



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 2/2012, de 16 de gener,
sobre el Decret llei 4/2011, de 20 de desembre, de necessitats
financeres del sector públic en pròrroga pressupostària**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat per més de dos grups parlamentaris, sobre el Decret llei 4/2011, de 20 de desembre, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària (DOGC núm. 6030, de 22 de desembre de 2011).

ANTECEDENTS

1. El dia 29 de desembre de 2011 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya (Reg. 1958) en què es comunicava al Consell la Resolució de 29 de desembre de 2011 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 28 de desembre de 2011 a instància dels Grups parlamentaris Socialista, del Partit Popular de Catalunya, d'Esquerra Republicana i d'Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa, i dels Subgrups parlamentaris de Solidaritat Catalana per la Independència i de Ciutadans, sobre l'adequació a l'Estatut d'autonomia de Catalunya del Decret Llei 4/2011, de 20 de desembre, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 3 de gener de 2012, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, segons allò 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 va designar ponent el conseller Julio Añoveros Trias de Bes. Després d'un debat sobre les línies generals del projecte de dictamen, l'esmentat conseller va demanar al Ple, reunit en sessió, que se li acceptés la renúncia a la ponència, davant la dificultat personal per presentar-la. En vista d'aquesta petició, el Ple, per unanimitat, la va acceptar i va designar com a ponent la consellera Antonia Agulló Agüero.

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. 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 16 de gener de 2012.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. L'objecte d'aquest Dictamen és el Decret Llei 4/2011, de 20 de desembre, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària (en endavant, Decret Llei 4/2011), que consta d'un article únic i d'una disposició final, en la qual s'estableix que l'entrada en vigor del Decret Llei es produirà el mateix dia de la seva publicació en el DOGC.

En el seu article únic, s'autoritza l'endeutament del Govern de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic «des de l'entrada en vigor del Decret Llei i mentre es mantingui la situació de pròrroga» dels pressupostos del 2011. L'esmentada autorització es concedeix per a qualsevol modalitat d'endeutament, en els termes i les condicions que fixa la Llei 6/2011, de 27 de juliol, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2011 (en endavant, LPGC 2011), i amb diversos límits.

Els límits que s'estableixen són els següents:

a) Un límit a l'endeutament del Govern, consistent en l'exigència que el saldo viu no superi l'autoritzat per la LPGC 2011, incrementat pels imports que es derivin dels programes d'endeutament que s'aprovin en aplicació de la normativa d'estabilitat pressupostària (apt. 1.1).

b) Una sèrie de límits que s'imposen a les entitats del sector públic de la Generalitat en funció de diverses circumstàncies (apt. 1.2), en els termes següents:

«En el cas de les entitats del sector públic de la Generalitat, només es poden preveure noves operacions d'endeutament per l'import necessari per cobrir les amortitzacions previstes dins de l'exercici 2012, de manera que no s'incrementi el saldo viu de l'endeutament a 31 de desembre de 2011. Excepcionalment, i amb l'autorització prèvia del Govern, les entitats del sector públic de la Generalitat poden augmentar aquesta limitació del saldo viu fins al límit autoritzat per la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2011. Aquest límit es pot ampliar, exclusivament, en els imports necessaris per fer front a quotes que vencin d'operacions de finançament específiques d'inversions en infraestructures públiques, les quals hagin estat previstes en plans econòmics i financers que hagin tingut l'aprovació del Govern.»

c) Un límit global per al conjunt del deute de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic (apt. 1.3), que consisteix en el següent:

«En tot cas, l'increment del deute viu de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic no podrà superar la suma dels límits autoritzats per la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2011, incrementats pels imports que es derivin dels programes d'endeutament que s'aprovin en aplicació de la normativa d'estabilitat pressupostària.»

El preàmbul del Decret Llei justifica la norma per la necessitat d'adequar les necessitats financeres durant el període de pròrroga pressupostària, unida a

l'exigència d'una norma de rang legal per a l'autorització de l'endeutament públic, d'acord amb el Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (art. 5 i 19), i de manera especial, pel que fa a la urgència, per la necessitat d'atendre les necessitats financeres inajornables del sector públic.

En relació directa amb aquest Decret llei, cal tenir en compte que els articles 40 i següents de la LPGC 2011 regulen les operacions d'endeutament a llarg i a curt termini, autoritzen el Govern a emetre o contreure deute públic o a fer ús de l'endeutament, pel que fa a la Generalitat, i autoritzen les entitats del sector públic de la Generalitat a fer-ne ús, amb els límits establerts en aquests articles. També s'ha de fer constar que el mateix dia que va dictar aquest Decret llei, el Govern de la Generalitat va emetre el Decret 419/2011, de 20 de desembre, pel qual s'estableixen els criteris d'aplicació de la pròrroga dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2011 mentre no siguin vigents els del 2012, que, en el seu article 6, «Operacions financeres», regula l'emissió de deute i la formalització d'operacions d'endeutament de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic durant la pròrroga pressupostària.

2. L'escrit de sol·licitud de dictamen presentat pels grups (i subgrups) parlamentaris planteja el seu dubte en relació amb tot «el contingut del Decret llei 4/2011», que «podria ser contrari als preceptes de l'Estatut», concretament pel que fa «a l'article 64.1», que «determina que no poden ser objecte de decret llei, [entre altres matèries], el pressupost de la Generalitat». L'argumentació que s'aporta en aquest sentit és que «[e]l fet que aquest Decret llei prevegi l'adequació de determinades necessitats financeres, mentre es mantingui la situació de pròrroga plantejada en l'exercici 2012, pot suposar modificacions pressupostàries que alterarien la limitació que contempla l'article 64».

3. La sol·licitud de dictamen no planteja, ni de manera directa ni indirecta, cap dubte sobre l'adequació del Decret llei 4/2011 al requisit del pressupòsit formal habilitant que exigeix l'article 64.1 EAC. Per aquesta raó, no procedirem a la seva anàlisi, contràriament al que hem vingut fent fins a la data, en els nostres dos i únics precedents, el Dictamen 7/2010, de 22 d'abril (FJ 2 i 3) i, més recentment, el Dictamen 1/2012, de 10 de gener (FJ 2); en el primer perquè se sol·licitava expressament i en el segon, perquè vàrem interpretar que la petició, quan de forma genèrica deia «si el contingut del Decret llei afecta als supòsits prohibits a l'article 64.1», l'inclouïa implícitament.

No obstant l'anterior, aquest Consell vol remarcar que, atesa la singularitat del decret llei com a norma amb rang legal aprovada pel Govern que exceptua la potestat legislativa del Parlament, el requisit de la necessitat extraordinària i urgent resulta essencial a l'hora de determinar la seva adequació a l'Estatut, al mateix temps que es tracta d'un element substancial per formar l'opinió parlamentària en el procediment de la seva validació.

En aquest sentit, el pressupòsit habilitant, d'acord amb l'article 64.1 EAC, ha d'estar suficientment i formal justificat pel Govern de manera raonada i explícita en el preàmbul del decret llei, així com també en la documentació que l'acompanya. La valoració conjunta d'aquests documents, amb especial rellevància del text de la norma, ha de permetre concloure sobre la concurrència de la necessitat extraordinària i urgent i sobre l'existència d'una connexió de sentit i adequació entre aquesta necessitat i la mesura concreta adoptada per donar-hi resposta.

En aquest cas, tot sigui dit de passada, en la Memòria econòmica es justifica amb precisió la necessitat extraordinària i urgent respecte de la situació financera d'una entitat del sector públic, REGSEGA (Reg Sistema Segarra-Garrigues, SAU), que el 31 de desembre de 2011 havia de fer front al

venciment d'una quota d'una operació d'endeutament, però no s'argumenta de forma equivalent sobre la resta de les entitats del sector públic (art. únic. 1.2) ni del Govern (art. únic. 1.1), que també formen part de l'àmbit d'aplicació del Decret llei.

4. Un cop exposat el contingut de la norma i de la sol·licitud, cal que procedim a descriure l'objecte material i l'estructura del present Dictamen. En aquest sentit, per donar adequada resposta a la sol·licitud formulada, en el fonament jurídic segon analitzarem l'abast de l'exclusió del pressupost de la Generalitat de l'àmbit material del decret llei que efectua l'article 64.1 EAC; i, a continuació, en el fonament jurídic tercer, examinarem el contingut del Decret llei 4/2011, amb la finalitat de determinar si es vulneren o no els límits que per al decret llei estableix l'esmentat article de l'Estatut, en els termes delimitats en el fonament jurídic segon.

Segon. L'abast del límit material «pressupost de la Generalitat» de l'article 64.1 EAC

1. Aquest Consell, en els Dictàmens 7/2010, de 22 d'abril, i 1/2012, de 10 de gener, ha tractat la regulació estatutària del decret llei que fa l'article 64.1 EAC, la qual presenta característiques específiques pròpies respecte de l'article 86 CE, principalment pel que fa al contingut dels límits materials d'aquest tipus de disposició normativa. Així, entre les matèries vedades al decret llei per l'article 64.1 EAC hi ha «el pressupost de la Generalitat», que no figura a l'article 86 CE i del qual ens correspon delimitar l'abast com a límit a la potestat legislativa excepcional del Govern, per tal de donar resposta a la sol·licitud de dictamen.

Abans d'entrar en aquesta anàlisi, cal esmentar el fet que la matèria pressupostària s'ha introduït també expressament com a límit del decret llei

en la regulació prevista en els nous estatuts d'autonomia, amb l'adopció de formulacions diverses (art. 110.1 de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia; art. 44.1 del d'Aragó; art. 41.1 del de les Illes Balears; art. 25.4 del de Castella i Lleó, i art. 33.2 del d'Extremadura).

A continuació, cal assenyalar que la interpretació sistemàtica del concepte de pressupost inclòs en l'article 64.1 EAC remet, per a la seva configuració, a l'article 212 EAC, el qual estableix que «[e]l pressupost de la Generalitat té caràcter anual, és únic i inclou totes les despeses i tots els ingressos de la Generalitat, i també els dels organismes, les institucions i les empreses que en depenen». D'aquests dos preceptes es desprèn que la previsió d'ingressos i l'autorització de la despesa constitueixen el contingut propi del concepte de pressupost. Aquest concepte estricte de pressupost coincideix amb el que es considera el contingut mínim i necessari de la llei de pressupostos, a la qual es refereix també l'article 212 EAC quan estableix que «[c]orrespon al Govern d'elaborar i executar el pressupost, i al Parlament, d'examinar-lo, d'esmenar-lo, aprovar-lo i controlar-lo. La llei de pressupostos no pot crear tributs, però pot modificar-ne si una llei tributària substantiva així ho estableix». Aquestes previsions al·ludeixen al principi de competència pressupostària, assenyalant les competències respectives del Govern i del Parlament pel que fa al pressupost, així com a la distinció entre pressupost i llei de pressupostos, al mateix temps que limiten la possibilitat d'establir tributs mitjançant l'esmentada llei de pressupostos.

Aquest concepte de pressupost com a previsió d'ingressos i autorització de despesa es troba establert, així mateix, en la doctrina del Tribunal Constitucional desenvolupada a partir de l'article 134.2 CE, que pot ser traslladada a les comunitats autònomes pel fet que, tot i que aquest precepte conté un seguit de normes adreçades a una institució estatal, existeixen una sèrie de regles i principis constitucionals que són consubstancials a la institució pressupostària, sigui estatal o autonòmica, tenint en compte, a

més, que la normativa que els resulta aplicable és en essència equivalent (STC 3/2003, de 16 de gener, FJ 6). Així, són coincidents amb l'esmentat precepte constitucional els conceptes de pressupost que es recullen en el precepte estatutari citat abans, en l'article 21 de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (en endavant, LOFCA), i en l'article 27 del Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (en endavant, LFPC).

2. L'exclusió del «pressupost de la Generalitat» de l'àmbit material del decret llei, efectuada per l'article 64.1 EAC, s'ha d'entendre, per tant, com una referència al contingut mínim i necessari de la llei de pressupostos que resulta predeterminat constitucionalment i estatutàriament. Aquesta exclusió té una primera conseqüència, consistent en la impossibilitat que el pressupost de la Generalitat sigui aprovat per decret llei. Es tracta d'una restricció expressament prevista a l'Estatut però que també està present en el cas dels pressupostos generals de l'Estat, bé mitjançant el principi de competència que regeix la institució pressupostària per salvaguardar l'equilibri de poders entre legislatiu i executiu, protegint el dret d'esmena (art. 134.1 i .6 CE) que resultaria vulnerat pel decret llei; bé per una exclusió implícita del pressupost en l'article 86 CE, arran de la interpretació que d'aquest ha fet el Tribunal Constitucional, sobre la base de l'exclusió implícita de les matèries reservades a la llei orgànica i de les matèries «para las que la Constitución prevea *expressis verbis* la intervenció de los órganos parlamentarios bajo forma de ley» (STC 60/1986, de 20 de maig, FJ 2, i, molt recentment, ITC 179/2011, de 13 de desembre, FJ 8).

3. La prohibició estatutària de regular mitjançant decret llei el pressupost de la Generalitat condueix, en segon lloc, a l'exclusió de les modificacions pressupostàries, enteses, no com qualsevol modificació de la llei de pressupostos, sinó com les modificacions del contingut mínim i necessari,

constitucionalment i estatutàriament predeterminat, de la llei de pressupostos.

Un cop aprovats els pressupostos, la Constitució (art. 134.5 CE) i la normativa general pressupostària (art. 55 LGP i 39 LFPC) preveuen la possibilitat d'efectuar modificacions pressupostàries. En coherència amb el fet que els efectes jurídics de la previsió d'ingressos i l'autorització de despeses, que constitueix el contingut mínim i necessari de la llei de pressupostos, es redueixen a l'autorització de la despesa i no comprenen la previsió d'ingressos, s'entenen per modificacions pressupostàries les de la llei de pressupostos que alteren les autoritzacions de despesa.

Les modificacions pressupostàries, o modificacions de l'estat de despeses de la llei de pressupostos, denominades *crèdits extraordinaris* i *suplements de crèdit*, gaudeixen d'unes garanties similars a les de la mateixa aprovació del pressupost, motiu pel qual la Constitució i la normativa pressupostària destaquen el seu caràcter excepcional i exigeixen per a la seva tramitació requisits procedimentals orientats a preservar la competència del Parlament i del Govern, així com el pla econòmic general d'aquest darrer, del qual és expressió xifrada i comptable el pressupost (art. 134.5 i .6 CE). En conseqüència, aquestes modificacions pressupostàries s'han de considerar igualment excloses de l'àmbit material d'aplicació del decret llei fixat per l'article 64.1 EAC.

Encara que la Constitució tan sols es refereix a modificacions pressupostàries un cop aprovat el pressupost i que representen un augment de la despesa o una disminució dels ingressos, cal entendre que la referència als pressupostos aprovats inclou les situacions de pròrroga pressupostària i que també són possibles les modificacions a la baixa de les autoritzacions de despesa, per exemple per reduir el dèficit.

4. La llei de pressupostos pot excedir, i generalment ho fa, la mera aprovació del pressupost. Juntament amb la previsió d'ingressos i l'autorització de despeses que constitueix el pressupost en sentit estricte, la llei de pressupostos acostuma a incloure altres normes que, per raó de la matèria, no formen part del seu contingut mínim i necessari.

El Tribunal Constitucional ha delimitat aquesta pràctica exigint una relació directa entre aquestes normes que s'inclouen a la llei de pressupostos i la previsió d'ingressos i l'autorització de despeses (STC 248/2007, de 13 de desembre, FJ 4; 109/2001, de 26 d'abril, FJ 5; 274/2000, de 15 de novembre, FJ 4, i 76/1992, de 14 de maig, FJ 4), fet que va acabar amb la pràctica de convertir les lleis de pressupostos en lleis de contingut extens i heterogeni, però que va tenir, no obstant això, des dels anys noranta, l'efecte pervers de provocar el trasllat del seu contingut a les lleis d'acompanyament de la llei de pressupostos.

Aquestes normes que s'integren en l'articulat de la llei de pressupostos poden ser de naturalesa indefinida o temporal, i acostumen a consistir en normes relatives a la qualificació i gestió de les autoritzacions de despesa; i normes relatives als recursos públics (entre d'altres, tributs, patrimoni i deute públic) i a la política econòmica general (com ara el tipus d'interès), que han de tenir relació amb la previsió d'ingressos o amb l'estat de despeses i d'ingressos.

Les autoritzacions d'endeutament es contenen freqüentment en les lleis de pressupostos, malgrat que no pertanyen al contingut mínim i necessari del pressupost. Atesa la relació que el Tribunal Constitucional exigeix entre aquestes normes i el pressupost, és procedent examinar-ne l'abast a l'efecte de determinar-ne la possible inclusió en la noció de pressupost exclosa de l'àmbit d'aplicació del decret llei per l'article 64.1 EAC.

Doncs bé, en relació amb les normes incloses en la Llei de pressupostos, el Tribunal Constitucional ha dit que quan es refereixen a la qualificació i la gestió de les autoritzacions de despesa formen una unitat inseparable amb els estats xifrats de la mateixa Llei de pressupostos. Per tant, l'autorització de despesa que constitueix el contingut mínim i necessari de la Llei de pressupostos no comprèn només els esmentats estats xifrats de despesa, sinó també les normes de la Llei de pressupostos relatives a la seva clarificació i execució. Concretament, les normes de naturalesa financera que aclareixen i desenvolupen els estats xifrats per a la seva execució congruent o simètrica en el respectiu període anual (STC 109/2001, de 26 d'abril, FJ 5, i 65/1990, de 5 d'abril, FJ 3).

En conseqüència, també la modificació de les normes financeres de la Llei de pressupostos s'ha de considerar modificació pressupostària en el sentit propi abans indicat, i no mera modificació de la Llei de pressupostos. De la mateixa manera, cal entendre que la pròrroga automàtica dels pressupostos, a la qual ens referirem més endavant, comprèn també aquestes normes financeres d'execució.

Aquesta característica d'unitat inseparable amb l'autorització de despesa només concorre en aquest tipus de norma i no en la resta de les normes de la Llei de pressupostos, singularment en les normes tributàries i en les relatives a l'endeutament públic quan s'inclouen en la Llei esmentada, motiu pel qual la seva modificació autònoma no constitueix per si mateixa modificació pressupostària en el sentit que hem assenyalat als efectes de l'article 64.1 EAC; això és, com a modificació del contingut mínim i necessari, constitucionalment i estatutàriament predeterminat, del pressupost.

5. La pròrroga automàtica dels pressupostos opera per aplicació directa de l'article 134.4 CE en el cas dels pressupostos generals de l'Estat i dels articles 21.2 LOFCA i 33 LFPC en el cas de la Generalitat, i no requereix, per

tant, cap disposició per a la seva efectivitat, sens perjudici de la possibilitat constitucionalment admissible de fer-hi les adaptacions que siguin necessàries (STC 3/2003, de 16 de gener).

Ara bé, atès que la pròrroga dels pressupostos desenvolupa una funció equivalent a l'aprovació del pressupost, interessa precisar-ne l'abast exacte. Concretament, per determinar si també s'entén com a pressupost vedat a l'aplicació del decret llei per l'article 64.1 EAC tota la matèria a la qual s'estén la pròrroga pressupostària.

A aquests efectes, cal destacar que la pròrroga dels pressupostos comprèn les autoritzacions de despesa pel seu import inicial, tal com van ser aprovades pel Parlament, amb exclusió de les modificacions posteriors, i amb l'única excepció de les autoritzacions de despesa a què es refereixen els articles 38.2 LGP i 33 LFPC, corresponents a serveis o programes que finalitzin durant l'exercici del pressupost que es prorroga, excepció que es justifica per la mateixa naturalesa de les despeses a què es refereix.

A més, també es podria entendre que la pròrroga automàtica dels pressupostos ha d'incloure així mateix les normes de la llei de pressupostos relatives als ingressos que tenen caràcter temporal, com és el cas de les normes tributàries i de les autoritzacions per emetre deute que s'inclouen en la llei de pressupostos, dins la lògica de fer efectiva la viabilitat del pressupost prorrogat, atès que ni les normes que integren el bloc de la constitucionalitat ni la LFPC tracten específicament aquesta qüestió.

Tanmateix, es pot esmentar com a referència que la pràctica habitual consisteix en la renovació expressa d'aquest tipus de normes per al període de pròrroga pressupostària, amb modificacions o sense, sovint mitjançant decrets llei si es tracta de normes tributàries, i l'extensió a les autoritzacions d'endeutament de la pròrroga automàtica dels pressupostos, sens perjudici

de la seva eventual modificació mitjançant una norma específica. És el cas del Reial decret llei 20/2011, de 30 de desembre, de mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera per a la correcció del dèficit, el preàmbul del qual considera automàticament prorrogada l'autorització d'endeutament continguda en la Llei de pressupostos prorrogada, però la modifica parcialment en la disposició final dissetena, relativa als avals de l'Estat. I ha estat també l'opció seguida per la Generalitat durant el període de pròrroga dels pressupostos a inicis de l'any 2011 (art. 7 del Decret 109/2011, d'11 de gener, pel qual s'estableixen els criteris d'aplicació de la pròrroga dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2010 mentre no siguin vigents els del 2011, i art. 1 de la Llei 1/2011, de 17 de febrer, d'autoritzacions financeres i normes pressupostàries i tributàries durant el període de pròrroga pressupostària).

Amb tot, l'abast de la pròrroga de la llei de pressupostos, i la seva possible extensió a diversos tipus de normes no modifica el concepte de pressupost com a contingut mínim i necessari estatutàriament predeterminat de la llei de pressupostos, amb l'abast exposat fins al moment i al qual es refereix l'article 64.1 EAC.

La possible pròrroga automàtica de les normes relatives a l'autorització de l'endeutament contingudes en la llei de pressupostos no transmuta la seva naturalesa de norma relativa als ingressos en norma pressupostària. Per tant, l'autorització prorrogada d'endeutament no pot ser considerada pressupost a l'efecte de l'exclusió d'aquesta matèria de l'àmbit d'aplicació del decret llei que estableix l'article 64.1 EAC.

6. Des d'una altra perspectiva, la no-inclusió de les normes relatives a ingressos en el concepte de pressupost a què es refereix l'article 64.1 EAC i, particularment, de les autoritzacions d'endeutament que constitueixen contingut eventual de la llei de pressupostos, no implica, en canvi, la inclusió

automàtica d'aquestes entre les matèries susceptibles de regulació per decret llei.

Les normes que autoritzen l'endeutament, com és també el cas de les normes tributàries, es regeixen pel seu propi ordre constitucional i estatutari (art. 135 CE i 213 EAC), amb independència de si tenen cabuda o no en la llei de pressupostos i amb independència, així mateix, de la seva incidència pressupostària, ja que no s'ha d'oblidar que els tributs i l'endeutament són recursos que constitueixen fonts d'ingressos pressupostaris.

El fet que la previsió d'ingressos derivats d'aquests recursos integri l'estat d'ingressos de la llei de pressupostos, que és contingut mínim i necessari de l'esmentada llei, no converteix la regulació d'aquests recursos en matèria pressupostària. A diferència del que succeeix amb l'estat de despeses del pressupost, la naturalesa jurídica del qual és la d'una autorització de despesa, l'estat d'ingressos del pressupost és una mera previsió d'ingressos, que no té efectes jurídics sobre aquests, com a conseqüència de la bifurcació del principi de legalitat financera (vegeu, per totes, la STC 3/2003, citada). La necessària connexió que el Tribunal Constitucional exigeix entre les normes relatives a ingressos de la llei de pressupostos i l'estat d'ingressos d'aquest és completament diferent de la relació existent entre les normes financeres d'execució pressupostària de la llei de pressupostos i el seu estat de despeses. Només aquestes últimes, en la mesura que, com s'ha dit abans, formen part de l'autorització de despesa, constitueixen contingut necessari de la llei de pressupostos i s'han de considerar, per tant, excloses de l'àmbit d'aplicació del decret llei fixat per l'article 64.1 EAC.

7. Ara bé, l'autorització de l'endeutament està subjecta, entre d'altres previsions constitucionals, a la reserva de llei que estableix el primer paràgraf de l'article 135.3 CE, en la redacció donada per la reforma constitucional de 27 de setembre de 2011, que diu: «L'Estat i les comunitats

autònomes hauran d'estar autoritzats per llei per emetre deute públic o contraure crèdit».

Atès que, com hem indicat, aquesta matèria no està exclosa expressament de l'àmbit d'aplicació del decret llei en l'article 64.1 EAC, la possibilitat de la seva regulació per aquest tipus de norma d'origen governamental depèn, consegüentment, de la interpretació que es mantingui respecte de l'esmentada reserva de llei.

En aquest context, es pot assenyalar com a precedent del Decret llei dictaminat, el Decret llei 1/2008, d'1 de juliol, de mesures urgents en matèria fiscal i financera, que amplia el límit d'endeutament d'una entitat de dret públic de la Generalitat, com és l'Institut Català de Finances, i també el límit de l'autorització al Govern per a la prestació d'aval (art. 1 i 2). De fet, en l'àmbit estatal, és habitual aquesta utilització del decret llei per a les emissions de deute públic, sobretot quan es vinculen a l'aprovació d'un crèdit extraordinari o d'un suplement de crèdit.

També cal tenir en compte l'article 5.c LFPC, que estableix que serà «matèria de llei del Parlament de Catalunya [...] c) L'emissió i la regulació del deute públic de la Generalitat i les seves entitats autònomes, la concertació d'operacions de crèdit i la prestació d'aval», i l'article 19.1 de la mateixa llei, que afegeix: «La creació i, si s'escau, la conversió del deute públic de la Generalitat, així com de qualsevol altra apel·lació al crèdit públic, s'aprovaran per llei del Parlament de Catalunya i s'autoritzaran per l'Estat. El Parlament fixarà l'import, les característiques i la destinació a despeses d'inversió de l'emprèstit». Aquests articles de la LFPC al·ludeixen expressament a una llei «del Parlament de Catalunya», la qual cosa, en principi, portaria a excloure el decret llei. Ara bé, resulta decisiu que aquests preceptes de la LFPC són anteriors a l'Estatut d'autonomia de 2006, que va introduir el decret llei en l'ordenament jurídic català.

Quant a l'article 135.3 CE, primer paràgraf, s'entén que, en la mesura que no especifica que ha de ser llei parlamentària, inclou totes les normes amb rang legal i, per tant, el decret llei, com succeeix en el cas de les altres reserves de llei establertes per la Constitució que no fan aquesta al·lusió als òrgans parlamentaris (STC 60/1986, citada abans). En aquest mateix sentit, el Tribunal Constitucional ha afirmat que quan una matèria està reservada a llei ordinària no exclou necessàriament que no es pugui regular mitjançant decret llei, ja que la menció a la llei no és identificable en exclusivitat amb la llei en sentit formal (STC 111/1983, de 2 de desembre, FJ 10, i, més recentment, la Interlocutòria del Tribunal Constitucional 179/2011, de 13 de desembre, FJ 8).

Tercer. Examen de l'adequació del Decret llei 4/2011 als límits materials establerts per l'article 64.1 EAC

1. L'anàlisi del contingut del Decret llei objecte d'aquest Dictamen i de la documentació preceptiva que l'acompanya permet la qualificació d'aquesta norma com una autorització d'endeutament públic que presenta les característiques que han estat exposades en el fonament jurídic primer, respecte del qual interessa fer algunes consideracions relatives al seu abast temporal i subjectiu i als límits que estableix.

Així, en primer lloc, s'ha de tenir en compte que el període al qual s'estenen les autoritzacions d'endeutament que hem assenyalat va des de l'entrada en vigor del Decret llei, el 22 de desembre de 2011, fins a la data en què finalitzi la situació de pròrroga dels pressupostos del 2011. Així es desprèn d'una interpretació sistemàtica dels tres apartats de l'article únic d'aquest Decret llei en relació amb el preàmbul d'aquest i l'Informe jurídic que l'acompanya. No obstant l'al·lusió exclusiva al període de pròrroga

pressupostària que apareix en la denominació d'aquest Decret Llei, aquesta interpretació sistemàtica permet estendre a totes les operacions d'endeutament previstes en el Decret Llei, i no només a les que s'autoritzen al Govern, el període que va des de l'entrada en vigor del Decret Llei i mentre es mantingui la situació de pròrroga per al 2012, que només apareix expressament en l'apartat 1.1 de l'article únic del Decret Llei, dedicat a l'autorització d'endeutament al Govern de la Generalitat.

En segon lloc, també és necessari fer palès que l'àmbit subjectiu de les autoritzacions d'endeutament que conté el Decret Llei s'estén tant al Govern com a les entitats del sector públic de la Generalitat, d'acord amb el contingut literal de l'articulat del Decret Llei. Així, l'article únic del Decret Llei dedica l'apartat primer a l'endeutament del Govern i el segon, a l'endeutament de les entitats del sector públic de la Generalitat.

Aquesta puntualització es considera necessària perquè tant l'Informe justificatiu del Decret Llei que exigeix l'article 38.3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, que s'adjunta, com el preàmbul del mateix Decret Llei només fan al·lusió a l'endeutament de les entitats del sector públic, i arriben a afirmar que «aquest Decret Llei es presenta en un sol article que abasta únicament les situacions de necessitats financeres inajornables per a determinades entitats del sector públic».

En tercer lloc, en relació amb els límits de les operacions d'endeutament que s'autoritzen, s'ha de dir que resulta poc clar el manteniment del límit del saldo viu autoritzat per la Llei de pressupostos per al 2011, incrementat pels imports que es deriven dels programes d'endeutament que s'aprovin en aplicació de la normativa d'estabilitat pressupostària, aplicable a les operacions d'endeutament de qualsevol classe que dugui a terme el Govern, que estableix l'apartat 1.1 de l'article únic del Decret Llei, en el sentit següent. L'article 40 LPGC 2011 estableix aquest límit només per a les

operacions d'endeutament superiors a un any. L'establiment per part del Decret llei d'un únic límit per a qualsevol modalitat d'operacions d'endeutament suposa la fixació d'un nou límit a les altres modalitats d'endeutament, com és el cas de l'endeutament a curt termini, el límit màxim del qual és que el seu saldo viu no pot superar el trenta per cent de l'estat de despeses del pressupost (art. 41 LPGC). Aquesta diversitat de límits dificulta la comprensió de la referència al manteniment dels límits autoritzats per la Llei de pressupostos esmentada. Dificultat que s'estén al contingut de l'apartat 1.3 de l'article únic del Decret llei, en la mesura que es pot aplicar també a les autoritzacions d'endeutament a curt termini assenyalades.

Contràriament, la regulació establerta a l'apartat 1.2 del mateix Decret llei respecte de les operacions d'endeutament de les entitats del sector públic sí que constitueix una clara modificació de l'autorització d'endeutament continguda a la LPGC 2011 des del moment en què permet que se superi el límit del deute autoritzat a l'esmentada Llei per a aquestes entitats, sempre que es compleixin els requisits de destinació dels fons així obtinguts que s'estableix i no se superi el límit de l'apartat 1.3 del mateix article del Decret llei.

Així doncs, en definitiva, el Decret llei 4/2011 conté, d'una banda, una àmplia autorització d'endeutament al Govern i a les entitats del sector públic durant el final de l'exercici pressupostari de 2011 que se superposa a la continguda en la Llei de pressupostos per al 2011 a la qual es refereix, modificant-la en dos aspectes: un, incloent el deute a curt termini, els límits específics del qual estableix l'article 41 de la Llei de pressupostos, dins del límit que l'article 40 de la mateixa Llei de pressupostos estableix per al deute a llarg termini; i un altre, modificant el límit de l'endeutament autoritzat per a les entitats del sector públic que estableix el mateix article 40 de l'esmentada Llei de pressupostos per al 2011. D'altra banda, el Decret llei

autoritza l'endeutament del Govern i de les entitats del sector públic durant el període de pròrroga dels pressupostos de 2011 en condicions similars a les de la Llei de pressupostos prorrogada, concretament, en les condicions resultants de les modificacions assenyalades en el paràgraf anterior.

2. Arribats a aquest punt, podem respondre el dubte d'estatutarietat que planteja la sol·licitud, és a dir, si les autoritzacions d'endeutament contingudes en aquest Decret llei 4/2011 incorren en la prohibició de regular el pressupost que estableix l'article 64.1 EAC. Concretament, allò que importa determinar és, en primer lloc, si l'autorització d'endeutament a què ens referim, en la mesura que s'estén al present exercici pressupostari, constitueix una modificació pressupostària vedada al decret llei per l'article 64.1 EAC; i, en segon lloc, si aquesta autorització, en la mesura que incideix sobre el període de pròrroga, forma part del pressupost de la Generalitat com a matèria exclosa de l'àmbit d'aplicació de l'article 64.1 EAC

Quant a l'autorització que afecta l'exercici pressupostari de 2011, cal assenyalar que, encara que fixa un límit d'endeutament diferent del previst a la LPGC 2011, no es considera una modificació del pressupost a efectes de l'article 64.1 EAC perquè no altera les autoritzacions de despesa del pressupost, d'acord amb allò que s'ha exposat en el fonament jurídic segon.

Com s'ha dit abans, l'autorització d'endeutament que efectua el Decret llei examinat es redueix a modificar els límits d'endeutament de les entitats del sector públic, i no afegeix res respecte de l'endeutament de la Generalitat, a excepció d'allò dit sobre el deute a curt termini.

A més, pel que fa a l'autorització per a l'endeutament durant el període de pròrroga, en condicions similars a les previstes en la Llei de pressupostos per al 2011, cal dir que es tracta d'una autorització subjecta al principi de reserva de llei de l'article 135 CE que, com a tal, no resulta exclosa

expressament de l'àmbit d'aplicació del decret llei per l'article 64.1 EAC. L'autorització d'endeutament vol atendre les necessitats d'ingressos de la Generalitat i de les entitats del sector públic i no modifica les autoritzacions de despesa de la Llei de pressupostos prorrogada.

Com hem dit en el fonament jurídic segon, les autoritzacions per a l'endeutament, fins i tot quan es troben contingudes en una llei de pressupostos, no formen part del contingut mínim i necessari del pressupost, per la qual cosa la seva regulació per decret llei no suposa alteració pressupostària vedada al decret llei per l'article 64.1 EAC. Aquest és el cas de l'autorització que estableix el Decret llei objecte d'aquest Dictamen en la mesura que modifica l'autorització per a l'emissió d'endeutament de la Llei de pressupostos per al 2011 durant el període que va des de l'entrada en vigor del present Decret llei fins al 31 de desembre de 2011.

L'autorització esmentada per a l'endeutament s'estén també al futur període de pròrroga dels pressupostos generals de la Generalitat per al 2011 durant el 2012, fins que es produeixi l'aprovació dels nous pressupostos. D'acord amb l'argumentació exposada en el fonament jurídic segon, la regulació per decret llei d'aquesta autorització per al període de pròrroga dels pressupostos tampoc no resulta prohibida per l'exclusió del pressupost que estableix l'article 64.1 EAC, no obstant la continuïtat de la regulació de la Llei de pressupostos prorrogada a què es refereix el Decret llei.

Quant a la reserva de llei en matèria d'endeutament públic, hem dit en el fonament jurídic segon que no exigeix llei parlamentària, motiu pel qual hem de concloure ara que el Decret llei 4/2011, per aquesta raó, tampoc no resulta contrari a l'Estatut.

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

CONCLUSIÓ

El Decret llei 4/2011, de 20 de desembre, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària, no és contrari al límit material «pressupost de la Generalitat» de l'article 64.1 EAC.

Adoptada per majoria.

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

VOT PARTICULAR que formula el conseller senyor Pere Jover Presa al Dictamen 2/2012, emès en data 16 de gener, a l'empara de l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, i de l'article 38.2 del Reglament d'organització i funcionament del Consell de Garanties Estatutàries

De forma majoritària el Consell ha decidit, en el cas que ara ens ocupa, no examinar la concurrència de la situació d'extraordinària i urgent necessitat requerida per l'article 64.1 EAC com a condició prèvia i ineludible per a l'aprovació de qualsevol decret llei. Amb tot el respecte envers la posició majoritària dels meus companys, he d'expressar la meva discrepància respecte d'aquesta decisió, que no afecta a la conclusió del Dictamen.

1. Amb la finalitat de precisar l'abast d'aquesta discrepància, he de dir que el Dictamen no pot evitar una certa confusió a l'hora d'exposar la decisió

adoptada, ja que, si bé s'hi afirma que «no procedirem a la seva anàlisi», el que es llegeix a continuació sembla indicar que aquesta anàlisi sí que s'hi efectua, encara que sigui de manera parcial (fonament jurídic primer, apt. 3). En efecte, en primer lloc es diu que «en la Memòria econòmica es justifica amb precisió la necessitat extraordinària i urgent respecte de la situació financera d'una entitat del sector públic, REGSEGA (Reg Sistema Segarra-Garrigues, SAU), que el 31 de desembre de 2011 havia de fer front al venciment d'una quota d'una operació d'endeutament»; i, seguidament, s'afegeix que «no s'argumenta de forma equivalent sobre la resta de les entitats del sector públic (art. únic. 1.2) ni del Govern (art. únic. 1.1) [...]». I, no obstant això, un cop fetes aquestes afirmacions, el Dictamen atura en aquest punt l'examen de la qüestió, i s'absté de fer qualsevol pronunciament sobre aquesta.

En qualsevol cas és cert que, com recorda el Dictamen mateix a continuació, les esmentades consideracions genèriques es fan només «de passada» i, a més, no són rellevants als efectes d'exposar la meua discrepància, que rau en la decisió mateixa de no pronunciar-se, i no en la manera com s'exposa. Així mateix, entenc que la necessitat d'aproximar posicions diverses en un òrgan col·legiat, com és el nostre cas, explica de vegades desajustos com el que acabo d'exposar.

2. Entrant ja en el fons de la qüestió, la majoria justifica la seva decisió de no pronunciament en el fet que els sol·licitants del dictamen no van plantejar cap dubte sobre la qüestió, ni de manera directa ni indirecta, la qual cosa és certa. No puc compartir aquesta justificació. Ans al contrari, sóc del parer que, en un dictamen l'objecte del qual és un decret llei, l'examen de la concurrència de la situació d'extraordinària i urgent necessitat és imprescindible per apreciar la seva adequació a la Constitució o a l'Estatut, i en cap cas pot quedar supeditat al fet que els sol·licitants l'hagin al·legat o no, per les raons que exposo a continuació.

Com a consideració general i prèvia, convé recordar que ni l'Estatut d'autonomia ni la nostra Llei constitutiva (Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries; d'ara endavant, LCGE) estableixen enlloc que els nostres dictàmens s'hagin de limitar a l'examen dels dubtes de constitucionalitat o d'estatutarietat exposats pels sol·licitants, la qual cosa, a més, podria significar un límit excessiu a la naturalesa i la funció de la institució, que no és altra que la de «vetllar per l'adequació a aquest Estatut i a la Constitució de les disposicions de la Generalitat [...]» (art. 76.1 EAC).

No obstant això, no em limitaré a fer aquesta consideració general, ja que reconec que no resol el problema plantejat, que no és altre que determinar quin ha de ser l'objecte dels dictàmens del Consell i el contingut de les seves conclusions. Sóc de l'opinió, a més, que el silenci relatiu de l'Estatut i de la LCGE no pot significar, *a sensu contrario*, que el Consell sigui totalment lliure per establir el contingut i l'abast dels seus dictàmens, com sí que succeeix en altres òrgans consultius.

És per aquest motiu que considero imprescindible distingir entre dos aspectes que són totalment diferents: perquè una cosa és l'objecte del dictamen, i una altra de molt diferent són les causes o els motius d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat que puguem apreciar en els preceptes de la disposició dictaminada.

L'objecte del dictamen, tal com es desprèn de l'article 19.1 LCGE, està format pel precepte o els preceptes i, si és el cas, les esmenes i els vots particulars de la disposició qüestionada sobre els quals se sol·licita dictamen. Aquest objecte no és disponible per al Consell, llevat que decideixi ampliar-lo a altres preceptes de la mateixa disposició quan observi que presenten una «relació directa amb els que consten a la sol·licitud», tal com es llegeix a l'article 19.1 LCGE, anteriorment esmentat.

Naturalment, l'apreciació sobre l'existència d'aquesta relació o connexió directa és una decisió discrecional que el Consell adopta lliurement, en sentit positiu o negatiu, tal com s'observa en els antecedents de què disposem. Així, en el recent DCGE 1/2012, de 10 de gener, ens vàrem limitar a fer unes breus consideracions sobre l'article 5 del Decret Llei 3/2011, de 20 de desembre, tot i que sense pronunciar-nos sobre la seva constitucionalitat, atès que l'escrit de sol·licitud no l'esmentava. I, en el DCGE 1/2009, de 3 de desembre, sobre el Projecte de Llei del Síndic de Greuges, vàrem mantenir una altra posició i vàrem ampliar les nostres consideracions i les conseqüents conclusions als articles 26, 63 i 86.2 del Projecte de Llei, malgrat que els sol·licitants no havien expressat cap dubte de constitucionalitat ni d'estatutarietat (FJ 4.4 i 5).

En canvi, la determinació de quines són les causes o els motius d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat que examinem i, si escau, apreciem, és una qüestió diferent de la que acabem d'exposar, i, al meu parer, en aquesta operació el Consell ha de disposar de més llibertat. I això ha de ser així perquè, si bé hem de donar resposta necessàriament als dubtes que els sol·licitants hagin plantejat, la nostra funció ens obliga a examinar i, si escau, a pronunciar-nos, sobre tots els altres que considerem rellevants als efectes del nostre dictamen, hagin estat al·legats o no pels sol·licitants. El contrari no tindria sentit, ja que significaria que la nostra funció de vetllar per la supremacia de la Constitució i de l'Estatut ha de limitar-se a confirmar si els dubtes de constitucionalitat o d'estatutarietat expressats pels sol·licitants són correctes o no, deixant a les seves mans no només l'objecte del dictamen, sinó també la selecció del cànon constitucional i estatutari que utilitzem com a paràmetre de la validesa dels preceptes de la disposició dictaminada.

No oblidem, d'altra banda, que fins i tot els òrgans que exerceixen la

potestat jurisdiccional, que en virtut del principi de congruència estan molt més restringits que nosaltres per les al·legacions de les parts, disposen de llibertat per seleccionar els fonaments jurídics en què basen les seves decisions. Recordem, a més, l'article 39.2 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, segons el qual el Tribunal «podrà fundar la declaració d'inconstitucionalitat en la infracció de qualsevol precepte constitucional, hagi estat invocat o no per les parts». No pretenc amb això equiparar la nostra funció a la del Tribunal Constitucional; per contra, allò que afirmo és que si l'alt tribunal disposa d'aquesta llibertat, tenint en compte que les seves sentències es dicten com a conseqüència d'un procés, en el qual les parts ocupen una posició particular i en el qual la demanda i la contestació han determinat de forma rellevant el contingut d'aquesta sentència, amb mes raó encara ha de disposar d'aquesta llibertat una institució com la nostra, que no coneix les limitacions pròpies de la potestat jurisdiccional.

Aquestes consideracions, que, al meu entendre, han de ser d'aplicació general, adquireixen una rellevància molt més gran en dictàmens com el que ara ens ocupa, en el qual ens pronunciem sobre l'adequació a l'Estatut d'un decret llei. Els decrets llei són instruments normatius de gran singularitat i especificitat, que permeten al Govern «envair», per dir-ho així, l'àmbit reservat als representants del poble, produint una certa fallida del principi de legalitat, només per una raó: perquè hi ha una situació urgent que, necessàriament, requereix una resposta normativa immediata o, almenys, que no pot donar-se eficaçment mitjançant l'exercici de la potestat legislativa del Parlament. Com es reconeix en el Dictamen, en els decrets llei «el requisit de la necessitat extraordinària i urgent resulta essencial a l'hora de determinar la seva adequació a l'Estatut, ja que es tracta d'un element substancial per formar l'opinió parlamentària en el procediment de la seva validació» (FJ 1.3).

Doncs bé, com hem d'acceptar que l'examen d'un requisit tan substancial per

a la validesa del decret llei depengui del fet que hagi estat esmentat o no en l'escrit de sol·licitud de dictamen? Allò que s'ha de fer, segons la meua opinió, és tot el contrari: en primer lloc, com a dada prèvia, s'hauria d'analitzar la concurrència de la necessitat extraordinària i urgent (art. 86 CE o 64.1 EAC, segons que el decret llei hagi estat aprovat pel Govern de l'Estat o pel de la Generalitat), amb la intensitat que resulti necessària, tal com vàrem fer en el DCGE 7/2010, de 22 d'abril; a continuació, s'hauria d'examinar si el decret llei respecta l'àmbit prohibit per la Constitució o per l'Estatut i, per tant, no regula les matèries vedades a aquest tipus de norma (art. 86 CE o 64.1 EAC); i només després d'aquesta anàlisi haurà arribat el moment d'examinar altres possibles vulneracions, tant si afecten la distribució de competències establerta pel bloc de la constitucionalitat com si afecten altres qüestions.

3. Un cop exposat l'abast de la meua discrepància, ara seria el moment d'efectuar l'operació que el Consell va considerar que no havia d'escometre, examinant en una segona part d'aquest vot particular si concorre o no la situació d'extraordinària i urgent necessitat, i extraient la conclusió que pogués resultar d'aquest examen.

Per dur a terme aquesta operació disposaria d'una doctrina del Consell sòlida i completa, tal com va ser exposada en els DCGE 7/2010 i 1/2012. Probablement, seria suficient amb la utilització de tres criteris que consten en aquests dos dictàmens: en primer lloc, la càrrega d'explicitar i justificar l'existència de la situació d'extraordinària i urgent necessitat correspon al Govern, ja que «si bé l'apreciació inicial és efectivament un judici polític del Govern, cal que aquest ho expliqui i raoni suficientment» (DCGE 7/2010, FJ 3); en segon lloc, respecte de la situació de necessitat, «no n'hi ha prou amb qualsevol necessitat sinó que l'article 64.1 EAC exigeix que sigui inusual i imprevisible» (DCGE 7/2010, FJ 3); finalment, la urgència s'ha de considerar en vista de la impossibilitat que el Parlament, ni tan sols mitjançant el

procediment de lectura única, pugui donar resposta normativa adequada en un termini raonable per a la seva efectivitat (DCGE 7/2010, FJ 3, i DCGE 1/2012, FJ 2.1).

No obstant l'anterior, considero que aquest vot particular no és el lloc adient per fer aquesta operació, per la raó següent: la concurrència o no del pressupòsit habilitant no només no ha estat analitzada en el Dictamen, sinó que tampoc no va ser objecte de debat ni de contrast dialèctic amb els meus companys del Consell, llevat de les breus consideracions abans esmentades, que consten en el fonament jurídic primer, apartat 3. Conseqüentment, entenc que, sens perjudici d'allò que es pugui desprendre de la regulació continguda en l'article 20.2 LCGE sobre l'abast dels vots particulars, no seria adequat per part meva argumentar ni dur a terme aquí un pronunciament sobre aquesta matèria.

Barcelona, 17 de gener de 2012

VOT PARTICULAR que formula el conseller senyor Marc Carrillo al Dictamen 2/2012, emès en data 16 de gener, a l'empara de l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, i de l'article 38.2 del Reglament d'organització i funcionament del Consell de Garanties Estatutàries

Mitjançant aquest vot particular expresso el meu dissentiment respecte de la conclusió del dictamen emès sobre el Decret Llei 4/2011, de 20 de desembre, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària (en endavant, Decret Llei 4/2011). A diferència del parer expressat per la majoria del Consell, considero que el contingut de l'article únic de l'esmentat Decret és contrari a l'article 64.1 de l'Estatut. Els motius d'ordre material que fonamenten la meva discrepància són els que tot seguit s'exposen.

1. A la fonamentació del Dictamen que opera com a cànon d'interpretació de l'objecte de la sol·licitud que ens ha estat formulada, s'argumenta que: «En coherència amb el fet que els efectes jurídics de la previsió d'ingressos i l'autorització de despeses, que constitueix el contingut mínim i necessari de la llei de pressupostos, es redueixen a l'autorització de la despesa i no comprenen la previsió d'ingressos, s'entenen per modificacions pressupostàries les de la llei de pressupostos que alteren les autoritzacions de despesa» (FJ 2.3). Més endavant, quan el Dictamen aplica el cànon al cas concret del Decret Llei 4/2011, s'afirma que «les autoritzacions per a l'endeutament, fins i tot quan es troben contingudes en una llei de pressupostos, no formen part del contingut mínim i necessari del pressupost, per la qual cosa la seva regulació per decret llei no suposa alteració pressupostària vedada al decret llei per l'article 64.1 EAC» (FJ 3.2). La meua discrepància rau, per tant, en aquesta conclusió i en la fonamentació que la sosté.

D'acord amb el meu parer, l'objecte del Dictamen, basat, essencialment, en la inevitable relació que hem hagut d'establir entre el que prescriu l'article 64.1 EAC en relació amb els límits materials de la institució jurídica del decret llei i el que estableix l'article 212 EAC, sobre el pressupost de la Generalitat, admet una interpretació diferent, que hauria permès d'arribar a una conclusió oposada a l'adoptada, és a dir, que el Decret Llei 4/2011 és contrari a l'EAC perquè suposa una alteració dels límits materials de l'article 64.1 EAC.

2. El punt de partida d'aquesta discrepància es troba en la novetat que va suposar la previsió estatutària de la figura del decret llei com a legislació d'urgència a disposició del Govern, una novetat que es concreta en la referència expressa que l'article 64.1 EAC fa a la inclusió del «pressupost de la Generalitat» com a límit material per a l'exercici d'aquesta potestat

normativa posada per la norma institucional bàsica de Catalunya a l'abast del Govern. Per contra, no és aquest el cas de l'article 86.1 CE, que, quan regula els límits materials del decret llei, no fa referència expressa al pressupost de l'Estat ni a cap altra fórmula normativa similar, tot i que la jurisprudència constitucional ha interpretat que —implícitament— el límit és inqüestionable, com a conseqüència de la naturalesa jurídica de la norma amb força de llei dictada pel Govern, així com de l'obligat respecte que l'òrgan executiu ha de mantenir en favor del principi de la divisió de poders i, per tant, del repartiment d'atribucions de competències entre les Corts Generals i el Govern establert per la Constitució (vegeu, per totes, la STC 60/1986, FJ 2). Però, en tot cas, cal subratllar la rellevància de la novetat que suposa que sigui el mateix Estatut la norma que determini que «el pressupost de la Generalitat» és, entre d'altres, un límit material a l'ús del decret llei.

Pel que fa al nostre Dictamen, la circumstància que ofereix la referència expressa de l'article 64.1 EAC a l'esmentat límit material, tal com ho vaig expressar a la deliberació, ha ofert al Consell l'avinentsa de pronunciar-se sobre una sol·licitud de dictamen en què el paràmetre d'anàlisi jurídica és, essencialment, estatutari. Altrament dit, és l'EAC el punt de referència principal que ens ha permès interpretar i dictaminar per primera vegada sobre la relació sistemàtica que principalment es cristal·litza en dos dels seus preceptes: l'esmentat article 64.1 i l'article 212, relatiu al «pressupost de la Generalitat». Tot i que, com concretaré més endavant, no es pot excloure tampoc el que prescriu l'article 213 EAC, relatiu al «recurs a l'endeutament». Per tant, és amb la interpretació acordada, i de la qual en aquesta ocasió discrepo, que el Consell haurà d'afrontar els casos similars que en l'esdevenidor puguin ser sotmesos al nostre parer consultiu.

3. En aquest marc de la interpretació dels preceptes citats de l'Estatut de 2006, cal centrar l'atenció en l'objecte del Dictamen, que s'ha concretat —com deia abans— en una operació d'endeutament, i analitzar la rellevància

que aquesta pugui tenir respecte del «pressupost de la Generalitat», que és l'expressió que l'article 64.1 EAC ha emprat per designar aquest límit material a l'exercici del decret llei.

Amb caràcter general, cal constatar el fet que, després dels tributs, el deute públic és la segona forma principal d'ingrés de què disposen els estats per obtenir recursos financers. És un criteri generalment assumit que l'endeutament dels ens públics és una forma d'accés al crèdit que al llarg del temps ha esdevingut un instrument de finançament dels dèficits pressupostaris. Tradicionalment, ha estat considerat com una forma extraordinària d'obtenir ingressos, però aquest fet no impedeix sostenir que, actualment, amb el pas del temps i les noves exigències derivades de la dimensió social de l'Estat, el recurs al crèdit apareix com una operació ordinària dintre de l'activitat financera d'obtenció d'ingressos. El cas que ens ofereix el Decret llei 4/2011 n'és un exemple. I ho és perquè formalment configura una habilitació per a l'endeutament que, segons el que prescriu el seu article únic, i d'acord amb una sèrie de condicions, límits i excepcions a aquests mateixos límits, establerts en els seus tres apartats, autoritza el Govern de la Generalitat (apt. 1.1), així com també les entitats del seu sector públic (apt. 1.2), a fer ús d'operacions d'endeutament mentre es mantingui la situació de pròrroga pressupostària al llarg de l'any 2012.

Aquesta habilitació per activar el procés d'endeutament és, segons la meua opinió, una autorització que, a través de l'instrument normatiu del decret llei, el Govern es fa a si mateix per fer ús del mecanisme de l'endeutament públic. Una autorització que no solament està adreçada a fer front a les dificultats financeres detectades en la construcció del canal Segarra-Garrigues sinó que també inclou l'exercici pressupostari de 2012, és a dir, un exercici pressupostari nou. A banda de la qüestió relativa al pressupòsit de fet habilitant del Decret llei 4/2011, que no és l'objecte d'aquest vot, l'altre tema que es dilucida en el Dictamen i sobre el qual se centra la discrepància

que formulo, és la incidència d'aquesta autorització d'endeutament sobre el límit material que l'EAC estableix, referit al «pressupost de la Generalitat» (art. 64.1 EAC).

Això porta a interpretar l'abast que ha de tenir l'impediment que aquest precepte estatutari estableix. En aquest sentit, entenc que quan l'article 64.1 EAC es refereix al «pressupost de la Generalitat» com a límit material a l'exercici del decret llei, en cap cas s'ha d'identificar amb la llei de pressupostos de la Generalitat a què es refereix l'article 212 EAC, quan descriu el seu contingut tot establint que «inclou totes les despeses i tots els ingressos de la Generalitat, i també els dels organismes, les institucions i les empreses que en depenen». Si la interpretació de la interrelació sistemàtica entre ambdós preceptes conduís a una plena i total identificació entre el límit material al decret llei i el contingut estatutari que han de tenir els pressupostos de la Generalitat, sembla obvi que l'instrument del decret llei no podria ser utilitzat per aprovar els pressupostos de la Generalitat per a l'any que correspongui. I resulta evident que ha d'ésser així i no de cap altra manera. La reserva de llei formal del Parlament, en aquest cas, no admet dubte.

Però allò que ens ocupa en aquest Dictamen no té relació amb la forma a través de la qual han de ser aprovats els pressupostos de la Generalitat; no es tracta d'això. Ans al contrari, el nucli normatiu sotmès al nostre parer és el que preveu l'article 64.1 EAC quan estableix el límit material al decret llei del Govern que es concreta en el «pressupost de la Generalitat». Aquest límit suposa la introducció d'una excepció a l'article 212 EAC, i d'allò que es tracta és de delimitar el seu abast, a fi de determinar si l'ús que fa el Govern de la Generalitat del decret llei ha estat legítim. Amb aquesta finalitat, cal plantejar-se si el Decret llei 4/2011, en funció del seu contingut, es relaciona amb les matèries de naturalesa pressupostària que formin part, així mateix, del contingut d'una llei de pressupostos. Sobre aquest darrer aspecte,

comparteixo el que se sosté en el text del Dictamen quan, amb relació a la interpretació sistemàtica dels articles 64.1 i 212 EAC, s'interpreta que: «D'aquests dos preceptes es desprèn que la previsió d'ingressos i l'autorització de la despesa constitueixen el contingut propi del concepte de pressupost. Aquest concepte estricte de pressupost coincideix amb el que es considera el contingut mínim i necessari de la llei de pressupostos, a la qual es refereix també l'article 212 EAC» (FJ 2.1). Però aquest plantejament és precisat posteriorment pel Dictamen respecte dels ingressos pressupostaris en uns termes diferents.

4. En efecte, partint de la base que el Dictamen sembla sostenir-se en el diferent règim jurídic que presenta la regulació del pressupost (art. 212 EAC) i l'endeutament públic (art. 213 EAC) —distinció que aquest vot discrepant no nega—, tot citant jurisprudència constitucional (vegeu, per totes, la STC 3/2003, de 16 de gener), en el cos de la seva argumentació s'afirma: «El fet que la previsió d'ingressos derivats d'aquests recursos integri l'estat d'ingressos de la llei de pressupostos, que és contingut mínim i necessari de l'esmentada llei, no converteix la regulació d'aquests recursos en matèria pressupostària. A diferència del que succeeix amb l'estat de despeses del pressupost, la naturalesa jurídica del qual és la d'una autorització de despesa, l'estat d'ingressos del pressupost és una mera previsió d'ingressos que no té efectes jurídics sobre aquests, com a conseqüència de la bifurcació del principi de legalitat financera» (FJ 2.6). Per tant, sembla evident, en la construcció argumental que traspua el Dictamen, que la condició dels ingressos —ja provinquin d'una operació d'endeutament o d'altres orígens—, malgrat que formin part del «contingut propi» del concepte de pressupostos o del contingut «mínim i necessari» de la llei de pressupostos, no comporta que presentin rellevància com a matèria pressupostària, sobretot perquè no tenen efectes jurídics sobre el pressupost. I en conseqüència, i de manera ineluctable, les previsions d'ingressos no formen part del límit material del

decret llei que estableix l'article 64.1 EAC, relatiu al «pressupost de la Generalitat».

Entenc, per contra, que la interpretació d'aquest precepte de l'EAC no pot quedar restringida a un tractament vinculat exclusivament al plantejament de l'anàlisi del regim jurídic financer de l'objecte de la consulta que ens ha estat sotmesa, tot i considerar que, sens dubte, aquesta anàlisi és necessària. En aquest sentit, cal recordar que a la sol·licitud s'exposava que, tenint en compte «[e]l fet que aquest Decret llei prevegi l'adequació de determinades necessitats financeres, mentre es mantingui la situació de pròrroga plantejada en l'exercici 2012, pot suposar modificacions pressupostàries que alterarien la limitació que contempla l'article 64», i tot seguit conclouïa que el Decret llei 4/2011 «podria ser contrari als preceptes de l'Estatut». Doncs bé, a parer meu, la qüestió a dictaminar es xifrava essencialment en si la forma jurídica emprada —l'instrument jurídic del decret llei— per dur a terme l'operació d'endeutament endegada pel Govern, atès que s'havia de projectar sobre l'exercici pressupostari de 2012, per un temps no determinat (és a dir, mentre es mantingui la situació de pròrroga pressupostària), era conforme al límit material de l'article 64.1 EAC. I, més concretament, si el Decret llei 4/2011 presentava rellevància pressupostària, no entesa en els termes del règim jurídic econòmic i financer sinó en el context de l'article 64.1 EAC, que impedeix l'ús de la legislació d'urgència dictada pel Govern.

Com ja s'ha exposat abans, les operacions d'endeutament són una forma d'ingressos de la qual disposa la Generalitat que, com ha estat contrastat per l'evolució del sistema econòmic, no constitueix ja una via extraordinària sinó una manera ordinària, més o menys sovintejada, per obtenir nous recursos financers. Un exemple no llunyà el protagonitzà la Llei 1/2011, de 17 de febrer, d'autoritacions financeres i normes pressupostàries i tributàries durant el període de pròrroga pressupostària. I un altre cas similar en la seva

finalitat, però diferent en la forma jurídica emprada, fou el Decret Llei 1/2008, d'1 de juliol, de mesures urgents en matèria fiscal i financera.

Comparteixo el plantejament exposat per la majoria en el Dictamen que «la previsió d'ingressos [...] constitueixen el contingut propi del concepte de pressupost» i també que «[a]quest concepte estricte de pressupost coincideix amb el que es considera el contingut mínim i necessari de la Llei de pressupostos» (FJ 2.1). Per tant, en tot cas, els ingressos obtinguts per la via d'una operació d'endeutament formen part del contingut propi del pressupost de la Generalitat. En el cas que ens ocupa, caracteritzat per una situació de pròrroga pressupostària, s'ha pres una decisió mitjançant decret llei per obtenir nous ingressos a través de l'endeutament. A parer meu, aquests nous ingressos constitueixen una afectació rellevant sobre un dels elements definidors del concepte estricte de pressupost, en els termes emprats pel Dictamen mateix.

Aquesta afectació rellevant a la qual em refereixo sobre la previsió d'ingressos, entesa com un dels elements definidors del contingut propi del pressupost de la Generalitat, no és gens abstracta sobretot perquè es concreta en el fet prescrit per l'apartat 1.1 de l'article únic del Decret Llei 4/2011, que l'operació d'endeutament endegada pel Govern ho serà «mentre es mantingui la situació de pròrroga pressupostària al llarg del 2012». Més enllà de la lògica econòmica i financera a què respon aquesta previsió normativa, sens dubte impactada per una situació on són paleses dificultats de tresoreria existents, el que ha de resultar un criteri preferent per a la nostra avaluació jurídica és que, objectivament, el Decret Llei 4/2011 comporta una evident indeterminació temporal en les previsions d'ingressos a través de l'operació d'endeutament. Una manca de concreció sobre l'abast temporal de la seva aplicació, que incideix sobre l'exercici pressupostari de l'any 2012. I aquesta és una circumstància d'especial transcendència jurídica que no pot resultar indiferent si —com és el cas— es tracta d'analitzar la

legitimitat jurídica de la forma emprada per a la seva posada en pràctica per part del Govern, és a dir, de la via del decret llei.

La indeterminació temporal constatada en el contingut del Decret llei 4/2011 afecta de forma directa els ingressos, entesos com a contingut propi del concepte de pressupost. Per tant, als efectes del límit material de l'article establert per l'article 64.1 EAC, la disposició aprovada pel Govern no és respectuosa amb l'EAC. En la mesura que es tracta d'una norma amb rang de llei aprovada pel Govern, amb caràcter provisional, sense el concurs del Parlament, tot incloent, amb notòria indeterminació temporal, les previsions d'ingressos de l'exercici pressupostari de 2012, el contingut del Decret llei 4/2011 impedeix l'exercici de les facultats d'examen i esmena que corresponen a l'òrgan legislatiu en l'exercici de la potestat legislativa sobre una matèria en la qual li correspon l'aprovació. Per tant, entenc que la via correcta per prendre les mesures previstes al Decret llei 4/2011 hauria hagut de ser una llei del Parlament, si hagués calgut, aprovada pel procediment d'urgència.

5. Abans s'ha fet esment dels precedents normatius sobre la qüestió, produïts després de l'entrada en vigor de l'EAC de 2006: el Decret llei 1/2008, d'1 de juliol, de mesures urgents en matèria fiscal i financera i, fa menys d'un any, la Llei 1/2011, de 17 de febrer, d'autoritzacions financeres i normes pressupostàries i tributàries durant el període de pròrroga pressupostària, per cert, amb una redacció en el seu article 1 molt similar a la de l'apartat 1.1 de l'article únic de la norma que ara ha estat objecte del nostre Dictamen.

Com que, d'una banda, al 2008 aquest Consell de Garanties Estatutàries no existia i la Llei 1/1981, de 25 de febrer, de creació del Consell Consultiu de la Generalitat no preveia els dictàmens sobre els decrets llei del Govern de la Generalitat (que, com sabem, van aparèixer amb l'Estatut de 2006); i, de

l'altra, no es va sol·licitar dictamen a aquest Consell sobre el text que va resultar de l'aprovació de la Llei 1/2011, és amb ocasió d'aquest Decret Llei 4/2011 que el Consell ha hagut d'afrontar per primera vegada la interpretació de l'abast del límit material prescrit a l'article 64.1 EAC, sense que els dos exemples que acabem d'esmentar puguin ser un referent gaire rellevant, ni tampoc puguem recórrer a la jurisprudència constitucional sobre la singularitat que ofereix la regulació estatutària del límit material al decret llei. En aquest sentit, no crec, tanmateix, que amb els exemples de què disposem es pugui sostenir que tant la via de la llei formal com la del decret llei puguin ser vàlides sempre. Depèn dels casos. L'esforç interpretatiu que el Consell ha aportat en aquest Dictamen ha estat una ocasió per interpretar, d'acord amb el paràmetre estatutari, la relació existent entre els articles 64.1 i 212 de l'EAC. És una opció interpretativa que, òbviament, respecto, però de la qual discrepo.

6. Un segon motiu d'aquesta discrepància rau en el fet que la diferència de règim jurídic entre el pressupost de la Generalitat i les operacions d'endeutament públic per a l'obtenció de nous ingressos no pot ser entesa com un criteri exclusiu per interpretar la qüestió que ens ha estat sotmesa a la sol·licitud. Altrament dit, als efectes de l'objecte d'aquest Dictamen, la diferència de tractament jurídic entre el primer i les segones no pot derivar en un automatisme. És a dir, el fet que l'endeutament no pertanyi al contingut mínim i necessari del pressupost, entenc que no pot excloure *radice* la incidència del límit material de l'article 64.1 EAC. A l'apartat 4 d'aquest vot particular he exposat un primer argument segons el qual el fet d'obtenir nous ingressos constitueix una afectació rellevant sobre un dels elements definidors del concepte estricte de pressupost. Però, a més, escau recordar que l'endeutament públic, a més de ser un recurs financer generador de recursos públics, és també un recurs que provoca *ex post* despesa pública, en la mesura que el recurs públic al crèdit obliga al posterior pagament dels interessos derivats i de l'amortització del capital. Per

tant, fins i tot des de la perspectiva sostinguda per la majoria en el Dictamen, l'operació d'endeutament prevista pel Decret Llei 4/2011 no solament comporta un augment d'ingressos públics sinó que també genera despesa pública dotada d'efectes jurídics, la qual cosa exigeix que sigui la llei formal del Parlament la norma adequada per regular el compromís contret per la Generalitat per fer front a les necessitats financeres del Govern i de les entitats del sector públic.

A aquest argument, cal afegir-n'hi un altre, pel qual, i als efectes de la interpretació de l'abast del límit material de l'article 64.1 EAC, la regulació del pressupost de la Generalitat (art. 212 EAC) i del recurs a l'endeutament (art. 213 EAC) no són àmbits econòmics i financers que hagin de ser concebuts com dos compartiments estancs. Sobretot perquè, en la mesura que l'endeutament és una forma més d'accés al crèdit i, per tant, d'obtenció d'ingressos, el precepte estatutari prescriu dos límits a les operacions d'obertura al crèdit, que han de ser tinguts en compte perquè afecten la matèria pressupostària si aquesta és regulada mitjançant un decret llei. Segons l'article 213.1 EAC, «La Generalitat pot recórrer a l'endeutament i emetre deute públic per a finançar despeses d'inversió dins els límits que la mateixa Generalitat determini i respectant els principis generals i la normativa estatal».

Els dos límits als quals es refereix aquest precepte exigeixen que en determinem l'abast. Així, quan el primer es refereix al respecte als «principis generals», cal deduir que, atès que el que es valora en aquest Dictamen és la legitimitat jurídica de l'ús del decret llei en una operació d'endeutament, convé analitzar si la fórmula emprada és respectuosa amb el repartiment d'atribucions entre el Parlament i el Govern i si, en allò que ara interessa destacar, la decisió del Govern ha suposat una intromissió il·legítima en les competències del Parlament o no. Pel que fa al segon, caldrà determinar si,

d'acord amb l'ordenament jurídic de l'Estat, l'emissió de deute públic està sotmesa a condicions per raó de la forma.

Quant al respecte de l'operació d'endeutament als principis generals, la resolució de la disjuntiva sobre la procedència o no de la via del decret llei ha de tenir en compte que la utilització d'aquesta institució jurídica, tal com està establerta a l'article 86 CE, ha de respectar una sèrie de limitacions implícites que són una conseqüència de la pròpia naturalesa de la norma aprovada pel Govern amb força de llei, així com de l'obligada subjecció que aquest ha de tenir al principi de divisió de poders establert per la Constitució. En el cas de l'article 64.1 EAC, a més de tot això, la limitació és expressa, la qual cosa obliga, si cal, a esbrinar si l'ús de la via del decret llei ha estat la correcta o si la regulació de l'endeutament està sotmesa a reserva de llei formal.

Sobre aquest darrer aspecte, el Tribunal Constitucional no tanca la porta al fet que l'augment d'ingressos exigeixi la seva regulació a través de llei formal. En efecte, amb motiu de la Interlocutòria 179/2011, de 13 de desembre, per la qual decidí la no-admissió a tràmit d'una qüestió d'inconstitucionalitat plantejada contra diversos preceptes del Reial decret llei 8/2010, de 20 de maig, pel qual s'adopten mesures extraordinàries per a la reducció del dèficit públic, amb relació a l'exigència de llei de les Corts Generals per regular aquestes mesures, declarà que:

«Esta exigencia de ley en sentido formal se establece precisamente en el supuesto de modificación de la ley de presupuestos previsto en el art. 134.5, esto es, cuando la modificación implique aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario (SSTC 3/2003, FFJJ 5 y 9; y 136/2011, FJ 4). *Pero en el presente caso no estamos ante una modificación de la ley de presupuestos que suponga incremento de gastos o disminución de ingresos, sino ante medidas excepcionales de restricción del gasto público [...].» (FJ 8)*

Per tant, d'aquesta puntual i recent referència jurisprudencial sembla deduir-se que el Tribunal no exclou que, en cas contrari, és a dir, quan es produeixi un augment dels ingressos, com és el cas d'una operació d'endeutament com les que regula el Decret Llei 4/2011, sigui exigible una llei en sentit formal, una llei del Parlament.

Amb relació al segon límit prescrit per l'article 213 EAC, que es refereix al respecte degut a «la normativa estatal», entenc que no es pot obviar la referència a les previsions de l'article 135.3 CE quan estableix que «[l]'Estat i les Comunitats Autònomes hauran d'estar autoritzats per llei per emetre deute públic o contraure crèdit». La nova redacció d'aquest precepte després de la reforma constitucional de 27 de setembre de 2011 sobre aquest aspecte específic aporta la novetat de la menció expressa a les comunitats autònomes, que, a més de l'Estat, també són destinatàries del mandat constitucional segons el qual l'autorització per a l'endeutament s'haurà de fer per llei.

En general, i respecte d'aquesta remissió a la llei sense més additius, com ara una llei de les Corts Generals o del Parlament, la jurisprudència constitucional ha interpretat que «la menció a la Ley no es identificable en exclusividad con la Ley en sentido formal» (STC 60/1986, FJ 2, que es remet a la STC 111/1983). Per tant, com a criteri general, el Tribunal no ha exclòs el recurs al decret llei en els supòsits en els quals la norma fa una simple referència genèrica a la llei. Però, naturalment, aquesta conclusió no pot conduir a considerar que la via del decret llei queda plenament oberta en qualsevol cas. Amb la qual cosa, i ja tornant un altre cop al cas que ens ofereix el Decret Llei 4/2011, els requisits de l'article 64.1 EAC que la norma del Govern amb rang de llei ha d'acomplir continuen estant presents, amb la qual cosa em remeto a les consideracions, contràries a la utilització del decret llei en aquest cas, que he formulat anteriorment, i a les quals cal

afegir la importància que s'ha d'atribuir a la referència expressa que l'article 64.1 EAC fa al «pressupost de la Generalitat» com a límit material, a fi d'impedir, com opino que escau, una interpretació massa flexible del seu contingut.

En aquest sentit, i com és prou sabut, cal recordar que l'ús del decret llei és més sovintejat en les matèries de l'ordre econòmic i financer, en què moltes vegades les situacions «d'extraordinària i urgent necessitat», segons la fórmula emprada per l'article 86.1 CE, o de «necessitat extraordinària i urgent» de l'article 64.1 EAC, palesen les dificultats, de vegades insuperables, de regular-les per llei formal. Ara bé, dit això, el decret llei no pot ser un calaix de sastre en què càpiga tota mena de decisió amb transcendència econòmica o pressupostària. I, justament, el fet incontrovertible que l'EAC es refereixi de manera expressa a un límit material de caràcter econòmic i financer atribueix un sentit especial a la necessitat d'interpretar l'ús del decret llei, també en l'àmbit econòmic, en un sentit raonablement restrictiu.

En conclusió, per les raons d'ordre material exposades en aquest vot, considero que el Decret 4/2011, de 20 de desembre, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària, és contrari a l'article 64.1 EAC.

Barcelona, 17 de gener de 2012