



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**Nota en relació amb el 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**

**Conclusió del Dictamen:**

***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.*

El Decret Llei 4/2013 té com a finalitat habilitar l'Institut Català de Finances perquè dugui a terme les actuacions i 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 també un seguit de modificacions en el règim jurídic de l'esmentat Institut per tal d'adaptar-lo a la nova situació.

Per dur a terme el control dels requisits que exigeix el pressupòsit formal habilitant previst a l'article 64.1 EAC, s'examina la motivació del preàmbul del Decret Llei i la documentació que forma part del seu expedient de tramitació (art. 38.2 i .3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern).

El preàmbul de la norma 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, al·lega 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».

Es limita, doncs, 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 no s'explica per quines raons s'ha de fer coordinadament amb la consolidació del nou sistema financer ni s'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.

La jurisprudència constitucional ha estat molt deferent respecte del marge d'apreciació del Govern a l'hora de fer ús del decret llei en circumstàncies d'especial conjuntura econòmica (DCGE 16/2013, FJ 2), però exigeix que estiguin «degudament —és a dir, suficientment— exposades i justificades en el text de la norma» (DCGE 1/2012, FJ 2).

Les justificacions que addueix el preàmbul del Decret llei són excessivament vagues per poder precisar les raons que donen suport a la necessitat extraordinària i urgent. En relació amb fórmules semblants com ara la «cambiant situació de la economia internacional» o les «nuevas oportunidades más variadas que en etapas anteriores», el Tribunal Constitucional, 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)» (DCGE 7/2010, FJ 4).

Amb referència a altres possibles motivacions, diferents de les al·legades en el preàmbul del Decret llei 4/2013, els informes que integren l'expedient d'elaboració no afegeixen cap element nou que permeti avalar el caràcter extraordinari i urgent de la situació.

Nogensmenys, més enllà de l'estudi 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, el 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 al·ludeix el Decret llei, té, entre altres precedents, i esmentant els més propers: 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; 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.

D'aquesta normativa es desprèn que 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, en aquest sentit, no es tracta d'una situació que es pugui qualificar com a «imprevista i imprevisible». Per altra part, 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.

En aquest sentit, 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», però 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).

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, estableix 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 necessàries per donar compliment al que preveu aquesta Directiva. I, així mateix, que els estats membres hauran d'aplicar-la 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 la nova regulació. Tanmateix, els efectes de la Directiva esmentada, 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 la Directiva 2013/36/UE, 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.

En relació amb l'element de la urgència, 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», 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, respecte a l'anteriorment esmentat termini final de transposició de la Directiva comunitària, 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.

Quant a la congruència de les mesures, el fet que els motius explicitats no justifiquin prou raonadament la situació extraordinària i urgent fa innecessari dur a terme l'examen de la connexió de sentit entre les mesures que adopta el Decret Llei i l'esmentada situació.

En conclusió, les raons al·legades en el preàmbul del Decret Llei 4/2013 i la documentació que forma part de l'expedient de la seva tramitació, que l'acompanya, no justifiquen suficientment les circumstàncies d'especial conjuntura econòmica que habiliten per a una acció normativa urgent i, per tant, es contradiu l'article 64.1 EAC.