



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 16/2013, de 15 de novembre,
sobre el Decret llei 5/2013, de 22 d'octubre, de mesures de
racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la
Generalitat de Catalunya**

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

D I C T A M E N

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

A N T E C E D E N T S

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

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

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

4. En data 12 de novembre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3584) un escrit de la secretària general del Parlament que

adjuntava com a documentació complementària els antecedents dels expedients de tramitació parlamentària del Decret Llei 5/2013, amb la documentació següent:

- Memòria general relativa al Projecte de decret Llei de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya.
- Informe sobre diverses propostes presentades pel Departament de Salut per a la seva inclusió en el Projecte de decret Llei.
- Informe sobre la proposta de modificació de la Llei 14/2009, de 22 de juliol, d'aeroports, heliports i altres infraestructures aeroportuàries, presentada pel Departament de Territori i Sostenibilitat per a la seva inclusió en l'Avantprojecte de decret Llei.
- Informe sobre la proposta amb número de referència M-293.3, referida a la creació de l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya, presentada pel Departament de Territori i Sostenibilitat.
- Informe sobre l'Avantprojecte de Llei de mesures fiscals i financeres del 2013 pel que fa a la supressió de l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball (M-274).
- Informe de la Direcció General de Planificació i Seguiment d'Inversions Estratègiques.
- Informe de la Direcció General de Pressupostos.
- Informe de la Direcció General de Patrimoni.
- Informe Jurídic de l'Assessoria Jurídica del Departament de Governació i Relacions Institucionals.

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

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

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

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

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

forma essencial a la reducció de la despesa i del dèficit públic». Sobre la celeritat amb què es pretén dur a terme les actuacions subsegüents a l'aprovació de la norma, i sens perjudici que en el proper fonament ens referim amb deteniment a les raons adduïdes per tal de justificar l'ús d'aquest instrument normatiu excepcional, cal avançar que el preàmbul la justifica, principalment en les «circumstàncies actuals, de crisi econòmica i pressupostària de llarga durada», en «motius de consolidació fiscal» i en la necessitat de «disposar d'una certesa» en el temps per a la seva entrada en vigor.

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

Aquest procés de reorganització continua amb el Decret Llei 4/2010, de 3 d'agost, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya, dictat just abans de la finalització de l'anterior legislatura, amb l'objectiu d'articular polítiques de reducció del

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

Quant al contingut material del Decret llei 5/2013, conté mesures organitzatives relatives a diferents àmbits del sector públic, estructurades en quatre títols, que integren nou articles, i sis disposicions addicionals, quatre de transitòries, una de derogatòria i sis de finals.

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

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

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

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

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

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

garanteixen». Per tant, l'objecte del nostre Dictamen queda delimitat a l'examen de l'acompliment de l'exigència d'una necessitat extraordinària i urgent que justifiqui l'aprovació del Decret Llei 5/2013 per part del Govern.

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

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

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

institucional» (FJ 3). Per aquesta raó, el paràmetre que ens ofereix la jurisprudència constitucional sobre l'article 86.1 CE, el prendrem com a referent en la mesura que ens pugui permetre interpretar l'abast de l'article 64.1 EAC.

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

Una altra expressió de l'esmentada singularitat és que l'exercici de la nostra funció consultiva sobre els decrets llei aprovats pel Govern comporta que, d'acord amb el que estableix l'article 27.4 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, «[...] el procediment per al debat i la votació sobre la convalidació o la derogació del decret llei resta suspès i es reprèn quan el Consell de Garanties Estatutàries emet el dictamen [...]». Per tant, resulta obvi que una conseqüència especialment rellevant de l'especificitat institucional de la nostra posició consultiva és que el Consell no

pot conèixer, abans d'emetre el seu parer, el contingut del debat parlamentari sobre la seva convalidació, la qual cosa limita el nostre examen al preàmbul i a la memòria del projecte.

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

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

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

«[L]a necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta [...] sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los

objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.» (FJ 5)

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

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

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

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

En el mateix sentit, cal esmentar també la STC 1/2012, de 13 de gener, en la qual el Tribunal considerà que la transposició d'unes directives comunitàries «[...] por la mera razón de que hubiera transcurrido el plazo de transposición, sin mayores precisiones, no se adecuaría al presupuesto habilitante [...]», tot i la litispendència davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea d'una demanda contra Espanya per incompliment d'aquesta transposició. Aquestes directives tenien llargs terminis d'incorporació al dret intern, per la qual cosa el retard en el seu compliment no justificava la

utilització a darrera hora del decret llei. Els arguments del Tribunal foren els següents:

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

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

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

Per concloure aquesta síntesi de la doctrina constitucional i consultiva sobre els requisits requerits per justificar el pressupòsit habilitant, cal afegir que, en relació amb els decrets llei de contingut autoorganitzatiu, com el que és objecte d'aquest Dictamen, el Tribunal Constitucional ha tornat a insistir en

les darreres sentències en els criteris establerts en la seva consolidada jurisprudència, relativa al judici de validesa constitucional sobre el pressupòsit habilitant (STC 39/2013, de 14 de febrer) i, específicament, sobre els requisits que són exigibles per acreditar l'existència de la necessària relació de connexió entre la situació d'urgència definida i la mesura concreta adoptada. Quant a aquesta qüestió, ha recordat el que ja va interpretar des de l'esmentada STC 29/1982 (FJ 3), subratllant la necessitat d'analitzar el contingut i l'estructura de la disposició amb la qual el Govern pretén afrontar la situació d'extraordinària i urgent necessitat:

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

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

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

1. En el preàmbul del Decret llei 5/2013, com hem anunciat en el fonament jurídic primer del Dictamen, el Govern justifica l'aprovació d'aquesta disposició, pel fet que «[...] ateses les circumstàncies actuals, de crisi econòmica i pressupostària de llarga durada, convé imprimir la màxima celeritat als processos de racionalització del sector públic, ja que la plena efectivitat de les mesures que es recullen en aquest Decret llei requereixen la

realització d'una sèrie d'actuacions ineludibles posteriors a l'aprovació de la norma». I així mateix, a fi de justificar en aquestes circumstàncies la concurrència del pressupòsit habilitant que li permet de manera extraordinària aprovar una norma amb rang de llei, el Govern argumenta que «[n]o només motius de consolidació fiscal, sinó també de correcta articulació en el temps de les mesures que es proposen en el Decret Llei, fan necessari disposar d'una certesa en el temps per a l'entrada en vigor de la norma, i d'un període mínim preparatori per a l'adopció d'aquestes que els terminis de tramitació parlamentària no garanteixen».

Per la seva banda, els diputats sol·licitants del dictamen discrepen d'aquesta motivació governamental perquè entenen, com ja hem referit abans, que el Decret Llei 5/3013 no respecta el que disposa l'article 64.1 EAC quant al pressupòsit habilitant i, amb relació a aquest particular, «[...] constaten dubtes seriosos sobre la utilització d'aquest instrument quan la normalització de la situació hagués exigint l'aprovació d'un projecte de llei que s'hagués tramitat pels canals comuns del procediment legislatiu i no pas pels de convalidació d'un decret llei».

2. D'acord amb el que hem avançat en el fonament jurídic anterior quan hem concretat el cànon interpretatiu de referència que haurem de fer servir, i atenent al contingut de la sol·licitud formulada, l'abast del nostre Dictamen quedarà limitat a l'examen de l'adequació del Decret Llei 5/2013 als requisits formals del pressupòsit habilitant prescrits a l'article 64.1 EAC.

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

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

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

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

La concreció dels acords esmentats es va traduir, entre d'altres, en l'aprovació pel Parlament de diverses lleis: aquest fou el cas, per exemple, de la Llei 10/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa, que, com s'establí en el seu preàmbul, fou abordada

«[...] des d'una doble perspectiva: administrativa i normativa. La primera comprèn totes les modificacions legals la finalitat última de les quals és la reducció efectiva de tràmits innecessaris i la simplificació dels procediments considerats en conjunt». Per la seva banda, «la simplificació de caràcter normatiu conté [...] les reformes legislatives que responen a la necessitat d'adaptar l'ordenament jurídic a les finalitats perseguides, i la integració de les iniciatives legislatives que consisteixen en modificacions puntuals de l'articulat de diverses lleis [...]». I també, amb la mateixa finalitat, cal citar la Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració dels sector públic per agilitar l'activitat administrativa, en el preàmbul de la qual es reconeixia que «[e]n coherència amb la voluntat expressada en el Pla de govern 2011-2014, cal una administració pública que respongui amb més eficàcia i agilitat a les necessitats i els requeriments de ciutadans i empreses [...]».

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

Altrament dit, constatem que no concorre en el Decret Llei 5/2013 una de les notes definitòries de l'acompliment dels requisits del pressupòsit habilitant, com és la naturalesa imprevisible de la situació fàctica, que obliga el Govern a respondre amb immediatesa mitjançant una norma dotada amb rang de llei. Perquè, en efecte, tenint en compte els antecedents normatius que l'han precedida, el Govern ja havia afrontat amb anterioritat, i en més d'una ocasió, el procés de simplificació i racionalització administrativa. Sobre

aquesta circumstància, i d'acord amb la jurisprudència constitucional exposada en el fonament jurídic anterior, ens cal reprendre la STC 137/2011, en la qual de forma implícita ja apareix el criteri de la imprevisibilitat de la situació, quan declarà la vulneració de l'article 86.1 CE comesa per la regulació d'una situació per un precepte d'un decret llei que «[...] ya había sido apreciada y puesta de manifiesto con anterioridad en otros instrumentos normativos que precedieron al Real Decreto-ley» (FJ 7).

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

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

En aquest sentit, i sense abandonar encara aquest darrer aspecte temporal que presenta el Decret llei 5/2013, convé parar atenció en la justificació de la urgència exposada pel Govern, però no en el preàmbul de la disposició objecte de dictamen, en el qual no figura cap manifestació respecte

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

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

Per tant, essent així i per les raons fins ara exposades, interpretem que l'establiment de l'esmentat horitzó temporal del 31 de desembre de 2013 no està suficientment justificat, almenys des de l'òptica de l'exigència del

requisit estatutari, en el sentit que realment es dona un «cas d'una necessitat extraordinària [...]» (art. 64.1 EAC) que legítimi l'adopció d'una mesura extraordinària que, com sempre, ha de ser la regulació d'una matèria mitjançant decret llei.

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

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

Ara bé, cal precisar que la conseqüència sobre el poder de decisió del Govern no arriba a una conclusió tan favorable per a l'executiu. Ni quan el decret llei es projecta sobre matèries de naturalesa econòmica i social, on certament la jurisprudència constitucional s'ha mostrat més laxa respecte del raonable marge de discrecionalitat que correspon als òrgans polítics (STC 29/1982, de

31 de maig, entre d'altres, o la més recent STC 68/2007, de 28 de març, FJ 12), l'òrgan executiu no està mancat de control jurisdiccional o, com és ara el cas, del control consultiu per part d'aquest Consell. Per tant, també en aquests casos el Govern ha de justificar la mesura adoptada, per bé que gaudeixi d'un marge més gran d'apreciació sobre la seva oportunitat. Perquè, en qualsevol cas, com així ho interpreta la STC 11/2002, de 17 de gener, recollint la doctrina que ja havia fixat anteriorment en la STC 182/1997 sobre les obligacions que pertoquen als òrgans polítics: «[...] "es claro que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica que la definición por los órganos políticos de una situación de 'extraordinaria y urgente necesidad' sea explícita y razonada [...]» (FJ 4).

El requisit consistent a justificar de forma explícita i raonada la concurrència del pressupòsit habilitant és una exigència que no pot decaure en cap cas. I, òbviament, també s'ha de produir en situacions de crisi econòmica, com la que de forma perllongada afecta actualment el sistema econòmic global i, específicament, els estats de la zona euro, àmbit del qual forma part l'economia catalana. Amb relació a la proliferació de l'ús de l'instrument normatiu del decret llei en els actuals períodes de crisi, aquest Consell, en el seu Dictamen 11/2012, de 22 d'agost, ha alertat sobre els riscos que es poden derivar d'un ús abusiu:

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

En aquest sentit, seguint el paràmetre exposat en el fonament jurídic anterior, no atendre als límits fixats per l'Estatut en l'ús del decret llei, sota l'aixopluc de la urgència normativa, no deixa de ser una vulneració del

precepte estatutari, més enllà del fet que, per raons conjunturals, pugui semblar convenient prendre una decisió normativa per la via d'urgència (STC 1/2012, FJ 9).

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

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

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

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

afrontar, en aquesta ocasió, les mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic.

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

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

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

Però, a més de l'Informe sobre impacte pressupostari que figura en la Memòria general a la qual hem fet esment fins aquí, també cal parar atenció als tres informes sobre el que llavors era l'Avantprojecte de decret llei de mesures de racionalització i simplificació del sector públic, emesos per la Secretaria d'Administració i Funció Pública del Departament de Governació i Relacions Institucionals. Tots tres tracten sobre el contingut de les propostes presentades, respectivament, pel Departament de Salut i pel Departament de Territori i Sostenibilitat. I en tots s'emet un informe favorable; però en les consideracions que addicionalment s'hi contenen a tall de recomanacions, es conclou amb una fórmula comuna del caire següent: «[...] sempre que es disposi de dotació pressupostària per fer front a la seva aplicació o bé es disposi d'autorització de l'òrgan competent». Doncs bé, d'aquestes conclusions dels informes sectorials sembla que es dedueix que l'aplicació del Decret llei 5/2013 hauria de comportar una incidència pressupostària d'un abast que es desconeix però que, tanmateix, l'Informe d'impacte pressupostari abans esmentat descarta de forma quasi taxativa.

Fetes les consideracions anteriors, cal subratllar, doncs, que, més enllà d'afirmacions genèriques, la documentació de l'expedient examinada no aporta dades objectives sobre el mínim imprescindible per acreditar una reducció efectiva de la despesa i una previsió d'estalvi en el sector públic que contribueixin a pal·liar la «crisi econòmica i pressupostària de llarga durada»

a què fa referència, com hem vist, l'exposició de motius del Decret llei, objecte de dictamen.

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

4. D'altra banda, complementàriament, d'acord amb la mateixa jurisprudència que acabem de recordar, la conseqüència de l'incompliment d'aquest últim requisit comporta que tampoc no se n'acompleixi un altre que també prescriu el Tribunal Constitucional i que es concreta en la preceptiva existència d'«[...] una conexi3n de sentido o relaci3n de adecuaci3n entre la situaci3n definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, FJ 3), de manera que estas 3ltimas guarden una relaci3n directa o de congruencia con la situaci3n que se trata de afrontar (FJ 3)» (STC 11/2002, FJ 4).

Efectivament, seguint el criteri que la jurisprudència constitucional ha emprat per definir la connexi3n de sentit, que remet a la necessitat d'examinar el contingut i l'estructura de la disposici3n aprovada pel Govern, constatem que, si bé el contingut del Decret llei 5/2013 podria tenir una certa relaci3n amb la situaci3n que es tracta d'afrontar, la manca de justificaci3n de l'abs3ncia de despesa com també de l'estalvi que pugui generar desacredita la connexi3n de sentit respecte de tot el seu contingut, un requisit exigut per la jurisprudència constitucional. En efecte, en la documentaci3n aportada no s'argumenta res en termes objectius, més enllà de consideracions generals relatives a la crisi

econòmica i la reiterada necessitat de racionalitzar i simplificar el sector públic, que permeti justificar la contenció de la despesa en un termini raonable i previsible i la finalitat d'assolir un estalvi en el futur més immediat.

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

A més, cal subratllar que la plena aplicació de les previsions d'aquesta disposició és diferida a un període de temps que no és precisament breu: per exemple, vuit mesos a comptar de l'entrada en vigor d'aquest Decret llei per aprovar els estatuts del nou Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya (disposició final segona); sis mesos per establir l'estructura del Departament

de Salut, a fi d'acollir els objectius i les funcions de l'Agència de Salut Pública de Catalunya (disposició final tercera); o sis mesos per establir l'estructura del Departament de Salut, per incorporar els objectius i les funcions de l'Institut Català d'Avaluacions Mèdiques i Sanitàries (disposició final quarta). Aquestes circumstàncies relatives a l'aplicació de les previsions materials del Decret Llei 5/2013 contrasten amb una de les característiques 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 acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia [...]» (STC 6/1983, de 4 de febrer, FJ 5). El contingut de les disposicions finals, segona, tercera i quarta, no respon a les exigències derivades de la jurisprudència constitucional, que reclamen una resposta normativa immediata.

5. Finalment, i una vegada que primer hem rebutjat que el Decret Llei 5/2013 respongui a una situació social extraordinària, que també hem argumentat que la definició que el Govern ha fet de la situació de necessitat extraordinària i urgent no ha estat ni explícita ni raonada i que, a més, hem constatat que tampoc no aconsegueix el requisit de la connexió de sentit entre la situació del pressupòsit habilitant i les mesures previstes en la disposició esmentada, estem en condicions d'afirmar que el Govern no ha justificat l'acompliment del requisit formal del pressupòsit habilitant que legitima la validesa estatutària de l'ús del decret llei ex article 64.1 EAC.

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

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

CONCLUSIÓ

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

Adoptada per unanimitat.

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