

**Acorda:**

1. Aprovar el Pacte Nacional pels Drets de les Persones amb Discapacitat, que consta com a annex d'aquest Acord.
2. Traslladar aquest Acord i el Pacte Nacional pels Drets de les Persones amb Discapacitat al Parlament de Catalunya, perquè en tingui coneixement.
3. Encarregar al Consell de la Discapacitat de Catalunya (CODISCAT) la governança del Pacte Nacional pels Drets de les Persones amb Discapacitat, amb el suport tècnic d'un programa temporal que ha de dur a terme l'impuls, la coordinació i la comunicació entre els departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i la resta d'actors, per executar les actuacions que recull el Pacte.
4. Publicar aquest Acord al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, tret de l'annex, que es pot consultar al web [https://dretssocials.gencat.cat/ca/ambits\\_tematics/persones\\_amb\\_discapacitat/plans\\_dactuacio/](https://dretssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematics/persones_amb_discapacitat/plans_dactuacio/).

Barcelona, 1 d'abril de 2025

Javier Villamayor Caamaño, secretari del Govern

*N. de la r.: La documentació esmentada pot ésser consultada a l'Arxiu del Parlament.*

---

4.75. Dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries

**Decret llei 5/2025, de 25 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria fiscal, de despeses de personal i altres d'administratives**

203-00011/15

DICTAMEN DEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

Reg. 35090 / Coneixement: Mesa del Parlament, 22.04.2025

**A la Mesa del Parlament**

Senyor,

D'acord amb l'article 22.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, us trameto, adjunta, una còpia del Dictamen 2/2025, d'aquest Consell, emès el 16 d'abril de 2025, en relació amb el Decret llei 5/2025, de 25 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria fiscal, de despeses de personal i altres d'administratives.

Atentament,

17 d'abril de 2025

Joan Vintró Castells, president

**Dictamen 2/2025, de 16 d'abril, sobre el Decret llei 5/2025, de 25 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria fiscal, de despeses de personal i altres d'administratives**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Vintró Castells, de la vicepresidenta Maria Jesús Larios Paterna, de la consellera secretària Margarida Gil Domènech, del conseller Enoch Albertí Rovira, de les conselleres Mercè Barceló Serramalera, Montserrat Rosell Martí i Eva Pons Parera i dels consellers Francesc Esteve Balagué i Eduard Roig Molés, ha acordat emetre el següent

**Dictamen**

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari de Junts, respecte del Decret llei 5/2025, de 25 de març, pel

qual s'adopten mesures urgents en matèria fiscal, de despeses de personal i altres d'administratives (DOGC 9379, de 26 de març de 2025).

#### **Antecedents**

1. El dia 1 d'abril de 2025 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta primera del Parlament, de la mateixa data (Reg. núm. E2025000093), en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament, d'1 d'abril, pel qual, de conformitat amb l'article 27.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen, segons el que preveuen els articles 16.1.c i 23.c LCGE, sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Decret llei 5/2025, de 25 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria fiscal, de despeses de personal i altres d'administratives, presentada el dia 31 de març de 2025, per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Junts (Reg. Parlament núm. 31839). La documentació tramesa pel Parlament adjuntava l'expedient d'elaboració del Decret llei, que contenia, a més del text del Decret llei aprovat pel Govern, un Informe de la Direcció General de Pressupostos, un Informe jurídic de l'Assessoria Jurídica i un Informe justificatiu sobre la necessitat i oportunitat del projecte de Decret llei de la Secretaria General, tots del Departament d'Economia i Finances.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 4 d'abril de 2025, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va acordar realitzar una ponència conjunta del conseller senyor Francesc Esteve i la consellera senyora Mercè Barceló.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartats 4 i 5, i de l'article 35 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se als sol·licitants, a tots els grups parlamentaris i també al Govern a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 7 d'abril de 2025 es va rebre en el Registre del Consell un escrit de la directora general de Relacions Institucionals i amb el Parlament, que adjuntava com a documentació complementària un Informe emès en la mateixa data pel secretari general del Departament d'Economia i Finances (Reg. núm. E2025000100).

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 16 d'abril de 2025 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 27.3 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

#### **Fonaments jurídics**

##### **Primer. L'objecte del dictamen**

Tal com s'acaba d'exposar, més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Junts, a l'empara dels articles 23.c i 27.1 LCGE, han sol·licitat dictamen al Consell respecte del Decret llei 5/2025, de 25 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria fiscal, de despeses de personal i altres d'administratives, sotmès a la validació del Parlament (en endavant, Decret llei 5/2025, Decret llei o DL 5/2025, indistintament).

Per tal de precisar l'objecte del nostre pronunciament, exposarem, de primer, les raons que, segons el mateix Decret llei 5/2025, justifiquen la seva adopció, així com també, molt sintèticament, l'estructura de la norma i el contingut de les mesures que contenen els seus preceptes. En segon lloc, donarem compte dels dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que el Decret llei suscita als peticionaris i els motius en

què els fonamenten. I, a l'últim, indicarem quina serà l'estructura del Dictamen a fi i efecte de respondre de manera adequada a les qüestions precedents.

1. El Decret llei 5/2025, tal com la seva mateixa rúbrica indica, inclou tres grans tipus de mesures a les quals dedica els títols corresponents: les mesures urgents en matèria fiscal (títols 1 i 2), les mesures en matèria de despeses de personal (títol 3) i altres mesures administratives (títol 4). Sens perjudici que posteriorment aprofundirem en la finalitat i la justificació de les mesures concretes, l'exposició de motius del Decret llei indica que la norma respon principalment a «dues necessitats imperatives de la societat catalana». En primer lloc, la dificultat d'accés a un dret bàsic com és el de l'habitatge atesa la situació actual de manca d'habitatge protegit i la necessitat de finançament sostenible. I, en segon lloc, la protecció de les víctimes de violència masclista, especialment per tal de facilitar-los l'accés a l'habitatge introduint-hi deduccions fiscals, atès que «[g]arantir un habitatge segur i accessible és fonamental per proporcionar a aquestes persones que sovint es troben en situacions de vulnerabilitat extrema, un entorn estable on puguin reconstruir les seves vides i recuperar la seva autonomia» (par. 5).

Seguidament, indica també que és essencial i urgent, en un context de contínua evolució econòmica i social, «adoptar mesures en l'àmbit fiscal per donar resposta a les noves realitats econòmiques i socials, amb l'objectiu de fomentar la recuperació econòmica, impulsar la competitivitat i assegurar una distribució justa de la càrrega tributària» (par. 13) de manera que, davant d'aquest context, es fa necessari «adoptar un seguit de mesures per articular la resposta de política econòmica més urgent en matèria tributària» (par. 14).

Particularment, fa èmfasi en el fet que «[e]s considera urgent garantir l'equiparació de les deduccions per acolliment familiar amb les de naixement i adopció perquè les famílies que acullen menors rebin el mateix suport fiscal que les famílies que tenen fills biològics o n'adopten. Això és important per assegurar a Catalunya que totes les formes de creació de família rebin un tractament just i igualitari, i es fomenta l'acolliment familiar com una opció viable per a la cura de menors en situació de vulnerabilitat» (par. 20).

Igualment, l'exposició de motius fa esment que «[l]a manca d'aprovació dels pressupostos per al 2025 crea una situació de pròrroga pressupostària que afecta la capacitat del Govern per finançar adequadament els serveis públics essencials» (par. 39) i afegeix la necessitat, segons la doctrina del Tribunal Constitucional, que les mesures que no tenen una relació directa amb aquesta qüestió «ha[n] de justificar-se [...] de manera pròpia i específica». En aquest context, continua, «les mesures que s'inclouen en el títol 3 del decret llei [...] responen a necessitats urgents i específiques que no poden esperar el procés legislatiu ordinari» (par. 40).

En darrer terme, i en referència a una de les mesures del títol 4 (art. 12, relatiu a la societat Energies Renovables Públiques de Catalunya, SAU), l'exposició de motius menciona també el context actual de transició energètica i compromís amb la sostenibilitat i la necessitat d'assolir l'objectiu de «promoure un model energètic més net i eficient» (par. 46).

2. El Decret llei s'estructura en quatre títols, que contenen dotze articles, que, a més d'incorporar regulació pròpia, afecten dues lleis, tres textos refosos i el llibre sisè del Codi tributari de Catalunya, aprovats per sengles decrets legislatius; una disposició transitòria; una de derogatòria; dues disposicions finals, i un annex.

A continuació, efectuarem una síntesi de les principals mesures introduïdes pel Decret llei 5/2025 i ho farem, seguint l'estructura mateixa de la norma, a través del contingut dels preceptes que comprèn.

A) El títol 1 DL 5/2025, relatiu a les mesures en matèria fiscal sobre modificacions en l'àmbit dels tributs propis, es divideix en dos capítols, que inclouen un sol article cadascun.

El primer capítol, rubricat «Impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica», conté l'article 1, que modifica, amb efectes de l'1 de gener de 2025, l'article 46.2.b de la Llei 16/2017 de l'1 d'agost, del canvi climàtic per tal d'establir la no subjecció a l'impost esmentat de tots els vehicles en situació de baixa temporal i no només per causa de robatori com la regulació precedent.

El segon capítol, relatiu al cànon de l'aigua, està integrat per l'article 2 que, en els setze apartats de què consta, modifica diversos preceptes del text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2003, de 4 de novembre, amb relació als tributs que recauen en el cicle de l'aigua (en endavant, TRLA), duent a terme variacions en la configuració d'aquest tribut.

En aquest sentit, l'apartat 1 aclareix, dins de les definicions, la de l'ús de l'aigua (modificació de l'art. 2.14.c TRLA). L'apartat 2 eximeix les comunitats de regants de l'obligació d'aportar un aval previ a l'inici de les obres relatives a projectes per millorar l'eficiència hídrica, l'estalvi energètic i la reutilització d'aigües sempre que compleixin determinats requisits econòmics i de compromís dels usuaris (modificació de l'art. 49.2 TRLA). L'apartat 3, a més d'una petita correcció lingüística, es refereix a l'exempció de responsabilitat de les entitats subministradores quan actuen com a substitutes del contribuent, disminuint l'import incobrat relatiu al cànon de l'aigua que dona lloc a aquesta exempció de 150 a 50 euros (modificació art. 66.3 TRLA).

L'apartat 4 del precitat article 2 regula la quota tributària del cànon de l'aigua partint del resultat d'una part fixa i d'una part variable, distingint entre els usos domèstics i industrials (addició d'un nou art. 66 *bis* TRLA). L'apartat 5, en consonància amb la nova previsió de l'article 66 *bis* TRLA i pel que fa als subjectes, elimina els mínims de facturació, entre d'altres, a persones usuàries domèstiques i industrials de 6 m<sup>3</sup> al mes, a més de fer una petita modificació lingüística d'adaptació de gènere i una reenumeració dels apartats del precepte (modificació de l'art. 67 TRLA). Els apartats 6, 7 i 8 es refereixen als tipus de gravamen aplicable als usos domèstics de l'aigua i, a més de correccions lingüístiques des de la perspectiva de gènere (els dos darrers), efectuen, respectivament, un increment del coeficient que s'aplica sobre el volum d'aigua corresponent al segon tram (apt. 6, que modifica l'art. 69.2.b TRLA); una variació de les condicions generals que han de complir els contribuents per beneficiar-se de la tarifa social, a més d'afegir-hi quatre nous col·lectius que hi poden optar (beneficiaris de l'ingrés mínim vital, persones que viuen en habitatges socials o que tenen ingressos inferiors als indicadors de renda de suficiència de Catalunya i les persones refugiades) (apt. 7, que modifica l'art. 69.8 TRLA), i una supressió de la bonificació addicional dels grans consumidors d'aigua per a reg (apt. 8, que modifica l'art. 69.9 TRLA).

Els apartats 9 i 10, relatius al tipus de gravamen general en els usos industrials i assimilables, agrícoles i ramaders, a més de modificacions lingüístiques d'adaptació de gènere, incrementen el coeficient relatiu a la reutilització directa d'aigües, que abans era zero (apt. 9, que modifica l'art. 71.5 TRLA), com també el coeficient relatiu als metres cúbics usats i no lliurats a terceres persones (apt. 10, que modifica l'art. 71.10.a TRLA).

L'apartat 11, en relació amb el tipus de gravamen específic per a usos industrials assimilables, agrícoles i ramaders, afegeix un coeficient sobre el tipus ordinari en els supòsits d'aigües abocades a xarxes de clavegueram, de col·lectors generals, de salmorres i emissaris (addició d'un nou apt. 6 a l'art. 72 TRLA), i l'apartat 12 augmenta el coeficient d'abocament al sistema (Kan), al qual queden afectats els abocaments anteriors quant al tipus de gravamen específic (modificació de l'art. 72 *bis*.7 TRLA). L'apartat 13 ajusta la quota tributària específica per als usos agrícoles o ramaders no exempts, de conformitat amb els canvis anteriors (modificació de l'art. 74 TRLA).

A l'últim, els apartats 14, 15 i 16 introdueixen disposicions d'addició en relació, respectivament, amb el tractament de dades personals contingudes en les declaracions

tributàries i les obligacions a què es troba sotmesa l'Agència Catalana de l'Aigua (apt. 14, que afegeix l'apt. 3 a la disp. add. vint-i-novena TRLA); el règim aplicable a entitats subministradores no professionals (apt. 15, que afegeix una nova disp. add. trenta-tresena al TRLA), i el règim de declaració i mètode per obtenir el valor en la determinació de les matèries oxidables (apt. 16, que afegeix una nova disp. trans. setzena al TRLA).

L'article 2 (apts. 5, 13, i 4, respectivament) s'ha de posar en relació amb *la disposició final* primera DL 5/2025, que estableix que les modificacions de l'article 67, l'article 74 i l'addició de l'article 66 *bis* TRLA entren en vigor l'1 de gener de 2026.

B) El títol 2 DL 5/2025, quant a les mesures en matèria fiscal sobre tributs cedits, es subdivideix en quatre capítols, que tenen un article cadascun.

a) El capítol I, relatiu a l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF), conté *l'article 3*, que modifica el llibre sisè del Codi tributari de Catalunya (en endavant, CTC, per referir-nos també al llibre sisè), aprovat pel Decret legislatiu 1/2024, de 12 de març, per introduir variacions en aquest impost amb efectes de l'1 de gener de 2025.

L'apartat 1 reforma l'escala autonòmica de l'impost, rebaixant-ne el tipus aplicable als trams més baixos i simplificant-la en tant que passa de tenir 9 trams a 8 (modificació art. 611-1 CTC). L'apartat 2 aprova la deducció per acolliment familiar de persones menors d'edat i n'equipara els imports de deducció amb els vigents per al naixement i l'adopció (modificació art. 612-1 CTC). L'apartat 3 actualitza la deducció per al lloguer de l'habitatge habitual per a determinats col·lectius (contribuents de 32 anys o menys, que passen a 35 anys o menys; aturats de 183 dies o més en l'exercici; persones amb grau de discapacitat igual o superior al 65%, i vidu o vídua de 65 anys o més), de manera que augmenta el topall de renda per poder-ne ser beneficiaris, incrementa l'import màxim de deducció i suprimeix el requisit que exigeix que les quantitats dedicades al lloguer excedeixin el 10% dels rendiments nets del contribuent (modificació art. 612-3 CTC).

L'apartat 4 introdueix una nova deducció per lloguer de l'habitatge habitual per part de víctimes de violència masclista (addició art. 612-11 CTC) i l'apartat 5, per inversió en societats cooperatives agràries i d'habitatge sota una sèrie de condicions i requisits (addició art. 612-12 CTC).

b) El capítol II, referent a l'impost sobre successions i donacions, està configurat per un únic *article 4*, que, en els seus 5 apartats, modifica també el llibre sisè del Codi tributari de Catalunya en l'àmbit de la reducció de l'impost.

Els apartats 1 i 2, en relació amb la reducció de l'impost per donació de diners als descendents per adquirir el seu primer habitatge habitual, amplia el termini de què disposa el donatari per adquirir l'habitatge, que passa de 3 a 6 mesos (modificació art. 632-20 i 632-21.1.d CTC). L'apartat 3, per al cas d'incompliment dels requisits per gaudir del benefici fiscal per donació de diners als descendents per adquirir el seu primer habitatge habitual o per donació de diners destinats a l'adquisició d'aquest habitatge habitual a favor dels descendents, regula la previsió de l'autoliquidació i devolució de la part de l'impost que s'hagi deixat d'ingressar com a conseqüència de la reducció aplicada i els interessos de demora (addició d'un apt. 4 a l'art. 632-21 CTC).

L'apartat 4 du a terme una regulació específica de la reducció de l'impost per la donació d'un habitatge que ha de constituir l'habitatge habitual o per la donació de diners destinats a l'adquisició d'aquest habitatge habitual a favor de víctimes de violència masclista (nova subsecció onzena CTC-art. 632-25: supòsit d'aplicació i 632-26: requisits). L'apartat 5, per la seva banda, estableix una bonificació de la quota tributària de l'impost de successions per als descendents i ascendents d'una causant víctima de violència masclista.



c) El capítol III, quant a l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, inclou un únic *article 5*, que, en els seus dotze apartats, modifica els tipus de gravàmens aplicables i el règim de bonificacions aplicables a l'impost, des de les seves dues vessants: les transmissions patrimonials oneroses i els actes jurídics documentats (en ambdós casos per als béns immobles o mobles).

Pel que fa a les transmissions patrimonials oneroses:

L'apartat 1 modifica l'article 641-1 CTC en els seus diversos apartats pel que fa al tipus impositiu de les transmissions patrimonials oneroses de béns immobles i mobles. Quant als primers, modifica la tarifa que grava la transmissió d'immobles i la constitució i la cessió de drets reals que hi recaiguin en funció del valor de l'immoble, que passa de 2 a 4 trams de base imposable i s'estableix una tarifa amb un tipus marginal més elevat en funció del valor de l'immoble (modificació de l'apt. 1 de l'art. 641-1); també s'estableix la tributació del 20% per a la transmissió d'habitatges quan l'adquirent sigui una persona física o jurídica que tingui la consideració de gran tenidor (amb dues excepcions) i aquesta mateixa tributació s'aplica per a la transmissió d'un edifici sencer d'habitatges (nous apts. 5 i 6 de l'art. 641-1). Quant als béns mobles, s'estableix que, en el cas de transmissió de vehicles classificats amb el distintiu ambiental de 0 emissions, el tipus de gravamen és del 0% (nou apt. 4 de l'art. 641-1 CTC).

L'apartat 2 eleva fins als 35 anys (anteriorment 32) l'edat fins a la qual els joves poden beneficiar-se del tipus del 5% aplicable a la transmissió d'un immoble que ha de constituir l'habitatge habitual del subjecte passiu (modificació art. 641-5 CTC) i l'apartat 3 introdueix un nou tipus de gravamen reduït del 5% en l'adquisició de l'habitatge habitual per les víctimes de la violència masclista (nou article 641-5 *bis* CTC).

A més de les mesures en relació amb la reducció del tipus impositiu també s'afegeixen previsions sobre les bonificacions de la quota de l'impost. En aquest sentit, l'apartat 4, quant als béns mobles, estableix una bonificació del 100% en la quota de l'impost en la transmissió d'obres d'art i antiguitats per revendre-les (nou art. 641-11 CTC). Respecte de la transmissió dels béns immobles, la regulació de les bonificacions es troba en els apartats 5, 6 i 7, respectivament, en el supòsit de les cooperatives d'habitatge sense ànim de lucre (bonificació del 100%, nou art. 641-12 CTC), els edificis d'oficines o edificis d'estructura no finalitzada, per a la seva transformació en habitatges en règim de protecció oficial (bonificació del 50%, nou art. 641-13 CTC) i els immobles que hagin de constituir la seu social o el centre de treball d'empreses o negocis professionals (bonificació del 50%, nou art. 641-14 CTC).

En relació amb els actes jurídics documentats:

L'apartat 8, quant al tipus impositiu dels documents notariaus, incrementa el gravamen aplicable (del 2,5% al 3,5%) en cas de documents en què s'hagi renunciat a l'exempció de l'IVA (modificació art. 642-1.a CTC). Igualment, quant a les mesures que suposen bonificacions, els apartats 9, 10 i 11 es refereixen, respectivament, a la bonificació del 100% de la quota de l'impost per les escriptures públiques que documentin la transmissió d'un immoble que ha de constituir l'habitatge habitual en el cas dels joves (nou art. 642-6 CTC); a la bonificació d'un 50% de la quota per les escriptures públiques en el cas dels edificis d'oficines o edificis d'estructura no finalitzada, per a la seva transformació en habitatges en règim de protecció oficial (nou art. 642-7), o també del 50% en el supòsit d'immobles que hagin de constituir la seu social o el centre de treball d'empreses o negocis professionals (nou art. 642-8 CTC).

En últim terme, l'apartat 12 incorpora una nova bonificació del 75% de la quota gradual d'actes jurídics documentats l'escriptura pública de constitució en règim de propietat horitzontal per parcel·les, regulat a l'article 553-53 del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, en el supòsit dels polígons industrials i logístics, de mane-

ra transitòria i per a les escriptures atorgades fins al 31 de desembre de 2027 (nova disp. trans. sisena CTC).

Cal fer avinent que, de conformitat amb *l'apartat 2 de la disposició final segona*, els anteriors articles 4 i 5 DL 5/2025 entren en vigor al cap de tres mesos de l'endemà de la publicació al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* del Decret llei.

d) El capítol IV, sobre l'impost sobre el dipòsit de residus en dipòsits controlats, la incineració i la coïncineració, format per un únic *article 6 i un annex*, du a terme una modificació de la disposició transitòria cinquena CTC augmentant els tipus de gravamen aplicables a l'impost, de conformitat amb el que disposa l'annex.

Aquest precepte es troba afectat per la *disposició transitòria* DL 5/2025, que estableix l'entrada en vigor dels tipus de gravamen de l'article 6 el primer dia del trimestre natural posterior al de l'entrada en vigor del Decret llei.

C) El títol 3 DL 5/2025, pel que fa a les mesures en matèria de personal, comprèn quatre articles que introdueixen bé noves previsions o bé n'afegeixen d'altres en la normativa preexistent, modificant-la.

Així, *l'article 7* fa referència a l'habilitació de l'increment retributiu del personal inclòs en el títol III de la Llei 2/2023, de 16 de març, de pressupostos de la Generalitat per a l'any 2023, en el moment en què es duguí a terme l'aprovació de la normativa bàsica.

*L'article 8* possibilita l'increment de les quanties per al 2025 de les pensions reconegudes per la Llei 18/1984, de 20 de març, en el percentatge que s'estableixi per a les pensions del sistema de la Seguretat Social per a l'any 2025.

*L'article 9* modifica la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, aprovada pel Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, amb, d'una banda, l'addició d'una disposició addicional trenta-tresena (apt. 1), per garantir que les retribucions dels funcionaris en pràctiques no siguin inferiors al salari mínim interprofessional, i, d'altra banda, l'addició d'una disposició transitòria quinzena que determina per a l'any 2025 l'equivalència entre aquestes retribucions i el salari mínim interprofessional (apt. 2).

*L'article 10* reforma l'article 52.2 de la Llei 5/1994, de 4 de maig, de regulació dels serveis de prevenció d'incendis i de salvaments de Catalunya per tal d'equiparar el dret d'indemnització dels bombers voluntaris amb el personal funcionari integrat en el cos de Bombers de la Generalitat, en el supòsit que, de la prestació de serveis, se'n derivin seqüeles físiques de caràcter permanent.

D) El títol 4 DL 2/2025, relatiu a altres mesures administratives, conté dos articles.

*L'article 11* modifica l'article 8 (apts. 1 i 2 i addició d'un apt. 6) del text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 1/2022, de 26 de juliol, per tal d'ampliar les capacitats de finançament de l'Institut a persones físiques en el marc de foment de polítiques públiques sostenibles i de protecció del medi ambient, i especialment les relacionades amb l'habitatge protegit, a més d'habilitar-lo perquè pugui concedir finançament amb garantia hipotecària o un altre dret real de garantia sobre un immoble d'ús residencial.

*L'article 12* preveu que la societat Energies Renovables Públiques de Catalunya, SAU presti serveis energètics i de subministraments a les altres institucions de la Generalitat que estableix el capítol V del títol II EAC i a l'Oficina Antifrau de Catalunya.

A l'últim, *la disposició derogatòria* (a la disp. trans. ja ens hi hem referit abans), en el seu apartat 1 i les 5 lletres que inclou, deroga una sèrie de capítols del text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2008, de 25 de juny, que regulaven diferents taxes. Així:

a) El capítol IV del títol II, en relació amb la taxa per la presentació simultània d'un nombre superior a deu escrits o documents en els registres administratius de la Generalitat adreçats a altres administracions públiques; b) el capítol I del títol IV, quant a la taxa per la prestació de serveis a les indústries agràries i alimentàries; c)

el capítol IV del títol XIII en relació amb la taxa per a les sol·licituds de desqualificació voluntària dels habitatges de protecció oficial o amb protecció oficial; d) el capítol III del títol XXIII, relatiu a la taxa per l'emissió dels informes d'estrangeria en relació amb l'adequació de l'habitatge necessari per al reagrupament familiar, i e) el capítol VI del títol XXVI, quant a la taxa per la inscripció i modificació de dades en el Registre de centres i entitats de formació professional per a l'ocupació del Servei d'Ocupació de Catalunya.

*L'apartat 2 de la disposició derogatòria* suprimeix l'article 641-8 CTC, relatiu a la bonificació de la quota per la transmissió d'habitatges a empreses immobiliàries de l'impost d'actes jurídics documentats i transmissions patrimonials.

*La disposició final segona, apartat 1* (ja hem fet menció precedentment de l'apt. 2 i de la disp. final primera) estableix l'entrada en vigor l'endemà de la seva publicació al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, sens perjudici de les dates específiques que fixen determinats preceptes de l'articulat.

3. La petició dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Junts, demana el parer d'aquest Consell sobre el Decret llei 5/2025 i, d'una manera especial, respecte del seu preàmbul, «que conté els fonaments i arguments que pretenen justificar la seva aprovació», i del conjunt de preceptes, i hi afegeix la referència explícita als articles 1 a 12 i les disposicions transitòria, derogatòria i finals primera i segona, «que vulneren l'article 64 de l'Estatut de Catalunya i l'article 86 de la Constitució espanyola».

Els sol·licitants addueixen els seus dubtes en un únic fonament jurídic, que conté dos apartats. El primer, dedicat a la vulneració dels pressupostos habilitants de la figura del decret llei, i el segon, centrat en la vulneració dels seus límits materials.

En aquest sentit, quant al primer, i fent reproducció tant de la jurisprudència constitucional com de la doctrina d'aquest Consell recollida en el DCGE 1/2025, de 19 de març, constaten que s'acredita la improcedència de l'aprovació del Decret llei per manca dels pressupostos habilitants perquè, tot i que la norma conté una fonamentació, a tall de causa o situació a donar resposta, que justifica la necessitat d'emprendre les mesures legals, «no conté en cap cas una justificació de que aquestes actuacions només i exclusivament es puguin adoptar i executar mitjançant la figura del decret llei, ni tampoc que la urgència sigui tal que la decisió de fons no pugui adoptar-se amb la tramitació d'un projecte de llei (pels tràmits d'urgència si s'escau)».

És més, a parer dels peticionaris, segons la mateixa exposició de motius i el contingut material del Decret llei, es desprèn que les nombroses i heterogènies decisions i mesures es poden adoptar perfectament per les vies del procediment legislatiu ordinari (i, si s'escau, urgent), «[p]rocediment que pot durar de forma efectiva uns pocs mesos més i que de fet és la forma adequada de la tramitació legislativa sense manllevar al Parlament les competències que li són pròpies».

Pel que fa al segon apartat, relatiu a la vulneració dels límits materials del decret llei, el retret dels diputats sol·licitants s'adreça, d'una banda, a la constatació de la improcedència de substituir la llei d'acompanyament de pressupostos mitjançant la figura del decret llei i, de l'altra, a la improcedència de regular condicions essencials dels tributs mitjançant aquest instrument.

Així, sostenen que el contingut del Decret llei és eminentment el d'una llei d'acompanyament de pressupostos, «amb l'objectiu d'implementar normativament mesures que alteren les despeses i ingressos de la Generalitat de Catalunya» i, per tant, «bàsicament pressupostari», aspecte reforçat per l'heterogeneïtat de les modificacions legals que conté, que demostra la seva vocació de figura pressupostària. Al respecte, fan menció de l'exposició de motius de la norma quan explicita que «la manca d'aprovació dels pressupostos per al 2025 crea una situació de pròrroga pressupostària que afecta la capacitat del Govern de finançar adequadament els serveis públics necessaris» i, després de referir-se a la doctrina del DCGE 1/2025, conclouen que, de la seva aplicació, en resulta que «el Decret llei excedeix en la seva integritat i pel



seu contingut pressupostari dels límits materials admesos per utilitzar la figura del decret llei».

A continuació, alleguen també que el Decret llei vulnera l'Estatut i la Constitució en la mesura que té per objecte matèries excloses de la figura del decret llei com ara la tributària (amb reserva constitucional de llei), també amb els límits i matisos jurisprudencials acceptats. D'aquesta manera, amb reproducció de jurisprudència constitucional (STC 35/2017, d'1 de març), mantenen que de la seva aplicació en resulta una «evident extralimitació del decret llei i una efectiva alteració dels elements essencials del tribut, en les previsions dels articles 1, 2, 3, 4, 5 i 6 del mateix». En efecte, a parer seu, aquests articles modifiquen les condicions, els requisits, els tipus i, en essència, la condició i la posició dels obligats tributaris en els tributs que tenen per objecte, de manera que l'alteració dels tributs que regulen els articles esmentats és essencial, modificant i regulant els elements essencials del dret a contribuir «essent, per tant, una regulació que s'extralimita del contingut admissible en matèria tributària dels decrets llei».

4. Arribats a aquest punt, estem en condicions d'exposar quina és l'estructura que adoptarà el nostre Dictamen per tal, d'una part, de delimitar la concurrència o no del pressupòsit habilitant de la «necessitat extraordinària i urgent» que l'article 64 EAC exigeix per considerar que tant el Decret llei 5/2025 com les mesures que s'hi contenen han estat dictats vàlidament pel Govern, i de l'altra, per escatir l'observança o no dels límits materials que ha de respectar aquesta norma d'origen governamental (en aquest cas, en matèria pressupostària i tributària). A aquest efecte, el Dictamen, a més del present i primer fonament jurídic, constarà de dos fonaments jurídics més: un segon, sobre el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat dels decrets llei, i un tercer i darrer, que aplicarà el dit paràmetre al Decret llei 5/2025.

#### **Segon. El paràmetre del pressupòsit habilitant i els límits materials del decret llei ex article 64.1 EAC**

Seguidament, un cop determinat l'objecte del Dictamen, en el present fonament jurídic delimitarem el paràmetre d'estatutarietat aplicable als decrets llei emesos pel Govern d'acord amb el que disposa l'article 64.1 EAC.

En primer lloc, amb relació al requisit del supòsit habilitant de la necessitat extraordinària i urgent i al límit de la matèria «pressupost», reproduïrem en aquest fonament jurídic la totalitat del paràmetre exposat en el Dictamen 1/2025, de 19 de març, sobre el Decret llei 2/2025, de 25 de febrer, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme (FJ 2) quant als dos aspectes indicats, atès que s'estima que és plenament vigent i traslladable a la controvèrsia que suscita el Decret llei 5/2025.

I això anterior, d'una banda, perquè en el breu període de temps que ha transcorregut des de l'emissió del DCGE 1/2025, no s'han produït canvis rellevants en la jurisprudència constitucional que conforma el dit paràmetre, més enllà de la publicació de la STC 64/2025, de 13 de març, que resol el recurs d'inconstitucionalitat núm. 798-2024 promogut contra diversos preceptes del Decret llei català 3/2023, de 7 de novembre, que no introdueix novetats al respecte. I de l'altra, perquè l'objecte d'aquest Dictamen és també una legislació excepcional dictada pel Govern, que genera als sol·licitants uns dubtes substancialment coincidents respecte dels requisits i límits que ha de respectar ara el Decret llei 5/2025, als quals aquest Consell ha de donar resposta.

Una altra cosa és l'aplicació del paràmetre d'estatutarietat esmentat al Decret llei 5/2025, que es projectarà de manera singular i específica sobre aquesta norma en el fonament jurídic tercer del present Dictamen.

En segon lloc, quant al paràmetre relatiu als límits del decret llei en matèria tributària, atès que és una qüestió nova que es deriva de l'anàlisi del Decret llei 5/2025

i que ha estat també objecte de retret pels peticionaris, l'exposarem més endavant, en l'apartat tercer d'aquest mateix fonament jurídic.

1. La necessitat extraordinària i urgent com a pressupòsit habilitant dels decrets llei

L'Estatut (art. 64.1) habilita el Govern per tal que, en cas d'una necessitat extraordinària i urgent, pugui dictar disposicions legislatives provisionals sota la forma de decret llei. Com ha dit repetidament aquest Consell en les nombroses ocasions en què s'ha pronunciat sobre aquesta figura normativa (per tots, DCGE 3/2023, d'1 de desembre, i tots els dictàmens que se citen en aquest), així com també el Tribunal Constitucional en la seva abundant doctrina sobre aquesta qüestió (per totes, les recents STC 121/2024, de 9 d'octubre, i 126/2023, de 27 de setembre, i les altres que se citen en aquestes), aquesta facultat normativa del Govern té caràcter extraordinari, ja que, en el nostre sistema constitucional i estatutari, la potestat general per fer lleis correspon al Parlament.

L'aprovació per part del Govern d'una norma amb rang i força de llei, encara que després hagi de ser validada pel Parlament, suposa una limitació a la funció legislativa d'aquest darrer, en la mesura que sostreu la matèria que és objecte del decret llei al debat que es produeix en el procediment parlamentari, amb tot el que aquest porta associat en termes de publicitat, deliberació pública i pluralisme, i també de participació política. Participació no sols dels grups parlamentaris que representen els ciutadans sinó també dels altres actors que poden intervenir en el procés d'elaboració de les lleis en sentit ampli, incloent-hi la preparació de l'avantprojecte de llei, entre els quals es troben les entitats locals quan la norma que s'elabora afecta l'urbanisme i altres matèries que els són especialment sensibles. Per aquest motiu, tant el Consell com el Tribunal Constitucional han considerat sempre que aquesta facultat legislativa del Govern tenia caràcter excepcional i que, en conseqüència, havia d'interpretar-se de manera estricta, de forma que el seu exercici respongui efectivament al pressupòsit que, tant segons la Constitució (art. 86.1) com segons l'Estatut (art. 64.1), l'habilita: que es produeixi una situació de necessitat extraordinària i urgent, a la qual el Govern hagi de respondre mitjançant normes de rang legal.

La Constitució i l'Estatut, en efecte, coincideixen en termes pràcticament idèntics en establir el pressupòsit habilitant dels decrets llei («[e]n cas d'una necessitat urgent i extraordinària», en l'art. 86.1 CE, segons la versió oficial catalana publicada en el BOE, el 29 de desembre de 1978, i «[e]n caso de extraordinaria y urgente necesidad», segons la versió oficial castellana publicada en el BOE, en la mateixa data, i «[e]n cas d'una necessitat extraordinària i urgent», en l'art. 64.1 EAC). Conseqüentment, tal com ha dit el Consell des del primer pronunciament que va emetre sobre un decret llei del Govern de la Generalitat (DCGE 7/2010, de 22 d'abril, FJ 3), la doctrina de referència aplicable en aquesta qüestió és la que ha elaborat el Tribunal Constitucional (en un primer moment emesa amb relació a l'art. 86.1 CE i després projectada, amb singularitats pròpies, sobre els decrets llei autonòmics), com d'altra banda ha assenyalat el mateix Tribunal (per totes, STC 126/2023, FJ 3). Tanmateix, el Consell ha indicat també que s'han de tenir en compte «els matisos que deriven de la nostra singularitat institucional» (DCGE 3/2023, FJ 2; 16/2013, de 15 de novembre, FJ 2, i 7/2010, FJ 3), referida especialment al caràcter unicameral del Parlament de Catalunya i al fet que el Consell realitza un control dels decrets llei previ a la seva validació i, per tant, abans de dur-se a terme el debat parlamentari corresponent (DCGE 3/2023, FJ 2). També el Tribunal Constitucional ha dit que, en el cas dels decrets llei aprovats pels governs de les comunitats autònomes, malgrat que les exigències mínimes derivades del principi democràtic siguin idèntiques per a tots els decrets llei, s'han de ponderar les diverses situacions o contextos institucionals en què es produeixen, entre els quals la competència de la comunitat autònoma i la configuració del seu parlament (STC 126/2023, FJ 3), tal com es veurà després.

Com s'ha dit, la doctrina consultiva i constitucional sobre el pressupòsit habilitant dels decrets llei és molt àmplia i extensa. A continuació, se'n sintetitzen els ele-

ments principals, fent atenció especial a aquells que resulten més rellevants en el cas present i tractant, d'una banda, els criteris que s'han d'emprar per justificar l'existència del supòsit que habilita el Govern per dictar un decret llei (A) i, de l'altra, la manera en què s'ha de fer aquesta justificació (B).

A) En primer lloc, s'ha de començar per remarcar la significació que té la previsió del «cas d'una necessitat extraordinària i urgent» com a única clàusula habilitant dels decrets llei, que permet que el Govern pugui utilitzar aquesta facultat legislativa excepcional. Els decrets llei, d'acord amb aquesta clàusula, només es poden dictar en aquest supòsit, sense que resultin admissibles altres circumstàncies o situacions com a causa justificadora per dictar aquesta norma d'origen governamental.

La necessitat extraordinària i urgent, però, no es pot identificar necessàriament amb l'aparició de situacions imprevisibles, sinó que pot ser deguda a la producció de situacions o conjuntures excepcionals, especialment en els àmbits econòmic i social o, fins i tot, podria tenir lloc a causa d'una inacció del Govern (DCGE 3/2023 i 1/2012, de 10 de gener, FJ 2; STC 1/2012, de 13 de gener, FJ 6). Ambdós, Consell i Tribunal Constitucional, en els dictàmens i sentències mencionats, han remarcat que no importa tant la causa que ha generat la situació extraordinària com que aquesta realment existeixi i quedi degudament justificada pel Govern, en els termes que es dirà més endavant.

En aquest sentit, s'ha assenyalat que l'extraordinària i urgent necessitat és quelcom diferent, en qualitat, de la conveniència política o, inclús, de la suposada necessitat de dotar-se d'una determinada normativa, situacions aquestes que, per elles mateixes, res no diuen respecte a si s'ha apreciat la indefugible exigència que habilita per sostreure l'ordenació al procediment parlamentari, seu ordinària, amb caràcter general, de la legislació. Així mateix, s'ha ressaltat que no és fonament de la potestat legislativa excepcional del Govern el desig d'abreujar el procés de decisió, o d'utilitzar la via més ràpida o el mecanisme més directe per assolir determinades finalitats (STC 121/2024, FJ 4.B.c) ni l'adopció d'una concreta tècnica o formulació normativa per millorar la seguretat jurídica (STC 111/2021, de 13 de maig, FJ 6).

S'ha indicat, a més, que tampoc és suficient l'allegació d'estalvi o avantatge econòmic arran d'una determinada operació (STC 152/2017, de 21 de desembre, FJ 6) ni la invocació genèrica d'efectes beneficiosos derivats de l'aplicació de les mesures adoptades, ni ho és l'atorgament de beneficis concrets a determinats subjectes o col·lectius, fins i tot quan es diu que és convenient que aquests beneficis no es demorin, perquè, indica el Tribunal Constitucional, el que resulta rellevant en aquests casos és que es justifiqui que l'atorgament d'aquests beneficis amb caràcter immediat constitueixi una necessitat extraordinària i urgent (STC 61/2018, de 7 de juny, FJ 9). Igualment, no n'hi ha prou per fonamentar la concurrència d'una extraordinària i urgent necessitat d'actuar el fet que s'hagi alterat el calendari d'adopció de determinades mesures del Govern per la irrupció d'una situació extraordinària, sinó que, una altra vegada, cal que es justifiquin en si mateixes la urgència i la necessitat d'adoptar aquestes mesures sense dilació (STC 111/2021, FJ 6).

De forma especial, en el cas present cal indicar, i sens perjudici de les consideracions específiques que es faran posteriorment, que el Tribunal Constitucional ha admès que la no aprovació de la llei de pressupostos i la consegüent situació de pròrroga pressupostària que es produeix pot legitimar el recurs al decret llei, amb la finalitat d'adaptar els estats d'ingressos i de despeses pressupostàries prorrogats (per actualitzar a la inflació els drets econòmics que es pretenen liquidar, per autoritzar les operacions de finançament dels crèdits prorrogats o per actualitzar les retribucions dels funcionaris o les pensions, entre els objectius que cita el Tribunal Constitucional). Ara bé, també ha dit que la situació de pròrroga pressupostària no pot justificar, en si mateixa, l'adopció mitjançant decret llei d'altres mesures que no tinguin relació amb aquesta qüestió i que, per tant, si s'escau, s'hauran de justificar en

una necessitat extraordinària i urgent d'actuar pròpia i específica (STC 137/2003, de 3 de juliol, FJ 5).

En segon lloc, la urgència s'ha d'entendre com la necessitat d'una actuació normativa immediata amb valor de llei (DCGE 3/2023, FJ 2.1.C). La concurrència de la urgència es pot valorar per referència a les possibilitats de recórrer al procediment legislatiu per adoptar la mesura en qüestió, tenint en compte les opcions que ofereix (la tramitació d'urgència o de lectura única) i les circumstàncies i els factors presents (l'existència d'un parlament unicameral en el cas de les comunitats autònomes, la seva càrrega legislativa o, si escau, el fet que el parlament estigui dissolt). Tanmateix, no és necessari que la legitimitat de l'ús del decret llei estigui condicionada exclusivament a la justificació de la impossibilitat o, almenys, d'una dificultat molt greu d'adoptar la mesura mitjançant els procediments legislatius disponibles (DCGE 3/2023, FJ 2.1, i 2/2019, de 22 de febrer, FJ 2, i STC 103/2017, de 6 de setembre, FJ 4). En aquest sentit, no es pot exigir al Govern «una justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales» (STC 93/2015, de 14 de maig, FJ 6).

Així, el Consell ha entès que es pot examinar l'exigència de la urgència «a través d'una valoració conjunta dels factors del supòsit i de la rellevància de l'aplicació immediata dels efectes de les mesures establertes en el Decret llei, [...] sense entrar a valorar de manera determinant la viabilitat del recurs als procediments legislatius accelerats previstos al Reglament del Parlament» (DCGE 3/2023, FJ 2.1.C). L'essencial és, doncs, que es justifiqui una necessitat de resposta normativa immediata per fer front a la situació extraordinària que s'ha produït. En la mateixa línia s'ha pronunciat la doctrina constitucional, que ha reconegut que és admissible una acció normativa absolutament immediata sense que l'actuació pública orientada a l'assoliment d'aquests objectius del govern autonòmic admeti cap retard, ni tan sols la curta durada que comportaria la tramitació legislativa particularment àgil que caracteritza l'aprovació de les lleis a les cambres autonòmiques (STC 40/2021, de 18 de febrer, FJ 3, amb citació de la STC 93/2015, FJ 9).

La urgència que justifica les mesures adoptades per decret llei implica que aquestes han de tenir eficàcia immediata. Això, però, no s'ha de confondre amb la seva execució immediata o instantània, ja que pot resultar necessari modificar el marc normatiu vigent perquè es puguin emprendre després les actuacions concretes per fer front a la situació extraordinària (DCGE 3/2023, FJ 2.1; STC 16/2021, de 28 de gener, FJ 4, amb citació de jurisprudència anterior).

En tercer lloc, s'ha d'assenyalar que el Consell i el Tribunal Constitucional exigeixen, de manera constant i reiterada, una connexió de sentit entre les mesures adoptades i la circumstància extraordinària produïda, entesa com a relació lògica o de congruència de les mesures amb la situació que s'ha d'afrontar (DCGE 3/2023, FJ 2.1.B, i STC 40/2021, FJ 4, amb la nombrosa doctrina citada sobre el requeriment de la connexió de sentit, que es remunta al moment inicial del control dels reials decrets llei per part del Tribunal Constitucional –STC 29/1982, de 31 de maig, FJ 3– i, respecte dels decrets llei aprovats pel Govern de la Generalitat, del Consell –DCGE 7/2010, FJ 4–). La valoració de l'existència d'aquesta connexió de sentit de les mesures amb la situació extraordinària s'ha de fer, com ha indicat repetidament el Tribunal Constitucional en la jurisprudència i doctrina acabades de citar, tant des del punt de vista del contingut de les mesures adoptades (observant si tenen o no una relació lògica raonable, directa o indirecta, amb la situació extraordinària) com també per la seva estructura (observant si, amb independència del seu contingut, modifiquen de forma immediata la situació jurídica existent).

B) Altrament, cal destacar la importància essencial que té la justificació de la concurrència del pressupòsit habilitant dels decrets llei, en els termes que s'han indicat a l'apartat anterior, i els requeriments que ha de complir aquesta justificació per

poder ser considerada suficient i adequada, que se sintetitzen a continuació d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional i la doctrina d'aquest Consell.

a) En aquest sentit, com a punt de partida cal assenyalar que l'adopció d'un decret llei és una decisió política del Govern, i la valoració de la necessitat d'actuar legislativament en una situació determinada, que es considera extraordinària i urgent, és essencialment un judici polític, que correspon realitzar al Govern i, després, al Parlament, a qui se sotmet la seva validació. Aquesta configuració dels decrets llei com una decisió política no significa, però, que la facultat per dictar-los sigui completament lliure o discrecional, sinó que, ben al contrari, tant la Constitució (art. 86) com l'Estatut (art. 64) han establert límits per a la seva utilització, en la mesura que es tracta d'una potestat normativa extraordinària del Govern, tal com s'ha indicat des del primer moment en la jurisprudència constitucional i en la nostra doctrina consultiva, i s'ha recordat a l'inici d'aquest fonament jurídic. Aquests límits, en forma d'exigència d'una causa habilitadora per dictar els decrets llei i de l'exclusió de determinades matèries del seu àmbit, constitueixen una autèntica limitació jurídica de la potestat del Govern per emetre'ls, que, en conseqüència, pot ser controlada en termes jurídics, encara que en moments i amb efectes diversos, pel Tribunal Constitucional i per aquest Consell.

La valoració que tant l'alt Tribunal com el Consell, de manera distinta, poden efectuar sobre els decrets llei, que no pot ser d'oportunitat política ni d'excel·lència tècnica, no pot suplantar el judici polític que fan el Govern i, després, el Parlament sobre la concurrència d'una situació d'extraordinària urgència i respecte a la necessitat de dictar, en aquesta situació, mesures legislatives de resultat immediat. Per aquest motiu, constitueix un element essencial dels decrets llei que el Govern justifiqui l'existència del pressupòsit habilitant que l'ha portat a dictar una mesura d'aquest tipus. Per tant, el control jurídic que exerceixen posteriorment el Tribunal Constitucional i el Consell, com aquests han dit de forma repetida i constant (per tots, amb citació abundant de jurisprudència, STC 121/2024, FJ 4.B, i DCGE 3/2023, FJ 2, i els altres a què aquest es remet), té caràcter extern i s'ha de dirigir a comprovar que la justificació existeix, que és suficient i que és raonable.

Resulta, per tant, imprescindible la justificació del Govern, a través de la pluralitat de mitjans en què pot fer-se, com es veurà en l'apartat següent, fins al punt que, si manca aquesta justificació, el Tribunal Constitucional ha declarat que no pot apreciar si concorre el pressupòsit habilitant i, com que no pot presumir-lo pel seu compte, declara la vulneració de l'article 86.1 CE i la nul·litat del decret llei en qüestió (STC 61/2018, FJ 6). Així, la justificació del decret llei per part del Govern es configura com una veritable càrrega de prova per valorar l'existència del pressupòsit habilitant i, per tant, la legitimitat del decret llei (STC 121/2024, FJ 4).

b) La justificació de la concurrència del pressupòsit habilitant del decret llei que correspon al Govern, que permeti la seva valoració ulterior i el seu control jurídic, pot fer-se a través d'una pluralitat de mitjans (STC 121/2024, FJ 4; DCGE 3/2023, FJ 2), entre els quals figura, d'entrada, el mateix decret llei, en la seva exposició de motius. Aquest no és, però, l'únic lloc on es pot fer aquesta justificació i d'on ha de partir inexorablement el control jurídic que se'n faci. El Tribunal Constitucional, a la STC 12/2015, de 5 de febrer, FJ 3, ha indicat, en efecte, que:

«nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación,



y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).»

Així, la justificació es pot contenir també en la documentació generada en l'elaboració del decret llei i que figura en el seu expedient i en les exposicions que es van fer en els debats parlamentaris de la seva convalidació. Sobre aquesta pluralitat d'elements utilitzables per verificar el compliment del pressupòsit habilitant cal fer, en el cas de Catalunya i del control previ d'aquest Consell, algunes consideracions específiques.

En primer lloc, i atès que la intervenció del Consell es produeix abans que tingui lloc el debat parlamentari sobre la validació del decret llei, hem destacat que el Consell «no podrà parar esment ni a la intervenció parlamentària que faci el membre del Govern per defensar-los davant la Cambra ni al debat parlamentari subsegüent en el marc del procediment de convalidació, ja que ambdós fets es produiran un cop el nostre Dictamen s'hagi emès». I segueix: «[p]er aquesta raó, el Consell destaca que l'exposició de motius i la documentació preparatòria del decret llei són els elements “determinants” per tal de portar a terme la seva anàlisi sobre el supòsit de fet habilitant de la norma» (DCGE 3/2023, FJ 2.1.A).

Aquest caràcter «determinant» del propi decret llei i de la documentació preparatòria ve reforçat a més pel fet que la mateixa legislació catalana obliga el Govern a incloure la seva justificació en aquests mateixos instruments. Així, en efecte, la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern (art. 38.3), estableix que:

«Els projectes de decret llei han d'incloure una exposició de motius en què es raoni expressament la necessitat extraordinària i urgent de la iniciativa i han d'anar acompanyats amb un informe que justifiqui aquesta necessitat i certifiqui que les mesures proposades són congruents i estan en relació directa amb la situació que s'ha d'afrontar, i es poden acompanyar amb altres memòries, estudis, informes i dictàmens sobre l'adequació de les mesures proposades als fins que es persegueixen. En tot cas, els projectes de decret llei han d'ésser objecte d'un informe dels serveis jurídics de la Generalitat.»

Tanmateix, en segon lloc, cal tenir present també que aquests documents no són els únics que es poden fer servir per valorar el compliment del pressupòsit habilitant d'un decret llei, ja que, com també recorda el DCGE 3/2023, el Consell «ha de tenir en compte la documentació complementària posterior que pugui aportar el Govern atenent la petició del mateix Consell de conformitat amb l'article 25, apartats 4 i 5, LCGE, com es fa palès en diversos dictàmens (entre d'altres, DCGE 15/2014, FJ 2; 5/2015, FJ 2, i DCGE 2/2019, FJ 2)» (FJ 2.1.A). En conseqüència, el caràcter «determinant» que aquest Consell ha reconegut al propi decret llei i a la documentació que l'acompanya, indicada a l'article 38.3 de la Llei 13/2008, no es pot entendre en el sentit d'exclusiu. Al seu torn, però, aquesta manca d'exclusivitat a l'efecte de justificar la concurrència del pressupòsit habilitant del decret llei no suposa que aquesta documentació deixi de considerarse com el mitjà principal, general i ordinari a través del qual s'ha de justificar el decret llei.

c) La fonamentació de la concurrència del pressupòsit habilitant ha de ser concreta i específica respecte de les mesures que s'adoptin mitjançant decret llei (STC 15/2023, de 7 de març, FJ 3.c). Això implica que, quan aquest regula diverses matèries o conté una pluralitat de mesures, la justificació s'ha de projectar sobre totes elles (STC 111/2021, FJ 4), si bé aquest examen pot acompanyar-se d'una consideració genèrica de les causes invocades pel Govern per a l'aprovació del decret llei, com a acte normatiu unitari (per totes, STC 34/2017, d'1 de març, FJ 4; 18/2016, de 4 de febrer, FJ 4 i 5, i 332/2005, de 15 de desembre, FJ 5). Les diverses mesures que s'incloguin en un decret llei hauran d'estar, doncs, justificades en relació amb la si-

tuació d'urgència i necessitat que ha portat a dictar-lo, sense que sigui suficient una referència general al seu conjunt, que pretengui justificar-lo globalment.

Amb tot, això no suposa haver de justificar cada precepte o cada mesura de manera singular i individualitzada, sinó que és possible analitzarlos (en la justificació del Govern i, després, en el control d'aquesta justificació) en un tractament conjunt per grups de normes, segons les diverses matèries incloses en el decret llei, encara que sempre haurà de concórrer, en tots ells, la situació de necessitat extraordinària i urgent (STC 15/2023, FJ 3.c), en els termes que hem vist en l'apartat 1.A d'aquest fonament jurídic.

A més, s'ha de tenir en compte que també resulta possible una valoració de conjunt si es tracta de mesures que, encara que siguin heterogènies, formin part d'un sistema integrat i tinguin sentit en una visió global i no de manera aïllada cada una d'elles. Això és especialment aplicable a la relació de sentit entre les mesures, diverses i heterogènies, aprovades en un decret llei i la justificació de l'extraordinària urgència i necessitat en què s'ha basat el Govern per dictar-lo (així, p. ex., STC 38/2016, de 3 de març, FJ 5, i 93/2015, FJ 7.b, en què el Tribunal Constitucional arriba a resultats diferents en la valoració de la concurrència del pressupòsit habilitant sobre les distintes mesures contingudes en els decrets llei sotmesos al seu control).

d) Finalment, s'ha de destacar que la justificació que ha de realitzar el Govern ha de presentar els motius que l'han portat a dictar el decret llei d'una forma «explícita i raonada» (ja des de la STC 29/1982, FJ 3). Aquesta exigència, no obstant, no ha estat sempre interpretada en els mateixos termes pel Tribunal Constitucional, la jurisprudència del qual, com ha observat el Consell (DCGE 3/2023, FJ 2.1.A, i 2/2021, de 29 de juliol, FJ 2), ha evolucionat considerablement, passant de comprovar només que el Govern no fes un ús abusiu i arbitrari d'aquesta facultat normativa excepcional a aplicar un criteri de control més estricte, que exigeix una motivació més rigorosa per part del Govern.

Així, la doctrina constitucional actual exigeix que la justificació del decret llei sigui concreta i suficient, de forma que analitzi les circumstàncies del cas i les mesures que s'adopten, sense que es pugui recórrer a fórmules vagues, abstractes, genèriques, estereotipades o rituals (STC 121/2024, FJ 4.B.c, i 113/2024, de 10 de setembre, FJ 4.b), que no argumentin específicament i de manera concreta en relació amb el cas. Encara més si es tracta d'una mesura de tipus organitzatiu, supòsit en el qual la verificació de l'existència de la situació excepcional ha de seguir uns criteris més estrictes (DCGE 2/2021, de 29 de juliol, FJ 2.2.A, amb citació d'altres dictàmens precedents).

Tampoc ha admès el Tribunal Constitucional, com s'ha dit ja en l'apartat 1.A d'aquest fonament jurídic, que satisfaci aquesta exigència de justificació explícita i raonada una simple valoració de la conveniència política o, fins i tot, de la necessitat de dotar-se d'una determinada normativa (STC 121/2024, FJ 4.B.c), ni la invocació genèrica d'efectes beneficiosos derivats de la seva aplicació immediata (STC 61/2018, FJ 9), el desig d'una entrada en vigor de la mesura en qüestió per la via més ràpida (STC 125/2016, de 7 de juliol, FJ 4) o l'adopció d'una concreta formulació normativa per millorar la seguretat jurídica (STC 111/2021, FJ 7). Totes aquestes finalitats són legítimes i poden fins i tot ser necessàries, però per elles mateixes no justifiquen la necessitat extraordinària i urgent que permet adoptar un decret llei, de tal manera que també haurà de concórrer –i justificar-se– aquesta causa habilitadora per considerar que el decret llei s'ha dictat dins dels límits que fixen els articles 86.1 CE i 64.1 EAC.

2. Els límits materials dels decrets llei, en especial la llei de pressupostos de la Generalitat

Com ja s'ha indicat, la petició de dictamen allega també que el contingut del Decret llei 5/2025 és eminentment el contingut d'una llei de pressupostos, amb l'objectiu d'implementar normativament mesures que alteren les despeses i ingressos de la Generalitat de Catalunya i, per tant, és bàsicament pressupostari. Afegeix, que

l'heterogeneïtat de les modificacions legals que conté demostren la seva vocació de figura pressupostària i que de conformitat amb la doctrina d'aquest Consell excedeix dels límits materials imposats per l'Estatut.

L'article 64.1 EAC, en efecte, estableix que «[n]o poden ésser objecte de decret llei [...] el pressupost de la Generalitat», entre altres matèries. Aquesta exclusió no figura explícitament en l'article 86.1 CE, en relació amb els reials decrets llei que pot dictar el Govern de l'Estat (cosa que no impedeix que el Tribunal Constitucional hagi considerat que, atès que la llei de pressupostos està subjecta a una reserva de llei específica a l'article 134 CE, s'hagi de considerar igualment com a límit implícit de l'àmbit material dels decrets llei [STC 111/2021, FJ 3]). Això, però, no és obstacle perquè l'Estatut pugui incloure'l, ja que pot establir condicions i límits addicionals als que preveu la Constitució, que tenen el caràcter de mínims (STC 121/2024, FJ 4, i 126/2023, FJ 3, amb citació d'anteriors).

Per definir la matèria «pressupost de la Generalitat», a fi de valorar després si el Decret llei 5/2025 envaeix l'àmbit material que l'article 64.1 EAC exclou de la facultat de dictar aquest tipus de normes, cal acudir al concepte que el mateix Estatut utilitza. Així, l'article 212 EAC diu:

«Article 212. *El pressupost de la Generalitat*

El pressupost de la Generalitat té caràcter anual, és únic i inclou totes les despeses i tots els ingressos de la Generalitat, i també els dels organismes, les institucions i les empreses que en depenen.»

D'acord amb aquesta definició, la Llei de finances públiques de Catalunya (Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya), concreta el contingut del pressupost de la Generalitat en els termes següents (art. 27.1):

«Article 27

1. El pressupost de la Generalitat constitueix l'expressió quantificada, conjunta i sistemàtica de les obligacions que, com a màxim, poden reconèixer la Generalitat i les seves entitats autònomes, i dels drets que poden liquidar-se durant l'exercici corresponent.»

Definit el pressupost de la Generalitat en aquests termes bàsics, s'ha d'entendre que s'inclouen també en aquest concepte les modificacions dels crèdits pressupostaris que es puguin fer amb posterioritat a l'aprovació de la llei del pressupost, com ha dit ja aquest Consell en ocasions anteriors (DCGE 3/2020, de 8 d'abril, FJ 2, i 2/2012, de 16 de gener, FJ 2, i els altres dictàmens que se citen), sense que sigui necessari ara, per pronunciar-nos sobre el Decret llei 5/2025, entrar a analitzar a través de quins mecanismes i en quines condicions resulta legítim fer-ho.

Als efectes del cas present, és suficient considerar que el límit material que conté l'article 64.1 EAC es refereix al «contingut mínim i necessari de la llei de pressupostos que resulta predeterminat constitucionalment i estatutàriament. Aquesta exclusió té una primera conseqüència, consistent en la impossibilitat que el pressupost de la Generalitat sigui aprovat per decret llei» (DCGE 2/2012, FJ 2.2). Igualment, «[l]a prohibició estatutària de regular mitjançant decret llei el pressupost de la Generalitat condueix, en segon lloc, a l'exclusió de les modificacions pressupostàries, enteses, no com qualsevol modificació de la llei de pressupostos, sinó com les modificacions del contingut mínim i necessari, constitucionalment i estatutàriament predeterminat, de la llei de pressupostos». I, per delimitar més precisament la qüestió, el Consell va seguir dient que «[e]n coherència amb el fet que els efectes jurídics de la previsió d'ingressos i l'autorització de despeses, que constitueix el contingut mínim i necessari de la llei de pressupostos, es redueixen a l'autorització de la despesa i no comprenen la previsió d'ingressos, s'entenen per modificacions pressupostàries les de la llei de pressupostos que alteren les autoritzacions de despesa» (FJ 2.3).

Aquesta definició de pressupost es manté igualment en una situació de pròrroga pressupostària, com ha indicat també el Consell, de tal manera que «l'abast de la pròrroga de la llei de pressupostos, i la seva possible extensió a diversos tipus de normes, no modifica el concepte de pressupost com a contingut mínim i necessari estatutàriament predeterminat de la llei de pressupostos, amb l'abast exposat fins al moment i al qual es refereix l'article 64.1 EAC», amb la conseqüència, per exemple, que les normes relatives a l'endeutament no es converteixen, en virtut de la pròrroga, en normes pressupostàries excloses a l'efecte de l'article 64.1 EAC (DCGE 2/2012, FJ 2.5). I l'anterior amb independència, naturalment, que hagin de sotmetre's al règim constitucional i estatutari específic que disciplina aquest tipus de normes (DCGE 2/2012, FJ 2.6).

### 3. Els límits materials del decret llei en l'àmbit tributari

Segons s'ha exposat en el fonament jurídic primer, els sol·licitants consideren que el Decret llei 5/2025 aprovat vulnera els límits materials estatutaris i constitucionals en tant que altera els elements essencials d'un tribut.

De fet, entre les matèries esmentades a l'article 64 EAC com a excloses de la regulació del decret llei, no s'hi troba la tributària. Això no obstant, el Tribunal Constitucional ha establert que els límits formals i materials que afecten el decret llei autonòmic són, com a mínim, els que la Constitució imposa al decret llei estatal (art. 86.1 CE), i que l'estatut corresponent hi pot afegir «cautelos o exclusiones» addicionals (STC 40/2025, d'11 de febrer, FJ 4; 121/2024, FJ 4; 126/2023, FJ 3; 107/2015, de 28 de maig, FJ 2, i 93/2015, FJ 5). En la mesura, doncs, que el Tribunal ha interpretat que els límits de l'article 86.1 CE es troben inclosos en l'article 64 EAC, cal escatir com podria un decret llei vulnerar aquest darrer precepte si en resulta afectada la matèria tributària. Primerament, però, cal referir-se a com s'estableix la relació entre aquesta matèria i l'article 86.1 CE en no trobar-s'hi tampoc mencionada expressament.

Certament, entre les matèries vetades al decret llei en l'article 86.1 CE, la tributària no hi està citada. En canvi, es fa referència, entre d'altres, a l'afectació als drets, els deures i les llibertats dels ciutadans regulats en el títol I, i, entre ells, es troba en l'article 31 el deure de contribuir al sosteniment de la despesa pública d'acord amb la capacitat econòmica de cadascú mitjançant un sistema tributari just (apt. 1), a més de la reserva de llei per establir prestacions personals o patrimonials de caràcter públic (apt. 3).

Ara bé, d'acord amb la doctrina constitucional, del fet que la matèria tributària estigui subjecta al principi de reserva de llei (art. 31.3, esmentat, i art. 133.1 i .3 CE) i que aquesta reserva tingui caràcter relatiu i no absolut «“no se deriva necesariamente que se encuentre excluida del ámbito de regulación del Decreto-ley, que podrá penetrar en la materia tributaria siempre que se den los requisitos constitucionales del presupuesto habilitante y no ‘afecte’, en el sentido constitucional del término, a las materias excluidas”, límite material “que no viene señalado por la reserva de Ley”» (STC 108/2004, de 30 de juny, FJ 7).

Per tant, a allò que el Tribunal atén en interpretar el límit material de l'article 86.1 CE «no es, pues, al modo cómo se manifiesta el principio de reserva de Ley en una determinada materia, la tributaria en este caso (si tiene carácter absoluto o relativo y qué aspectos de dicha materia se encuentran amparados o no por dicha reserva), sino más bien al examen de si ha existido “afectación” por el Decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el título I de la Constitución. Lo que exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate» (STC 108/2004, FJ 7, i, en el mateix sentit, 11/2024, de 18 de gener, FJ 2, i 189/2005, de 7 de juliol, FJ 7).

A aquesta mateixa conclusió cal arribar en el context de l'ordenament jurídic català si del que es tracta és d'una regulació per part del decret llei de tributs estatals cedits a la Generalitat (art. 202.3.b EAC).

En aquest cas, com s'apuntava anteriorment, per tal de determinar si la regulació d'un decret llei vulnera o no el límit material d'aquest darrer en exercici de la potestat tributària, cal examinar si, efectivament, ha «afectat» un dret, un deure o una llibertat regulats en el títol I de la Constitució. I això exigirà tenir en compte, com s'ha dit, la regulació concreta del tribut, a més de la configuració específica del dret o el deure que afecta.

Aquesta «afectació» tindrà lloc, en tot cas, segons el Tribunal Constitucional, si el decret llei altera el règim general del tribut o els elements essencials d'aquest que incideixen en la càrrega tributària, repercutint en el deure general dels ciutadans de contribuir al sosteniment de la despesa pública d'acord amb la seva riquesa mitjançant un sistema tributari just (art. 31.1 CE):

«De manera que vulnerará el art. 86 CE “cualquier intervención o innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario”.» (STC 108/2004, FJ 7, i també 35/2017, FJ 5; 139/2016, de 21 de juliol, FJ 6; 100/2012, de 8 de maig, FJ 9, i 182/1997, de 28 d'octubre, FJ 7, per totes)

De conformitat amb el que s'ha indicat, cal tenir en compte, en cada cas, «“en qué tributo concreto incide el decreto-ley –constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica–, qué elementos del mismo –esenciales o no– resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate”» (STC 73/2017, de 8 de juny, FJ 2, i també 11/2024, FJ 2; 78/2020, d'1 de juliol, FJ 3; 83/2014, de 24 de juny, FJ 5; 189/2005, FJ 7, o 182/1997, FJ 7).

Aplicant aquesta perspectiva tridimensional, el Tribunal Constitucional, de manera casuística, ha considerat vetades al decret llei modificacions substancials de l'impost sobre la renda de les persones físiques (STC 19/2012, de 15 de febrer, FJ 3.d; 189/2005, FJ 8; 182/1997, FJ 9, entre d'altres) i ha estès aquesta doctrina a l'impost sobre societats (STC 11/2024, FJ 3.B; 78/2020, FJ 4.a, i 73/2017, FJ 3.a), així com també a l'impost sobre la renda de no residents com a apèndix o complement dels anteriors (STC 73/2017, FJ 3 i 4). En canvi, en altres casos, encara que s'acceptés que podrien ser estructurals del sistema tributari, com ara l'impost sobre béns immobles i l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, ha avalat la seva alteració per decret llei perquè consistia en correccions parcials en la forma de tributar operacions singulars d'entre les moltes que resten subjectes als impostos afectats (STC 14/2020, de 28 de gener, FJ 6). Per tant, no considera traslladable als casos anteriors «la doctrina establecida para elevaciones del tipo de gravamen del IRPF (STC 182/1997), o de su base imponible (STC 189/2005), o para regularizaciones extraordinarias, a tipo reducido y sin recargos ni sanciones, de los impuestos sobre la renta de personas físicas y jurídicas señalados (STC 73/2017)» (STC 14/2020, FJ 6).

Tampoc ho és la reducció en la base imposable de l'impost sobre successions i donacions exclusivament en els supòsits de transmissió *mortis causa* de l'empresa familiar i de l'habitatge habitual del causant, ja que aquell no es «configura como un tributo global sobre la renta o sobre el consumo, sino que se limita a gravar una manifestación concreta de capacidad económica [...] razón por la cual no puede afirmarse que [...] repercuta sensiblemente en el criterio de reparto de la carga tributaria entre los contribuyentes» (STC 189/2005, FJ 8).



Finalment, ha admès modificacions rellevants, com la del tipus de gravamen, en impostos especials sobre el consum (STC 137/2003, en relació amb l'impost sobre determinats mitjans de transport, i STC 108/2004, per a l'impost especial sobre l'alcohol i begudes derivades), perquè ha entès que aquests impostos es limiten a gravar una manifestació concreta de la capacitat econòmica i no es configuren com un tribut global sobre la renda o sobre el consum, sense que la seva modificació parcial repercuteixi sensiblement en el criteri de repartiment de la càrrega tributària entre els contribuents (STC 14/2020, FJ 6). El mateix ha considerat respecte la modificació de la base imposable de l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana, pel fet que és un impost local que no constitueix un pilar bàsic dins del conjunt del sistema tributari ni tampoc dins de la imposició directa (STC 182/2021, FJ 4.A i 5.B, criteri reiterat posteriorment en la STC 17/2023, de 9 de març, FJ 3.C).

Qüestió diferent és si la regulació fa referència a tributs propis (art. 202.3.a EAC). I això perquè en relació amb aquests darrers, l'article 203.5 EAC disposa una reserva a favor de la llei parlamentària per «establir» els tributs propis quan diu que «[l]a Generalitat té competència per a establir, mitjançant una llei del Parlament, els seus tributs propis, sobre els quals té capacitat normativa».

Aquesta referència explícita a la llei del Parlament és una dada de la qual s'ha de partir, perquè, a diferència dels esmentats articles 31.3 i 133.1 i .3 CE, en què la reserva legal que contenen no exclou, com diu el Tribunal Constitucional, el joc del decret llei en la regulació del deure de tributar si no és que s'«afecta» aquest deure (de manera que el grau d'afectació proscriu no prové de la reserva de llei sinó de «la configuració constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate»), en el cas de l'establiment dels tributs propis, l'article 203.5 EAC preveu de forma inequívoca i contundent una reserva a favor de la llei del Parlament. Per tant, la participació del decret llei en la regulació d'un tribut propi sí que depèn, a diferència del que podria passar en l'àmbit dels tributs cedits, de l'abast de la reserva de llei a favor de la llei del Parlament.

En conseqüència, la possibilitat que el decret llei entri a regular un tribut dependrà, exclusivament, de com s'interpreti l'abast de l'acte del seu «establiment». És obvi que aquest grau de regulació normativa inclou, en tot cas, la creació *ex novo* del tribut en qüestió. Així ho ha formulat el Tribunal Constitucional en la STC 107/2015 (FJ 2) i, més recentment, en la STC 40/2025 (FJ 6). En la primera d'elles, es diu, en aquest sentit que:

«El Estatuto de Autonomía de Cataluña contiene una previsión muy específica a este respecto: la Generalitat establece tributos propios “mediante ley del Parlamento” (art. 203.5). La creación de tributos propios queda así vedada, no sólo al reglamento, sino también al decreto-ley. De este modo, el legislador estatutario preserva y refuerza la posición del Parlamento catalán frente a diversas potestades normativas del Gobierno autonómico, tanto la ordinaria de carácter reglamentario (art. 68.1 EAC), como la extraordinaria de rango legal (art. 64.1 EAC). No interesa ahora detenerse a precisar qué regulaciones tributarias de carácter reglamentario son compatibles con la reserva de ley. Importa sólo concluir que el art. 203.5 EAC impone un inequívoco límite material al decreto-ley catalán, traducido en la imposibilidad de crear tributos propios mediante este instrumento normativo.» (FJ 2)

I, en la segona, referint-se a la diferència de tractament de la reserva de llei entre la Constitució i l'Estatut (en aquest cas, d'Andalusia) diu que:

«Cuando la Constitución o un estatuto de autonomía establece una reserva de ley, lo que hace es proscribir el reglamento o, al menos, reducir considerablemente su juego dentro de una materia. Ahora bien, el decreto-ley, en cuanto norma con rango de ley, es un instrumento idóneo para cumplir aquella reserva legal

(STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 2). Otra cosa es que la reserva establecida sea a favor de una “ley del Parlamento”, como ocurre en el caso del art. 131.3 EAAnd. El decreto-ley quedará entonces vedado. Así lo apreciamos en relación con regulaciones fiscales que la Generalitat de Cataluña, de acuerdo con su Estatuto (art. 203.5), debía hacer “mediante una ley del Parlamento”.» (FJ 6.a)

I continua la mateixa Sentència:

«no es apropiado hablar de colaboración para describir la relación entre la ley que establece una regulación (en este caso, la Ley 1/2004 de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía) y el decreto-ley que, haciendo valer la identidad de rango, la modifica (en este caso, el art. 7 del Decreto-ley 2/2020). De ahí que no pueda aceptarse que mediante decreto-ley el Gobierno regule, siquiera en grado mínimo, cuestiones que el Estatuto de Autonomía ha confiado a la ley parlamentaria (art. 131.3 EAAnd).» (FJ 6.a)

Aplicat al cas de Catalunya, la qüestió que l'Estatut, en el seu article 203.5, «ha confiat a la llei parlamentària» és la d'«establir els seus tributs propis».

També resulta evident que allò que ha quedat establert per llei del Parlament hagi de ser modificat pel mateix tipus de llei, almenys, pel que fa als elements essencials del tribut (que, en tot cas, es preserven per la reserva de llei, STC 11/2024, FJ 2), en tant que són els que el configuren o l'«estableixen». Primer, perquè l'article 203.5 EAC no delimita el grau de regulació de la llei només en termes de «creació», sinó en termes més amplis d'«establiment», i, segon, perquè es desnaturalitzaria el mandat estatutari si, un cop configurats els elements essencials del tribut per llei en sentit formal, el decret llei pogués dur-ne a terme una modificació substancial, desdibuixant així els seus trets essencials.

Pertocarà, doncs, en l'apartat corresponent del proper fonament jurídic, analitzar si el Decret llei 5/2025 ha respectat els límits materials en matèria tributària, en els termes exposats, en el supòsit de tributs estatals cedits i, si escau, propis. En el primer cas, pel que ara interessa, caldrà examinar els tres aspectes següents: a) el tribut en què ha incidit el Decret llei, atenent la seva naturalesa i l'estructura i funció que compleix dins del conjunt del sistema tributari, així com el grau o mesura en què intervé el principi de capacitat econòmica; b) els elements del tribut que resulten alterats, quant al seu caràcter essencial, i c) la naturalesa i l'abast de la concreta regulació de què es tracti, a fi de determinar de quina manera afecta el repartiment de la càrrega tributària que ha de suportar la generalitat dels contribuents en els termes prohibits per la doctrina constitucional.

### **Tercer. L'aplicació del paràmetre al Decret llei 5/2025**

Un cop exposat el paràmetre que és d'aplicació en aquest Dictamen, ens correspon, en el present fonament jurídic, examinar l'adequació del Decret llei 5/2025 a l'Estatut. Al respecte, és necessari distingir dues anàlisis: (1) la valoració de la concurrència del pressupòsit habilitant i (2) la valoració del respecte als límits materials del decret llei, pel que fa a l'exclusió del pressupost de la Generalitat i a l'afectació a la matèria tributària.

#### **1. Valoració de la concurrència del pressupòsit habilitant en el Decret llei 5/2025**

En aquest apartat examinarem una primera dimensió d'aquest requisit, en el sentit de si existeix una situació de necessitat extraordinària i urgent, com també una segona, relativa a l'exigència de la connexió de sentit de les mesures adoptades per fer front a aquesta situació.

A) Tal com ha quedat exposat en el fonament jurídic precedent, la tasca de justificar la concurrència del pressupòsit que habilita per dictar un decret llei correspon al Govern, autor de la norma, i per tant, el control jurídic que el Consell de Garanties Estatutàries pot exercir s'ha de basar en els elements que aquell faci constar al mateix decret llei, que aporti en la documentació preparatòria que figuri a l'ex-

pedient de la seva elaboració o, si escau, en la de caràcter complementari tramesa d'acord amb l'article 25.5 LCGE. El dit control s'ha de limitar a comprovar que la justificació existeix i que és suficient i raonable, ja que no és funció del Consell substituir o supplantar el Govern en la tasca de fonamentació i motivació de la concurrència del pressupòsit habilitant i de la necessitat de recórrer al decret llei per fer front a la situació de necessitat extraordinària i urgent que l'ha motivat.

El Govern ha fonamentat la justificació del Decret llei 5/2025, en: a) l'exposició de motius de la norma objecte del present Dictamen i altra documentació emesa de conformitat amb el que disposa l'article 38.3 de la Llei 13/2008, en relació amb l'expedient del projecte de decret llei; b) l'Informe justificatiu sobre la necessitat i l'oportunitat del projecte de Decret llei 5/2025, de 24 de març de 2025, redactat per la Secretaria General del Departament d'Economia i Finances de la Generalitat; c) l'Informe jurídic de l'Assessoria Jurídica del Departament d'Economia i Finances, de la mateixa data que l'anterior, d) l'Informe sobre l'impacte pressupostari del Decret llei, redactat per la Direcció General de Pressupostos del Departament d'Economia i Finances, també de 24 de març de 2025 i, amb posterioritat: e) l'Informe de la Secretaria General del Departament d'Economia i Finances, de 7 d'abril de 2025.

S'han d'examinar, doncs, els documents que han estat detallats en l'apartat precedent per tal de valorar si contenen una justificació de la concurrència del pressupòsit habilitant del Decret llei 5/2025, d'acord amb els requeriments que s'han exposat en el paràmetre.

#### a) L'exposició de motius del Decret llei 5/2025

L'exposició de motius del Decret llei que s'examina especifica que aquesta norma «respon principalment a dues necessitats imperatives de la societat catalana»:

La primera, segons diu, aborda la dificultat d'accés a un dret bàsic com és el de l'habitatge:

«La crisi habitacional ha esdevingut un problema greu que afecta una gran part de la població, especialment les famílies amb menys recursos.

La combinació de preus elevats i la manca d'oferta suficient fa que sigui difícil per a la ciutadania accedir a un habitatge assequible. Aquesta situació crea un entorn en què és urgent millorar l'eficiència i l'eficàcia de l'Administració pública per facilitar les polítiques públiques que abordin la crisi habitacional. Millorar l'accés a l'habitatge contribueix al benestar general de la societat.

La situació actual de manca d'habitatge protegit i la necessitat de finançament sostenible és una necessitat urgent de la societat catalana. Aquest problema requereix una actuació immediata per abordar-lo de manera efectiva. La implementació de mesures per ampliar el parc d'habitatge protegit té un impacte social i econòmic directe, millorant les condicions de vida de moltes persones. A més, un finançament sostenible assegura que aquestes mesures siguin duradores i efectives a llarg termini. En definitiva, abordar la crisi habitacional amb polítiques públiques eficients i eficaces és essencial per garantir el benestar de la societat catalana.»

La segona, tal com explicita el Decret llei, inclou mesures destinades a assegurar la protecció de les víctimes de violència masclista. Considera essencial que les administracions públiques adoptin mesures efectives per protegir les víctimes i prevenir aquests actes i també urgent implementar mesures que facilitin l'accés a l'habitatge per a les víctimes de violència masclista, introduint-hi deduccions fiscals. Així, seguint amb l'exposició de motius, allò que pretén és:

«Garantir un habitatge segur i accessible és fonamental per proporcionar a aquestes persones que sovint es troben en situacions de vulnerabilitat extrema, un entorn estable on puguin reconstruir les seves vides i recuperar la seva autonomia.»

L'exposició de motius mateixa, després de delimitar les dues necessitats imperatives a què respon la norma, hi torna a incidir, a tall de resum:

«En resum, aquest Decret llei és una resposta necessària i urgent a dos problemes socials de gran importància: la dificultat d'accés a l'habitatge i la protecció de les víctimes de violència masclista. Les mesures adoptades busquen garantir drets fonamentals i millorar la qualitat de vida de la ciutadania, demostrant el compromís de les institucions amb el benestar social.»

I conclou, seguidament, que el Govern es planteja afrontar aquests reptes mitjançant un seguit de mesures de caràcter tributari.

Així mateix, l'exposició de motius també fa menció al fet que:

«en un context de contínua evolució econòmica i social, és essencial i urgent adoptar mesures en l'àmbit fiscal per donar resposta a les noves realitats econòmiques i socials, amb l'objectiu de fomentar la recuperació econòmica, impulsar la competitivitat i assegurar una distribució justa de la càrrega tributària.»

En aquest context, declara que «resulta necessari adoptar un seguit de mesures per articular la resposta política econòmica més urgent en matèria tributària».

Així, les mesures relacionades amb l'accés a l'habitatge, projectades en alguns casos en la protecció dels col·lectius més vulnerables, amb especial consideració pel de les víctimes de violència masclista, es troben principalment en el títol 2 del Decret llei 5/2025 (i, per connexió temàtica, l'apt. 1, lletres *c* i *d*, i l'apt. 2 de la disposició derogatòria), que, com hem descrit en el fonament jurídic primer amb detall, consisteixen en un conjunt de modificacions en l'àmbit dels tributs cedits, regulats en el llibre sisè del Codi tributari de Catalunya. I això, sens perjudici que en el títol 4 també hi ha una mesura que respon al mateix objectiu de fer front a l'emergència habitacional (art. 11).

Cal fer avinent, com ja s'ha avançat, que les modificacions i addicions tributàries que, dins d'aquest títol 2, efectuen els articles 4 (impost sobre successions i donacions) i 5 (impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats) entren en vigor als tres mesos de l'endemà de la publicació del Decret llei al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (apt. 2 de la disposició final segona). I que, en relació amb aquest termini de posposició en la seva aplicació, l'exposició de motius estableix que «atenent a la urgència en la seva implementació es fixa un període de tres mesos per a l'entrada en vigor d'aquestes modificacions, perquè l'Agència Tributària de Catalunya, entitats financeres i col·laboradors de l'administració tributària puguin fer les adaptacions informàtiques necessàries per implementar les noves mesures».

Referint-se a aquell mateix context «de contínua evolució econòmica i social», l'exposició de motius allega també que «resulta necessari adoptar un seguit de mesures per articular la resposta de política econòmica més urgent en matèria tributària i inclou altres mesures addicionals en matèria de despeses de personal».

Per tant, d'entrada, s'observa que, al fil de la mateixa exposició de motius, el Decret llei 5/2025 no només té les dues finalitats interconnectades que enuncia tan rotundament al principi, sinó que fa esment de quatre altres objectius diferents, als quals fem referència a continuació.

En efecte, d'una banda, s'articula una «resposta de política econòmica més urgent en matèria tributària», que es recull en el títol 1, en el qual es contenen un seguit de modificacions de dos tributs propis. És el cas del capítol I del títol 1, que, com hem vist, també al fonament jurídic primer, conté una modificació tècnica de l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica (període impositiu i meritació), amb relació al qual l'exposició de motius especifica que «la urgència i necessitat en la tramitació d'aquesta modificació és essencial per garantir la coherència legal i la seguretat jurídica pels contribuents», ja que aquesta darrera «és especialment rellevant en matèria fiscal» en la mesura que «l'aplicació

correcta de la normativa pot tenir un impacte directe en els contribuents afectats», i del capítol II del títol 1 (i per relació, de la disposició final primera), que reforma el cànon de l'aigua (nous collectius que es poden acollir a la tarifa social o supressió dels mínims de facturació) perquè «és urgent per assegurar que els usuaris paguin de manera més justa i proporcional al seu consum real, evitant càrrecs excessius i incentivant l'ús sostenible dels recursos hídrics. Implementar aquestes modificacions ràpidament pot alleujar la càrrega econòmica per a moltes llars, especialment les que tenen ingressos baixos».

També és el cas del capítol IV del títol 2 (art. 6 i annex), que reforma l'impost sobre el dipòsit de residus en dipòsits controlats, la incineració i la coïncineració, el tipus de gravamen del qual entrarà en vigor el primer dia del trimestre natural posterior al de l'entrada en vigor del Decret Llei (disp. trans.). En aquest darrer supòsit, segons l'exposició de motius, la modificació operada:

«[É]s del tot necessària i urgent [...] per mantenir el finançament adequat de les inversions relacionades amb millores en la gestió de residus i el medi ambient a què s'han de destinar els ingressos derivats de la recaptació d'aquest impost, ja que contribueix a prevenir problemes ambientals i a garantir la sostenibilitat a llarg termini. Sense una recaptació suficient, les iniciatives destinades a la protecció del medi ambient podrien veure's compromeses.»

D'altra banda, s'expressa també una necessitat d'actuació en matèria d'equiparació de les famílies d'acollida amb les biològiques i d'adopció en l'article 3.2 del capítol I (impost sobre la renda de les persones físiques) del títol 2 del Decret Llei, relatiu a la deducció per naixement o adopció d'un fill o d'una filla o per acolliment quan es considera urgent:

«garantir l'equiparació de les deduccions per acolliment familiar amb les de naixement i adopció perquè les famílies que acullen menors rebin el mateix suport fiscal que les famílies que tenen fills biològics o n'adopten. Això és important per assegurar a Catalunya que totes les formes de creació de família rebin un tractament just i igualitari, i es fomenta l'acolliment familiar com una opció viable per a la cura de menors en situació de vulnerabilitat.»

En tercer lloc, s'estableixen diverses mesures en matèria de despeses de personal al títol 3, també explicitades en el fonament jurídic primer (regulació de l'increment retributiu bàsic del personal, quantia de les pensions, retribució dels funcionaris en pràctiques i indemnitzacions dels bombers voluntaris) les quals, en un context de pròrroga pressupostària, «responen a necessitats urgents i específiques que no poden esperar el procés legislatiu ordinari» i que «[a]ixò assegura la continuïtat dels serveis públics, la protecció de les persones vulnerables, l'equitat i la justícia social, i el benestar dels treballadors públics». Dit això, l'exposició de motius del Decret Llei afegeix que:

«La situació de pròrroga pressupostària legitima l'ús del decret llei per adaptar els estats d'ingressos i despeses pressupostàries prorrogats, i la urgència d'incloure aquestes mesures es justifica per diversos motius com són la necessitat d'ajustar els drets econòmics per reflectir la inflació. Això inclou l'aplicació de l'increment retributiu bàsic del personal al servei de la Generalitat i la quantia per al 2025 de les pensions reconegudes per la Llei 18/1984, del 20 de març, sobre el personal eventual, contractat i interí al servei de la Generalitat en el període anterior al 1939. Aquesta actualització de les retribucions dels funcionaris i les pensions assegura que es mantinguin justes i adequades, especialment en un context d'inflació i augment del cost de la vida.

D'altra banda, per un principi d'equitat i justícia social, cal garantir que les retribucions dels funcionaris en pràctiques no siguin inferiors al salari mínim interprofessional. Això assegura que tots els funcionaris en pràctiques rebin una compensació justa i digna per la seva feina.



Es modifica la Llei 5/1994, de 4 de maig, de regulació dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments de Catalunya, amb la finalitat d'introduir el dret d'indemnització dels bombers i bombers voluntaris amb motiu de la prestació altruista dels seus serveis, en el marc funcional dels serveis de prevenció, extinció d'incendis i salvaments, en el supòsit que se'n derivin seqüeles físiques de caràcter permanent.»

A més, quant a l'esmentada situació de pròrroga pressupostària, com a capçalera d'aquestes mesures, també es diu específicament que:

«La manca d'aprovació dels pressupostos per al 2025 crea una situació de pròrroga pressupostària que afecta la capacitat del Govern per finançar adequadament els serveis públics essencials.»

I que el Tribunal Constitucional «ha establert que la situació de pròrroga pressupostària no pot justificar, per si mateixa, l'adopció de mesures mitjançant decret llei que no tinguin relació directa amb aquesta qüestió. Per tant, qualsevol altra mesura ha de justificar-se per una necessitat extraordinària i urgent d'actuar de manera pròpia i específica».

Sobre això, el Tribunal Constitucional mateix ha admès que la no aprovació de la llei de pressupostos i la situació resultant de pròrroga pressupostària que es produeix poden legitimar el recurs al decret llei, amb la finalitat d'adaptar els estats d'ingressos i de despeses pressupostàries prorrogats (per actualitzar a la inflació els drets econòmics que es pretenen liquidar, per autoritzar les operacions de finançament dels crèdits prorrogats o per actualitzar les retribucions dels funcionaris o les pensions, entre els objectius que cita el Tribunal Constitucional). Així mateix, també ha dit que la situació de pròrroga pressupostària no pot justificar, en si mateixa, l'adopció mitjançant decret llei d'altres mesures que no tinguin relació amb aquesta qüestió i que, per tant, si escau, s'hauran de fonamentar en una necessitat extraordinària i urgent d'actuar pròpia i específica (STC 137/2003, FJ 5).

En darrer terme, d'acord amb l'exposició de motius, es preveuen «altres mesures administratives necessàries i urgents» en el «context actual de transició energètica i compromís amb la sostenibilitat». Es tracta de la prevista en l'article 12 del títol 4, relativa a la societat Energies Renovables Públiques de Catalunya, SAU, la necessitat extraordinària i urgent de la qual «es justifica per garantir la gestió pública de l'energia, que pot comportar una major eficiència i estalvi de costos».

I ja per finalitzar, cal fer referència al primer apartat de la seva disposició derogatòria, que deixa sense efecte un nombrós conjunt de preceptes del text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2008, de 25 de juny, que ja ha quedat descrit en el fonament jurídic primer.

Per tant, de l'examen del contingut de l'exposició de motius es desprèn que el Decret llei 5/2025 té com a finalitats principals afavorir l'accés a l'habitatge, incloent-hi la protecció en aquest àmbit dels col·lectius més vulnerables i, especialment, de les víctimes de violència masclista (títol 2 i art. 11 del títol 4 i connexos). I, addicionalment, persegueix els objectius d'articular una resposta de política econòmica més urgent en matèria tributària (títol 1 i art. 6 del títol 2 i connexos), de garantir l'equiparació de les famílies que acullen menors amb les que tenen fills biològics i d'adopció (art. 3.2 del títol 2), de fer front a un context de pròrroga pressupostària (títol 3) i de promoure un model energètic més net i eficient (art. 12 del títol 4).

Arribats a aquest punt, val a dir que el Decret llei 5/2025 no fonamenta perquè «és l'instrument més immediat per garantir-ne l'assoliment» (dels objectius i les finalitats que proposa). Així, a tall de fórmula buida de contingut, només afirma que «aquest Decret llei es justifica per les raons d'interès general que persegueix aquesta norma i que exigeix d'un instrument jurídic eficaç, i així el Decret llei és l'instrument més immediat per garantir-ne l'assoliment», sense cap motivació ulterior.

En conseqüència, fetes les consideracions anteriors, tot i que l'exposició de motius del Decret Llei 5/2025 explica clarament quines són les circumstàncies i el context de l'emergència habitacional i la necessitat d'adoptar mesures que coadjuvin a millorar aquesta situació per facilitar l'accés a l'habitatge i, en especial, del col·lectiu de víctimes de la violència masclista, les raons que allega des del punt de vista de la necessitat extraordinària i urgent no són suficients per justificar que el Govern les aprovi mitjançant la seva potestat legislativa excepcional. Quant a la resta de finalitats perseguides per la norma, que se situen en un plànol més secundari i obeeixen a altres situacions, l'exposició de motius efectua consideracions més aviat de caràcter genèric sobre els avantatges o beneficis que es podrien derivar de la implementació de les mesures corresponents, les quals tampoc no fonamenten la seva aprovació per decret llei.

Tanmateix, aquest no seria el cas de les mesures relatives al personal del títol 3 les quals, en principi, almenys en el seu conjunt, trobarien aval en la situació de pròrroga pressupostària, per la manca d'aprovació dels pressupostos de la Generalitat per a l'exercici 2025.

b) L'Informe justificatiu sobre la necessitat i oportunitat del projecte de Decret Llei 5/2025, de data 24 de març de 2025, de la Secretaria General del Departament d'Economia i Finances de la Generalitat

L'Informe conté, en essència, tres blocs principals. En el primer explica els motius que fonamenten l'aprovació del projecte de Decret Llei, les necessitats a què vol respondre i els reptes que pretén afrontar, i ho fa, majoritàriament, amb la transcripció literal de l'exposició de motius ja analitzada, per bé que introdueix, en aquest apartat, dos elements nous:

Un, per justificar les mesures de caràcter no tributari que conté la norma, estableix que «es pretén establir les bases per a una Administració capaç de donar respostes ràpides i eficaces a situacions concretes que requereixen una intervenció ràpida i decisiva, i que no poden esperar els terminis inherents al procediment legislatiu ordinari».

I l'altre, per fonamentar l'ús d'aquesta legislació excepcional, recull que la «situació de pròrroga pressupostària legitima l'ús del decret llei per adaptar els estats d'ingressos i despeses pressupostàries prorrogats, i la urgència d'incloure aquestes mesures es justifica per diversos motius com són la necessitat d'ajustar els drets econòmics per reflectir la inflació».

En definitiva, com s'ha indicat, a banda de reproduir els arguments de l'exposició de motius, fa només consideracions genèriques sobre els beneficis que aportarien determinades mesures, en termes de facilitar l'accés a l'habitatge, donar resposta a noves realitats econòmiques i socials, procurar la regulació coherent en la tributació o garantir la gestió pública de l'energia, i conclou que tot això justifica la necessitat extraordinària del Decret Llei, per tal d'assegurar l'efectivitat immediata de les mesures. Cap d'aquests objectius, per ell mateix, constitueix una justificació suficient de la necessitat extraordinària i urgent d'actuar normativament que es requereix perquè el Govern pugui fer ús de la potestat excepcional de dictar decrets llei, d'acord amb el paràmetre exposat en el fonament jurídic precedent.

A continuació, l'Informe, en un segon bloc, analitza individualment totes les mesures previstes en el Decret Llei i preveu l'impacte pressupostari de cada una d'elles, com també veurem que fa l'Informe de la Direcció General de Pressupostos. En la relació individualitzada de les mesures, tampoc no s'aporten noves fonamentacions ni motivacions respecte de les contingudes a l'exposició de motius de la norma que justifiquin de manera suficient l'existència de la necessitat extraordinària i urgent de cada una d'elles. Aquest seria el cas, per exemple, d'arguments com ara que la modificació de l'impost sobre emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica «resulta necessària per tenir una regulació coherent de la tributació de tots els supòsits de baixa temporal; i urgent per no generar greuges comparatius en-

tre contribuents»; que es vol donar compliment a normativa europea de l'any 2000; que les modificacions efectuades en l'àmbit dels tributs cedits «volen donar resposta a les situacions d'emergència econòmica i social que demanden resposta de forma urgent»; que les modificacions de l'IRPF són urgents perquè «es preveu la seva aplicació amb efectes de l'1 de gener del 2025, per tant, iniciat ja el període impositiu (si bé, abans de la meritació de l'impost, el 31 de desembre)», o que la modificació «ha estat una qüestió reclamada per l'Agència Tributària de Catalunya, òrgan gestor del tribut».

Igualment, entenem que tampoc seria motiu suficient per apreciar la situació habilitant la raó concreta que aporta l'Informe respecte a l'article 12 DL 5/2025, sobre la prestació de serveis i subministraments d'energia per part de la societat Energies Renovables Públiques de Catalunya, SAU com a mitjà propi del Parlament i les altres institucions de la Generalitat del capítol V del títol II EAC, i de l'Oficina Anti-frau de Catalunya, que no consta al Decret Llei, i que diu que:

«D'aquesta manera, prossegueix el procés d'integració de la gestió de tots els sistemes de producció d'electricitat d'origen renovable que són titularitat de la Generalitat, fet que permetrà incrementar l'eficàcia i l'eficiència en la gestió i, en general, millorar i facilitar l'execució de les polítiques energètiques i industrials de Catalunya.»

Amb la mateixa estructura i el contingut de la part articulada, l'Informe analitza la disposició derogatòria i les disposicions finals. En aquest cas, tampoc es constata que es fonamenti l'existència de la urgència de la seva adopció, més enllà d'explicar a quina finalitat i a quin objecte responen. Així, pel que fa a l'apartat primer, lletra *a* (taxa per a la presentació simultània d'un nombre superior a deu escrits en els registres administratius), allega que la mesura s'adopta per causa del desenvolupament de l'administració digital que ha facilitat l'accés als registres electrònics, i davant la constatació que des de l'any 2022 la taxa que merita aquest fet no s'ha aplicat mai. Pel que fa a la lletra *b* (taxa per a la prestació de serveis a indústries agràries i alimentàries), addueix raons de tramitació telemàtica del Registre de les dites indústries i simplificació de costos per als administrats. Quant a la lletra *c* (taxa per a les sol·licituds de desqualificació voluntària dels habitatges de protecció oficial o amb protecció oficial), indica raons de seguretat jurídica i coherència normativa per tal d'adequar la regulació a la normativa d'habitatge que ha suprimit la desqualificació voluntària d'habitatges amb protecció oficial.

També la lletra *d* (taxa per l'emissió dels informes d'estrangeria en relació amb l'adequació de l'habitatge necessari per al reagrupament familiar), que l'Informe diu que està adreçada a protegir aquest reagrupament familiar, el dret a un habitatge digne i la promoció de la protecció de les famílies. I, finalment, la lletra *e* (taxa per la inscripció i modificació de dades en el Registre de centres i entitats de formació professional per a l'ocupació del Servei d'Ocupació de Catalunya), respecte a la qual disposa que és necessària per unificar els criteris del sistema educatiu amb el sistema laboral i consolidar una xarxa de centres unificada.

Quant a l'apartat 2 de la dita disposició derogatòria, que suprimeix l'article 641-8 CTC, relatiu a la bonificació de la quota per la transmissió d'habitatges a empreses immobiliàries de l'impost d'actes jurídics documentats i transmissions patrimonials, l'Informe la fonamenta pel fet que no ha aconseguit assolir del tot les finalitats que la justificaven i, a més, perquè suposa un cost important per a la hisenda, en temes de menor recaptació.

Addicionalment, i pel que fa a les disposicions finals primera (entrada en vigor de les mesures corresponents al cànon de l'aigua) i segona (apt. 1, entrada en vigor Decret Llei, i apt. 2, entrada en vigor diferida per als art. 4 i 5 –impost de successions i donacions i impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats–), l'Informe sosté que s'adopten per motius de congruència jurídica i cohe-

rència interna de la norma, per a l'adaptació al canvi de les mesures substantives a les quals es refereixen.

El que es desprèn d'aquesta part de l'examen de l'Informe esmentat és que, d'una banda, s'exposa la finalitat que persegueix cada mesura o grup de mesures que, en el seu àmbit respectiu, adopta el Decret llei 5/2025. Totes aquestes finalitats són, sens dubte, finalitats que legítimament pot perseguir el Govern, i tampoc es pot qüestionar la necessitat i la urgència d'emprendre actuacions legislatives per assolir-les. Però, com s'ha dit, ni la necessitat ni la urgència, per si soles, ni tampoc la facilitat més gran per aconseguir aquests objectius significa que es pugui utilitzar el decret llei, que només estarà habilitat en casos de necessitat extraordinària i urgent, degudament justificats en els termes que s'han indicat en el fonament jurídic segon.

Finalment, dedica un tercer bloc a examinar la congruència o la relació directa de les mesures amb la situació que afronta el Decret llei, per a la qual cosa exposa detalladament quins són els títols competencials que té la Generalitat per aprovar-les i com es projecten sobre cada àmbit material afectat, alhora que afirma que «hi ha plena homogeneïtat entre les situacions descrites en el preàmbul i el contingut de la part dispositiva; és a dir, hi ha “connexió de sentit” entre la situació definida i les mesures que al Decret llei s'adopten».

c) L'Informe jurídic de l'Assessoria Jurídica del Departament d'Economia i Finances, de data 24 de març de 2025

L'Informe consta de tres apartats de consideracions sobre la configuració general dels decrets llei, la configuració particular en l'àmbit de la Generalitat i l'anàlisi del projecte de decret llei (estructura, títol, fórmula de promulgació, part expositiva, part dispositiva, part final, òrgans, anàlisi formal i conclusions). Després d'analitzar i reproduir la doctrina d'aquest Consell de Garanties Estatutàries, en l'apartat 1.4 de l'Informe es menciona que el projecte de decret llei conté l'exposició de motius preceptiva, que es recorda que «és especialment rellevant en el marc dels decrets llei, ja que l'apartat 3 de l'article 38 de la Llei 13/2008 estableix que els projectes de decret llei han d'incloure una exposició de motius en què es raoni expressament la necessitat extraordinària i urgent de la iniciativa». A continuació, es transcriuen íntegrament diferents fragments de l'exposició de motius esmentada i acaba conclouent que, tenint en compte que analitza en cada una de les mesures que integren la proposta la seva urgència extraordinària, es dona compliment als requisits formals exigits en aquests tipus de normes.

Val a dir que també incorpora algun breu argument dels que s'han exposat en l'Informe anterior, juntament amb d'altres, com en el cas de la modificació del cànon de l'aigua, que afegeix que, «en períodes de sequera resulta determinant amb urgència un ús adequat dels recursos hídrics i ajustar la regulació dels mecanismes de control», o de l'article 12, abans esmentat, sobre l'entitat d'Energies Renovables Públiques de Catalunya, SAU, respecte al qual diu que la mesura «resol un problema puntual però substancial que no justifica la tramitació d'un projecte de llei específic», que tampoc permeten apreciar la concurrència del supòsit habilitant del decret llei.

Pel que fa a les mesures de personal del títol 3, atesos el seu contingut i la seva finalitat, ja hem avalat en l'anàlisi de l'exposició de motius que la situació de pròrroga pressupostària permet que s'aprovin mitjançant decret llei. L'Informe, a més, afegeix per a algunes d'elles arguments addicionals de la urgència per adoptar-les. Quant a l'increment retributiu dels funcionaris (art. 7), posa en relleu que «[l]a urgència d'aquesta mesura està motivada per poder fer efectiu l'increment en el moment en què es dugui a terme l'aprovació de la normativa bàsica» i «de manera més o menys immediata».

I respecte de l'increment de la quantia de les pensions reconegudes per la Llei 18/1984 (art. 8), allega que la urgència ve motivada per la necessitat de mantenir el poder adquisitiu d'aquest col·lectiu.

En definitiva, aquest Informe es remet gairebé exclusivament a l'exposició de motius del Decret llei 5/2025 i no afegeix nous arguments substancials als que ja han estat objecte d'anàlisi en els apartats anteriors per motivar les mesures que es contenen en aquesta norma.

d) L'Informe justificatiu sobre l'impacte pressupostari del Decret llei 5/2025, de la Direcció General de Pressupostos del Departament d'Economia i Finances, de 24 de març de 2025

L'Informe conté, en el primer apartat, una justificació de la proposta, que coincideix exactament amb la que conté l'exposició de motius del Decret llei 5/2025, sobre la manca d'aprovació dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2025 i la situació de pròrroga pressupostària i el context de contínua evolució econòmica i social que fa que sigui essencial i urgent adoptar mesures en l'àmbit fiscal per donar resposta a les noves realitats econòmiques i socials, amb l'objectiu de fomentar la recuperació econòmica, impulsar la competitivitat i assegurar una distribució justa de la càrrega tributària. A continuació, descriu les mesures en els mateixos termes en què ho fa el Decret llei objecte de dictamen.

En el segon apartat analitza l'impacte pressupostari de manera individualitzada per a totes les mesures, exceptuant-ne aquelles que no es poden quantificar. En aquest darrer grup hi ha les despeses corresponents a l'increment retributiu bàsic del personal al servei de la Generalitat per a l'exercici 2025 perquè es desconeix encara l'increment retributiu que s'aprovarà per a l'exercici 2025, raó per la qual no es pot determinar el seu impacte en el pressupost.

Com el seu propi nom indica, aquest Informe es refereix específicament a l'impacte pressupostari del Decret llei 5/2025, de manera que res no afegeix a la justificació del pressupòsit habilitant d'aquesta norma respecte del que ja indiquen sobre aquesta qüestió la mateixa exposició de motius i altra documentació de l'expedient, que ja hem tractat en els apartats anteriors.

D'altra banda, la possible incidència que pugui tenir aquest Informe en relació amb la valoració de l'observança del límit material *ex* article 64.1 EAC per part del Decret llei serà tractada quan analitzem l'aplicació d'aquest segon element del paràmetre d'estatutarietat a la norma objecte de dictamen.

e) El dia 7 d'abril de 2025 ha tingut entrada en el Registre d'aquest Consell un escrit de la mateixa data de la Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament que adjunta un Informe de la Secretaria General del Departament d'Economia i Finances que porta per títol «Informe que respon a l'escrit presentat pel Grup Parlamentari de Junts sol·licitant dictamen al Consell de Garanties Estatutàries, en relació al Decret llei 5/2025, de 25 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria fiscal, de despeses de personal i altres administratives». Tal com consta en els antecedents, l'Informe esmentat ha estat tramès pel Govern atenent a la petició que pot fer el Consell a les institucions públiques que no siguin les sol·licitants de dictamen perquè li enviïn «la informació i la documentació que siguin necessàries o convenients per a l'exercici de les seves competències», segons disposa l'article 25.5 LCGE.

La qüestió és que, com va succeir en el precedent DCGE 1/2025 (FJ 3) i aquest ja va posar en relleu, de nou, l'Informe, tal com, a més, reflecteix el seu títol, conté una part amb alegacions que resta fora de l'àmbit que correspon a la documentació complementària perquè s'adreça a donar resposta a les crítiques formulades pels diputats sol·licitants de dictamen, ignorant que el procediment d'emissió de dictàmens no té caràcter contradictori i que, per tant, no admet aquest tipus de participació d'un tercer que no sigui el peticionari. I, així mateix, pretén suplir l'exigència que deriva de la Llei 13/2008 (art. 38.3), en el sentit que la justificació per dictar un decret llei ha d'incorporar-se a l'exposició de motius de la mateixa norma o, si no, en la documentació que conforma el seu expedient d'elaboració per part del Govern.



En aquest sentit, en aquell mateix Dictamen, el Consell va considerar necessari fer una recomanació expressa al Govern, que ara es reitera, atès que ens trobem en les mateixes circumstàncies «perquè la justificació expressa dels decrets llei que dicti, que han d'acreditar de manera suficient, adequada i raonable la concurrència d'una necessitat extraordinària i urgent d'actuar, es realitzi al mateix decret llei, en la seva exposició de motius, en les memòries i els informes emesos en el seu procés d'elaboració, en compliment de la legislació vigent (art. 38.3 Llei 13/2008)» (FJ 3).

Tanmateix, mantenint una perspectiva no formalista, com vàrem dir també en el DCGE 1/2025, citat, «l'expedient del Govern és determinant però no exclouent», de manera que la justificació del supòsit habilitant de la norma es pot justificar a partir d'una pluralitat d'elements i de la valoració conjunta de tots aquells factors que han pogut conduir al Govern a dictar la disposició legal excepcional.

Un d'aquests elements és, doncs, l'Informe de 7 d'abril, tramès com a documentació complementària, que resulta admissible a l'efecte de la seva valoració per part del Consell en totes aquelles explicacions que se cenyeixin a justificar les situacions de necessitat extraordinària i urgent a què vol fer front el Decret llei 5/2025, sense prendre en consideració en cap cas les argumentacions jurídiques formulades en resposta a la sol·licitud de dictamen.

– La primera part de l'Informe esmentat està dedicada a la justificació de la concurrència de l'extraordinària i urgent necessitat d'un seguit de mesures que conté el Decret llei examinat. A aquests efectes, recull tant l'argumentació de l'exposició de motius del Decret llei objecte de dictamen com la de l'Informe del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica, de 14 de març de 2025, a què s'ha fet referència abans, que va ser tramès a aquest Consell com a documentació complementària relacionada amb el Decret llei 2/2025, el contingut del qual ja es va analitzar en el DCGE 1/2025 (FJ 3). A continuació, amplia l'anterior amb altres dades que considera essencials per reforçar la motivació i la justificació de les mesures relatives a la situació d'emergència habitacional i de dificultat d'accés a l'habitatge.

En concret, respecte a la projecció d'aquesta situació en el col·lectiu de víctimes de violència masclista, que encara titlla de més greu, després de reproduir literalment els paràgrafs de l'exposició de motius, fa igualment un esforç d'argumentari més gran i aporta noves dades per justificar l'existència del supòsit de fet habilitant:

«La manca d'habitatges públics disponibles, unida a la discriminació a la qual són sotmeses les dones en múltiples facetes de la vida pública i privada, augmenten la seva vulnerabilitat a l'hora d'accedir als habitatges. D'una banda, la bretxa salarial entre homes i dones fa que els ingressos d'aquestes siguin més baixos que els dels homes, dificultant poder fer front als pagaments del lloguer o hipoteca, així com accedir a habitatges de major qualitat en termes de salubritat i seguretat.»

I també:

«L'habitatge és un factor fonamental en els processos de recuperació de les víctimes de violència masclista. Les problemàtiques derivades del seu accés poden impossibilitar que la dona abandoni la convivència amb el maltractador, entrant en una espiral d'abús i, en el cas d'abandonar la convivència i no disposar de les xarxes de suport adequades, en processos de sensellarisme femení.»

En el text s'aporten dades extretes de l'enquesta anual d'estructura salarial de l'any 2022, de l'informe de «Rentas Mínimas de Inserción en España 2023» i de l'informe «La Casa a Cuestas: la vivienda en datos 2024» de l'Observatori d'Habitatge Assequible.

En síntesi, es pot dir que l'Informe de 7 d'abril referma les dades de què ja disposava el Consell quan va apreciar la concurrència de la situació de la crisi d'accés a l'habitatge que va habilitar per dictar el Decret llei 2/2025 i que, per tant, també empara en aquest aspecte el dictat del Decret llei 5/2025, objecte del present Dictamen.

– A continuació, l'Informe de 7 d'abril conté un seguit de raonaments per tractar de justificar l'existència del supòsit de fet habilitant en relació amb el bloc de mesures referides al cànon de l'aigua, que fonamenta en els següents motius:

1. Les necessitats addicionals a la planificació hidrològica derivada del problema estructural de falta d'aigua a Catalunya.
2. La necessitat de complir amb la normativa europea.
3. Els romanents de crèdit compromesos de l'Agència Catalana de l'Aigua i la falta d'excedent per invertir.
4. L'impacte de la manca d'aplicació de l'impost sobre el valor afegit al cànon de l'aigua.
5. La falta d'ingressos addicionals per la no aprovació de lleis de pressupostos.

En el primer i el tercer motiu fa referència a la necessitat improrrogable d'inversions per combatre la sequera, que es tradueix en l'exigència peremptòria d'invertir en la modernització de les xarxes d'abastament d'aigua i, sobretot, en obres per incrementar la capacitat d'obtenir aigua que no prové d'abastaments tradicionals o embassaments; al fet que els romanents de crèdit de l'Agència Catalana de l'Aigua estan pràcticament compromesos en la seva totalitat, i que això provoca la limitació de la seva capacitat financera per afrontar les noves inversions.

Certament, tal com s'indica en l'Informe, tot i la millora de la situació hídrica, (que podem constatar amb la Resolució *Ter/1006/2025*, de 21 de març, a través de la qual s'actualitzen els estats de sequera hidrològica de diverses unitats d'explotació) un futur escenari de sequera continua essent una amenaça significativa i real per a la gestió dels recursos hídrics.

Ara bé, hem de tenir en compte que l'increment de la recaptació que suposarà la regulació del cànon de l'aigua no necessàriament s'haurà de destinar a l'execució d'inversions per combatre la sequera, ni tampoc a les actuacions previstes a la Llei 9/2023, de 19 de maig, de mesures extraordinàries i urgents per afrontar la situació de sequera excepcional a Catalunya, atès que tal com disposa l'article 63.1 del Decret legislatiu 3/2003, que no ha estat modificat pel Decret Llei 5/2025, el cànon de l'aigua resta afectat a: la prevenció en origen de la contaminació i la recuperació i el manteniment dels cabals ecològics; l'assoliment dels altres objectius de la planificació hidrològica, i particularment la dotació de les despeses d'inversió i d'explotació de les infraestructures que s'hi preveuen, i les altres despeses que genera l'acompliment de les funcions que s'atribueixen a l'Agència Catalana de l'Aigua.

I en els paràgrafs segon i tercer de l'esmentat article s'estableix que «[e]l rendiment del cànon de l'aigua s'afecta sense altres condicionaments que els derivats del volum de recaptació i del criteri de la necessitat de finançament de cada despesa, degudament ponderada per l'Agència Catalana de l'Aigua» i que «[e]l pagament d'interessos i l'amortització de crèdits es poden garantir a càrrec de la recaptació que s'obtindrà amb el cànon de l'aigua».

L'Informe referenciat especifica que les despeses d'explotació, manteniment i reposició de sistemes de sanejament i de sistemes de regeneració s'han incrementat molt en els darrers anys, el que provoca que el cànon vagi majoritàriament a despesa corrent, amb poc marge per inversió. I això sense que el Decret Llei objecte de dictamen determini en cap moment una afectació directa dels ingressos del cànon a les inversions relacionades amb la crisi hídrica.

Al respecte però, quant a l'anterior, s'observa que les mesures que inclou el Decret Llei i que permetran obtenir més recursos per fer front a inversions per combatre la sequera, en la modernització de les xarxes d'abastament d'aigua i, sobretot, en obres per incrementar la capacitat d'obtenir aigua que no prové d'abastaments tradicionals o embassaments són conseqüència, en la seva major part, de l'article 2.4 del Decret Llei pel qual s'afegeix l'article 66 *bis* al text refós de la legislació en matèria d'aigües de la Generalitat de Catalunya (que consisteix en la supressió dels mínims de facturació i la previsió que la quota del cànon de l'aigua s'obtingui del resultat de

la suma de la part fixa i la part variable) i, en segon lloc de l'article 2.5 del Decret llei que modifica l'article 67 de l'esmentat text refós (que consisteix en la substitució del sistema d'aplicació de mínims de facturació a usuaris domèstics i industrials, per anar a un sistema en què el cànon té una part fixa i una de variable en funció del consum i la contaminació).

Ambdues mesures, segons l'Informe d'impacte pressupostari de la Direcció General de Pressupostos, tindrien un impacte positiu, o sigui, un increment d'ingressos, conjuntament, de 61 milions d'euros, és a dir, més del 75% de l'increment que suposaria l'entrada en vigor de totes les mesures relacionades amb el cànon de l'aigua.

No obstant això, per tal com la disposició final primera del Decret llei 5/2025 difereix l'entrada en vigor d'aquestes dues mesures exposades al dia 1 de gener de 2026, mancaria en aquest cas l'element d'immediateza que tant aquest Consell com el Tribunal Constitucional han exigít per considerar que una mesura compleix amb el requisít de la urgència per a la seva adopció (per tots, DCGE 16/2013, FJ 3, amb citació de la STC 6/1983, de 4 de febrer, FJ 5), de manera que no quedaria justificat el motiu allegat per l'Informe de fer front a les despeses d'inversions per combatre la sequera de manera immediata.

La consideració anterior no queda invalidada per les raons que havia aportat anteriorment l'Informe justificatiu de la Secretaria General del Departament d'Economia i Finances, de 24 de març, argüint que la justificació d'endarrerir un exercici fiscal l'entrada en vigor de les modificacions relacionades amb la supressió dels mínims de facturació per una part fixa per obtenir així la quota tributària del cànon de l'aigua és perquè els col·lectius afectats puguin adaptar-se als canvis vinculats amb la supressió dels mínims de facturació per una part fixa (Agència Catalana de l'Aigua i entitats subministradores), que, en tot cas, entenem que podrien satisfer-se a través dels mateixos mecanismes dins d'una llei, si escaigués, aprovada per urgència.

El segon dels motius fa referència a l'obligatorietat del compliment dels objectius ambientals marcats per Europa, en concret esmenta la Directiva (UE) 2024/3019 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 de novembre de 2024, sobre el tractament de les aigües residuals urbanes, que provoca que l'Agència Catalana de l'Aigua hagi d'incorporar millores en algunes estacions depuradores d'aigües residuals que gestiona.

Respecte del compliment del dret europeu com a raó que fonamenta l'existència del pressupòsit habilitant dels decrets llei, la jurisprudència constitucional s'hi ha pronunciat en diverses ocasions. En unes primeres sentències, davant de la utilització del decret llei per a la transposició obligada d'una determinada directiva, el Tribunal Constitucional va remarcar que les normes internes adoptades per a la seva incorporació en l'ordenament jurídic intern han de respectar tant els condicionants jurídics del dret de la Unió com els del mateix marc constitucional i, per tant, «la invocación de los condicionantes establecidos en los Tratados de la Unión Europea o la existencia de una obligación más o menos apremiante derivada del Derecho de la Unión tampoco pueden conducir a ignorar o minusvalorar los principios y requisitos que la Constitución impone a los poderes públicos nacionales, como por ejemplo el principio de legalidad, los derechos fundamentales o la función del legislador democrático» (STC 1/2012, FJ 9, citada i reproduïda en el DCGE 16/2013, FJ 2). Així doncs, utilitzar el decret llei per la raó que ha transcorregut el termini de transposició d'una directiva, sense cap altra precisió, no s'adequaria al pressupòsit habilitant i «constituiría un uso abusivo de una facultad excepcional conforme a la Constitución» (STC 199/2015, de 24 de setembre, FJ 8, de manera que transcriu la STC 1/2012, anteriorment citada).

En aquest sentit, en el DCGE 16/2013 vàrem fer citació de la STC 1/2012 esmentada, recordant que «por la mera razón de que hubiera transcurrido el plazo de transposición, sin mayores precisiones, no se adecuaría al presupuesto habilitan-

te» i, per tant, que, «tot i la litispendència davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea d'una demanda contra Espanya per incompliment d'aquesta transposició. Aquestes directives tenien llargs terminis d'incorporació al dret intern, per la qual cosa el retard en el seu compliment no justificava la utilització a darrera hora del decret llei» (FJ 2).

Posteriorment, sobretot en la matèria de personal (reforma del sistema de pensions, jubilacions, temporalitat en l'ocupació), el Tribunal ha entès correctament justificada la necessitat extraordinària i urgent en la millor adaptació de la regulació a l'interès general, «así como para satisfacer las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea de 10 de julio de 2012, en el ámbito de la sostenibilidad del sistema de pensiones y el impulso del envejecimiento activo. Esta reforma debía acometerse en un plazo tasado [...] ya que, precisamente, la modificación de estas previsiones por razones vinculadas a la mejor adecuación de las exigencias de sostenibilidad del sistema es el objetivo que persigue el gobierno» (STC 61/2018, de 7 de juny, FJ 7, amb citació de la STC 33/2017, d'1 de març, FJ 3).

També en la STC 145/2023, de 25 d'octubre (FJ 4), en relació amb els plans de rehabilitació i resiliència previstos per un Reglament europeu, considera, d'una banda, que els terminis compromesos en el Pla no permeten recórrer a la tramitació d'un projecte de llei per urgència, de manera que «la única opción posible para asegurar el cumplimiento del compromiso es acudir a la figura del real decreto-ley», i, de l'altra, que existeix una circumstància sobrevinguda derivada de la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea en la interpretació de la Directiva 1999/70/CE del Consell, de 28 de juny, que fa necessària «una intervención urgente del legislador a fin de precisar el régimen jurídico aplicable, de forma que pueda conjugarse adecuadamente el efecto útil de la directiva mencionada con el aseguramiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público».

Dit això, l'Informe no fa cap referència a cap procés de transposició de normativa europea ni a cap termini peremptori per adoptar els canvis normatius en matèria tributària que ara ens ocupen; és més, de l'article 33 de la recent Directiva (UE) 2024/3019 es desprèn que estableix l'obligació als estats membres de posar en vigor les disposicions quant a la seva part principal, el 31 de juliol de 2027 i, per les mesures contingudes en els articles 12 i 13, l'1 d'agost de 2025.

Pel que fa a la Directiva 60/2000/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2000, per la qual s'estableix un marc comunitari d'actuació en l'àmbit de la política d'aigües, a banda que es va aprovar fa més de dues dècades, l'Informe es limita a exposar un procés encetat fa temps de recuperació dels costos dels serveis vinculats al cicle de l'aigua, que a Catalunya és el cànon de l'aigua el que compleix aquesta previsió i que la modificació de la mesura és «assegurar que aquest tribut ecològic continuï essent eficaç en la consecució dels objectius de protecció del medi ambient pel qual fou creat».

Per tant, entenem que les raons allegades des d'aquesta perspectiva del compliment d'objectius mediambientals marcats per Europa no justifiquen la concurrència d'unes circumstàncies excepcionals que poden avalar l'ús del decret llei per modificar el cànon de l'aigua.

A continuació, el quart dels motius esgrimits en l'Informe de 7 d'abril fa referència a l'impacte econòmic que té per a l'Agència Catalana de l'Aigua la no subjecció a l'impost sobre el valor afegit del cànon de l'aigua, fet que es va posar de manifest, segons diu, en la resposta a una consulta vinculant de la Direcció General de Tributs efectuada el mes de març de l'any 2023. De la data de l'inici dels efectes negatius derivats de la resposta a la consulta vinculant, se'n desprèn la inexistència del supòsit habilitant de la urgència, atès que han transcorregut més de dos anys des que es va posar de manifest el motiu esgrimit. Per altra banda, en l'Informe tampoc

s'aporta cap referència a l'impacte que suposa aquesta mesura destinada a paliar una reducció dels ingressos de l'Agència.

A l'últim, la referència a la manca d'ingressos addicionals per la no aprovació de lleis de pressupostos no constitueix, en si mateix, un motiu que justifiqui l'extraordinària i urgent necessitat.

En definitiva, podem dir que la finalitat perseguida per la norma objecte de dictamen amb la modificació del cànon de l'aigua, 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 tot això, en conseqüència, s'ha de concloure que l'Informe de 7 d'abril tampoc no justifica de manera adequada, suficient ni raonable la necessitat extraordinària i urgent que habilita l'aprovació d'un decret llei *ex* article 64 EAC respecte de l'article 2 DL 5/2025, que introdueix modificacions en el text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2003, amb relació als tributs que recauen sobre el cicle de l'aigua.

– L'Informe també aporta una nova argumentació per justificar l'existència del supòsit de fet habilitant en relació amb les mesures que afecten l'impost sobre el dipòsit de residus en dipòsits controlats, la incineració i la coïncineració. Tanmateix, com és el cas de l'exposició de motius del Decret llei i de la documentació de l'expedient, és de caràcter genèric i no aporta cap dada més que sigui rellevant i que permeti apreciar l'extraordinària i urgent necessitat perquè el Govern faci ús de la seva potestat legislativa excepcional. Així, s'explica de nou la bondat de la mesura proposada, fonamentant-la en la finalitat d'incentivar la prevenció i la recollida de residus per assolir els objectius de recuperació i reciclatge i per necessitats d'inversió fixades en el nou pla territorial per a l'any 2030.

D'acord amb el seu contingut i la seva finalitat, i sense qüestionar-ne la idoneïtat, podem dir que aquesta mesura s'insereix clarament en les polítiques de protecció del medi ambient a les quals no fa referència en cap moment l'exposició de motius ni tampoc la documentació de l'expedient de la norma, atès que la primera notícia en aquest sentit arriba en un Informe tramès com a documentació complementària al Consell. Malgrat aquesta anomalia procedimental, el Consell pot valorar-lo per les raons que hem exposat abans i que ja vàrem indicar en el DCGE 1/2025, però el resultat d'aquesta valoració continua essent que l'Informe no conté una justificació que permeti avalar, en els termes exposats en el fonament jurídic segon, que s'aprovi mitjançant decret llei.

En conseqüència, no es justifica de manera adequada, suficient ni raonable la necessitat extraordinària i urgent que habilita l'aprovació d'un decret llei *ex* article 64 EAC, respecte de l'article 6, que introdueix modificacions en el Decret legislatiu 1/2024, de 12 de març, pel qual s'aprova el llibre sisè del Codi tributari de Catalunya, en relació amb l'impost sobre el dipòsit de residus en dipòsits controlats.

– Seguint l'ordre de l'Informe, aquest es refereix, en l'àmbit de l'impost sobre transmissions patrimonials oneroses, a la introducció d'una bonificació en la transmissió d'obres d'art i antiguitats adquirides per galeristes i antiquaris per revendre-les, i en justifica l'extraordinària i urgent necessitat, de manera soma, per la necessitat «d'una acció ràpida per garantir la preservació del patrimoni cultural», i que «l'elaboració d'una llei de caràcter singular per regular aquest supòsit suposaria una demora considerable».

Una vegada més, som davant d'una justificació de caràcter general sobre l'adequació i conveniència –que no discutim– de la mesura per garantir la finalitat abans indicada, que no es basa en arguments prou sòlids per poder verificar l'existència del supòsit habilitant del decret llei, com tampoc ho fa, d'altra banda, l'exposició de motius que, a més, la situa entre les mesures destinades a lluitar contra la situació d'emergència habitacional.



Per tant, cal entendre que el dit Informe tampoc no justifica de manera adequada, suficient ni raonable la necessitat extraordinària i urgent que habilita l'aprovació d'un decret llei *ex* article 64 EAC, respecte de l'article 5 DL 5/2025, que afegeix un nou article 641-11 al llibre sisè CTC.

– En darrer terme, en la segona part de l'Informe sobre la qüestió de la regulació de les condicions essencials dels tributs mitjançant decret llei, a banda de fer esment, entre d'altres, de la modificació de l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica, sense aportar noves raons que justifiquin la necessitat extraordinària i urgent de la regulació per decret llei, es dediquen tot un seguit d'arguments per motivar l'adopció de la mesura que incorpora al tram autonòmic de l'impost sobre la renda de les persones físiques com és la deducció per acolliment familiar.

Efectivament, i a més de la fonamentació que inclou l'exposició de motius, que reproduceix, l'Informe aporta un seguit de dades de context, i una justificació de les mesures previstes en l'apartat segon de l'article 3 del Decret llei, que fan referència a la modificació de l'article 612-1 del llibre sisè del Codi tributari de Catalunya, relatiu als tributs cedits i que incorpora una deducció al tram autonòmic de l'IRPF per als casos d'acolliment familiar de menors d'edat, vinculades a l'Informe sobre l'estratègia del Govern per a la desinstitucionalització dels infants menors de 6 anys tutelats acollits en centres residencials.

Entre aquestes dades contextuais que fonamentarien la necessitat urgent d'adoptar la mesura l'Informe indica que, el març de 2025, hi ha un total de 790 famílies acollidores en alguna de les modalitats d'acolliment familiar en família aliena i que atès que el nombre de famílies, amb alguna variació, s'ha mantingut estable al llarg dels anys, cal, doncs, impulsar mesures per fomentar el creixement de famílies acollidores i, en aquest sentit, l'impuls de mesures fiscals que puguin beneficiar-les és una de les accions que no sols contribueixen al seu reconeixement, sinó que afavoreixen a nivell fiscal el fet d'acollir un infant tutelat.

Amb això, conclou l'Informe, es preveu que la mesura aprovada contribueixi a l'augment de famílies acollidores a Catalunya, que haurien de ser unes 200 noves famílies per any.

Per tant, cal entendre que el dit Informe justifica de manera adequada, suficient i raonable la necessitat extraordinària i urgent que habilita l'aprovació d'un decret llei *ex* article 64 EAC, respecte de l'article 3.2 DL 5/2025, que modifica l'article 612-1 CTC.

Arribats a aquest punt, tot i que el lloc idoni per justificar de manera suficient el pressupòsit habilitant hagués estat l'exposició de motius del decret llei o, si no, la documentació de l'expedient, la situació d'emergència habitacional i de dificultat d'accés a l'habitatge, destacadament per als col·lectius més vulnerables i, especialment, per a les víctimes de la violència masclista i el tractament just i igualitari de les famílies que acullen menors es troben àmpliament i detalladament justificades a l'Informe de 7 d'abril tramès a aquest Consell com a documentació complementària (art. 25.5 LCGE) per la Secretaria General del Departament d'Economia i Finances.

Igualment, el contingut de l'Informe al qual s'ha fet referència en els apartats precedents i el context temporal en què s'ha aprovat el present Decret llei porta a aquest Consell a apreciar la concurrència de la urgència per fer front a la situació extraordinària que representa la crisi habitacional i la consegüent dificultat d'accés a l'habitatge. I això és així en la mesura que en el Dictamen 1/2025 dictat per aquesta institució, en relació amb el Decret llei 2/2025, de mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme, es concloué que, efectivament, quedava demostrada pel Govern de forma suficient, adequada i raonable la crisi de l'accés a l'habitatge i la necessitat urgent d'encarar aquesta situació extraordinària. Dèiem aleshores que «es pot entendre, doncs, que les mesures que adopta el Decret llei 2/2025, en els diversos àmbits que afecta, estan vinculades directament a la resposta urgent que es

vol donar a aquesta situació extraordinària, perquè formen un conjunt que es posa al servei dels diversos objectius que ha fixat el Govern per fer front a l'emergència residencial, també des d'un punt de vista estructural, amb mesures de tipus divers que conflueixen en una finalitat comuna» (FJ 3).

Certament, el DCGE 1/2025 va avalar la situació d'emergència habitacional com a habilitant del Decret Llei 2/2025 no perquè aquest la fonamentés suficientment ni tampoc la documentació de l'expedient sinó perquè es justificava complidament en altres dades existents en la documentació complementària tramesa al Consell en aplicació de l'article 25.5 LCGE, com també és ara el cas.

I si escassament fa un mes, quan es va emetre el Dictamen transcrit, quedava justificada de manera suficient, adequada i raonable l'emergència habitacional, això és, el pressupòsit de fet que habilitava el Govern per dictar el Decret Llei 2/2025, el curt lapse de temps transcorregut entre aquell Dictamen i la present opinió consultiva permet sostenir amb certesa que la situació d'emergència habitacional i de difícil accés a l'habitatge segueix plenament vigent com a situació excepcional i que, per tant, es manté temporalment i actual el supòsit habilitant del Decret Llei ara examinat pel que fa a les mesures directament relacionades amb la reiterada emergència.

En conclusió, fetes les consideracions anteriors, els articles 3.1, 3.3, 3.4 i 3.5 i els articles 4 i 5 del títol 2 i l'article 11 del títol 4 i, per connexió, la disposició derogatòria, apartat 1, lletres *c* i *d*, i apartat 2, i la disposició final segona, apartat 2, del Decret Llei 5/2025, que inclouen un conjunt de mesures que tenen per finalitat afrontar la situació de crisi habitacional (i, especialment, en relació amb les víctimes de violència masclista), com també l'article 3.2, pel que fa a la deducció del tram autonòmic de l'IRPF per a les famílies acollidores de menors per tal d'equiparar-les a les biològiques i a les que adopten; els articles 7 a 10 del títol 3, l'objectiu dels quals és encarar la situació de pròrroga pressupostària, i la disposició final segona, apartat 1 (quant a la determinació de l'entrada en vigor de les mesures anteriors) respecten el supòsit habilitant de la necessitat extraordinària i urgent que exigeix l'article 64.1 EAC per dictar el Decret Llei.

Per contra, els articles 1 i 2 del títol 1, l'article 6 del títol 2 i l'annex, com també l'article 12 del títol 4 i, per connexió, la disposició transitòria, la disposició derogatòria, apartat 1, lletres *a*, *b* i *e*, la disposició final primera i la disposició final segona, apartat 1 (quant a la determinació de l'entrada en vigor de les mesures anteriors) no respecten el supòsit habilitant de la necessitat extraordinària i urgent que exigeix l'article 64.1 EAC per dictar el Decret Llei.

Arribats a aquest punt, convé recordar, com vàrem dir en el DCGE 1/2025, que la «documentació complementària tramesa al Consell no forma part de l'expedient d'elaboració del Decret Llei, ni tampoc, òbviament, del mateix Decret Llei. Però el fet que el control del Consell sigui anterior al debat parlamentari sobre la validació, i que el Dictamen s'hagi d'emetre abans que aquest tingui lloc, fa possible que la documentació esmentada es pugui aportar i tenir en compte en el debat parlamentari de validació» (FJ 3).

Per tant, es recomana l'aportació de l'Informe de la Secretaria General del Departament d'Economia i Finances, de 7 d'abril de 2025, que conté raons addicionals a les contingudes en l'Informe de 14 de març de la mateixa Secretaria General (DCGE 1/2025, FJ 3) per justificar el pressupòsit habilitant del Decret Llei 5/2025 relatiu a la situació d'emergència habitacional en el debat parlamentari de validació, ja sigui facilitant-lo directament al Parlament o incorporant la justificació que conté a les intervencions parlamentàries del Govern en aquest debat (o fins i tot d'altres grups parlamentaris, com va succeir en el cas de la STC 137/2003). I, d'aquesta manera, poder complir el requisit de la justificació explícita del Govern –sempre, naturalment, que aquesta sigui suficient, adequada i raonable, en els termes en què s'ha examinat en el FJ 2– i el Tribunal Constitucional, si escau, podrà tenir-la en compte.

Finalment, en el mateix sentit que vàrem recomanar en el DCGE 1/2025 (FJ 3), atès que hi ha certes mesures incloses en el Decret Llei 5/2025 que, com s'ha dit, no estan justificades per una situació de necessitat extraordinària i urgent i que, en conseqüència, excedeixen l'habilitació del Govern per fer ús d'aquest instrument excepcional, el Consell fa avinent que aquestes normes, si s'escau, s'haurien d'incorporar a l'ordenament jurídic mitjançant una llei ordinària. Per aquest motiu, recomana que el Decret Llei 5/2025 es tramiti, si és el cas, com a projecte de llei, a fi de mantenir-les a l'ordenament en cas d'un eventual pronunciament d'antiestatutarietat per part del Tribunal Constitucional, pel fet d'incomplir el pressupòsit habilitant del Decret Llei.

B) Dit això, quant a la segona dimensió del supòsit habilitant de la legislació d'urgència que, com hem dit, és la connexió de sentit entre la situació de necessitat extraordinària i urgent explicitada i les mesures que adopta el Decret Llei, cal fer les consideracions següents:

D'entrada, de la descripció dels preceptes que es du a terme en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen es desprèn que les mesures que incorpora són variades i heterogènies. Al respecte, cal tenir present que la doctrina constitucional ha admès l'ús del decret llei de caràcter transversal per afrontar determinades conjuntures problemàtiques, sempre que s'exposin raonadament els motius que s'han tingut en compte per incloure cada bloc d'aquestes mesures (STC 199/2015, FJ 3).

En aquest cas, tal com vàrem dir en el DCGE 1/2025 (FJ 3), el nostre control sobre la connexió de sentit no ha de consistir tant en l'anàlisi de cadascuna de les mesures singularment considerada sinó en la valoració de si forma part d'un conjunt en el qual, totes plegades, de manera raonada i coherent (encara que sigui amb diferent intensitat) s'encaminen al compliment de la finalitat (finalitats, en el nostre cas) cercada per la norma. Per determinar la dita congruència, a més del sentit literal del precepte que incorpora la mesura i l'explicació del Decret Llei mateix, ens valdrem, quan escaigui, dels informes que formen part de l'expedient de la norma i de l'Informe de la Secretaria General del Departament d'Economia i Finances de 7 d'abril.

En el present apartat, doncs, examinarem exclusivament la congruència de les mesures que el Decret Llei ha aprovat per fer front a la situació de crisi habitacional i de pròrroga pressupostària les quals, en conjunt, compleixen amb el requisit de la necessitat extraordinària i urgent exigida per l'article 64.1 EAC, per bé que considerem que algunes d'elles no mantenen una connexió de sentit, atès el seu contingut i la seva finalitat.

Consegüentment, dintre de les anteriors, les mesures que no tractem a continuació entenem que tenen la deguda connexió de sentit i que, per tant, són congruents amb les finalitats tot just esmentades. Addicionalment estimem que també té relació de congruència la mesura continguda en l'article 3.2 DL 2/2025 de deducció del tram autonòmic de l'IRPF amb la finalitat d'equiparació entre famílies acollidores, biològiques i adoptives.

L'anàlisi de les mesures que presenten dubtes quant a la congruència la drem a terme seguint l'estructura del Decret Llei mateix.

a) El títol 2, integrat per quatre capítols, conté les modificacions efectuades en l'àmbit dels tributs cedits. Com ja hem exposat, les mesures d'aquest títol s'emparen fonamentalment en la finalitat de protecció de l'accés a l'habitatge i, estretament vinculat amb aquest, de protecció de les víctimes de violència masclista. No obstant això, considerem que les mesures següents no són congruents ni tenen connexió directa amb la dita finalitat:

– En el capítol I, i pel que fa a l'impost sobre la renda de les persones físiques, s'aproven mesures amb efectes de l'1 de gener del 2025 (art. 3, que modifica diversos preceptes del llibre sisè del Codi tributari en relació amb aquest impost).

En relació amb l'article 3.1 DL 5/2025, que reforma l'article 611-1 CTC, com hem dit, es modifica l'escala autonòmica del tribut, en què destaca la reducció dels tipus

de gravamen aplicables en els primers trams de tributació, alhora que, per aconseguir una amplitud de trams més equilibrada, es passa dels actuals nou trams a vuit.

Segons l'exposició de motius del Decret llei:

«aquesta mesura pot alleujar la càrrega fiscal per a les famílies amb menys recursos, millorant la seva capacitat econòmica, ja que implica que els contribuents amb ingressos més baixos pagaran menys impostos, així com una escala de trams més equilibrada pot assegurar que la càrrega fiscal es distribueixi de manera més justa entre els diferents nivells d'ingressos, contribuint a una major equitat en el sistema tributari.»

Al respecte, l'Informe justificatiu de la Secretaria General del Departament d'Economia i Finances afegeix, a més de la finalitat anterior que «la modificació pretén [...] apropar la tarifa a la mitjana de les CCAA i tenir un impacte pràcticament neutral sobre la resta de contribuents». El mateix Informe assenyalava que els principals beneficiaris són els contribuents amb una base liquidable general positiva de fins als 33.000 euros, i que la disminució màxima de la quota és per als contribuents de 23.000 euros de base amb 109 euros de guany, i per a la resta, és neutral, atès que la pèrdua màxima és de 43 euros l'any per als contribuents amb una base liquidable de més de 53.000 euros.

Del que s'ha exposat, tenint en compte el poc impacte que suposarà aquesta mesura per a les famílies, ni la seva quantia ni els seus efectes no justifiquen l'existència de la deguda correspondència entre la mesura de l'article 3.1 DL 5/2025 i la finalitat perseguida per aquest bloc de mesures del Decret llei, respecte de la qual s'ha justificat l'extraordinària i urgent necessitat.

Igualment, respecte de l'article 3.5 DL 5/2025, que introdueix una nova deducció per inversió en societats cooperatives agràries i d'habitatge (nou art. 612-12 CTC), cal considerar que, si bé la deducció en el supòsit de les societats cooperatives d'habitatge es troba emparada amb la finalitat de promoure i protegir el dret esmentat, no es pot dir el mateix sobre les societats cooperatives agràries. I això anterior per la pròpia definició d'aquestes societats, que estan integrades per una associació de persones, físiques o jurídiques, titulars d'explotacions agrícoles, ramaderes o forestals i també per l'objectiu de la mesura que, segons recull l'exposició de motius, «pot estimular les inversions en aquestes cooperatives, ajudant a revitalitzar el desenvolupament de les zones rurals de Catalunya, alineat amb el Programa de desenvolupament rural 2023-2027». I, segons es desprèn de l'Informe justificatiu de la Secretaria General del Departament d'Economia i Finances, responen a la situació econòmica i social en què es troba la pagesia. Conseqüentment, entenem que no queden emparades en el presupòsit habilitant del Decret llei des del vessant de la congruència.

– El capítol III (art. 5), com és sabut, modifica el llibre sisè del Codi tributari relatiu als tributs cedits, pel que fa a l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, amb la modificació d'alguns preceptes i la introducció d'altres de nous.

Una vegada examinades les diverses previsions que conté, no s'observa una connexió de sentit amb la situació d'emergència habitacional en les mesures següents:

Quant a les transmissions patrimonials oneroses, l'article 5.1 DL 5/2025, en l'addició que efectua d'un nou apartat 4 a l'article 6411 CTC, que fixa el tipus de gravamen al 0% en el cas de transmissió de vehicles classificats en el Reglament general de vehicles amb el distintiu ambiental de 0 emissions.

Segons l'exposició de motius del Decret llei 5/2025:

«La transició cap a una mobilitat més sostenible és essencial per complir amb els objectius climàtics establerts en acords internacionals com l'Acord de París. Per això, en el marc dels reptes més urgents que la societat catalana ha d'afrontar en el seu compromís en la lluita contra el canvi climàtic i de contribuir als objectius establerts a l'Acord de París, es pretén fomentar l'ús de vehicles de “zero

emissions”, i l’aprovació d’aquest tipus pot incentivar la compra d’aquests vehicles, impulsant el mercat de vehicles elèctrics i tecnologies sostenibles».

Per la seva banda, l’Informe justificatiu de la Secretaria General del Departament d’Economia i Finances afegeix que:

«[a]questa mesura s’uneix a les actuacions del Pla d’impuls del vehicle elèctric 2025-2030 que presenta un compromís per a la transició cap a una mobilitat sostenible i descarbonitzada; l’eix 2 del Pla el constitueix l’impuls de la demanda del vehicle elèctric amb incentius econòmics i polítiques que el promoguin com una opció assequible i atractiva».

És clar que la finalitat mediambiental que pretén assolir el precepte, fonamentalment vinculada a la lluita contra el canvi climàtic, no presenta cap connexió de sentit amb la protecció del dret a l’habitatge, que ja hem dit repetidament que emparava aquest bloc de preceptes del Decret llei.

Igualment, en el mateix àmbit de les transmissions patrimonials oneroses, sobre les bonificacions de la quota de l’impost, l’article 5.4 DL 5/2025, en l’addició que du a terme d’un nou article 641-11 CTC, estableix una bonificació del 100% en la quota de l’impost en la transmissió d’obres d’art i antiguitats per revendre-les en aquells supòsits en què l’adquirent és un empresari dedicat habitualment a la seva compravenda, els adquireixi per a la seva revenda i els vengui en el termini d’un any.

De la simple lectura del precepte ja es pot apreciar la manca de relació amb la finalitat que empara aquest bloc de mesures del Decret llei, que queda confirmada pel fet que, segons l’Informe justificatiu de la Secretaria General del Departament d’Economia i Finances:

«L’objectiu de la mesura és reduir la càrrega tributària de les empreses que es dediquen a la compravenda d’obres d’art i antiguitats. El tipus de gestió comercial que desenvolupen aquests agents econòmics, de defensa del valor artístic i històric de les obres, evita que moltes obres significatives del patrimoni cultural vagin a cases de subhastes on sovint es venen a preus baixos, i amb el risc que acabin sortint del territori català.»

Fins i tot, si consideréssim que la finalitat perseguida per aquesta reforma no és encarar la crisi de l’habitatge, tot i que l’exposició de motius no n’especifica cap altra que l’avalí, ja hem dit, després d’examinar l’Informe de 7 d’abril, que no concorre la necessitat extraordinària i urgent pel fet que es vulgui dur a terme una «acció ràpida per garantir la preservació del patrimoni cultural, crucial per mantenir la nostra identitat i història col·lectiva».

Seguint amb les bonificacions, cal destacar l’article 5.7 DL 5/2025 en l’addició que efectua d’un nou article 641-14 CTC i que preveu una bonificació fiscal del 50% de la quota de l’impost en la transmissió d’immobles que hagin de constituir la seu social o el centre de treball d’empreses o negocis professionals.

De conformitat amb l’Informe justificatiu de la Secretaria General del Departament d’Economia i Finances, la mesura té l’objectiu de contribuir a una minoració dels costos que suporten les empreses i els professionals en l’exercici de la seva activitat econòmica, per tant, molt allunyada dels objectius del Decret llei respecte dels quals no té la deguda congruència.

Per la seva part, l’article 5.8 DL 5/2025 modifica la lletra a de l’article 642-1 CTC i eleva fins al 3,5% el tipus d’actes jurídics documentats que grava els documents en què s’ha renunciat a l’exempció en l’impost sobre el valor afegit. Al respecte, l’esmentat Informe justificatiu diu que aquest increment per a aquest tipus d’operacions en què es continua tributant en IVA ha obeït des de sempre a la necessitat de compensar la menor recaptació de transmissions patrimonials oneroses i és una línia que «ha estat seguida per la resta de comunitats autònomes» que, actualment, «tenen uns tipus aprovats que oscil·len entre l’1,5%, el 2%, el 2,5% i el 3% d’Extremadura».



En vista del contingut i la finalitat de la mesura, entenem que no està connectada amb l'objectiu de paliar la situació d'emergència habitacional a què vol fer front el Decret llei.

També en el vessant dels actes jurídics documentats però a tall de benefici fiscal, l'article 5.11 DL 5/2025 addiciona un nou article 642-8 CTC, que introdueix una bonificació del 50% de la quota per les escriptures públiques que documentin la transmissió d'immobles que hagin de constituir la seu social o el centre de treball d'empreses o negocis professionals. Al respecte, l'Informe justificatiu de la Secretaria General del Departament d'Economia i Finances addueix que la mesura «obeeix a la necessitat de reduir les càrregues econòmiques que suporten els empresaris i els professionals en l'exercici de la seva activitat econòmica». En conseqüència, tal com indicàvem per a l'article 5.7 DL 5/2025, la mesura de l'article 5.8, per molt que sigui adequada i generi efectes beneficiosos, tampoc no té connexió de sentit amb la finalitat del Decret llei de paliar la greu dificultat d'accés a l'habitatge, sobretot per a determinats col·lectius.

En últim terme, l'article 5.12 DL 5/2025 afegeix una nova disposició transitòria sisena al CTC, que preveu una bonificació del 75% de la quota gradual de les escriptures públiques de constitució en règim de propietat horitzontal per parcel·les, que fou aprovada en la Llei 5/2020, de 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient. Aquesta bonificació és aplicable als fets imposables que es meritin fins al 31 de desembre del 2027.

Segons l'Informe justificatiu de la Secretaria General del Departament d'Economia i Finances:

«La bonificació fiscal és una mesura adient per assolir l'objectiu d'incentivar i promoure la constitució de comunitats de propietaris per parcel·les, per a gestionar eficientment els polígons logístics i industrials, atès que una de les dificultats que en frena la constitució és l'elevat cost fiscal. La inclusió de la mesura ha de permetre aplicar de forma immediata i urgent els incentius per propiciar la constitució de comunitats de propietaris per parcel·les i donar així compliment a allò previst expressament en el Pla d'Impuls i modernització dels sectors industrials i logístics de Catalunya encarregat pel Parlament de Catalunya.»

Atesos els objectius de la mesura proposada que es desprenen clarament del l'Informe justificatiu precitat, hem d'arribar a la conclusió que la bonificació fiscal prevista no té la deguda congruència amb la finalitat del Decret llei de paliar les difícils circumstàncies per a l'accés a un habitatge assequible.

Vist tot l'anterior, i en conclusió, l'article 3.1, en la reforma que efectua de l'article 611-1 CTC; l'article 3.5, que modifica l'article 612-12 CTC, pel que fa a la seva aplicació a les societats cooperatives agràries; l'article 5.1, en l'addició d'un nou apartat 4 a l'article 641-1 CTC; l'article 5.4, en l'addició d'un nou article 64111 CTC; l'article 5.7, que afegeix l'article 64114 CTC; l'article 5.8, que modifica la lletra *a* de l'article 642-1 CTC; l'article 5.11, que afegeix l'article 642-8 CTC i l'article 5.12, que afegeix una nova disposició transitòria sisena al CTC, no tenen connexió de sentit amb la necessitat extraordinària i urgent en matèria d'accés a l'habitatge i protecció en aquest àmbit de les víctimes de violència masclista i, per tant, vulneren l'article 64.1 EAC.

b) El títol 3, com hem vist, conté un seguit de mesures en matèria de personal que responen a la necessitat extraordinària i urgent provocada per la manca d'aprovació del pressupost de la Generalitat per a l'any 2025 i que, de conformitat amb l'exposició de motius, «no poden esperar el procés legislatiu ordinari» i «asseguren la continuïtat dels serveis públics, la protecció de les persones vulnerables, l'equitat i la justícia social, i el benestar dels treballadors públics».

Com ja hem tingut ocasió d'indicar, sobre la situació de pròrroga pressupostària com a causa que legitima l'adopció d'un decret llei, el Tribunal Constitucional (entre d'altres, STC 137/2003) ha insistit que en cap cas és un xec en blanc per justificar l'adopció de tot tipus de mesures.

En efecte, i pronunciant-se sobre el Reial decret llei impugnat va sostenir que:

«las situaciones de prórroga presupuestaria pueden reclamar la aprobación de normas dirigidas a la adaptación de los estados de ingresos y gastos presupuestarios prorrogados, entre otras finalidades, para actualizar las estimaciones de los derechos económicos que se prevé liquidar durante el ejercicio presupuestario a la inflación, para autorizar operaciones financieras que garanticen la financiación de los créditos prorrogados, o, en fin, para actualizar las retribuciones de los funcionarios y pensiones públicas (en este sentido, STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 9)». (FJ 5)

En conseqüència, al seu parer, no té connexió amb una situació de pròrroga pressupostària una mesura que, considerada en si mateixa, no respon al propòsit de mantenir en termes reals la recaptació i, a l'efecte i per al cas que examinava (modificació d'un tipus de gravamen de l'impost especial sobre determinats tipus de transport), referma la decisió que no es troba emparat en la situació de pròrroga pressupostària pel fet que ni tan sols estava prevista en els projectes de llei de pressupostos generals de l'Estat.

Anteriorment ja ens hem fet ressò de la precitada jurisprudència constitucional, recordant especialment que:

«el Tribunal Constitucional ha admès que la no aprovació de la llei de pressupostos i la situació resultant de pròrroga pressupostària que es produeix poden legitimar el recurs al decret llei, amb la finalitat d'adaptar els estats d'ingressos i de despeses pressupostàries prorrogats, però la situació de pròrroga pressupostària no pot justificar, en si mateixa, l'adopció mitjançant decret llei d'altres mesures que no tinguin relació amb aquesta qüestió i que, per tant, si escau, s'hauran de fonamentar en una necessitat extraordinària i urgent d'actuar pròpia i específica.»

Arribats a aquest punt, hem d'analitzar si existeix una connexió de sentit entre dues de les mesures que inclou el títol 3 i la situació de pròrroga pressupostària. En concret, ens referim als articles 9 i 10 DL 5/2025, mesures el concepte de les quals ja podem avançar que en cap dels dos casos no es mencionava a la Llei de pressupostos de la Generalitat per a l'any 2023.

Com ja s'ha descrit, l'article 9 modifica la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, aprovada pel Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, amb, d'una banda, l'addició d'una disposició addicional trenta-tresena (apt. 1) per garantir que les retribucions dels funcionaris en pràctiques no siguin inferiors al salari mínim interprofessional i, d'altra banda, l'addició d'una disposició transitòria quinzena que determina per a l'any 2025 l'equivalència entre aquestes retribucions i el salari mínim interprofessional (apt. 2).

Segons l'exposició de motius de la norma, l'adopció d'aquesta mesura respon al fet que, «per un principi d'equitat i justícia social, cal garantir que les retribucions dels funcionaris en pràctiques no siguin inferiors al salari mínim interprofessional. Això assegura que tots els funcionaris en pràctiques rebin una compensació justa i digna per la seva feina».

Per la seva banda, l'Informe justificatiu de la Secretaria General del Departament d'Economia i Finances addueix que:

«L'objecte és assegurar que les persones nomenades com a funcionàries en pràctiques pels departaments de l'Administració de la Generalitat percebin retribucions que no siguin inferiors al salari mínim interprofessional durant la fase

del curs selectiu. Aquesta modificació normativa fa possible atribuir a aquestes persones en períodes de pràctiques o cursos de formació de caràcter selectiu una retribució equivalent al SMI.

La problemàtica actual rau en el fet que les quanties del sou i les pagues extraordinàries fixades a les lleis de pressupostos, imports que reben quan les pràctiques no consisteixen a desenvolupar un lloc de treball, són baixes i insuficients.

La modificació proposada suposarà incrementar les retribucions dels funcionaris en pràctiques que perceben una remuneració en concepte de sou i pagues extraordinàries inferior al salari mínim interprofessional».

Així doncs, l'article 9 complementa l'article 104 *bis* de la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, que és el que fixa el règim retributiu dels funcionaris en pràctiques (que el mateix precepte descriu com aquelles persones que siguin nomenades funcionaris en pràctiques perquè estan fent períodes de pràctiques o segueixen cursos de formació selectius). Es du a terme, per tant, una regulació substantiva *ex novo* en l'àmbit de les retribucions d'aquests col·lectius que depassa la simple adaptació dels estats d'ingressos i de despeses pressupostàries prorrogats i que, en conseqüència, no té la connexió directa necessària amb la situació de pròrroga pressupostària que empara la seva regulació per decret llei.

En aquest punt cal recordar que la jurisprudència constitucional ha entès que són supòsits d'adaptació dels estats d'ingressos i despeses habilitats per la situació de pròrroga pressupostària l'actualització de les retribucions dels funcionaris o de les pensions (STC 137/2003, FJ 5). No és el cas que ara ens ocupa perquè, com s'ha dit, el precepte examinat no es limita a dur a terme una actualització de les retribucions previstes pressupostàriament en la norma objecte de pròrroga sinó que té la pretensió de regular, de bell nou, les condicions retributives aplicables a un col·lectiu concret, les persones nomenades com a funcionaris en pràctiques, amb l'objectiu (com descriu l'Informe justificatiu) que «percebin retribucions que no siguin inferiors al salari mínim interprofessional durant la fase del curs selectiu».

Addicionalment, cal fer notar que el Tribunal Constitucional (STC 68/2007, de 28 de març, FJ 8), en relació amb l'ampliació de l'àmbit de cobertura de protecció social, ha afirmat que les raons «de justícia social» no habiliten per si mateixes el recurs a la legislació d'urgència «si no se acredita que la immediata entrada en vigor de la medida constituye, a su vez, una necesidad extraordinaria y urgente».

Més encara, al nostre criteri i sense qüestionar la conveniència ni els beneficis derivats de la mesura, pel que fa a l'objectiu específic de la norma (l'equiparació per a l'any 2025) es podria, en principi, també assolir sense que quedés afectat el procediment legislatiu, preveient un efecte retroactiu dels efectes econòmics de la regulació una vegada aprovada la llei corresponent.

El mateix es pot dir, en línies generals, sobre l'article 10 DL 5/2025, que reforma l'article 52.2 de la Llei 5/1994, de 4 de maig, de regulació dels serveis de prevenció d'incendis i de salvaments de Catalunya per tal d'equiparar el dret d'indemnització dels bombers voluntaris amb el personal funcionari integrat en el cos de Bombers de la Generalitat, en el supòsit que, arran de la prestació de serveis, pateixin seqüeles de caràcter permanent.

Sobre aquest precepte, l'exposició de motius addueix que la mesura té «la finalitat d'introduir el dret d'indemnització dels bombers i bombers voluntaris amb motiu de la prestació altruista dels seus serveis, en el marc funcional dels serveis de prevenció, extinció d'incendis i salvaments, en el supòsit que se'n derivin seqüeles físiques de caràcter permanent».

I l'Informe justificatiu citat afegeix que:

«La redacció de l'apartat 2n de l'article 52 de la Llei 5/1994, de 4 de maig, va ser introduïda a través de l'apartat segon de la disposició final segona del Decret

lleï 5/2024, de 24 d'abril, pel qual s'estableixen mesures extraordinàries i urgents de suport al sector agrari afectat greument per la situació de sequera i s'adopten altres mesures urgents de caràcter econòmic i administratiu. Amb posterioritat a la seva aprovació, el Govern de l'Estat –ateses les discrepàncies competencials detectades– va formular proposta d'obrir el procediment de negociació bilateral previst a l'article 33.2 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, per tal de buscar una solució que permetés evitar la impugnació d'aquest precepte mitjançant recurs d'inconstitucionalitat. Per aquest motiu, es proposa ara modificar la redacció d'aquest apartat segon d'acord amb les negociacions bilaterals mantingudes amb l'Estat, en el marc de l'Acord adoptat per la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, de 24 de juliol de 2024.

En aquest context, la modificació ha estat consensuada durant les negociacions dutes a terme en el marc de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes, abans esmentada. La mesura proposada té vinculació directa amb la previsió de despeses del pressupost de la Generalitat i ha de contribuir a una planificació pressupostària més ajustada dels recursos necessaris per a la protecció i compensació integrals del col·lectiu de bombers/es voluntaris.»

Aquesta regulació, que també es pot considerar substantiva perquè afecta un concepte indemnitzatori de nova creació i amb vocació de permanència, que afecta tot un col·lectiu i que depassa la simple adaptació dels estats d'ingressos i de despeses pressupostàries prorrogats, interpretats d'acord amb la jurisprudència constitucional que acabem d'exposar, no té, en conseqüència, la connexió directa necessària amb la situació de pròrroga pressupostària que empara la seva regulació per decret llei, sense que els motius que s'aporten en l'Informe justificatiu en relació amb la negociació en el si de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat ens puguin portar a un resultat diferent.

Per tant, en conclusió, en els articles 9 i 10 DL 5/2025 no es dona la relació directa o de congruència d'aquestes mesures amb la situació de pròrroga pressupostària que s'ha d'afrontar, tal com ha estat interpretada pel Tribunal Constitucional i, en conseqüència, vulneren l'article 64.1 EAC.

A l'últim, atès que algunes de les mesures incloses en el Decret llei 5/2025, s'ha conclòs que no són congruents ni tenen connexió de sentit amb les situacions de necessitat extraordinària i urgent que vol encarar la dita norma i, per tant, no són susceptibles de ser aprovades pel Govern mitjançant aquest instrument excepcional, el Consell estima que aquestes normes, si s'escau, s'haurien d'incorporar a l'ordenament jurídic mitjançant una llei ordinària. Per aquest motiu, recomana que el Decret llei 5/2025 es tramiti, si és el cas, com a projecte de llei, a fi de mantenir-les a l'ordenament en cas d'un eventual pronunciament d'antiestatutarietat en seu de jurisdicció constitucional per no respectar el pressupòsit habilitant del Decret llei.

## 2. Valoració del respecte als límits materials del Decret llei 5/2025.

### A) Pel que fa a la matèria pressupostària

Els peticionaris del dictamen, com ha quedat dit en el fonament jurídic primer, assenyalen que el Decret llei 5/2025 vulnera el límit material que l'article 64.1 EAC imposa als decrets llei, específicament respecte del «pressupost de la Generalitat».

Procedirem a l'anàlisi del precitat límit material estatutari sobre la base dels criteris d'interpretació que hem exposat en el fonament jurídic segon d'aquest Dictamen, on hem considerat que l'exclusió que imposa aquest límit material, pel que ara interessa, es refereix al contingut mínim i necessari de la llei de pressupostos que resulta predeterminat constitucionalment i estatutàriament, i que s'estén igualment a les modificacions pressupostàries que alteren les autoritzacions de despesa.

Efectivament, en el precitat fonament hem recordat la nostra doctrina consultiva en aquest sentit, i en concret del DCGE 2/2012, de 16 de gener, i hem destacat que les consideracions anteriors sobre aquest límit material es mantenen igualment en una situació de pròrroga pressupostària, de tal manera que «l'abast de la pròrroga de la llei de pressupostos, i la seva possible extensió a diversos tipus de normes, no modifica el concepte de pressupost com a contingut mínim i necessari estatutàriament predeterminat de la llei de pressupostos, amb l'abast exposat fins al moment i al qual es refereix l'article 64.1 EAC» amb la conseqüència, per exemple, que les normes relatives a l'endeutament no es converteixen, en virtut de la pròrroga, en normes pressupostàries excloses a l'efecte de l'article 64.1 EAC (FJ 2.5). I l'anterior amb independència, naturalment, que hagin de sotmetre's al règim constitucional i estatutari específic que disciplina aquest tipus de normes (FJ 2.6).

L'examen del Decret llei 5/2025 mostra que cap de les mesures que inclou es pot considerar dins de la categoria de contingut mínim i necessari de la llei de pressupostos ni de les modificacions pressupostàries que li són assimilables, tal com les hem definit en el fonament jurídic anterior i acabem d'extractar.

Òbviamment el Decret llei tindrà una afectació pressupostària perquè la regulació que efectua de diferents tributs consisteix en modificacions de tipus, tarifes, deduccions i bonificacions, que tindran un reflex en el pressupost, tal com assenyala el citat Informe de la Direcció General de Pressupostos. Però la transcendència econòmica de les mesures no justifica que s'estigui vulnerant el límit material previst estatutàriament, ja que aquestes reformes s'hauran de concretar, quan escaigui i sigui necessari, mitjançant els crèdits i les autoritzacions pressupostàries, que s'hauran de realitzar a través de l'instrument jurídic adequat.

De fet, les lleis de pressupostos, atesa la seva finalitat bàsica de direcció i orientació econòmica de les polítiques públiques, són essencialment flexibles i adaptatives, no petrificades, segons expressió del Tribunal Constitucional (STC 206/2013, de 5 de desembre, per totes) i es projecten en origen, per part del Govern, tenint en compte nombroses dades estimatives, com és per excel·lència el cas de l'estat d'ingressos, de manera que, segons evolucionen determinats indicadors i paràmetres, s'han d'anar ajustant a la realitat emergent i canviant. Tal com vàrem dir en el DCGE 3/2020, de 8 d'abril, aquest ajustament es pot dur a terme amb una tipologia variada d'instruments i mecanismes que, «sota el paraigua del principi d'unitat i d'universalitat, faciliten la modificació dels estats de comptes inicials, sobretot quant a les despeses autoritzades». Entre aquests mecanismes, els més destacats i habituals són, «a nivell de potestat governamental, els crèdits ampliables, les transferències de crèdit, les incorporacions de romanents o les generacions de crèdit, però també, mitjançant normes amb rang legal, els suplementos de crèdit o els crèdits extraordinaris, que són previstos, amb caràcter general, a la legislació pressupostària [...] i a les mateixes lleis de pressupostos, amb especificitats pròpies» (FJ 2).

Els peticionaris del Dictamen, a l'hora de qüestionar la vulneració del límit material, alludeixen al fet que, segons diuen, el contingut del Decret llei 5/2025 és el mateix que una llei de pressupostos, amb l'objectiu d'implementar normativament mesures que alteren les despeses i els ingressos de la Generalitat.

Dues apreciacions s'han de fer al respecte. En primer lloc, el Decret llei 5/2025 no té contingut pressupostari. Podria, si escau, formar part d'una llei acompanyament del pressupost, però no és pròpiament una llei pressupostària des de la perspectiva del límit material del decret llei, segons els termes exposats en el fonament jurídic segon. I en segon lloc, cal fer avinent que la denominada «lleï d'acompanyament dels pressupostos» no constitueix ni un tipus específic de llei, amb relació al qual s'hagi efectuat cap mena de previsió o de reserva, ni tampoc forma part del contingut del pressupost, en els termes que s'ha definit, que sí que ha estat configurat com una figura legal específica (art. 212 EAC i altres que estableixen particularitats respecte de la llei del pressupost). Així, com hem dit en el precedent DCGE 1/2025



(FJ 3), a banda de les consideracions que mereixen aquest tipus de lleis, les quals han estat objecte de crítica per la jurisprudència del Tribunal Constitucional i per la doctrina d'aquest Consell (per tots, DCGE 3/2017, de 9 de març, amb citació de la STC 199/2015, FJ 3, entre d'altres), és clar que no tenen naturalesa pressupostària i que no se situen en l'àmbit material de l'exclusió de decrets llei *ex* article 64 EAC.

Pel que fa específicament a les mesures en matèria de despeses de personal contingudes en el títol 3 del Decret llei 5/2025, en concret en els articles 7 i 8, estem davant de sengles mesures que apareixen condicionades, respectivament, pel percentatge màxim d'increment que autoritzi la normativa bàsica i pel percentatge que s'estableixi per a les pensions del sistema de la Seguretat Social per a l'any 2025. Així, quant a la primera, que també s'ha previst amb el mateix objecte en altres normes anteriors d'aquest tipus (decrets llei 23/2021, 18/2021 i 3/2020), l'Informe d'impacte pressupostari de la Direcció General de Pressupostos diu que aquest impacte es desconeix i que no és possible determinar-lo, perquè no se sap encara l'increment retributiu que s'aprovarà per a l'exercici. I, respecte de la segona, no especifica el seu impacte, si bé recull que l'habilitació legal de l'article 8 DL 5/2025 permetrà aplicar el percentatge d'increment de les pensions previst per a aquest exercici en un 2,8% amb caràcter general. Per la seva part, l'Informe justificatiu indica que la revalorització de les pensions «tindrà repercussió econòmica en el pressupost de la Generalitat, en la despesa, atenent a la revalorització de les quanties de les pensions».

Tanmateix, no es tracta de normes que continguin pròpiament una autorització de la despesa, sinó que incorporen una regulació substantiva amb un mandat que habilita el Govern perquè, quan es compleixin les condicions que s'hi estableixen, les pugui fer efectives, d'acord amb els límits propis que deriven de la mateixa situació de pròrroga pressupostària, i a través dels mecanismes adients.

En aquest sentit, en l'exposició de motius del Decret llei 7/2025, de 25 de març, de concessió d'un suplement de crèdit als pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2023 prorrogats per al 2025, s'indica al respecte que «[p]osteriorment, s'haurà de tramitar un nou suplement de crèdit per atendre els increments retributius regulats per la normativa bàsica».

En conseqüència, cal concloure que el Decret llei 2/2025 no vulnera el límit material que l'article 64.1 EAC estableix per als decrets llei respecte del «pressupost de la Generalitat».

#### B) Pel que fa a la matèria tributària

Tal com s'ha indicat en el fonament jurídic primer, els diputats sol·licitants consideren que el Decret llei, en els seus articles 1, 2, 3, 4, 5 i 6, modifica les condicions, els requisits, els tipus i, en essència, la condició i la posició dels obligats tributaris en els tributs a què es refereixen, modificant i regulant els elements essencials del dret a contribuir. Conclouen, per tant, que es tractaria d'una regulació que s'extralimita del contingut admissible en matèria tributària dels decrets llei.

A fi de donar resposta a la qüestió plantejada, cal aplicar el paràmetre formulat en el fonament jurídic anterior relatiu als límits del decret llei en l'àmbit tributari.

Al respecte, convé indicar que l'examen que durem a terme es limitarà a les mesures que, d'acord amb el que hem conclòs en aquest mateix fonament jurídic, respecten la doble dimensió del pressupòsit habilitant de l'article 64.1 EAC, és a dir, l'existència d'una situació d'extraordinària i urgent necessitat i la connexió de sentit amb l'assoliment de les finalitats que persegueix el Decret llei. Consegüentment, la nostra anàlisi se circumscriurà exclusivament als tributs estatals cedits, ja que els tributs propis no han superat el dit escrutini.

En aquest supòsit, com hem dit, el decret llei ha de respectar les limitacions de l'article 86.1 CE i, concretament, pel que fa a la matèria tributària, l'afectació al deure general dels ciutadans de contribuir al sosteniment de la despesa pública d'acord amb la seva capacitat econòmica mitjançant un sistema tributari just (art. 31.1 CE).

La valoració d'aquesta afectació es desenvolupa, d'acord amb la jurisprudència constitucional (STC 11/2024, FJ 2), des d'una perspectiva tridimensional en la qual s'examina: a) el tribut en què ha incidit el decret llei, atenent a la seva naturalesa i a l'estructura i funció que compleix dins del conjunt del sistema tributari, així com el grau o la mesura en què intervé el principi de capacitat econòmica; b) els elements del tribut que resulten alterats, quant al seu caràcter essencial, i c) la naturalesa i l'abast de la concreta regulació de què es tracti, a fi de determinar de quina manera afecta el repartiment de la càrrega tributària que ha de suportar la generalitat dels contribuents en els termes prohibits per la doctrina constitucional.

Dit això, convé ara assenyalar també que el Tribunal Constitucional ha interpretat que l'establiment mitjançant decret llei d'una reducció en la base imposable de l'impost de successions i donacions en supòsits concrets no repercuteix sensiblement en el criteri de distribució de la càrrega tributària entre els contribuents i, per tant, no afecta el deure de contribuir en els termes proscriuïts per l'article 86.1 CE. Així mateix, ha entès que l'actualització de balanços per a determinats subjectes passius de l'impost sobre societats i sobre la renda de persones físiques amb caràcter voluntari tampoc altera de manera rellevant la pressió fiscal que ha de suportar la generalitat dels contribuents (STC 189/2005, FJ 8). També ha considerat constitucional l'establiment d'una exempció aplicable a alguns contribuents de l'impost sobre la renda de les persones físiques, atès que no suposa una alteració substancial en la totalitat de la base imposable sobre la renda sinó que està limitada a aspectes precisos i, per tant, no modifica sensiblement la posició de l'obligat tributari en aquest impost (STC 156/2021, FJ 6).

Per contra, la regularització tributària de les rendes sotretes al deure de contribuir per l'impost sobre la renda de les persones físiques, l'impost sobre societats i l'impost sobre la renda de no residents mitjançant decret llei han estat declarades inconstitucionals perquè afecten «la esencia misma» del deure de contribuir al sosteniment de les despeses públiques de l'article 31.1 CE, en uns termes prohibits per l'article 86.1 CE, perquè es dirigia a la totalitat dels contribuents afectats per aquests impostos, «figuras impositivas primordiales para conseguir que el sistema tributario atiende tanto a la justicia tributaria [...] como a los objetivos de redistribución de la renta y de solidaridad», impactant substancialment en la determinació del deute tributari en tots els seus eventuais components (STC 73/2017, FJ 3).

I, en el cas de la modificació del règim jurídic de l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana, atès que es tractava d'una regulació que afectava tots els contribuents, el Tribunal Constitucional considera «fundamental para decidir sobre la constitucionalidad del decreto-ley aquí impugnado analizar el tributo sobre el que recae esta nueva regulación, indagando acerca de su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario» (STC 17/2023, FJ 3). I, en aquest pronunciament i fonament, el Tribunal prossegueix la seva anàlisi amb l'escrutini de la naturalesa, estructura i funció d'aquest impost local, que no es considera que constitueixi un pilar bàsic dins del conjunt del sistema tributari ni tampoc dins de la imposició directa i, en conseqüència, conclou que, atesa la posició de l'impost en el sistema tributari, «puede afirmarse que la regulación impugnada, aunque modifique la base imponible de este impuesto local, no ha alterado sustancialmente la posición de los obligados a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario, de manera que no ha afectado a la esencia del deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el art. 31.1 CE».

A l'últim, tampoc conculca els límits de l'article 86.1 CE l'establiment per decret llei del tipus de gravamen d'un impost especial en la mesura que «no ha provocado un cambio sustancial de la posición de los ciudadanos en el conjunto del sistema tributario» (STC 37/2003, FJ 7).

De l'aplicació casuística de la doctrina constitucional en aquests pronunciaments podem inferir que, quan un decret llei modifica el règim d'un impost per establir beneficis fiscals i aquests estan limitats, de manera que no s'apliquen a la totalitat dels obligats tributaris, el deure de contribuir al sosteniment de les despeses públiques d'acord amb la capacitat econòmica no es considera afectat en els termes vedats per l'article 86.1 CE, atès que no es produeix un canvi significatiu de la càrrega fiscal suportada.

a) En primer lloc, analitzarem les diverses mesures introduïdes pel Decret llei que fan referència a la regulació d'avantatges fiscals per als contribuents.

– Pel que fa a l'impost sobre la renda de les persones físiques, l'actualització de la deducció existent per lloguer de l'habitatge habitual prevista per a determinats collectius així com les noves deduccions per lloguer de l'habitatge habitual per a les víctimes de violència masclista i per inversió en societats cooperatives d'habitatge (art. 3.3, .4 i .5 Decret llei, en relació amb els articles 612-3, 612-11 i 612-12 CTC, respectivament) són mesures que, tot i modificar el règim d'un tribut amb un pes important quant al seu volum en el sistema d'ingressos tributaris de Catalunya, incorporen avantatges fiscals, en el tram autonòmic, que no afecten la totalitat dels obligats tributaris sinó tan sols determinats collectius i de conformitat amb certs requisits i condicions.

Per tant, el Decret llei no genera una variació destacable de la pressió fiscal que ha de suportar el conjunt dels contribuents en els termes prohibits per la jurisprudència constitucional.

– Quant a l'impost sobre successions i donacions, el Decret llei addiciona la reducció per la donació d'un habitatge que ha de constituir l'habitatge habitual o per la donació de diners destinats a l'adquisició d'aquest habitatge habitual a favor de víctimes de violència masclista així com la bonificació del 99% de la quota tributària en les adquisicions *mortis causa* per als descendents i els ascendents consanguinis d'una causant víctima de violència masclista que hagi mort com a conseqüència d'actes derivats d'aquesta violència (art. 4.4 i .5 Decret llei, en relació amb els articles 632-25 i 633-4.1 *bis* CTC, respectivament). Aquests avantatges fiscals són aplicables només a determinats subjectes, i sempre que compleixin certs requisits.

A l'ensem, l'impacte pressupostari conjunt de les dues mesures, segons l'Informe de la Direcció General de Pressupostos i l'Informe justificatiu de la Secretaria General del Departament d'Economia i Finances que formen part de l'expedient, s'estima en una pèrdua de recaptació de 79.353 euros per a l'exercici 2025, el que suposaria aproximadament un 0,0068% si prenem com a referència el total recaptat al 2024 d'acord amb les xifres de l'Informe trimestral dels tributs durant el període gener-desembre 2024 de la Direcció General de Tributs i Joc.

Vist l'anterior, els nous beneficis fiscals no afecten el repartiment de la càrrega tributària ni el deure general dels ciutadans de contribuir al sosteniment de la despesa pública d'acord amb la seva riquesa.

– Pel que fa a l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, en la modalitat de transmissions patrimonials oneroses, el Decret llei amplia fins a 35 anys l'edat màxima del contribuent per acollir-se al tipus reduït del 5%, i afegeix la reducció dels tipus en l'adquisició de l'habitatge habitual per a les víctimes de violència masclista, una bonificació del 100% en la quota de l'impost per a les cooperatives d'habitatge sense ànim de lucre i la bonificació del 50% de la quota per a les transmissions d'edificis d'oficines o d'edificis d'estructura no finalitzada per a la seva transformació en habitatges en règim de protecció oficial (art. 5.2, .3, .5 i .6 Decret llei, en relació amb els art. 641-5, 641-5 *bis*, 641-12 i 641-13 CTC, respectivament).

En relació amb els actes jurídics documentats, s'incorpora la bonificació del 100% de la quota de l'impost per les escriptures públiques que documentin la transmissió d'un immoble que ha de constituir l'habitatge habitual en el cas dels joves i

la bonificació d'un 50% de la quota per les escriptures públiques en el cas dels edificis d'oficines o edificis d'estructura no finalitzada, per a la seva transformació en habitatges en règim de protecció oficial (art. 5.9 i .10 Decret llei, en relació amb l'art. 642-6 i 642-7 CTC, respectivament).

D'acord amb les dades facilitades en l'Informe justificatiu de la Secretaria General del Departament d'Economia i Finances i l'Informe de la Direcció General de Pressupostos, la pèrdua de recaptació per als sis mesos del 2025 derivada del conjunt de les mesures anteriors (que entren en vigor l'1 de juliol d'enguany) s'estima en més de 22 milions d'euros aproximadament (i per al 2026 en endavant, en més de 53 milions), si bé aquesta previsió no té en compte els efectes d'algunes mesures perquè, d'acord amb els informes esmentats, no es disposa de les dades corresponents. Cal tenir present que, segons les dades de l'Informe trimestral dels tributs de la Direcció General de Tributs i Joc, la recaptació total per aquest impost l'any 2024 és de més de 2.772 milions euros. Per tant, es pot albirar que la reducció dels ingressos derivats d'aquest impost és molt poc rellevant. I l'anterior sens perjudici de l'increment estimat de recaptació derivat de les altres mesures incorporades pel Decret llei i que seran analitzades més endavant en aquest mateix fonament.

Novament, cal concloure que les mesures analitzades incorporen, amplien o eliminen beneficis fiscals que s'apliquen exclusivament a determinats contribuents de l'impost, amb subjecció a certes condicions i, per tant, no suposa una afectació rellevant per al deure de contribució al sosteniment de les despeses públiques de l'article 31.1 CE.

b) En segon lloc, analitzarem les mesures que comporten un increment de la càrrega tributària que han de suportar els contribuents, que són una minoria de les incorporades pel Decret llei 5/2025. Es refereixen totes elles a l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, que és un tribut cedit a la Generalitat, que gestiona l'Agència Tributària i que, segons dades de la Direcció General de Tributs i Joc, publicades en l'Informe trimestral dels tributs gener-desembre de 2024, en aquest exercici va representar un 8,1% del total concret. Així, no és un impost que gravi la renda ni el consum globals sinó que grava una manifestació concreta de la capacitat econòmica.

L'article 5.1 DL 5/2025, que, entre d'altres, modifica l'apartat 1 de l'article 6411 del llibre sisè del CTC relatiu als tributs cedits en relació amb l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, actualitza la tarifa d'aquest impost, que grava les segones o ulteriors transmissions de béns immobles, per tal d'adequar-la a la realitat econòmica i social actual. Així, pel que ara interessa, estableix una tarifa amb un tipus marginal més elevat amb uns tipus del 10%, de l'11%, del 12% i del 13%, respectivament, amb la finalitat, segons diu l'Informe justificatiu de la Secretaria General del Departament d'Economia i Finances, de «gravar aquells contribuents que tenen més capacitat econòmica, que es posa en relleu amb l'adquisició d'immobles de major valor».

L'apartat 5 del mateix article 641-1 aprova un tipus del 20% per a l'adquisició d'habitatges quan l'adquirent tingui la condició de gran tenidor, amb diverses exclusions per a les persones físiques, i l'apartat 6 preveu que aquest tipus és també aplicable, sens perjudici del que disposa l'apartat anterior, quan l'immoble objecte de la transmissió sigui l'edifici sencer d'habitatges a favor d'una persona física o jurídica. La resta de modificacions d'aquest article, com hem vist, consisteixen en reduccions del tipus o bonificacions.

Finalment, el Decret llei 5/2025 deroga l'article 641-8 CTC i suprimeix la bonificació de la quota per la transmissió d'habitatges a empreses immobiliàries de l'impost d'actes jurídics documentats i transmissions patrimonials (apt. 2 de la disp. derog.), produint, per tant, l'efecte indirecte d'un increment de la recaptació.

Segons l'Informe de la Direcció General de Pressupostos sobre l'impacte presupostari del Decret llei 5/2025 i l'Informe de la Secretaria General, aquestes qua-

tre mesures relatives a l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats i, en concret, a les transmissions oneroses de béns immobles, suposen, per l'ordre indicat, un increment anual de recaptació de «20.336.639,63 euros (per al 2025, s'estima en 8.473.599,84 euros)»; «de 89.300.000 euros (per al 2025 s'estima en 37.208.333,33 euros)»; «de 13.723.298,67 euros (per al 2025, s'estima en 5.718.040,28 euros)», i de «85.061.084,42 euros (per al 2025, s'estima en 35.442.117,68 euros)».

En conjunt, doncs, les mesures explicitades suposen uns increments aproximats de recaptació de més de 86 milions de euros per als sis mesos del 2025 i de més de 208 milions d'euros en endavant, tenint present que, segons dades de la Direcció General de Tributs i Joc, publicades en l'Informe trimestral dels tributs gener-desembre de 2024, la recaptació anual d'aquest impost per a l'any 2024 ha estat de 2.774 milions d'euros. I l'anterior, sens perjudici que altres mesures que s'han descrit abans estableixen al seu torn beneficis o bonificacions fiscals que redueixen la càrrega tributària dels contribuents respecte d'aquest impost.

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional, en relació amb aquest mateix impost, ha dit que «aun cuando se aceptara que [...] el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados» és, com l'IRPF o l'impost sobre societats, un dels «pilares estructurales del sistema tributario», si es tracta de modificacions que es limiten a introduir correccions parcials en la forma de tributar de determinats subjectes per a operacions singulars, entre les moltes altres que resten subjectes a l'impost afectat, no es pot traslladar «la doctrina establecida para elevaciones del tipo de gravamen del IRPF (STC 182/1997), o de su base imponible (STC 189/2005), o para regularizaciones extraordinarias, a tipo reducido y sin recargos ni sanciones, de los impuestos sobre la renta de personas físicas y jurídicas señalados (STC 73/2017)» (STC 14/2020, de 28 de gener, FJ 6).

Per tant, es pot concloure que les modificacions que efectua el Decret llei en l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, que és un tribut que grava una capacitat econòmica concreta, comporten uns increments de reduïda significació respecte al pes total d'aquest impost i, per tant, no són afectacions d'abast general que provoquin un canvi substancial de la posició dels contribuents enfront d'aquest impost ni en el conjunt del sistema tributari. En definitiva, l'establiment d'aquest grup de mesures relatives a l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats mitjançant l'instrument del decret llei respecta el límit de la matèria tributària.

c) En darrer terme, cal fer esment de la disposició derogatòria, apartat 1, lletra c, que deroga el capítol IV del títol XIII del text refós de la Llei de taxes i preus públics, segons l'Informe justificatiu de la Secretaria General, per tal de suprimir la taxa per la prestació dels serveis administratius de les sol·licituds de desqualificació voluntària dels habitatges de protecció oficial o amb protecció «per adequar en matèria de taxes a la regulació dels habitatges amb protecció oficial». Es tracta de la derogació d'una prestació patrimonial coherent amb la supressió del tràmit citat que, per la seva naturalesa i l'abast, no resulta vedada al decret llei perquè no afecta de manera substancial ni essencial la càrrega tributària que ha de suportar la generalitat dels contribuents.

En conclusió, les mesures que hem apreciat que compleixen amb el pressupòsit habilitant del Decret llei 5/2025 i són congruents amb la finalitat cercada per aquest respecten també el límit material de la matèria pressupostària i, per tant, no vulnereu l'article 64.1 EAC. Així mateix, no afecten el deure de contribuir a les despeses públiques (art. 31.1 CE) i, en conseqüència, no vulnereu l'article 64.1 EAC, interpretat per la doctrina constitucional en el sentit que els límits materials que deriven de l'article 86.1 CE també han de ser preservats pel decret llei autonòmic.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents



## Conclusions

*Primera.* Les mesures del Decret llei 5/2025, de 25 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria fiscal, de despeses de personal i altres d'administratives, contingudes en els articles 3, apartats 1, 3, 4 i 5; 4; 5; 11, i, per connexió, la disposició derogatòria, apartat 1, lletres c i d, i apartat 2, i la disposició final segona, apartat 2, que tenen per finalitat afrontar la situació de crisi habitacional (i, especialment, en relació amb les víctimes de violència masclista); com també en l'article 3.2, que pretén equiparar les famílies acollidores de menors a les biològiques i adoptives, i en els articles 7 a 10, l'objectiu dels quals és encarar la situació de pròrroga pressupostària, i la disposició final segona, apartat 1 (quant a la determinació de l'entrada en vigor de les mesures anteriors), respecten el supòsit habilitant de la necessitat extraordinària i urgent que exigeix l'article 64.1 EAC per dictar el Decret llei.

*Adoptada per unanimitat.*

*Segona.* Les mesures contingudes en els articles 1, 2 i 6 i l'annex, que pretenen donar una resposta de política econòmica urgent en matèria tributària, com també l'article 12, amb l'objectiu de promoure un model energètic més net i eficient, i, per connexió, la disposició transitòria; la disposició derogatòria, apartat 1, lletres a, b i e; la disposició final primera, i la disposició final segona, apartat 1 (quant a la determinació de l'entrada en vigor de les mesures anteriors) del Decret llei 5/2025 no respecten el supòsit habilitant de la necessitat extraordinària i urgent que exigeix l'article 64.1 EAC per dictar el Decret llei.

*Adoptada per unanimitat.*

*Tercera.* Les mesures contingudes en l'article 3, apartats 1 i 5, aquest darrer pel que fa a la seva aplicació a les cooperatives agràries, com també en l'article 5, apartats 1 (pel que fa a l'addició d'un nou apartat 4 a l'article 6411 del llibre sisè del Codi tributari de Catalunya), 4, 7, 8, 11 i 12, del Decret llei 5/2025 no tenen connexió de sentit amb les necessitats extraordinàries i urgents que justifiquen aquest Decret llei i, per tant, vulneren l'article 64.1 EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

*Quarta.* Les mesures contingudes en els articles 9 i 10 del Decret llei 5/2025 no tenen connexió de sentit amb les necessitats extraordinàries i urgents que justifiquen aquest Decret llei i, per tant, vulneren l'article 64.1 EAC.

*Adoptada per majoria de 7 vots a favor i 2 en contra.*

*Cinquena.* La resta de mesures contingudes en el Decret llei 5/2025 tenen connexió de sentit amb la necessitat extraordinària i urgent que el justifica i, per tant, no vulneren l'article 64.1 EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

*Sisena.* El Decret llei 5/2025 no vulnera l'article 64.1 EAC quant al límit material relatiu al «pressupost de la Generalitat».

*Adoptada per unanimitat.*

*Setena.* El Decret llei 5/2025, pel que fa als tributs cedits examinats en el fonament jurídic tercer del Dictamen, no vulnera l'article 64.1 EAC quant al límit material en matèria tributària, en la interpretació que d'aquest límit ha dut a terme el Tribunal Constitucional en relació amb l'article 86.1 CE.

*Adoptada per unanimitat.*

*Vuitena.* Es recomana que el Govern trameti al Parlament l'Informe de la Secretaria General del Departament d'Economia i Finances, de 7 d'abril de 2025, per tal que pugui ser tingut en compte en el debat parlamentari sobre la validació del Decret llei 5/2025, als efectes indicats al fonament jurídic tercer, apartat 1.A.

*Adoptada per unanimitat.*

*Novena.* Es recomana, si és el cas, tramitar el Decret Llei 5/2025 com a projecte de llei a fi d'aprovar, si escau, les mesures a què fan referència les conclusions segona, tercera i quarta mitjançant una llei ordinària, d'acord amb les raons exposades al fonament jurídic tercer, apartats 1.A i .B, respectivament.

*Adoptada per unanimitat.*

*Desena.* Es recomana, amb caràcter general, que el Govern, a l'hora d'elaborar un decret llei, justifiqui la necessitat extraordinària i urgent de dictar-lo en la seva exposició de motius i en la documentació emesa en el procés de la seva preparació, que manifesti, a més, la connexió de sentit de les mesures proposades amb la situació que s'ha d'afrontar, d'acord amb el que disposa també l'article 38.3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

*Adoptada per unanimitat.*

*Onzena.* La documentació complementària, rebuda com a conseqüència de la sol·licitud que efectua el Consell a l'empara de l'article 25 de la seva Llei reguladora i de l'article 35 del Reglament d'organització i funcionament, no pot formular alegacions adreçades a l'escrit de petició de dictamen, atès que el procediment d'emissió de dictàmens no té caràcter contradictori. En cas que no es respecti aquest criteri, el Consell es reserva la facultat de no prendre en consideració la dita documentació.

*Adoptada per unanimitat.*

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

**Vot particular que formula el conseller senyor Eduard Roig Molés al Dictamen 2/2025, emès en data 16 d'abril, a l'empara de l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries i de l'article 38.2 del Reglament d'organització i funcionament del Consell de Garanties Estatutàries**

En l'exercici de la facultat conferida per l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, amb el degut respecte a l'opinió expressada per la majoria del Consell, expresso les raons que em porten a discrepar de la conclusió quarta del Dictamen i, en conseqüència, a concloure que els articles 9 i 10 del Decret llei 5/2025 tenen connexió de sentit amb les necessitats extraordinàries i urgents que justifiquen el Decret llei i, en conseqüència, són conformes amb l'Estatut i la Constitució.

La meua discrepància es cenyeix a la valoració que el Dictamen fa de la connexió de sentit entre les mesures previstes als articles 9 (remuneració dels funcionaris en pràctiques) i 10 (indemnitzacions dels bombers voluntaris) i la situació de necessitat configurada per la pròrroga pressupostària.

A partir de la doctrina del Consell i del Tribunal Constitucional, que assumeix l'existència d'una situació de necessitat extraordinària i urgent derivada de la pròrroga pressupostària i que justifica les mesures sobre retribucions de personal i pensions públiques, concretades en els articles 7 i 8 del Decret llei 5/2025, considero que la mateixa justificació seria d'aplicació als casos previstos als citats articles 9 i 10.

La previsió de l'article 9 comporta la determinació de la remuneració d'un col·lectiu del personal de la Generalitat, els funcionaris en pràctiques, amb les mateixes conseqüències i moment d'aplicació que les normes contingudes als articles 7 i 8. Addicionalment, les previsions de l'article 9 es projecten sobre una qüestió que resulta de la fixació i actualització anual de les retribucions en les lleis de pressupostos, de la mateixa manera que la retribució de la resta de funcionaris.

A més, crec que cal tenir en compte que la vinculació amb la necessitat de resposta immediata es veu qualificada per una situació concreta que, en comparació amb la regulació dels articles 7 i 8, és de major rellevància, ja que si considerem urgent actualitzar les retribucions de tot el personal, independentment de la seva

quantia, més ho ha de ser la d'aquelles retribucions que, per la seva quantia mínima, necessiten de l'actualització per cobrir les necessitats bàsiques de les persones afectades.

Finalment, és una opció del legislador decidir adoptar una norma que fixi una quantia concreta per a l'any corresponent o, en canvi, preveure una norma general que fixi un paràmetre amb vigència indefinida. Aquesta opció no afecta ni l'adequació a la situació extraordinària i urgent ni les capacitats del Parlament que cal garantir, atès que, en ambdós casos, la vigència de la nova regulació depèn d'una expressa modificació legislativa i, sense aquesta modificació, resulta indefinida, per si mateixa o a través de la institució de la pròrroga pressupostària.

Certament, com afirma el Dictamen, la doctrina del Tribunal Constitucional i l'ús habitual del decret llei vinculat a una pròrroga pressupostària es refereixen a l'«actualització» de les retribucions, i en el cas present «el precepte examinat no es limita a dur a terme una actualització de les retribucions previstes pressupostàriament en la norma objecte de pròrroga sinó que té la pretensió de regular, de bell nou, les condicions retributives aplicables a un col·lectiu concret». Però, d'una banda, l'article 9 no efectua una regulació completa de les retribucions dels funcionaris en pràctiques sinó que es limita a fixar-ne una quantia mínima, sense alterar les regles preexistents, de manera que, si no és una mera actualització, tampoc pot qualificar-se de regulació *ex novo*. De l'altra, considero que el concepte d'actualització tributària no pot reduir-se a una mera adequació tècnica, perquè la pròpia decisió d'actualitzar és política, com ho són els paràmetres i criteris d'actualització o la seva concreció en una fórmula general o en fórmules diferents per a diferents col·lectius. La pràctica preexistent de normes que combinen actualitzacions amb «congelacions» salarials d'alguns col·lectius o paràmetres diferenciats mostra clarament aquesta realitat. Tota actualització comporta una valoració política de la seva necessitat i del seu abast i import resultant, i no per això resulta contrària als límits que Constitució i Estatut imposen al decret llei.

Respecte de l'article 10 del Decret llei, les indemnitzacions previstes no tenen naturalesa retributiva, certament. Però la seva vinculació amb la prestació d'activitats de servei públic assimilables a les del personal de la Generalitat i el seu caràcter de compensació econòmica permeten aproximar la seva consideració a la realitzada per a les remuneracions dels articles previs.

Adicionalment, i com succeïa per als funcionaris en pràctiques, la urgència de la norma es veu qualificada per la vinculació amb una situació concreta que, en comparació amb la regulació dels articles 7 i 8, és d'especial rellevància, ja que el caràcter extraordinari de les indemnitzacions i l'especial afectació personal a què responen porta a afirmar l'adequació d'adoptar la regulació en un decret llei vinculat a la pròrroga pressupostària. Al meu entendre, no obsta a aquesta conclusió el caràcter substantiu de la previsió ni la seva vigència indefinida, per les mateixes raons abans exposades respecte de l'article 9.

En conseqüència, considero que les previsions dels articles 9 i 10 del Decret llei 5/2025 es troben també emparades per la situació de la pròrroga pressupostària i no vulnereu l'article 64.1 de l'Estatut.

A l'efecte del seu lliurament, se signa la versió digital d'aquest Dictamen, que incorpora el vot particular.

Barcelona, 17 d'abril de 2025

La consellera secretària, Margarida Gil Domènech; vistiplau, el president, Joan Vintró Castells