tant en un àmbit global com especialment europeu, i que ja ha comportat nombroses reestructuracions que afecten les entitats de crèdit actualment existents, procés que, així mateix, donarà lloc a diverses modificacions, tant de caire normatiu com en relació amb els òrgans reguladors». Sobre aquesta situació no s'especifica res més

però, atesa la naturalesa de la mesura, podem deduir que el procés de modificació i redefinició a què fa referència és conseqüència de la creació, durant els darrers decennis, d'un mercat interior europeu de serveis bancaris. Així, amb caràcter més allunyat del tema que ara ens ocupa, i a escala global, podem fer esment dels Acords de Basilea, núm. I (1988), II (2004) i III (2012), mitjançant els quals es van elaborar un conjunt de recomanacions sobre la regulació bancària del sistema financer internacional, i que han estat precedent de la reordenació normativa bancària, estatal i europea.

A escala europea, amb motiu de la profunda crisi econòmica esdevinguda, han estat diverses les iniciatives per garantir l'estabilitat d'un mercat financer integrat, com ara, entre d'altres, la creació d'una Junta Europea de Risc Sistèmic (Reglament [UE] núm. 1092/2010 del Parlament Europeu i del Consell, de 24 de novembre de 2010); d'una Autoritat Europea de Supervisió, denominada Autoritat Bancària Europea (Reglament [UE] núm. 1093/2010 del Parlament Europeu i del Consell, de 24 de novembre de 2010) o, el març de 2011 i per part del Consell Europeu, del Mecanisme Europeu d'Estabilitat (MEDE), que va entrar en vigor l'1 de juliol de 2012, com a organisme intergovernamental per a la gestió permanent de crisi i la salvaguarda de l'estabilitat financera de la zona euro en conjunt.

Més recentment, i pel que ara interessa, podem fer esment, molt breument, a la intensificació de la integració de les responsabilitats de la supervisió del sector bancari europeu. Així, el 12 de setembre de 2012, la Comissió Europea va presentar les seves propostes per establir un sistema únic de supervisió de les entitats de crèdit de la zona euro (MSU), que s'han concretat, entre d'altres, en l'aprovació de la Directiva 2013/36/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, relativa a l'accés a l'activitat de les entitats de crèdit i a la supervisió prudencial de les entitats de crèdit i les empreses d'inversió, per la qual es modifica la Directiva 2002/87/CE i es deroguen les directives 2006/48/CE i 2006/49/CE, que en el seu article 126, relatiu a la transposició, disposa amb caràcter general que els estats membres hauran d'adoptar i publicar les disposicions normatives que siguin necessàries per donar-li compliment, com a molt tard, el 31 de desembre de 2013; el Reglament (UE) núm. 1024/2013 del Consell, de 15 d'octubre de 2013, que encomana al Banc Central Europeu tasques específiques respecte de polítiques relacionades amb la supervisió prudencial de les entitats de crèdit, i el Reglament (UE) núm. 1022 del Parlament Europeu i del Consell, de 22 d'octubre de 2013, que modifica el Reglament (UE) núm. 1093/2010, pel qual es crea una Autoritat Europea de Supervisió (Autoritat Bancària Europea), en allò que es refereix a l'atribució de funcions específiques al Banc Central Europeu en virtut del Reglament (UE) núm. 1024/2013. Ambdós reglaments, segons el que disposaven, van entrar en vigor

al cap de cinc dies i l'endemà de la seva publicació en el *Diari Oficial de la Unió Europea* (29 d'octubre de 2013), respectivament.

Com a conseqüència de la posada en marxa d'aquest primer pilar de la Unió Bancària, segons declara el Reglament (UE) 1024/2013 (considerant núm. 15), el Banc Central Europeu (BCE) tindrà atribuïdes les tasques de supervisió específiques que siguin fonamentals per garantir una aplicació coherent i eficaç de les polítiques de la Unió en matèria de supervisió prudencial de les entitats de crèdit, sens perjudici de les que, a més, puguin correspondre a les autoritats nacionals, amb les quals s'haurà de coordinar. D'acord amb això, i amb vista a l'assumpció de la competència plena de supervisió en el marc del MSU i per tal d'assolir els objectius de transparència, correcció i reforçament de la confiança, el BCE, el novembre de 2013, ha iniciat una tasca d'avaluació global, en col·laboració amb les autoritats nacionals competents, que durarà dotze mesos, i que afectarà les entitats de crèdit incloses en una llista ja publicada institucionalment per aquesta mateixa entitat bancària europea, en el seu lloc web.

En l'àmbit estatal, hom coneix el procés de reestructuració que en els darrers anys ha experimentat el sector bancari i que comporta un precedent que es desenvolupa, pel que ara interessa, a partir del Reial decret llei 1245/1995, de 14 de juliol, sobre creació de bancs, activitat transfronterera i altres qüestions relatives al règim jurídic de les entitats de crèdit i, més endavant, del Reial decret llei 9/2009, de 26 de juny, sobre reestructuració bancària i reforçament dels recursos propis de les entitats de crèdit, derogat per la Llei 9/2012, de 14 de novembre, de reestructuració i resolució d'entitats de crèdit, normativa modificada successivament pels reials decrets llei 11/2010, de 9 de juliol; 2/2011, de 18 de febrer; 2/2012, de 3 de febrer, i 18/2012, d'11 de maig, més una prèvia derogació mitjançant el Reial decret llei 24/2012, de 31 d'agost, que, com diu la recent Sentència del Tribunal Constitucional, de 23 d'octubre de 2013, està «directamente ligado a una crisis financiera internacional caracterizada por su extraordinaria gravedad y su potencial riesgo sistémico» (FJ 6.e).

Per excedir l'objecte d'aquest Dictamen, no entrarem, però, en les diverses reformes legislatives que, entre d'altres, han variat l'abast de la normativa bàsica, principalment mitjançant l'increment de les facultats dels òrgans reguladors de l'Estat i de la seva capacitat d'intervenció en aquest sector, com és el cas del Banc d'Espanya, que és considerat «el garante del buen funcionamiento y estabilidad del conjunto del sistema financiero» (FJ 11.a).

2. Quant a la part dispositiva concreta del Decret llei, conté dos articles, una disposició addicional, una de derogatòria i una de final. L'article 1, «Autorització a l'Institut Català de Finances», com hem avançat, autoritza l'Institut a constituir una societat anònima per-

què actuï com a entitat financera de crèdit i estableix alguns paràmetres per dur a terme aquesta constitució (apt. 1). Així mateix, el faculta per tramitar les autoritzacions administratives preceptives (presumiblement, davant dels òrgans estatals i europeus competents: el Banc d'Espanya, segons el que disposa la Llei 9/2012, de 14 de novembre, de reestructuració i resolució d'entitats de crèdit, i el Banc Central Europeu, com hem vist), per tal que aquesta societat pugui actuar com a entitat financera de crèdit (apt. 2); i disposa quina serà la normativa a què se sotmetrà la nova societat, és a dir, l'específica de les entitats de crèdit (apt. 3). Finalment, el precepte exposat estableix l'exempció de qualsevol tribut propi de la Generalitat per als actes i les operacions que derivin i es formalitzin en ocasió del Decret llei objecte de dictamen (apt. 4).

L'article 2 del Decret llei 4/2013 incorpora un seguit de modificacions als articles 1.2, 2, 3 i 25 del Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances. L'article 1 del Text refós defineix l'Institut com a entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, sotmesa a la seva Llei, al Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, que aprova el Text refós de la Llei de l'Estatut de l'empresa pública catalana, i a les normes de dret privat que siguin aplicables a la seva activitat, i li atribueix com a activitats principals atorgar i formalitzar crèdits, operacions de finançament, avals i altres garanties a favor de persones físiques, autònoms i professionals –en l'exercici de llur activitat econòmica i professional–, i de persones jurídiques, públiques i privades. De la modificació del seu apartat 2, que declara que l'Institut gaudeix de patrimoni i tresoreria pròpia, d'autonomia, amb plena independència de les administracions públiques, destaca la supressió de l'atribució de la funció com a «instrument principal de la política de crèdit públic de la Generalitat», en la mesura que aquesta està assignada expressament a la nova societat anònima que es pretén crear segons l'article 1 del Decret llei.

Pel que fa a la modificació de l'article 2 del Text refós, habilita l'Institut per a determinades operacions, com són la constitució de societats mercantils i fons, la participació en qualsevol tipus d'entitat i l'autorització a les seves filials perquè duguin a terme aquestes operacions. La nova redacció de l'article 3 disposa que l'Institut haurà de dur a terme les seves actuacions comptables d'acord amb les normes establertes per a les entitats de crèdit en aquesta matèria. I l'article 25 estableix que els membres de la Junta de Govern, als quals afegeix els de les comissions executives, tenen dret a percebre dietes per assistència, i aclareix que aquestes tenen, a l'efecte de la tributació de l'entitat, la consideració de retribució.

La disposició addicional del Decret llei 4/2013 autoritza el Govern per al desplegament del que preveu la norma governamental que es dictamina, així com als

òrgans de govern de l'Institut per adoptar qualsevol acord que sigui necessari per a la constitució de la nova entitat de crèdit, incloent-hi l'aprovació dels estatuts o del reglament de règim interior.

La derogatòria enumera els articles del Text refós de la Llei de l'Institut afectats i derogats per la regulació del Decret llei (art. 11, 12, 13 i 22.2.e; capítols 4 i 7, i disposició addicional primera).

Cal indicar, a més, que la disposició final del Decret llei 4/2013 no especifica el *dies a quo* a partir del qual s'han d'entendre derogats tots aquests articles, ja que deixaran de tenir vigència quan la nova societat es constitueixi i iniciï les seves activitats. També resten derogats el capítol 7 (impuls del crèdit català agrari) i la disposició addicional primera (integració del patrimoni de l'Institut Català de Crèdit Agrari en el patrimoni de l'ICF), afegits per l'article 61 de la Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres.

A l'últim, la disposició final declara l'entrada en vigor immediata de la norma, llevat de la part de la derogació abans esmentada.

3. La sol·licitud de dictamen d'origen parlamentari planteja dubtes sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut del Decret llei 4/2013. En concret, entén necessari que aquest Consell es pronunciï sobre el seu «ajust [...] a l'article 86 de la Constitució espanyola i a l'article 64 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i a la doctrina constitucional i de l'Alt òrgan consultiu de la Generalitat».

Amb caràcter previ a l'exposició dels motius allegats, cal, però, que efectuem alguna precisió addicional. Primerament, que no es qüestionen els límits materials que l'esmentada norma governamental provisional ha de respectar, en el sentit d'àmbits materials que no pot regular, sinó únicament el requisit formal de la necessitat «extraordinària i urgent» que legitima la seva elaboració. En aquest sentit, els sol·licitants es qüestionen si veritablement concorre en el Decret llei 4/2013 «el pressupòsit de fet habilitant de la norma i les seves dues variables justificatives [...]: per una banda, el seu caràcter extraordinari, en el sentit de si la situació de necessitat només admet el decret llei com a forma de regular el supòsit de fet i de si realment aquest supòsit de fet és necessari que surti de l'òrbita del poder de normació que ostenta el Parlament; i per l'altra, la urgència, en el sentit temporal del terme, és a dir, de rapidesa, agilitat i prescindint del procediment legislatiu ordinari». Quant a la «necessitat extraordinària», la petició considera que la creació d'una societat anònima perquè actui com a entitat de crèdit, que «és el que realment persegueix el Decret llei 4/2013, de 22 d'octubre, no és en cap cas una situació en la que hi hagi una exigència social i imprevisible que s'hagi de regular a través d'un decret llei per tal que l'ordenament jurídic hi pugui donar resposta». Així mateix, afegeix que no «és una necessitat originada en la tasca

concreta i habitual del Govern», com tampoc «la reestructuració bancària europea i espanyola no comporta en cap cas la necessitat de constituir una entitat de crèdit públic, més aviat al contrari».

En relació amb la urgència, entén que respon «al moment inicial» de l'expedient administratiu de creació de l'entitat de crèdit per part de l'organisme regulador, que ha de concloure amb l'autorització del Banc d'Espanya, de manera que els efectes del Decret llei «no són immediats sinó que queden diferits al resultat del corresponent expedient administratiu davant l'organisme regulador». A l'últim, argumenta que «donada la simplicitat del text i el contingut del Decret llei [...]. L'executiu té al seu abast la possibilitat de plantejar la tramitació de projectes de llei a través del procediment de lectura única o urgència».

4. Després del que s'ha indicat, i per tal de donar adequada resposta a la sol·licitud, podem concloure que aquest Dictamen tindrà per objecte l'anàlisi del compliment, per part del Decret llei 4/2013, del pressupòsit formal habilitant de la «necessitat extraordinària i urgent» que exigeix l'article 64 EAC, la qual cosa efectuarem en el fonament jurídic següent.

Segon. L'examen de l'adequació del Decret llei 4/2013, de 22 d'octubre, als requisits del pressupòsit habilitant de l'article 64.1 EAC

1. Abans d'entrar a examinar si el Decret llei 4/2013 respecta el pressupòsit de fet que habilita el Govern per dictar-lo, cal precisar que, tot i que la sol·licitud allega la vulneració de l'article 86.1 CE, en tractar-se d'un decret llei dictat pel Govern de la Generalitat, el paràmetre que utilitzarem per a l'emissió de la nostra opinió consultiva és només l'article 64 EAC, ja que, com varem dir en el DCGE 7/2010, de 22 d'abril, es tracta de «dos instruments normatius, estatal i autonòmic, s'insereixen en marcs institucionals distints, la qual cosa pot comportar que presentin singularitats pròpies i derivin en un funcionament i una aplicació parcialment diferents» (FJ 2), de manera que «havent-hi una regulació pròpia i completa dels decrets llei a l'Estatut d'autonomia de Catalunya s'ha de descartar, [...] que hi pugui haver-hi una infracció de l'article 86 CE» (FJ 4). No obstant això, com ja hem fet en anteriors dictàmens, utilitzarem, com a criteri de referència, en allò que pertorqui, l'abundant jurisprudència constitucional elaborada sobre el mateix requisit, exigint per l'esmentat precepte constitucional.

Així mateix, per dur a terme aquest examen, ens remetem a la nostra doctrina consultiva sobre la naturalesa i les singularitats del decret llei autonòmic i la seva regulació per l'article 64.1 EAC, sintetitzada recentment en el DCGE 16/2013 (FJ 2), l'emissió del qual és coincident en el temps amb la d'aquest, i ja exposada a bastament en els DCGE 7/2010 (FJ 2 i 3) i 1/2012, de 10 de gener (FJ 2).

Als efectes que ara interessin, a tall de síntesi, com a avantsala del nostre examen, cal recordar, respecte del pressupòsit habilitant del decret llei, que aquest consisteix en la imprescindible concurrència d'una necessitat extraordinària i urgent, en la qual es poden distingir dos elements: el caràcter extraordinari i la urgència. Així, en el DCGE 1/2012, considerem que, generalment, «el caràcter extraordinari ha estat acceptat quan està connectat a situacions fàctiques amb una especial transcendència o repercussió en l'àmbit econòmic o social» i que la urgència «es vincula a la impossibilitat d'implementar el contingut de la regulació o, en altres paraules d'assolir la finalitat desitjada o cercada mitjançant el procediment parlamentari comú previst per a la resta d'iniciatives legislatives» (DCGE 1/2012, FJ 2).

2. Per dur a terme el control dels requisits del pressupòsit habilitant del Decret llei 4/2013, a fi de determinar si s'adequa a l'article 64.1 EAC, cal identificar, en primer lloc, les mesures concretes que estableix el Decret llei i, en segon lloc, efectuar una valoració conjunta d'una pluralitat d'elements, que ens permeti determinar els motius que ha tingut en compte el Govern per dictar aquesta norma provisional. Aquests elements són, bàsicament, les raons que allega el preàmbul de la norma objecte de dictamen, així com la documentació que integra l'expedient de tramitació i elaboració del Projecte de decret llei, tal com exigeix l'article 38.2 i .3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

Fet això, ens haurem de pronunciar, si escau, sobre si hi ha o no una connexió de sentit entre la situació de necessitat i les mesures que adopta el Decret llei per tal d'afrontar-la i, a l'últim, amb relació a l'eventual possibilitat que tenia el Parlament de Catalunya de fer ús dels articles 96 o 126 del seu Reglament.

A) Pel que fa a les mesures contingudes en el Decret llei 4/2013, podem dir que n'articula dues de principals, relacionades entre si, tot i que amb naturalesa i finalitats diferents. La primera, com ja hem vist, prevista a l'article 1, autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè pugui actuar en el mercat com a entitat financera de crèdit, en les condicions i en els termes que hem descrit en el fonament jurídic primer. Val a dir que aquesta autorització no comporta la constitució immediata de la nova entitat de crèdit, que s'ha de sotmetre a un procés administratiu que requerirà l'obtenció de les pertinents autoritzacions dels organismes reguladors estatal i europeu (com hem avançat, presumiblement, el Banc d'Espanya i el Banc Central Europeu). Es tracta, doncs, d'una mesura que constitueix una primera actuació per posar en marxa el procés de constitució de la nova societat anònima, la qual es vol que actuï com a entitat financera de crèdit.

La segona, continguda a l'article 2 (i, per connexió, a les disposicions addicional i derogatòria), porta causa

directa de l'article 1 i té per objectiu modificar diversos aspectes del règim jurídic de l'Institut Català de Finances, i adaptar la seva estructura i funcionament, que resultaran alterats com a conseqüència de la constitució de la nova societat anònima.

B) Un cop identificades les mesures que incorpora el Decret llei 4/2013, cal que analitzem els motius que, a parer de l'executiu, justifiquen l'ús de la facultat legislativa excepcional i urgent.

En aquest sentit, el preàmbul de la norma, que ara es dictamina, comença amb l'afirmació següent: «una de les aspiracions històriques de la Generalitat de Catalunya ha estat gaudir d'un instrument de titularitat pública per operar al mercat financer», i ho corrobora en el moment present justificant-ho per l'actual procés de «modificació i redefinició del sistema financer, tant en un àmbit global com especialment europeu», les «nombroses reestructuracions que afecten les entitats de crèdit actualment existents» i les «diverses modificacions, tant de caire normatiu com en relació amb els òrgans reguladors».

D'altra banda, allega que el termini de tramitació d'un expedient administratiu per constituir una entitat de crèdit és llarg i complex, i requereix l'acompliment de diversos tràmits, «entre els quals hi ha el que ens ocupa –la constitució de la nova societat anònima per l'Institut–, que resulta cabdal i sense el qual no es pot iniciar la tramitació». Per aquestes raons, i per tal que «la finalització de l'expedient administratiu pugui produir-se coordinadament amb la consolidació del nou sistema financer europeu, resulta necessari accelerar els tràmits per a la constitució de la nova entitat de crèdit».

Explica igualment el preàmbul que la nova entitat ha d'actuar sotmesa a les regles pròpies de les entitats de crèdit, i que se n'ha de garantir la plena independència respecte de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i les seves entitats. Per això, «la mesura que es proposa autoritza la constitució d'una societat anònima perquè actuï com a entitat de crèdit i estigui constituïda mitjançant la segregació de la branca d'activitat financera de l'actual Institut Català de Finances». Conseqüentment, aquest esdevindrà simple titular de les accions de la nova entitat, que haurà d'actuar amb plena independència, sotmesa únicament i exclusivament a la normativa pròpia de les entitats de crèdit, a la de caràcter bàsic, a la de la Unió Europea, i al control dels òrgans reguladors estatals i europeus.

Conclou observant que cal garantir la inexistència de normes de qualsevol tipus que puguin afectar la independència de la nova entitat de crèdit, de manera immediata, i, en tot cas, des del moment d'inici de l'activitat creditícia. En funció d'això, hom preveu les modificacions legislatives que afectin l'Institut a la vegada que se'n reformulen les funcions.

Per tant, recapitulant i a tall de síntesi, al marge que la motivació que faci el preàmbul sigui prou justificada o no, podem dir que fonamenta la urgència, principalment, en la necessitat de gaudir d'un instrument de titularitat pública per operar en el mercat financer; d'accelerar el tràmit d'autorització per part del Banc d'Espanya de la nova societat anònima/entitat financera de crèdit per segregació de branca d'activitat financera de l'Institut, a efectes que la finalització de l'expedient administratiu pugui produir-se coordinadament amb la consolidació del nou sistema financer europeu, i d'adaptar el règim jurídic de l'Institut a aquesta nova situació.

Una vegada exposat l'anterior, en una primera aproximació podem dir que el preàmbul es limita a adduir unes raons genèriques: «aspiració històrica», «procés profund de modificació i redefinició del sistema financer», «nombroses reestructuracions» bancàries, però no especifica en cap moment en què consisteixen aquestes modificacions i reestructuracions ni tampoc quines serien les conseqüències de no constituir per la via d'urgència la nova entitat de crèdit a partir de la segregació de l'Institut.

Poc o res afegeix l'argument de la necessària acceleració que s'ha d'imprimir als tràmits de l'expedient per a la constitució de la nova entitat, ja que el Govern tampoc no explica per quines raons s'ha de fer coordinadament amb la consolidació del nou sistema financer ni introdueix cap element temporal concret que permeti esbrinar quan es produirà aquesta o quins efectes es poden derivar de no crear la nova entitat dintre d'aquest procés de consolidació.

Arribats a aquest punt, remetent-nos a la nostra doctrina consultiva, cal que recordem que, tot i que «la jurisprudència constitucional ha estat molt deferent respecte d'aquest marge d'apreciació» (DCGE 16/2013, FJ 2), les circumstàncies d'especial conjuntura econòmica que requereixen una acció normativa urgent sempre hauran d'estar «degudament –és a dir, suficientment– exposades i justificades en el text de la norma» (DCGE 1/2012, FJ 2).

I és clar que les justificacions que hem vist que addueix el preàmbul del Decret llei són excessivament vagues per poder precisar les raons que donen suport a la necessitat extraordinària i urgent. Com vàrem posar de manifest en el DCGE 7/2010, «[a]ixí ho ha entès també el Tribunal Constitucional en relació amb fórmules semblants com ara la «cambiante situación de la economía internacional» o les «nuevas oportunidades más variadas que en etapas anteriores», respecte de les quals ha resolt que «[...] supone la utilización de fórmulas rituales de marcada abstracción y por ello de prácticamente imposible control constitucional» (STC 68/2007, FJ 10)» (FJ 4).

C) A continuació, amb referència als documents que integren l'expedient administratiu, que s'ha confegit de

conformitat amb el que disposa l'article 38.3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, i per tal de valorar la concurrència d'altres elements que puguin justificar el pressupòsit de fet habilitant, es descriu el contingut essencial dels informes que l'integren pel mateix ordre amb què hi han estat inclosos.

L'Informe justificatiu del conseller delegat de l'Institut és coincident amb l'exposició de motius del Decret llei que examinem i, davant d'un nou escenari del sistema financer, reclama que l'expedient administratiu, d'obligada gestió davant del Banc d'Espanya, es pugui finalitzar coordinadament amb el nou sistema financer europeu. Afegeix que, amb efectes 1 de gener de 2010, l'Institut Català de Finances va ser classificat pel Banc d'Espanya com a «Institución Financiera a los efectos de la sectorialización de la contabilidad nacional», la qual cosa significa el reconeixement del caràcter estrictament financer de la seva activitat. Però el més destacable ho trobem en aquest paràgraf de l'escrit, que hem de transcriure parcialment i textual:

«És per tant voluntat de l'Institut Català de Finances regularitzar aquesta situació alineant la situació fàctica existent amb el marc jurídic raonablement aplicable, amb la qual cosa és necessari procedir a obtenir una llicència per part del Banc d'Espanya que permeti l'equiparació fàctica i legal d'aquell amb la resta d'entitats operants en el mercat financer.

Això suposa la necessitat de procedir a la constitució d'un nou vehicle jurídic que permeti donar efectiu compliment a tots els requeriments que legalment i reglada demanen les autoritats competents, intentant, ja des d'un punt de vista estrictament operatiu i legal, facilitar, agilitar i abaratir un procediment ja per se llarg i costós.»

I conclou l'Informe tot afegint que, amb el Decret llei reiteradament esmentat, es pretén donar cobertura legal àmplia i expressa als principals aspectes essencials del procés constituent de la societat anònima/entitat financera de crèdit.

L'Informe pressupostari econòmic i social no parla concretament, detallada i específica del capital de la nova societat anònima i, per contra, precisa que no serà necessària cap aportació per part de la Generalitat de Catalunya per fer front a les despeses del procés. I, pel que fa a l'impacte econòmic i social, manifesta que la nova entitat permetrà el finançament del teixit econòmic del país, així com prendre participacions en altres entitats. Matisa, a més, que com sigui que l'activitat i el patrimoni de la nova societat anònima/entitat financera de crèdit neixen de l'Institut actual, els diferents capítols pressupostaris no es veuen afectats a nivell consolidat, sense aportar més dades comptables que ho especifiquin ja que, podent-ho fer, aquest Informe de l'Institut no va acompanyat d'altres estudis, memòries, informes i dictàmens sobre l'adequació de la mesura proposada als fins que es persegueixen.

L'Informe jurídic justifica la urgència en el fet que la conjuntura actual del sistema financer «fa propici el moment per poder tramitar formalment la sol·licitud de creació d'una nova entitat de crèdit davant les autoritats reguladores de l'Estat» i que «un cop exhaurit aquest període de transició i reordenació del sector, podria resultar certament complicat el tenir accés a una autorització com la que ara es pretén presentar davant el Banc d'Espanya».

L'Informe de la Secretaria d'Administració i Funció Pública manifesta no tenir coneixement de la urgència. Textualment, en valorar l'autorització als òrgans de govern de l'ICF per aprovar disposicions com els estatuts socials o els reglaments de règim interior, diu: «[n]o obstant això, entenem que també haurien de concórrer determinades circumstàncies (urgència...), de les que no tenim coneixement, per tal de justificar aquesta previsió». I detalla que, abans de crear una nova entitat instrumental, caldria pensar en altres fórmules, com per exemple els convenis, i conclou sense oposar-se al Decret llei. Però aquí difereix de l'Informe del conseller delegat de l'Institut ja que, mentre que aquest es posiciona dient que no hi ha alternatives a la constitució d'una societat anònima perquè actui com a entitat de crèdit, a l'Informe signat pel cap de l'Àrea d'Organització de l'Administració i del Sector Públic es diu textualment que «abans de crear una nova entitat instrumental o de participar en aquesta s'han de buscar fórmules alternatives (convenis...) de manera que la creació o constitució d'una nova entitat ha d'estar molt justificada i no hi ha d'haver cap altra fórmula alternativa».

Finalment, l'Informe de la Direcció General de Pressupostos manifesta que els canvis que caldrà adoptar no generen cap tipus d'impacte en els pressupostos de la Generalitat de Catalunya, i l'Informe de la Direcció General de Patrimoni de la Generalitat, de 21 d'octubre de 2013, informa favorablement sobre el Projecte de decret llei.

Amb referència a altres possibles motivacions, diferents de les allegades en la norma que és objecte del Dictamen, els documents examinats no afegeixen cap element nou que permeti avalar el caràcter extraordinari i urgent de la situació que ens ocupa. Així succeeix, per exemple, amb la genèrica referència a «la situació fàctica existent amb el marc jurídic raonablement aplicable, amb la qual cosa és necessari procedir a obtenir una llicència per part del Banc d'Espanya que permeti l'equiparació fàctica i legal d'aquell amb la resta d'entitats operants en el mercat financer», o amb la simple menció que podria ser «complicat» obtenir l'autorització per a la creació de l'entitat de crèdit una vegada reordenat el sector, que tampoc no esclareix per quines raons podria ser així o quins impediments podria tenir l'entitat per a la seva creació.

D) Més enllà de l'estudi que hem efectuat del preàmbul del Decret llei i de la documentació de l'expedient

de tramitació, i malgrat que ni un ni l'altra ho expliciten, cal fer alguna referència al context normatiu europeu en el qual, presumiblement, s'emmarca el «nou escenari» que suposa el procés de «modificació i redefinició del sistema financer» a què alludeix el Decret llei.

Abans, però, seguint la doctrina constitucional, hem d'assenyalar que, si bé les exigències derivades del dret de la Unió «no pueden ser irrelevantes a la hora de establecer los márgenes constitucionalmente admisibles de libertad de apreciación política de que gozan los órganos constitucionales», també ho és que això «no implica necesariamente que el medio utilizado para alcanzar el fin sea adecuado al mismo, en sentido de razonable y proporcionado» (STC 96/2002, de 25 d'abril, FJ 10, i igualment, STC 1/2012, FJ 9).

De les dades exposades en el fonament jurídic primer hom pot dir que, efectivament, s'està duent a terme un procés de reestructuració del sector bancari i de les entitats de crèdit, però també que aquest procés, conformat per successives etapes, té el seu origen allunyadament en el temps i que, en aquest sentit, no es tracta d'una situació que es pugui qualificar com a «imprevisible i imprevisible».

Sobre l'exigència de la nota d'imprevisibilitat que hauria de formar part de la situació extraordinària i urgent, ens remetem al que sobre aquesta qüestió hem dit en el tot just precedent DCGE 16/2013 (FJ 2) i també al que varem afirmar en el DCGE 7/2010, en el sentit que:

«[T]ot i que s'ha de descartar que la utilització d'aquesta norma d'origen governamental s'hagi de circumscriure a les situacions de força major o d'emergència, sí que s'exigeix que concorrin certes notes d'excepcionalitat, gravetat, rellevància i imprevisibilitat que determinin la necessitat d'una acció normativa immediata (STC 68/2007, FJ 10), que comportin que l'efectivitat de la mesura adoptada no es pugui demorar durant el temps necessari per a tramitar-la pel procediment legislatiu que hom consideri més adequat.» (FJ 4)

Així, en el cas que ara ens ocupa, per les raons exposades, difícilment es pot sostenir l'existència d'una situació concreta imprevisible, però tampoc no es constata que hi concorri cap argument que justifiqui, suficientment, que es tracta de donar resposta a una situació fàctica que constitueixi una necessitat extraordinària i urgent.

D'altra banda, pel que fa al termini de transposició que disposa l'article 162 de la Directiva 2013/36/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, relativa a l'accés a l'activitat de les entitats de crèdit i a la supervisió prudencial de les entitats de crèdit i les empreses d'inversió, ja hem vist que disposa que els estats membres hauran d'adoptar i publicar, com a molt tard el 31 de desembre de 2013, les disposicions legals, reglamentàries i administratives neces-

sàries per donar compliment al que estableix aquesta Directiva. I, així mateix, que els estats membres hauran d'aplicar aquestes disposicions a partir de l'1 de gener de 2014. Això significa que, una vegada transposada la Directiva mitjançant la consegüent modificació de les normes dels estats membres per adaptar-s'hi, els requisits per crear una entitat de crèdit seran els que exigeixi aquesta nova regulació. Tanmateix, els efectes d'aquesta Directiva, en el sentit del caràcter més o menys exigent dels nous requisits que prescriu per crear una entitat de crèdit, o de la seva conveniència, és quelcom que no explicita el Govern i que, per tant, el Consell no es troba en condicions de valorar. De fet, el preàmbul del Decret llei i els informes de l'expedient d'elaboració del Projecte de decret llei ni tan sols esmenten aquesta Directiva, i encara menys fan cap referència a la seva transposició, als canvis normatius que aquesta pot comportar o a altres normes comunitàries com ara el Reglament (UE) 1024/2013, del Consell, de 15 d'octubre de 2013.

E) Finalment, en relació amb la urgència, com hem indicat en el DCGE 6/2012, d'1 de juny, recordem que:

«[...] la necessitat d'intervenció per raó de la situació extraordinària cal exigir-hi també el requisit de la impossibilitat d'obtenir el mateix resultat mitjançant l'aprovació d'una disposició que segueixi la tramitació ordinària o urgent en les cambres legislatives. És a dir, l'excepcionalitat de la necessitat ha d'anar acompanyada de la constatació, motivada i expressa, que el procediment en seu parlamentària afectaria decisivament, per raons de temps excessiu, l'obtenció de l'efecte o els resultats cercats per les mesures exigides per tal de fer-hi front.» (FJ 2)

I, també, en el reiterat DCGE 7/2010, que:

«[...] en el nostre sistema institucional d'assemblea legislativa unicameral, la previsió de procediments legislatius específics, com el de lectura única, faciliten enormement la celeritat en la tramitació d'iniciatives legislatives d'origen governamental i són una via molt escaient per a tramitar projectes de llei de formulació simple.

«...»

respecte del procediment d'urgència, regulat, com ja hem dit, a l'article 96 del Reglament del Parlament de Catalunya, mereix una menció específica la singularitat d'allò que disposa el seu apartat 4. Així, aquesta previsió permet encara més celeritat en aquest tipus de tramitació parlamentària, ja que, a la regla general que la declaració d'urgència comporta que els terminis fixats amb caràcter ordinari es redueixin a la meitat, afegeix la possibilitat de reduir-los tant com es vulgui, si ho acorda la Mesa del Parlament.» (FJ 4)

Precisament, en aquesta qüestió, ni el Decret llei 4/2013 ni l'altra documentació aportada que forma

part de l'expedient de tramitació del Projecte de decret llei, tampoc no expliciten ni fonamenten de manera raonada els motius que haguessin impedit en primera instància l'aprovació de les mesures que conté pel procediment ordinari o, fins i tot, pel procediment legislatiu d'urgència (art. 96 del Reglament del Parlament de Catalunya).

D'altra banda, de les diferents etapes de la «consolidació del nou sistema financer», que s'han anat exposat al llarg d'aquest Dictamen, tampoc no es desprèn que hi hagi una data límit que fonamenti suficientment que el Govern hagi d'adoptar les mesures analitzades mitjançant decret llei. En concret, quant al termini final de transposició de la Directiva comunitària, a què hem fet referència abans, hem de dir que no tindria tampoc una relació directa amb la urgència, en la mesura que l'expedient de creació de la nova entitat, com el mateix preàmbul de la norma reconeix, «és llarg i complex i requereix l'acompliment de diversos tràmits», a banda que la seva finalització efectiva dependrà dels organismes reguladors competents. En efecte, la societat anònima/entitat de crèdit que es vulgui crear *ex novo* s'haurà de sotmetre igualment, per obtenir les autoritzacions corresponents, al procediment establert per les disposicions legals estatals que regulin aquesta qüestió i resultin de la nova normativa comunitària, entre d'altres, com hem anunciat en el fonament jurídic primer, al Reial decret 1245/1995, de 14 de juliol, sobre creació de bancs, activitat transfronterera i altres qüestions relatives al règim jurídic de les entitats de crèdit.

Sobre aquesta qüestió, és adient recordar que la disposició adicional sisena de la Llei de mesures 7/2011, citada en el fonament jurídic primer, ja conté una habilitació al Govern per dictar les disposicions i prendre els acords que legalment siguin necessaris perquè l'Institut Català de Finances constitueixi una societat mercantil que actuï com a entitat de crèdit, al mateix temps que estableix algunes indicacions relatives a aquesta futura constitució, i faculta el Govern, el departament competent en matèria d'economia i finances i l'Institut Català de Finances, entre d'altres, per sol·licitar les corresponents autoritzacions administratives i efectuar qualsevol altra actuació que calgui per al compliment del que establia aquesta disposició (apt. 1).

Paral·lelament, ja hem vist que altres normes d'aplicació directa relacionades amb aquest procés de consolidació del sistema financer europeu ja han entrat en vigor (reglaments [UE] núm. 1024/2013 del Consell, de 15 d'octubre de 2013, i núm. 1022/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 22 d'octubre de 2013), de manera que el Banc Central Europeu ja ha posat en marxa el procés d'avaluacions globals de risc, qualitat dels actius i prova de resistència de les entitats de crèdit europees, prèviament al seu funcionament definitiu com a entitat europea de supervisió.

En conseqüència, podem dir que la finalitat perseguida per la norma objecte de dictamen (la constitució de la societat anònima/entitat financera de crèdit i la modificació del règim jurídic de l'Institut), per la seva naturalesa, s'hauria pogut dur a terme, amb plena eficàcia, mitjançant el tràmit legislatiu d'urgència, que, com sabem, permet l'adopció de terminis molt reduïts (la meitat o encara menys, si ho acorda la Mesa del Parlament).

Per finalitzar, cal indicar que el fet que els motius explicats no justifiquin prou raonadament la situació extraordinària i urgent fa innecessari que duquem a terme l'examen de la connexió de sentit entre les mesures que adopta el Decret llei i l'esmentada situació.

En conclusió, després d'examinar les raons allegades en el preàmbul del Decret llei i la documentació que forma part de l'expedient de la seva tramitació, que l'acompanya, considerem que no s'exposen suficientment les circumstàncies d'especial conjuntura econòmica que justificarien una acció normativa urgent i, per tant, que contradiu l'article 64.1 EAC.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem la següent

CONCLUSIÓ

Única. El Decret llei 4/2013, de 22 d'octubre, pel qual s'autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè actuï com a entitat financera de crèdit i es modifiquen determinats preceptes del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre, vulnera l'article 64.1 de l'Estatut d'autonomia per incompliment del requisit de la necessitat extraordinària i urgent.

Adoptada per unanimitat.

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

Àlex Bas Vilafranca, conseller secretari del Consell de Garanties Estatutàries,

CERTIFICO que el present exemplar és còpia autèntica de l'original, el qual és a l'arxiu al meu càrrec.

Barcelona, 15 de novembre de 2013

Conseller secretari del Consell
de Garanties Estatutàries
Àlex Bas Vilafranca

Vist i plau
El president
Joan Egea Fernández