



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 16/2013, de 15 de novembre,  
sobre el Decreto-ley 5/2013, de 22 de octubre, de medidas de  
racionalización y simplificación de la estructura del sector público de  
la Generalitat de Catalunya**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, con la asistencia del presidente Joan Egea Fernàndez, del vicepresidente Pere Jover Presa, de los consejeros Eliseo Aja, Marc Carrillo y Jaume Vernet Llobet, del consejero secretario Àlex Bas Vilafranca, y de los consejeros Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín y Carles Jaume Fernández, ha acordado emitir el siguiente

**D I C T A M E N**

Solicitado por una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña, sobre el Decreto-ley 5/2013, de 22 de octubre, de medidas de racionalización y simplificación de la estructura del sector público de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 6487, de 24 de octubre de 2013, y BOPC núm. 176, de 30 de octubre de 2013).

## **A N T E C E D E N T E S**

1. El día 30 de octubre de 2013 tuvo entrada en el Registro del Consell de Garanties Estatutàries un escrito de la presidenta del Parlamento de Cataluña (Reg. núm. 3549) en que se comunicaba al Consell la Resolución de 29 de octubre de 2013 por la que la Presidencia del Parlamento, en virtud de la delegación de funciones de la Mesa a la presidenta del Parlamento para conceder prórrogas y para calificar y admitir a trámite documentos en supuestos de urgencia, publicada en el BOPC núm. 2, de 24 de diciembre de 2010, admitió a trámite la solicitud de dictamen presentada el 29 de octubre de 2013 por una décima parte de los diputados, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre la adecuación del Decreto-ley 5/2013, de 22 de octubre, de medidas de racionalización y simplificación de la estructura del sector público de la Generalitat de Catalunya, al artículo 64 del Estatuto de autonomía de Cataluña.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sesión del día 5 de noviembre de 2013, tras examinar la legitimación y el contenido de la solicitud de dictamen, según lo previsto en los artículos 24 y 25.1 de su Ley, la admitió a trámite, se declaró competente para emitir el dictamen correspondiente y designó ponente al consejero Marc Carrillo.

3. En la misma sesión, de acuerdo con el artículo 25, apartado 4, de su Ley reguladora, acordó dirigirse a los solicitantes, al Parlamento, a todos los grupos parlamentarios y también al Gobierno, con el fin de solicitarles la información y la documentación complementarias de que dispusieran con relación a la norma sometida a dictamen.

4. En fecha 12 de noviembre de 2013 se recibió en el Registro del Consell (Reg. núm. 3584) un escrito de la secretaria general del Parlamento que adjuntaba como documentación complementaria los antecedentes de los expedientes de tramitación parlamentaria del Decreto-ley 5/2013, con la siguiente documentación:

- Memoria general relativa al Proyecto de decreto-ley de medidas de racionalización y simplificación de la estructura del sector público de la Generalitat de Catalunya.
- Informe sobre diversas propuestas presentadas por el Departamento de Salud para su inclusión en el Proyecto de decreto-ley.
- Informe sobre la propuesta de modificación de la Ley 14/2009, de 22 de julio, de aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras aeroportuarias, presentada por el Departamento de Territorio y Sostenibilidad para su inclusión en el Anteproyecto de decreto-ley.
- Informe sobre la propuesta con número de referencia M-293.3, referida a la creación del Instituto Cartográfico y Geológico de Cataluña, presentada por el Departamento de Territorio y Sostenibilidad.
- Informe sobre el Anteproyecto de ley de medidas fiscales y financieras de 2013 con respecto a la supresión de la Agencia Catalana de Inspección de Trabajo (M-274).
- Informe de la Dirección General de Planificación y Seguimiento de Inversiones Estratégicas.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos.
- Informe de la Dirección General de Patrimonio.
- Informe Jurídico de la Asesoría Jurídica del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales.

5. En fecha 15 de noviembre de 2013, se recibió en el Registro del Consell (Reg. núm. 3599) un escrito del director general de Relaciones Institucionales y con el Parlamento que adjuntaba como documentación

complementaria un informe elaborado por la Secretaría de Administración y Función Pública de la Generalitat de Catalunya.

6. Finalmente, tras las correspondientes sesiones de deliberación, se fijó como fecha para la votación y la aprobación del Dictamen el día 15 de noviembre de 2013.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### ***Primero. El objeto del Dictamen***

De acuerdo con lo que se ha indicado en los antecedentes, la solicitud de dictamen al Consell, presentada por una décima parte de los diputados del Parlamento, al amparo de los artículos 16.1.c y 23.c LCGE, tiene por objeto el Decreto-ley 5/2013, de 22 de octubre, de medidas de racionalización y simplificación de la estructura del sector público de la Generalitat de Catalunya (en adelante, Decreto-ley 5/2013). Concretamente, y como expondremos con detalle más adelante, se solicita nuestra opinión consultiva, que emitiremos con carácter previo al debate y votación sobre la convalidación o derogación del citado Decreto-ley (art. 27.4 LCGE), con relación a la adecuación de esta norma gubernamental provisional a las exigencias formales derivadas del artículo 64.1 EAC.

1. Antes, sin embargo, de efectuar el análisis de estatutariedad, es necesario que exponamos brevemente cuál es la finalidad del Decreto-ley 5/2013, los antecedentes, el contexto normativo en el que se inscribe y su contenido material. Así, la norma que ahora se dictamina tiene como objetivo continuar con un proceso de simplificación y racionalización del sector público emprendido por el Gobierno a finales de la legislatura anterior. En este

sentido, según manifiesta su exposición de motivos, se arbitran una serie de medidas que reducen «el número de entidades instrumentales de la Generalidad», con «la convicción de que la disminución de la fragmentación del sector no debe suponer una pérdida de la eficiencia en la prestación de los servicios y, por el contrario, debe de contribuir de forma esencial a la reducción del gasto y del déficit público». Sobre la celeridad con que se pretende realizar las actuaciones subsiguientes a la aprobación de la norma, y sin perjuicio de que en el próximo fundamento nos refiramos con detenimiento a las razones aducidas con el fin de justificar el uso de este instrumento normativo excepcional, debemos avanzar que el preámbulo la justifica, principalmente, en las «circunstancias actuales, de crisis económica y presupuestaria de larga duración», en «motivos de consolidación fiscal» y en la necesidad de «disponer de una certeza» en el tiempo para su entrada en vigor.

De hecho, el proceso de reorganización del sector público al que se refiere el Decreto-ley recibió impulso a raíz de la Resolución del Parlamento 621/VIII, de 24 de febrero de 2010, sobre la situación económica y las medidas para afrontarla, que propuso un conjunto de actuaciones de diversa naturaleza y, por lo que ahora interesa, instó al Gobierno a elaborar, con la colaboración de expertos de reconocido prestigio, un Plan de simplificación y racionalización de la estructura del sector público de la Generalitat. En consonancia con lo anterior, el Gobierno ha ido adoptando sucesivos acuerdos e iniciativas para realizar esta reestructuración administrativa. Así, podemos citar el Acuerdo de 2 de marzo de 2010, por el que se encargan a la Comisión de Coordinación Corporativa los trabajos para la elaboración del citado Plan; el Acuerdo de 1 de junio del mismo año, que lo aprueba y anuncia, en su marco, la desaparición de sesenta y tres entidades del sector público, y el Acuerdo de 29 de junio, que adopta medidas complementarias para su efectividad y prevé el mecanismo para suprimir cuarenta y cuatro

entidades del sector público, mediante su integración, disolución o fusión con otras.

Este proceso de reorganización continúa con el Decreto-ley 4/2010, de 3 de agosto, de medidas de racionalización y simplificación de la estructura del sector público de la Generalitat de Catalunya, dictado justo antes de la finalización de la anterior legislatura, con el objetivo de articular políticas de reducción del déficit. Posteriormente, también pueden mencionarse otras normas, como el Decreto 309/2011, de 12 de abril, por el que se regula el Consejo para el Impulso y la Ordenación de la Reforma de la Administración; el artículo 59 de la Ley 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras, que dispone que el Gobierno «tiene que impulsar un proceso de racionalización, reducción y simplificación del número de las entidades que componen su sector público, especialmente el no administrativo, con el objetivo de contar con un sector público sostenible, eficaz y eficiente, que no suponga un lastre para el déficit público y para la calidad de los servicios públicos» (apdo. 1) y, a continuación, añade cuáles serán las fases de este proceso (apdos. 2 y 3), y, finalmente, la Ley 11/2011, de 29 de diciembre, de reestructuración del sector público para agilizar la actividad administrativa, que suprime diversos organismos y entidades y reorganiza diferentes sectores de la Administración pública catalana.

En cuanto al contenido material del Decreto-ley 5/2013, contiene medidas organizativas relativas a diferentes ámbitos del sector público, estructuradas en cuatro títulos, que integran nueve artículos, y seis disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria y seis finales.

Con respecto a las medidas organizativas adoptadas con relación al sector vinculado al territorio y la sostenibilidad, las líneas estratégicas de la reestructuración planteada son la concentración de servicios y la reducción de estructuras. Concretamente, se dispone la supresión del ente público

Aeropuertos de Cataluña, que fue creado por la Ley 14/2009, de 22 de julio, de aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras aeroportuarias (art. 1) y se prevé un proceso de fusión del Instituto Cartográfico de Cataluña y el Instituto Geológico de Cataluña en una sola entidad, el Instituto Cartográfico y Geológico de Cataluña, que también integrará la disolución de Geocat, Gestión de Proyectos, SA, afectando a la Ley 16/2005, de 27 de diciembre, de la información geográfica y del Instituto Cartográfico de Cataluña y a la Ley 19/2005, de 27 de diciembre, del Instituto Geológico de Cataluña (art. 2).

Con referencia al sector del trabajo, y dado que las funciones de inspección son asumidas por el departamento competente, se suprime la Agencia Catalana de Inspección de Trabajo, tal como había sido creada por la Ley 11/2010, de 19 de mayo, que queda derogada (art. 3).

En cuanto a los cambios operados en el ámbito de la salud, que supondrán la derogación de numerosos preceptos de la Ley 18/2009, de 22 de octubre, de salud pública, el Decreto-ley extingue la personalidad jurídica de los gobiernos territoriales de salud, creados por el Decreto 38/2006, de 14 de marzo (art. 4), al mismo tiempo que establece la extinción de la personalidad jurídica de diferentes entidades, como el Instituto Catalán de Evaluaciones Médicas y Sanitarias (ICAMS), prevista en los artículos 41 y 42 de la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, y de la Agencia de Salud Pública de Cataluña (ASPACAT), prevista en el artículo 15.1 de la citada Ley 18/2009, cuyas funciones se internalizan con el fin de ubicarlas bajo la dependencia de las unidades directivas afines a estas funciones (arts. 5 y 6). Además, regulariza la ubicación del Instituto Catalán de la Salud dentro del sistema sanitario, atendiendo a su naturaleza de empresa pública y modificando, con este objetivo, su Ley reguladora 8/2007, de 30 de julio (art. 7). Para finalizar, modifica las funciones de la Agencia de Calidad y Evaluación Sanitarias de Cataluña, que se encontraban recogidas

en el Decreto-ley 4/2010, de 3 de agosto, que pasa a ejercer el departamento competente en materia de salud (art. 8).

El último artículo del Decreto-ley prevé un conjunto de medidas sobre el endeudamiento de las entidades del sector público en proceso de racionalización, reducción y simplificación, de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas (art. 9). Las disposiciones adicionales, en términos generales, establecen las equivalencias entre los órganos suprimidos, extinguidos o modificados y los órganos competentes a partir de la entrada en vigor de esta norma; destaca la sexta, que autoriza al Gobierno para incrementar el endeudamiento de la Generalitat derivado del proceso de extinción del Consorcio Instituto de Geomática. Las disposiciones transitorias regulan el régimen provisional de los órganos que deben asumir temporal y provisionalmente las funciones que resulten de la reestructuración del sector de la salud (primera a tercera) y de la dirección interina de alguno de los órganos de nueva creación mientras no se produzca el correspondiente nombramiento del Gobierno (cuarta). La disposición derogatoria deja sin vigencia las normas legales sectoriales y los preceptos afectados, que resultan incompatibles con la reestructuración administrativa propugnada por el Decreto-ley que se ha expuesto. Y la mayoría de las disposiciones finales tienen en común la habilitación en el Gobierno para que en los plazos máximos de seis u ocho meses desde la entrada en vigor del Decreto-ley desarrolle algunas de sus previsiones, establezca las nuevas estructuras previstas en el sector sanitario o lleve a cabo las modificaciones presupuestarias necesarias para el cumplimiento de la norma.

2. La petición de dictamen no cuestiona específicamente ningún precepto del Decreto-ley 5/2013, de 22 de octubre, sino que centra la motivación de las dudas sobre la estatutariedad de la citada disposición en el uso del presupuesto habilitante realizado por el Gobierno en cuanto a los aspectos formales (art. 64.1 EAC). Concretamente, las razones esgrimidas pueden



resumirse como sigue. En primer lugar, los solicitantes «constatan serias dudas sobre la utilización de este instrumento, cuando la normalización de la situación hubiera exigido la aprobación de un proyecto de ley». En segundo lugar, «la aprobación de este Decreto supone una serie de cambios legislativos» que privan a los parlamentarios y a sus grupos del derecho fundamental al examen, debate y enmienda del texto legislativo. Y, finalmente, argumentan que «el déficit económico y la reducción del gasto ya no son fenómenos de "dos días"», de manera que no «es creíble que el legislador todavía se ampare en motivos de crisis económica para justificar la adopción de instrumentos que justifican la imprimación de procesos de celeridad que los plazos de tramitación parlamentaria no garantizan». Por tanto, el objeto de nuestro Dictamen queda delimitado al examen del cumplimiento de la exigencia de una necesidad extraordinaria y urgente que justifique la aprobación del Decreto-ley 5/2013 por parte del Gobierno.

3. Tras describir los términos de la solicitud de origen parlamentario, y una vez determinado el objeto del Dictamen, en el fundamento jurídico segundo expondremos el canon de estatutariedad respecto de los límites formales que debería observar el Decreto-ley 5/2013 con el fin de poder adecuarse a lo dispuesto en el artículo 64.1 EAC, y en el fundamento jurídico tercero se proyectará este canon sobre la citada norma, analizando de forma exhaustiva las razones alegadas en su exposición de motivos y en la documentación del Gobierno que se acompaña para justificar la utilización de este instrumento normativo excepcional.

***Segundo. El canon de estatutariedad según el artículo 64.1 del Estatuto del presupuesto habilitante***

1. La institución normativa del decreto-ley es un instrumento de carácter extraordinario de que dispone el Gobierno que inicialmente sustrae el objeto

de la disposición al ejercicio de la potestad legislativa del Parlamento. Por esta razón, su uso por parte del ejecutivo debe ser siempre entendido de manera restrictiva y, en este sentido, debe respetar los límites formales y materiales que se contienen en el artículo 64.1 EAC. Con respecto al análisis del requisito formal consistente en determinar si está justificada la concurrencia de un caso «[...] de una necesidad extraordinaria y urgente», deberemos centrar la atención en la jurisprudencia constitucional sobre el mismo requisito que exige el artículo 86.1 CE respecto de los decretos-leyes que aprueba el Gobierno del Estado. Ahora bien, tal como expusimos en el Dictamen 7/2010, de 22 de abril «[...] no debemos aplicar necesaria ni miméticamente esta jurisprudencia, dado que habrá que tener en cuenta los matices que deriven de nuestra singularidad institucional» (FJ 3). Por esta razón, tomaremos como referente el parámetro que nos ofrece la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 86.1 CE, en la medida en que nos permita interpretar el alcance del artículo 64.1 EAC.

Una manifestación de esta singularidad es la naturaleza unicameral del Parlamento de Cataluña, que permite la aprobación de los proyectos de ley que presente el Gobierno en un plazo más corto que el que exige el *iter* legislativo ordinario de un parlamento bicameral como son las Cortes Generales (art. 90 CE). Dada esta circunstancia, es necesario tener en cuenta que, igual que en el Parlamento del Estado, este plazo puede ser, incluso, acortado a la mitad si la Mesa acuerda la tramitación por el procedimiento de urgencia «[...] si se solicita por parte del Gobierno, de tres grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados» (art. 96, apdos. 1 a 3, del Reglamento del Parlamento de Cataluña, RPC); o, aún más, también procede retener que, en determinados casos, el plazo de aprobación puede ser todavía más reducido, incluso si lo acuerda la Mesa del Parlamento (art. 96.4 RPC). Por otro lado, «[...] si la naturaleza del proyecto lo aconseja o si la simplicidad de la formulación lo permite» y lo acuerda el Pleno del Parlamento «a propuesta del Gobierno, de la Mesa del Parlamento, oída la

Junta de Portavoces o a iniciativa de esta», el texto presentado por el Gobierno puede ser tramitado directamente mediante el procedimiento de lectura única (art. 126.1 RPC).

Otra expresión de la citada singularidad es que el ejercicio de nuestra función consultiva sobre los decretos-leyes aprobados por el Gobierno comporta, que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.4 de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consell de Garanties Estatutàries «[...] el procedimiento para el debate y votación sobre la convalidación o derogación del decreto-ley queda suspendido, reanudándose cuando el Consejo de Garantías emite el dictamen [...]». Por tanto, resulta obvio que una consecuencia especialmente relevante de la especificidad institucional de nuestra posición consultiva es que el Consell no puede conocer antes de emitir su opinión el contenido del debate parlamentario sobre su convalidación, lo cual limita nuestro examen al preámbulo y a la memoria del proyecto.

2. El Tribunal Constitucional ha establecido desde su primera jurisprudencia una consolidada doctrina sobre la interpretación del presupuesto habilitante (STC 29/1982, de 31 de mayo), en la que ha afirmado que su apreciación corresponde, con un razonable margen de discrecionalidad, al órgano gubernamental que tiene la competencia de la dirección política. Asimismo, ha subrayado que la relevancia del margen de decisión política se manifiesta de manera más patente en materias que forman parte del orden social y económico. En este sentido, cabe retener lo establecido, entre otras, por la Sentencia 68/2007, de 28 de marzo, en la que se afirmaba 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 el alcance que deba tener la necesidad que justificaría la concurrencia del presupuesto habilitante, la jurisdicción constitucional ha subrayado que no es necesario que se trate de necesidades extremas o absolutas: es suficiente que sean necesidades que se originen en las tareas concretas y habituales del Gobierno, en determinadas circunstancias. Así, afirma la STC 6/1983, de 4 de febrero, 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)

Ahora bien, a pesar de que el margen de apreciación que corresponde al Gobierno para justificar el presupuesto habilitante es una decisión que le corresponde como órgano de dirección política, y que la jurisprudencia constitucional ha sido muy deferente respecto de este margen de apreciación (STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3 y 4), debemos señalar que esta misma jurisprudencia también ha recordado que, en ningún caso, el Tribunal Constitucional queda desapoderado para controlar los aspectos formales de la decisión gubernamental. Así, sobre el alcance que debe tener el control jurisdiccional respecto de la concurrencia del presupuesto habilitante, el alto tribunal, sintetizando su doctrina, ha interpretado en la Sentencia 11/2002, de 17 de enero, 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)

En cuanto a la naturaleza extraordinaria de la necesidad, que prescribe el artículo 64.1 EAC, y su definición por los órganos políticos, cabe mencionar también nuestro Dictamen 1/2012, de 10 de enero, donde, en una línea argumentativa similar, se interpretó que, respecto de disposiciones que se aprueban en circunstancias de especial coyuntura económica que requieren una acción normativa urgente, será necesario que estas «[...] hayan sido debidamente —es decir, suficientemente— expuestas y justificadas en el texto de la norma» (FJ 2).

3. A pesar de la lógica bastante deferente con la decisión política del Gobierno que hemos mencionado, cabe hacer notar que un cierto punto de inflexión en esta línea interpretativa lo constituyó la STC 68/2007, relativa al Real decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección para el desempleo y mejora de la empleabilidad, donde el Tribunal consideró que el Gobierno no aportaba justificación alguna que permitiera apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante. Y no solo la citada resolución se pronunció en este sentido más exigente, sino que, en una línea parecida, debemos referirnos también a la STC 137/2011, de 14 de septiembre, relativa al Real decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en los sectores inmobiliario y de transportes, en que, después de repasar las numerosas disposiciones normativas aprobadas años atrás sobre la misma materia, el Tribunal no avaló la justificación de la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, recordando la evidencia de que la

disposición del Gobierno no respondía a una situación que se hubiera convertido en imprevisible. Concretamente, interpretó 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). Véase, igualmente, sobre esta cuestión, la STC 31/2011, de 17 de marzo (FJ 7).

En el mismo sentido, cabe mencionar también la STC 1/2012, de 13 de enero, en la que el Tribunal consideró que la transposición de unas directivas comunitarias «[...] por la mera razón de que hubiera transcurrido el plazo de transposición, sin mayores precisiones, no se adecuaría al presupuesto habilitante [...]», a pesar de la litispendencia ante del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de una demanda contra España por incumplimiento de esta transposición. Estas directivas tenían largos plazos de incorporación al derecho interno, por lo que el retraso en su cumplimiento no justificaba la utilización a última hora del decreto-ley. Los argumentos del Tribunal fueron los siguientes:

«[...] 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 este particular, tampoco podemos obviar que el Consell Consultiu ya había realizado un planteamiento más exigente respecto de la justificación que el Gobierno debe acreditar para la concurrencia del presupuesto habilitante, poniendo de relieve la conveniencia de realizar una interpretación restrictiva del canon de constitucionalidad que requiere el análisis de este presupuesto (por todos, DCC núm. 292, de 8 de abril de 2009, F II). Así,

sobre la necesidad urgente introdujo criterios interpretativos complementarios al incorporar el requisito de la imprevisibilidad, que, como acabamos de ver, también ha tenido en cuenta últimamente la jurisprudencia constitucional, considerando que es:

«[...] aquella situación en que se verifica una determinada condición fáctica que expresa la manifestación explícita y categórica de una exigencia social imprevista e imprevisible, de la que se deriva de forma inmediata y directa una norma obligatoria a la que el ordenamiento jurídico no se puede sustraer. Por otra parte, la urgente necesidad de proveer de norma reguladora una determinada situación fáctica debe identificarse y concretarse en el contenido de las disposiciones generales emanadas a este efecto (DCC 268, FJ II).»  
(DCC núm. 292, FJ II.2.A)

Para concluir esta síntesis de la doctrina constitucional y consultiva sobre los requisitos requeridos para justificar el presupuesto habilitante, es necesario añadir que, en relación con los decretos-leyes de contenido autoorganizativo, como el que es objeto de este Dictamen, el Tribunal Constitucional ha vuelto a insistir en las últimas sentencias en los criterios establecidos en su consolidada jurisprudencia, relativa al juicio de validez constitucional sobre el presupuesto habilitante (STC 39/2013, de 14 de febrero) y, específicamente, sobre los requisitos exigibles para acreditar la existencia de la necesaria relación de conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada. En cuanto a esta cuestión, ha recordado lo que ya viene interpretando desde la citada STC 29/1982 (FJ 3), subrayando la necesidad de analizar el contenido y estructura de la disposición con la que el Gobierno pretende afrontar la situación de extraordinaria y urgente necesidad:

«[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)

Pues bien, fijado el parámetro interpretativo que nos aporta la jurisprudencia constitucional y la doctrina consultiva expuesta, estamos en condiciones de abordar el análisis sobre la adecuación de la disposición aprobada por el Gobierno por la vía de urgencia a las exigencias derivadas del artículo 64.1 EAC.

***Tercero. El examen de la adecuación del Decreto-ley 5/2013, de 22 de octubre, a los requisitos del presupuesto habilitante del artículo 64.1 EAC***

1. En el preámbulo del Decreto-ley 5/2013, como hemos anunciado en el fundamento jurídico primero del Dictamen, el Gobierno justifica la aprobación de esta disposición, por el hecho de que «[...] vistas las circunstancias actuales, de crisis económica y presupuestaria de larga duración, conviene imprimir la máxima celeridad a los procesos de racionalización del sector público, puesto que la plena efectividad de las medidas que se recogen en este Decreto ley requieren la realización de una serie de actuaciones ineludibles posteriores a la aprobación de la norma». Y, asimismo, con el fin de justificar en estas circunstancias la concurrencia del presupuesto habilitante que le permite de manera extraordinaria aprobar una norma con rango de ley, el Gobierno argumenta que «[n]o tan sólo motivos de consolidación fiscal, sino también de correcta articulación en el tiempo de las medidas que se proponen en el Decreto ley hacen necesario disponer de una certeza en el tiempo para la entrada en vigor de la norma, y de un periodo mínimo preparatorio para la adopción de éstas que los plazos de tramitación parlamentaria no garantizan».



Por su parte, los diputados solicitantes del dictamen discrepan de esta motivación gubernamental porque entienden, como ya hemos referido antes, que el Decreto-ley 5/3013 no respeta lo dispuesto en el artículo 64.1 EAC en cuanto al presupuesto habilitante y, con relación a este particular, «[...] constatan serias dudas sobre la utilización de este instrumento cuando la normalización de la situación hubiera exigido la aprobación de un proyecto de ley que se hubiera tramitado por los canales comunes del procedimiento legislativo y no por los de convalidación de un decreto-ley».

2. De acuerdo con lo que hemos avanzado en el fundamento jurídico anterior cuando hemos concretado el canon interpretativo de referencia que deberemos utilizar, y atendiendo al contenido de la solicitud formulada, el alcance de nuestro Dictamen quedará limitado al examen de la adecuación del Decreto-ley 5/2013 a los requisitos formales del presupuesto habilitante prescritos en el artículo 64.1 EAC.

Un primer dato objetivo que debe tenerse en cuenta de inmediato es que, como el propio preámbulo reconoce, con relación al sector público de la salud, «[l]os compromisos del Gobierno en materia de racionalización y simplificación del sector público vinculado [...]» no han sido una circunstancia sobrevenida o inesperada sino que tienen su origen en «[...] la anterior legislatura y [...] tienen continuidad en la presente [...]».

En efecto, es así porque el Decreto-ley 5/2013, como hemos puesto de manifiesto en el fundamento jurídico primero, se inscribe en el marco de la iniciativa política que se formuló en diversos acuerdos del Gobierno de la Generalitat y que se ha concretado en diferentes disposiciones normativas destinadas a la racionalización de la Administración y la reducción del déficit público.

Concretamente, ya nos hemos referido al Acuerdo de Gobierno de 1 de junio de 2010, que aprobó el Plan de simplificación y racionalización de la estructura del sector público de la Generalitat, y ahora podemos citar también el Acuerdo de 3 de mayo de 2011, que aprobó el Plan de Gobierno 2011-2014, en el que entre los «10 grandes retos de país» justamente se incluyó, en el punto décimo, la mejora de la situación financiera de la Administración y la reducción del déficit. Y más concretamente, en el primer eje que desarrolló estos retos, que se refiere a «Economía y sectores productivos», se previeron medidas referidas a la «austeridad en la Administración pública. Reducción del déficit y endeudamiento».

Pocos meses después, la Ley 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras, en su artículo 59, relativo a la racionalización del número de entidades, prescribió una serie de medidas que el Gobierno debía impulsar para la «[...] racionalización, reducción y simplificación del número de las entidades que componen su sector público, especialmente el no administrativo [...]». E inmediatamente después, en los acuerdos de Gobierno de 2 de agosto de 2011, el Gobierno aprobó medidas de racionalización y simplificación de la estructura del sector público.

La concreción de los citados acuerdos se tradujo, entre otros aspectos, en la aprobación por el Parlamento de diversas leyes: fue el caso, por ejemplo, de la Ley 10/2011, de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa, que, como se estableció en su preámbulo, fue abordada «[...] desde una doble perspectiva: administrativa y normativa. La primera comprende todas las modificaciones legales cuya finalidad última es la reducción efectiva de trámites innecesarios y la simplificación de los procedimientos considerados en conjunto». Por su parte, «la simplificación de carácter normativo contiene [...] las reformas legislativas que responden a la necesidad de adaptar el ordenamiento jurídico a las finalidades perseguidas, y la integración de las iniciativas legislativas que consisten en

modificaciones puntuales del articulado de distintas leyes [...]». Y también, con la misma finalidad, cabe citar la Ley 11/2011, de 29 de diciembre, de reestructuración del sector público para agilizar la actividad administrativa, en cuyo preámbulo se reconocía que «[e]n coherencia con la voluntad expresada en el Plan de gobierno 2011-2014, es necesaria una administración pública que responda con más eficacia y agilidad a las necesidades y los requerimientos de ciudadanos y empresas [...]».

Por lo tanto, parece evidente que las medidas de racionalización y simplificación de la estructura del sector público de la Generalitat de Catalunya, operadas a través del Decreto-ley 5/2013, no constituyen la adopción por parte del Gobierno de una primera medida dirigida a esta finalidad, sino que la situación que ahora se pretende afrontar ya había sido apreciada y manifestada con anterioridad a través de una ley formal. Y como ya se ha puesto antes de relieve, todo ello se produjo en el contexto de un Plan de Gobierno que se había aprobado en la legislatura anterior y que ha proseguido en la actual por un periodo que todavía no ha finalizado, como es el de 2011-2014.

Dicho de otro modo, constatamos que no concurre en el Decreto-ley 5/2013 una de las notas definitorias del cumplimiento de los requisitos del presupuesto habilitante, como es la naturaleza imprevisible de la situación fáctica, que obliga al Gobierno a responder con inmediatez mediante una norma dotada con rango de ley. Porque, en efecto, teniendo en cuenta los antecedentes normativos que le han precedido, el Gobierno ya había afrontado con anterioridad, y en más de una ocasión, el proceso de simplificación y racionalización administrativa. Sobre esta circunstancia, y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional expuesta en el fundamento jurídico anterior, debemos retomar la STC 137/2011, en la que de forma implícita ya aparece el criterio de la imprevisibilidad de la situación, cuando declaró la vulneración del artículo 86.1 CE cometida por la regulación de una

situación por un precepto de un decreto-ley 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 mismo sentido, cabe recuperar también el criterio adoptado por este Consell en su Dictamen 7/2010, de 22 de abril, que recoge la doctrina basada en un escrutinio más exigente sobre la justificación del presupuesto habilitante, expresada en su momento por el Consell Consultiu, sobre el requisito de la imprevisibilidad, que era definida como: «[...] aquella situación en que se verifica una determinada condición fáctica que expresa la manifestación explícita y categórica de una exigencia social imprevista e imprevisible, de la que se deriva de forma inmediata y directa una norma obligatoria [...] (DCC núm. 268, F II y, en el mismo sentido, DCC núm. 292, F II)» (FJ 3).

No obstante lo anterior, de acuerdo con la misma jurisprudencia constitucional, debemos ponderar el alcance de este criterio de la «imprevisibilidad», en la medida en que decae en el caso de que concurra real y efectivamente la situación de excepcionalidad, ya 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 enero, FJ 6; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8). Por tanto, procede que nos pronunciemos sobre si estas circunstancias se producen en este caso.

En este sentido, y sin abandonar aún este último aspecto temporal que presenta el Decreto-ley 5/2013, conviene prestar atención a la justificación de la urgencia expuesta por el Gobierno, pero no en el preámbulo de la disposición objeto de dictamen, en el que no figura manifestación alguna respecto de esta cuestión, sino en la Memoria general presentada que acompaña al Proyecto de decreto-ley, de acuerdo con las prescripciones del

artículo 38 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y el Gobierno. En este documento administrativo, sobre el que necesariamente también debemos centrar nuestro interés para examinar la concurrencia de los requisitos formales del presupuesto habilitante del artículo 64.1 EAC, como argumento justificativo del Decreto-ley 5/2013 se afirma lo siguiente: «En este sentido, no tan solo la urgencia que se deriva de la necesaria adopción de las medidas de racionalización y simplificación del sector público, sino también la consideración de que el horizonte temporal de 31 de diciembre de 2013 como momento en que estas medidas, como muy tarde, deberán desplegar su eficacia, justifican la utilización del decreto-ley».

Pues bien, comprobamos que no se realiza mención alguna en el preámbulo del Decreto-ley 5/2013 a una fecha preclusiva que justifique la urgencia de la medida; pero, en todo caso, la incoherencia también se manifiesta en la determinación de la propia fecha, dado que el Plan de Gobierno relativo a las medidas de racionalización y simplificación de la estructura del sector público, como se ha expresado antes, es hasta el 2014. La falta de justificación de la medida se traduce en la ausencia de una argumentación dotada de la suficiente concreción, no solo sobre el proceso que conduce a la supresión de organismos, la creación de nuevos o la extinción de la personalidad jurídica de diversas entidades, sino también respecto de las consecuencias que sobre el ahorro en medios personales y materiales pueda comportar este proceso. Lo reiteramos: ni el preámbulo del Decreto-ley 5/2013 ni la Memoria que recoge la documentación relativa al proyecto de disposición aportan la necesaria argumentación y los datos que permitan avalar la existencia de una situación extraordinaria.

Por tanto, siendo así y por las razones hasta ahora expuestas, interpretamos que el establecimiento del citado horizonte temporal de 31 de diciembre de 2013 no está suficientemente justificado, al menos desde la óptica de la

exigencia del requisito estatutario, en el sentido de que realmente se dé un «caso de una necesidad extraordinaria [...]» (art. 64.1 EAC) que legitime la adopción de una medida extraordinaria que, como siempre, debe ser la regulación de una materia mediante decreto-ley.

3. Una vez descartado que el Decreto-ley 5/2013 responda a una situación social imprevista como una manifestación del carácter extraordinario del decreto-ley, procedemos ahora a examinar otros argumentos que, a criterio del Gobierno, han justificado su aprobación. Uno de ellos es el relativo al hecho de que, atendiendo a «[...] las circunstancias actuales, de crisis económica y presupuestaria de larga duración, conviene imprimir la máxima celeridad a los procesos de racionalización del sector público». Como hemos señalado anteriormente, los diputados solicitantes también rehúsan esta justificación.

El presupuesto habilitante fundamentado en un «caso de una necesidad extraordinaria y urgente [...]» (art. 64.1 EAC) es un concepto que, aunque sea jurídicamente indeterminado, la doctrina y la jurisprudencia constitucional más consolidada han reiterado que no puede convertirse en una especie de cláusula abierta que impida limitar la capacidad de decisión del Gobierno. Ciertamente, nuestra doctrina consultiva, recogiendo en este sentido la que estableció la jurisprudencia constitucional, ha subrayado el peso que debe atribuirse al juicio puramente político, lo cual podría avalar un elevado grado de deferencia hacia el margen de decisión que corresponde al Gobierno (véanse, entre otros, los DCGE 7/2010, de 22 de abril, FJ 3; 5/2012, de 3 de abril, FJ 2, y 14/2013, de 15 de octubre, FJ 3).

Ahora bien, debemos precisar que la consecuencia sobre el poder de decisión del Gobierno no llega a una conclusión tan favorable para el ejecutivo. Ni cuando el decreto-ley se proyecta sobre materias de naturaleza económica y social, donde ciertamente la jurisprudencia constitucional se ha mostrado

más laxa respecto del razonable margen de discrecionalidad que corresponde a los órganos políticos (STC 29/1982, de 31 de mayo, entre otras, o la más reciente STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 12), el órgano ejecutivo no deja de estar sujeto a control jurisdiccional o, como en este caso, al control consultivo por parte de este Consell. Por tanto, también en estos casos el Gobierno debe justificar la medida adoptada, aunque disfrute de un margen mayor de apreciación sobre su oportunidad. Porque, en cualquier caso, como lo interpreta la STC 11/2002, de 17 de enero, recogiendo la doctrina que ya había fijado anteriormente en la STC 182/1997 sobre las obligaciones que corresponden a los órganos políticos: «[...] "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 requisito consistente en justificar de forma explícita y razonada la concurrencia del presupuesto habilitante es una exigencia que no puede decaer en ningún caso. Y, obviamente, también debe producirse en situaciones de crisis económica, como la que de forma prolongada afecta actualmente al sistema económico global y, específicamente, a los estados de la zona euro, ámbito del que forma parte la economía catalana. Con relación a la proliferación del uso del instrumento normativo del decreto-ley en los actuales periodos de crisis, este Consell, en su Dictamen 11/2012, de 22 de agosto, ha alertado sobre los riesgos que pueden derivarse de un uso abusivo:

«[...] es evidente que la situación de crisis económica es excepcional, pero la toma de decisiones gubernativas, de manera continuada, con rango de ley sin debatir cada una de las medidas aprobadas en el Parlamento no deja de ser preocupante desde la perspectiva constitucional, por mucho que se prevea una sesión de convalidación parlamentaria.» (FJ 5.1)

En este sentido, siguiendo el parámetro expuesto en el fundamento jurídico anterior, no atender a los límites fijados por el Estatuto en el uso del decreto-ley, con la excusa de la urgencia normativa, no deja de ser una vulneración del precepto estatutario, más allá del hecho de que, por razones coyunturales, pueda parecer conveniente tomar una decisión normativa por la vía de urgencia (STC 1/2012, FJ 9).

Específicamente, sobre la invocación de la situación de crisis económica como motivo para recurrir a la legislación material de urgencia, seguidamente nuestro Dictamen interpretó que:

«La crisis económica no puede ser un argumento para cambiar la distribución de tareas entre los poderes constituidos, lo cual altera el sistema de fuentes constitucionalmente establecido [...].» (FJ 5.1)

Pues bien, con estos antecedentes, procedemos a examinar si la justificación utilizada por el Gobierno en el preámbulo del Decreto-ley 5/2013, basada en las circunstancias actuales de crisis económica, es explícita y razonada. Con esta finalidad, y ante la manifiesta falta de justificación, debemos recurrir al examen de la Memoria general integrada en el expediente de elaboración de la citada disposición, que fue emitida en fecha 10 de octubre de 2013 por la Secretaría General del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales.

En el apartado I de la Memoria, en el que se expone el «Marco normativo en que se inscribe el Decreto-ley», se afirma de forma genérica que la conveniencia de utilizar la vía de la legislación gubernamental de urgencia responde a «[...] la necesidad de racionalizar el sector público para optimizar su eficacia y eficiencia, pero al mismo tiempo viene condicionada por la situación financiera actual de las finanzas públicas, por la necesidad de contener el gasto de las estructuras administrativas, con el fin de no



perjudicar a las políticas que afectan más directamente a la ciudadanía». Pero la concreción de esta argumentación no va mucho más lejos en la determinación de cuáles son las razones más específicas de orden económico o financiero que pueden permitir acreditar la decisión del Gobierno de recurrir a la vía del decreto-ley, para afrontar, en esta ocasión, las medidas de racionalización y simplificación de la estructura del sector público.

Porque, en efecto, en el apartado III de la Memoria, relativo al «Informe de impacto presupuestario», se afirma expresamente que «no se estima que la propuesta tenga impacto presupuestario alguno, al no implicar repercusión negativa en los recursos personales ni materiales, ni en los presupuestos de la Generalitat o en sus fuentes o procedimientos de financiación». Y seguidamente se añaden de forma categórica una serie de consideraciones de carácter apodíctico, pero sin dato alguno que permita acreditar que la aprobación del Decreto-ley 5/2013 no comporta ningún gasto para la Generalitat. Se trata de una justificación muy genérica sobre la incidencia presupuestaria de su contenido que, si no hubiera sido así, seguramente habría podido utilizarse para justificar también el ahorro que eventualmente pueda comportar este proceso de racionalización y simplificación administrativa realizado en los ámbitos referidos a los sectores públicos relativos a Territorio y Sostenibilidad, Salud e Inspección de Trabajo. Sin embargo, del examen de la documentación contenida en la Memoria debemos concluir que no ha sido así. Más allá de referirse a la prolongada crisis económica, el Gobierno no explicita nada sobre este futuro ahorro económico.

Más concretamente, sobre este aspecto y por lo que interesa a este Dictamen, el Informe de impacto presupuestario se limita a afirmar sin más argumentaciones que la supresión de la entidad de derecho público Aeropuertos de Cataluña, creada por la Ley 14/2009, de 22 de julio, de aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras aeroportuarias, no tiene

incidencia alguna en los presupuestos de la Generalitat, porque además este ente no ha llegado a constituirse nunca formalmente. Idéntica circunstancia afecta a la Agencia Catalana de la Inspección de Trabajo, creada por la Ley 11/2010, de 19 de mayo.

Asimismo, se afirma sin más datos que la supresión del Instituto Cartográfico de Cataluña (ICC) y del Instituto Geológico de Cataluña (IGC) «[...] no tendrá efectos significativos para la realidad social y económica [...]». Tampoco tendrán impacto económico la supresión de los gobiernos territoriales de salud, que fueron constituidos en ejecución del Decreto 38/2006, de 14 de marzo, por el que se regula la creación de gobiernos territoriales de salud, puesto que ya carecían de presupuesto.

Sin embargo, además del Informe sobre impacto presupuestario que figura en la Memoria general a la que hemos hecho mención hasta aquí, también debemos prestar atención a los tres informes sobre lo que entonces era el Anteproyecto de decreto-ley de medidas de racionalización y simplificación del sector público, emitidos por la Secretaría de Administración y Función Pública del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales. Los tres tratan sobre el contenido de las propuestas presentadas, respectivamente, por el Departamento de Salud y por el Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Y en todos ellos se emite un informe favorable; pero en las consideraciones que adicionalmente contienen a modo de recomendaciones, se concluye con una fórmula común del siguiente cariz: «[...] siempre que se disponga de dotación presupuestaria para hacer frente a su aplicación o bien se disponga de autorización del órgano competente». Pues bien, de estas conclusiones de los informes sectoriales parece deducirse que la aplicación del Decreto-ley 5/2013 debería comportar una incidencia presupuestaria de un alcance que se desconoce pero que, sin embargo, el Informe de impacto presupuestario anteriormente citado descarta de forma casi tajante.

Realizadas las consideraciones anteriores, debemos subrayar, pues, que, más allá de afirmaciones genéricas, la documentación del expediente examinada no aporta datos objetivos sobre el mínimo imprescindible para acreditar una reducción efectiva del gasto y una previsión de ahorro en el sector público que contribuyan a paliar la «crisis económica y presupuestaria de larga duración» a la que se refiere, como hemos visto, la exposición de motivos del Decreto-ley, objeto de dictamen.

Por tanto, esta manifiesta incoherencia contenida en la Memoria general, además de la notoria insuficiencia de la justificación aportada, tanto del gasto como, sobre todo, del ahorro que pueda comportar la aplicación del Decreto-ley en su integridad, ponen de manifiesto que, en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional (véanse, por todas, las STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3, y 11/2002, FJ 4), la definición que el Gobierno ha realizado —bajo la justificación genérica de la prolongada crisis económica— de la necesidad urgente y extraordinaria de la situación no ha sido ni explícita ni razonada.

4. Por otro lado, complementariamente, de acuerdo con la misma jurisprudencia que acabamos de recordar, la consecuencia del incumplimiento de este último requisito comporta que tampoco se cumpla otro que también prescribe el Tribunal Constitucional y que se concreta en la preceptiva existencia de «[...] 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 3)» (STC 11/2002, FJ 4).

Efectivamente, siguiendo el criterio que la jurisprudencia constitucional ha utilizado para definir la conexión de sentido, que remite a la necesidad de examinar el contenido y estructura de la disposición aprobada por el Gobierno, constatamos que, si bien el contenido del Decreto-ley 5/2013 podría tener una cierta relación con la situación que se trata de afrontar, la falta de justificación de la ausencia de gasto como también del ahorro que pueda generar desacredita la conexión de sentido respecto de todo su contenido, un requisito exigido por la jurisprudencia constitucional. En efecto, en la documentación aportada no se argumenta nada en términos objetivos, más allá de consideraciones generales relativas a la crisis económica y a la reiterada necesidad de racionalizar y simplificar el sector público, que permita justificar la contención del gasto en un plazo razonable y previsible y la finalidad de alcanzar un ahorro en el futuro más inmediato.

La falta de conexión de sentido entre la urgencia y el contenido específico del Decreto-ley 5/2013 también se pone de manifiesto en la ausencia de justificación del proceso realizado de reordenación del sector público. Como afirmábamos en nuestro Dictamen 1/2012, «la urgencia se vincula a la imposibilidad de implementar el contenido de la regulación o, en otras palabras, de alcanzar la finalidad deseada o buscada, mediante el procedimiento parlamentario común [...]». Pues bien, el cumplimiento de este requisito está ausente en la decisión de suprimir o refundir órganos, así como de extinguir la personalidad jurídica de determinadas entidades. Es el caso, según se constata en la propia Memoria, de Aeropuertos de Cataluña (art. 1) y la Agencia Catalana de la Inspección de Trabajo (art. 3), que son formalmente suprimidas cuando materialmente todavía no habían llegado a existir; o de la extinción de la personalidad jurídica de otras entidades, como los gobiernos territoriales de salud (art. 4) o la Agencia de Salud Pública de Cataluña (art. 5) y sus respectivas funciones, que pasan a los departamentos respectivos; o la unificación del Instituto Cartográfico de Cataluña y el Instituto Geológico de Cataluña en un nuevo ente público, el Instituto

Cartográfico y Geológico de Cataluña, que los agrupa (art. 2), entre otros ejemplos que se derivan del contenido del Decreto-ley 5/2013. En ninguno de estos casos se argumentan de manera suficiente las razones que obligan a excluir el procedimiento legislativo para su aprobación.

En más, cabe subrayar que la plena aplicación de las previsiones de esta disposición se difiere en un periodo de tiempo que no es precisamente breve: por ejemplo, ocho meses a contar desde la entrada en vigor de este Decreto-ley para aprobar los estatutos del nuevo Instituto Cartográfico y Geológico de Cataluña (disposición final segunda); seis meses para establecer la estructura del Departamento de Salud, con el fin de integrar los objetivos y funciones de la Agencia de Salud Pública de Cataluña (disposición final tercera); o seis meses para establecer la estructura del Departamento de Salud, e incorporar los objetivos y funciones del Instituto Catalán de Evaluaciones Médicas y Sanitarias (disposición final cuarta). Estas circunstancias relativas a la aplicación de las previsiones materiales del Decreto-ley 5/2013 contrastan con una de las características definitorias de la legislación material de urgencia puesta a disposición del Gobierno por el artículo 64.1 EAC y que la jurisprudencia constitucional ha reiterado desde sus inicios, cuando interpreta que la legitimidad constitucional del decreto-ley exige hacer frente a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales a través de «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 febrero, FJ 5). El contenido de las disposiciones finales, segunda, tercera y cuarta, no responde a las exigencias derivadas de la jurisprudencia constitucional, que reclaman una respuesta normativa inmediata.

5. Finalmente, y tras rechazar primero que el Decreto-ley 5/2013 responda a una situación social extraordinaria, de argumentar también que la definición que el Gobierno ha realizado de la situación de necesidad extraordinaria y

urgente no ha sido ni explícita ni razonada y, además, de constatar que tampoco cumple el requisito de la conexión de sentido entre la situación del presupuesto habilitante y las medidas previstas en la citada disposición, estamos en condiciones de afirmar que el Gobierno no ha justificado el cumplimiento del requisito formal del presupuesto habilitante que legitima la validez estatutaria del uso del decreto-ley ex artículo 64.1 EAC.

En consecuencia, el Decreto-ley 5/2013 vulnera el artículo 64.1 del Estatuto en la medida en que no justifica la existencia de una situación de necesidad extraordinaria y urgente.

Vistos los razonamientos contenidos en los fundamentos jurídicos precedentes, formulamos la siguiente

## CONCLUSIÓN

**Única.** El Decreto-ley 5/2013, de 22 de octubre, de medidas de racionalización y simplificación de la estructura del sector público de la Generalitat de Catalunya vulnera el artículo 64.1 del Estatuto de autonomía por incumplimiento del requisito de la necesidad extraordinaria y urgente.  
*Adoptada por unanimidad.*

Este es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el Palau Centelles en la fecha indicada en el encabezamiento.