



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 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
actui com a entitat de crèdit i es modifiquen determinats preceptes
del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel
Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, 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 Ridaó 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 4/2013, de 22 d'octubre, pel qual s'autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè actui com a entitat de crèdit i es modifiquen determinats preceptes del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre (DOGC núm. 6488, de 25 d'octubre de 2013, i BOPC núm. 176, de 30 d'octubre de 2013).

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

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

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

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

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

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

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

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Tal com s'ha exposat en els antecedents, la sol·licitud de dictamen recau sobre el Decret Llei 4/2013, de 22 d'octubre, pel qual s'autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè actuï com a

entitat de crèdit i es modifiquen determinats preceptes del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre (en endavant, Decret Llei 4/2013), de manera que correspon a aquest Consell, d'acord amb els articles 16.1.c, 23 i 27 de la nostra Llei constitutiva, examinar la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut.

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

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

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

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

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

Més recentment, i pel que ara interessa, podem fer esment, molt breument, a la intensificació de la integració de les responsabilitats de la supervisió del sector bancari europeu. Així, el 12 de setembre de 2012, la Comissió Europea va presentar les seves propostes per establir un sistema únic de supervisió de les entitats de crèdit de la zona euro (MSU), que s'han concretat, entre d'altres, en l'aprovació de la Directiva 2013/36/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, relativa a l'accés a l'activitat de les entitats de crèdit i a la supervisió prudencial de les entitats de crèdit i les empreses d'inversió, per la qual es modifica la Directiva 2002/87/CE i es deroguen les directives 2006/48/CE i 2006/49/CE, que en el

seu article 126, relatiu a la transposició, disposa amb caràcter general que els estats membres hauran d'adoptar i publicar les disposicions normatives que siguin necessàries per donar-li compliment, com a molt tard, el 31 de desembre de 2013; el Reglament (UE) núm. 1024/2013 del Consell, de 15 d'octubre de 2013, que encomana al Banc Central Europeu tasques específiques respecte de polítiques relacionades amb la supervisió prudencial de les entitats de crèdit, i el Reglament (UE) núm. 1022 del Parlament Europeu i del Consell, de 22 d'octubre de 2013, que modifica el Reglament (UE) núm. 1093/2010, pel qual es crea una Autoritat Europea de Supervisió (Autoritat Bancària Europea), en allò que es refereix a l'atribució de funcions específiques al Banc Central Europeu en virtut del Reglament (UE) núm. 1024/2013. Ambdós reglaments, segons el que disposaven, van entrar en vigor al cap de cinc dies i l'endemà de la seva publicació en el *Diari Oficial de la Unió Europea* (29 d'octubre de 2013), respectivament.

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

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

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

2. Quant a la part dispositiva concreta del Decret llei, conté dos articles, una disposició addicional, una de derogatòria i una de final. L'article 1, «Autorització a l'Institut Català de Finances», com hem avançat, autoritza l'Institut a constituir una societat anònima perquè actuï com a entitat financera de crèdit i estableix alguns paràmetres per dur a terme aquesta constitució (apt. 1). Així mateix, el faculta per tramitar les autoritzacions administratives preceptives (presumiblement, davant dels òrgans estatals i europeus competents: el Banc d'Espanya, segons el que disposa la Llei

9/2012, de 14 de novembre, de reestructuració i resolució d'entitats de crèdit, i el Banc Central Europeu, com hem vist), per tal que aquesta societat pugui actuar com a entitat financera de crèdit (apt. 2); i disposa quina serà la normativa a què se sotmetrà la nova societat, és a dir, l'específica de les entitats de crèdit (apt. 3). Finalment, el precepte exposat estableix l'exempció de qualsevol tribut propi de la Generalitat per als actes i les operacions que derivin i es formalitzin en ocasió del Decret Llei objecte de dictamen (apt. 4).

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

Pel que fa a la modificació de l'article 2 del Text refós, habilita l'Institut per a determinades operacions, com són la constitució de societats mercantils i fons, la participació en qualsevol tipus d'entitat i l'autorització a les seves

filials perquè duguin a terme aquestes operacions. La nova redacció de l'article 3 disposa que l'Institut haurà de dur a terme les seves actuacions comptables d'acord amb les normes establertes per a les entitats de crèdit en aquesta matèria. I l'article 25 estableix que els membres de la Junta de Govern, als quals afegeix els de les comissions executives, tenen dret a percebre dietes per assistència, i aclareix que aquestes tenen, a l'efecte de la tributació de l'entitat, la consideració de retribució.

La disposició addicional del Decret Llei 4/2013 autoritza el Govern per al desplegament del que preveu la norma governamental que es dictamina, així com als òrgans de govern de l'Institut per adoptar qualsevol acord que sigui necessari per a la constitució de la nova entitat de crèdit, incloent-hi l'aprovació dels estatuts o del reglament de règim interior.

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

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

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

3. La sol·licitud de dictamen d'origen parlamentari planteja dubtes sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut del Decret Llei 4/2013. En concret,

entén necessari que aquest Consell es pronunciï sobre el seu «ajust [...] a l'article 86 de la Constitució espanyola i a l'article 64 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i a la doctrina constitucional i de l'Alt òrgan consultiu de la Generalitat».

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

En relació amb la urgència, entén que respon «al moment inicial» de l'expedient administratiu de creació de l'entitat de crèdit per part de

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

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

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

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

pertoqui, l'abundant jurisprudència constitucional elaborada sobre el mateix requisit, exigit per l'esmentat precepte constitucional.

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

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

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

de decret llei, tal com exigeix l'article 38.2 i .3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

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

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

La segona, continguda a l'article 2 (i, per connexió, a les disposicions addicional i derogatòria), porta causa directa de l'article 1 i té per objectiu modificar diversos aspectes del règim jurídic de l'Institut Català de Finances, i adaptar la seva estructura i funcionament, que resultaran alterats com a conseqüència de la constitució de la nova societat anònima.

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

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

D'altra banda, 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».

Explica igualment el preàmbul que la nova entitat ha d'actuar sotmesa a les regles pròpies de les entitats de crèdit, i que se n'ha de garantir la plena independència respecte de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i les seves entitats. Per això, «la mesura que es proposa autoritza la constitució d'una societat anònima perquè actuï com a entitat de crèdit i estigui constituïda mitjançant la segregació de la branca d'activitat financera de l'actual Institut Català de Finances». Consegüentment, aquest esdevindrà

simple titular de les accions de la nova entitat, que haurà d'actuar amb plena independència, sotmesa únicament i exclusivament a la normativa pròpia de les entitats de crèdit, a la de caràcter bàsic, a la de la Unió Europea, i al control dels òrgans reguladors estatals i europeus.

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

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

Una vegada exposat l'anterior, en una primera aproximació podem dir que el preàmbul es limita a aduir 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 afageix l'argument de la necessària acceleració que s'ha d'imprimir als tràmits de l'expedient per a la constitució de la nova entitat, ja que el

Govern tampoc no explica per quines raons s'ha de fer coordinadament amb la consolidació del nou sistema financer ni introdueix cap element temporal concret que permeti esbrinar quan es produirà aquesta o quins efectes es poden derivar de no crear la nova entitat dintre d'aquest procés de consolidació.

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

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

C) A continuació, amb referència als documents que integren l'expedient administratiu, que s'ha confegit de conformitat amb el que disposa l'article 38.3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, i per tal de valorar la concurrència d'altres elements que puguin justificar el pressupòsit de fet habilitant, es descriu el contingut essencial dels informes que l'integren pel mateix ordre amb què hi han estat inclosos.

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

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

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

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

L'Informe pressupostari econòmic i social no parla concretament, detallada i específica del capital de la nova societat anònima i, per contra, precisa que no serà necessària cap aportació per part de la Generalitat de Catalunya per

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

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

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

Sector Públic es diu textualment que «abans de crear una nova entitat instrumental o de participar en aquesta s'han de buscar fórmules alternatives (convenis...) de manera que la creació o constitució d'una nova entitat ha d'estar molt justificada i no hi ha d'haver cap altra fórmula alternativa».

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

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

D) Més enllà de l'estudi que hem efectuat del preàmbul del Decret llei i de la documentació de l'expedient de tramitació, i malgrat que ni un ni l'altra ho expliciten, cal fer alguna referència al context normatiu europeu en el qual, presumiblement, s'emmarca el «nou escenari» que suposa el procés de «modificació i redefinició del sistema financer» a què al·ludeix el Decret llei.

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

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

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

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

Així, en el cas que ara ens ocupa, per les raons exposades, difícilment es pot sostenir l'existència d'una situació concreta imprevisible, però tampoc no es constata que hi concorri cap argument que justifiqui, suficientment, que es

tracta de donar resposta a una situació fàctica que constitueixi una necessitat extraordinària i urgent.

D'altra banda, pel que fa al termini de transposició que disposa l'article 162 de la Directiva 2013/36/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, relativa a l'accés a l'activitat de les entitats de crèdit i a la supervisió prudencial de les entitats de crèdit i les empreses d'inversió, ja hem vist que disposa que els estats membres hauran d'adoptar i publicar, com a molt tard el 31 de desembre de 2013, les disposicions legals, reglamentàries i administratives necessàries per donar compliment al que estableix aquesta Directiva. I, així mateix, que els estats membres hauran d'aplicar aquestes disposicions a partir de l'1 de gener de 2014. Això significa que, una vegada transposada la Directiva mitjançant la consegüent modificació de les normes dels estats membres per adaptar-s'hi, els requisits per crear una entitat de crèdit seran els que exigeixi aquesta nova regulació. Tanmateix, els efectes d'aquesta Directiva, en el sentit del caràcter més o menys exigent dels nous requisits que prescriu per crear una entitat de crèdit, o de la seva conveniència, és quelcom que no explicita el Govern i que, per tant, el Consell no es troba en condicions de valorar. De fet, el preàmbul del Decret llei i els informes de l'expedient d'elaboració del Projecte de decret llei ni tan sols esmenten aquesta Directiva, i encara menys fan cap referència a la seva transposició, als canvis normatius que aquesta pot comportar o a altres normes comunitàries com ara el Reglament (UE) 1024/2013 del Consell, de 15 d'octubre de 2013.

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

«[...] la necessitat d'intervenció per raó de la situació extraordinària cal exigir-hi també el requisit de la impossibilitat d'obtenir el mateix resultat mitjançant l'aprovació d'una disposició que segueixi la tramitació ordinària o urgent en

les cambres legislatives. És a dir, l'excepcionalitat de la necessitat ha d'anar acompanyada de la constatació, motivada i expressa, que el procediment en seu parlamentària afectaria decisivament, per raons de temps excessiu, l'obtenció de l'efecte o els resultats cercats per les mesures exigides per tal de fer-hi front.» (FJ 2)

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

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

[...]

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

Precisament, en aquesta qüestió, ni el Decret llei 4/2013 ni l'altra documentació aportada que forma part de l'expedient de tramitació del Projecte de decret llei, tampoc no expliciten ni fonamenten de manera raonada els motius que haguessin impedit en primera instància l'aprovació de les mesures que conté pel procediment ordinari o, fins i tot, pel procediment legislatiu d'urgència (art. 96 del Reglament del Parlament de Catalunya).

D'altra banda, de les diferents etapes de la «consolidació del nou sistema financer», que s'han anat exposant al llarg d'aquest Dictamen, tampoc no es

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

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

Paral·lelament, ja hem vist que altres normes d'aplicació directa relacionades amb aquest procés de consolidació del sistema financer europeu ja han entrat en vigor (reglaments [UE] núm. 1024/2013 del Consell, de 15 d'octubre de 2013, i núm. 1022/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de

22 d'octubre de 2013), de manera que el Banc Central Europeu ja ha posat en marxa el procés d'avaluacions globals de risc, qualitat dels actius i prova de resistència de les entitats de crèdit europees, prèviament al seu funcionament definitiu com a entitat europea de supervisió.

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

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

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

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

CONCLUSIÓ

Única. El Decret llei 4/2013, de 22 d'octubre, pel qual s'autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè actuï com a

entitat financera de crèdit i es modifiquen determinats preceptes del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre, vulnera l'article 64.1 de l'Estatut d'autonomia per incompliment del requisit de la necessitat extraordinària i urgent.

Adoptada per unanimitat.

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