



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Nota en relació amb el 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

Conclusió del Dictamen:

***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.*

El Decret Llei 5/2013 té com a objectiu continuar amb un procés de simplificació i racionalització del sector públic, de manera que, 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, per contra, 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, el preàmbul la justifica, principalment, per les «circumstàncies actuals, de crisi econòmica i pressupostària de llarga durada», per «motius de consolidació fiscal» i per la necessitat de «disposar d'una certesa» en el temps perquè entri en vigor.

El preàmbul del Decret Llei 5/2013 reconeix, amb relació al sector públic de la salut, que «[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 [...]». S'insereix, doncs, 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. Així, l'article 59 de la Llei de 27 de juliol de 2011, de mesures fiscals i financeres, relatiu a la racionalització del nombre d'entitats, ja va prescriure tota una sèrie de mesures que el Govern havia d'impulsar en aquest àmbit concret d'actuació.

Per tant, 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. Perquè, tenint en compte els antecedents normatius que han precedit aquesta norma, el Govern ja havia afrontat amb anterioritat, i en més d'una ocasió, el procés de simplificació i racionalització administrativa. I 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. Altrament dit, 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. En la jurisprudència constitucional, ja apareix de forma implícita el criteri de la imprevisibilitat de la situació, quan es declara 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» (STC 137/2011, de 14 de setembre, FJ 7).

En el mateix sentit, el DCGE 7/2010, de 22 d'abril, 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 imprevisible i imprevisible, de la qual es deriva de forma immediata i directa una norma obligatòria [...]» (DCC núm. 268, F II, i, en el mateix sentit, DCC núm. 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 (STC 11/2002, de 17 de gener, FJ 6; 68/2007, de 28 de març, FJ 8).

La Memòria general presentada que acompanya el Projecte de decret llei (art. 38 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i el Govern), fa esment a «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». Nogensmenys, 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 és fins al 2014. L'establiment de l'esmentat horitzó temporal del 31 de desembre de 2013 en la citada Memòria que acompanya el projecte de decret llei 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 legitimi l'adopció d'una mesura extraordinària com és la regulació d'una matèria mitjançant decret llei.

La manca de justificació de la mesura es tradueix en l'absència d'una argumentació dotada de la suficient concreció, no solament sobre l'excepcionalitat del 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. Ni el preàmbul del Decret llei 5/2013 ni la documentació relativa al projecte de disposició aporten en aquests aspectes la necessària argumentació i les dades que permetin avalar l'existència d'una situació extraordinària.

Un altre argument que, a criteri del Govern, n'ha justificat l'aprovació 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». La 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. Ara bé, l'òrgan executiu ha de justificar la mesura adoptada de manera explícita i raonada.

Aquest requisit 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, específicament, els estats de la zona euro, àmbit del qual forma part l'economia catalana. Davant la manifesta manca de justificació en el preàmbul del Decret llei, cal examinar la documentació integrada en l'expedient d'elaboració de la disposició esmentada. L'Informe d'impacte pressupostari es limita a afirmar sense més argumentacions que la supressió de les diverses entitats afectades pel Decret llei no té cap incidència en els pressupostos de la Generalitat, perquè en algun cas no s'han arribat mai a constituir formalment o, en d'altres, perquè ja estaven mancades de pressupost.

Més enllà d'afirmacions genèriques, la documentació de l'expedient examinada no aporta, doncs, 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 pal·liar la «crisi

econòmica i pressupostària de llarga durada» a què fa referència l'exposició de motius del Decret Llei. Per tant, 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.

Quant a la congruència de les mesures adoptades, que remet a la necessitat d'examinar el contingut i l'estructura de la disposició aprovada pel Govern, 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'estalvi que pugui generar en el futur més immediat desacredita la connexió de sentit respecte de tot el seu contingut, un requisit exigít per la jurisprudència constitucional.

Finalment, pel que fa a la urgència, tampoc no s'argumenten de manera suficient les raons que obliguen a excloure el procediment legislatiu per a l'aprovació de les mesures adoptades pel Decret Llei. A més, la plena aplicació de les seves previsions és diferida a un període de temps que no és precisament breu, com ara 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 definitòries 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.