



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**Nota en relació amb el 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**

**Conclusions del Dictamen**

**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.*

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 aportí en la documentació preparatòria que figuri a l'expedient 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 suplantar 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

PALAU CENTELLES

Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona

Tel. + 34 933 176 268 Fax + 34 933 181 720

consell@cge.cat

24 de març de 2025, i, amb posterioritat: e) l'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», de 7 d'abril de 2025.

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).

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 al·lega 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 pla 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.

De l'anàlisi de l'Informe justificatiu sobre la necessitat i oportunitat del projecte de Decret Llei 5/2025 es desprèn que, 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 perquè el Govern pugui fer ús de la potestat excepcional de dictar decrets llei segons l'article 64.1 EAC.

En la relació individualitzada de les mesures, les finalitats que persegueix el Govern, que s'expliciten a bastament, són, sens dubte, plenament legítimes, i tampoc no es pot qüestionar que aquell emprengui actuacions legislatives per assolir-les. Però, 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 exigits per l'Estatut.

De l'examen de l'Informe jurídic de l'Assessoria Jurídica es deriva que aquest també 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 per motivar les mesures que es contenen en aquesta norma.

Quant a l'Informe sobre l'impacte pressupostari del Decret llei que, com el seu propi nom indica, es refereix específicament a l'impacte pressupostari del Decret llei 5/2025, 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.

Finalment, mantenint una perspectiva no formalista, el Consell valora el contingut de l'Informe de 7 d'abril de 2025, 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 convenientes per a l'exercici de les seves competències», segons disposa l'article 25.5 LCGE. I l'anterior perquè, com ja es va dir també en el DCGE 1/2025 (FJ 3), «l'expedient del Govern és determinant però no exclouent», de manera que la justificació del supòsit habilitant de la norma es pot fonamentar a partir d'una pluralitat d'elements i de l'examen conjunt de tots aquells factors que han pogut conduir al Govern a dictar la disposició legal excepcional. Ara bé, l'esmentat Informe resulta admissible a l'efecte de l'esmentada valoració per part del Consell únicament 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, de manera que no es poden prendre en consideració en cap cas les argumentacions jurídiques formulades en resposta a la sol·licitud de dictamen.

La primera part de l'Informe de 7 d'abril està dedicada a la justificació de la concurrència de l'extraordinària i urgent necessitat d'un seguit de mesures que conté el Decret llei. A aquests efectes, recull tant l'argumentació de la seva exposició de motius com la de l'Informe del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica, de 14 de març de 2025, 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 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 el Govern per dictar el Decret llei 2/2025 i que, per tant, també empara en aquest aspecte el dictat del Decret llei 5/2025.

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 precedent, 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.

Dit això, més enllà de la situació d'emergència habitacional, l'Informe de 7 d'abril conté un seguit de motius per tractar de justificar l'existència del supòsit de fet habilitant en relació amb el bloc de mesures referides al cànon de l'aigua. Quant al primer i tercer motius al·legats (les necessitats addicionals a la planificació hidrològica derivada del

problema estructural de falta d'aigua a Catalunya i els romanents de crèdit compromesos de l'Agència Catalana de l'Aigua i la falta d'excedent per invertir) cal tenir en compte que l'increment de la recaptació que suposarà la nova 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 (art. 63.1 Decret legislatiu 3/2003, que no ha estat modificat pel Decret llei 5/2025).

D'altra banda, les mesures que inclou el Decret llei, que permetran obtenir més recursos per fer front a inversions per combatre la crisi hídrica, modernitzar les xarxes d'abastament d'aigua i, sobretot, realitzar obres per incrementar la capacitat d'obtenir aigua que no prové d'abastaments tradicionals o embassaments i que són conseqüència, en la seva major part, de l'article 2.4 DL 5/2025 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 de l'article 2.5 DL 5/2025, 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), tal com prescriu la disposició final primera del Decret llei 5/2025, no està previst que entrin en vigor fins al dia 1 de gener de 2026. Atès el llarg lapse temporal establert, mancaria en aquest cas l'element d'immediatesa que tant aquest Consell com el Tribunal Constitucional han exigit per considerar que una mesura compleix amb el requisit de la urgència per a la seva adopció (per tots, DCGE 16/2013, FJ 3, amb citació de la STC 6/1983, FJ 5).

El segon dels motius fa referència a l'obligatorietat del compliment dels objectius ambientals marcats per Europa, en concret per 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.

En aquest sentit, l'Informe no fa cap referència a cap procés de transposició de normativa europea ni a cap termini peremptori per adoptar les modificacions tributàries assenyalades; és més, de l'article 33 de l'esmentada Directiva es desprèn que estableix l'obligació als estats membres d'implementar les seves disposicions, quant a la seva part principal, el 31 de juliol de 2027, i, per a 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 a Catalunya, a partir del cànon de l'aigua. Per tant, les raons al·legades des d'aquesta perspectiva del compliment d'objectius mediambientals marcats per Europa no justifiquen tampoc la concurrència d'unes circumstàncies excepcionals que puguin avalar l'ús del decret llei per modificar el cànon de l'aigua.

Pel que fa al 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, efecte negatiu aquest que es deriva de la resposta a una consulta vinculant a la Direcció General de Tributs efectuada el mes de març de l'any 2023, des de la qual han transcorregut més de dos anys.

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 permet l'adopció de lleis en terminis molt reduïts (la meitat o encara menys, si ho acorda la Mesa del Parlament).

Per tot això, 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 64.1 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 quant a 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, aquella 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 en les necessitats d'inversió fixades en el nou pla territorial per a l'any 2030.

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 (i annex), 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 perquè «l'elaboració d'una llei de caràcter singular per regular aquest supòsit suposaria una demora considerable».

Una vegada més, és una justificació de caràcter general sobre l'adequació i conveniència 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, 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 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 CTC, 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.

A més de la fonamentació que inclou l'exposició de motius, que reproduïx, l'Informe aporta un seguit de dades de context, i una justificació, 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, que fonamentarien la necessitat urgent d'adoptar la mesura, l'Informe indica que al 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.

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.

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.

***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 641-1 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.*

El control sobre la connexió de sentit no ha de consistir tant en l'anàlisi de cadascuna de les mesures singularment considerades sinó en la valoració de si formen 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, cal valorar, quan escaigui, els informes que formen part de l'expedient de la norma i la documentació complementària (Informe de 7 d'abril).

Així, s'examina 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. Dintre d'aquestes, l'anàlisi es projecta només sobre les que, atès el seu contingut i la seva finalitat, no mantenen una connexió de sentit i no són congruents amb les finalitats tot just esmentades. D'altra banda, resta també exclosa d'estudi la mesura continguda en l'article 3.2 DL 2/2025, de deducció del tram autonòmic de l'IRPF, pel fet que manté una relació de congruència amb la finalitat d'equiparació entre famílies acollidores, biològiques i adoptives.

Les mesures del títol 2, que contenen modificacions en l'àmbit dels tributs cedits, 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, no són congruents ni tenen connexió directa amb la dita finalitat les següents:

L'article 3.1 DL 5/2025, que reforma l'article 611-1 CTC i l'escala autonòmica de l'IRPF, 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, segons l'exposició de motius, dels actuals nou trams a vuit, de manera que s'alleugereix la càrrega fiscal per a les famílies amb menys recursos, millorant la seva capacitat econòmica. Al respecte, l'Informe justificatiu afegeix, a més 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 assenyala 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, i 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) 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 responen a la situació econòmica i social en què es troba la pagesia, no protegeix el dret a l'habitatge sinó 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».

L'article 5.1 DL 5/2025, en l'addició que efectua d'un nou apartat 4 a l'article 641-1 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, té una finalitat clarament mediambiental fonamentalment vinculada a la lluita contra el canvi climàtic.

Igualment, en el mateix àmbit, 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 per la informació facilitada per l'Informe justificatiu: «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 s'ha 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, 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.

Pel que fa als actes jurídics documentats, 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 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 aquesta classe 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, es pot afirmar que no està connectada amb l'objectiu de pal·liar 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. Així, l'Informe justificatiu 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 passa amb 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 pal·liar 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: «[l]a 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». Atesos els objectius de la mesura proposada, la conclusió és que la bonificació fiscal prevista no té la deguda congruència amb la finalitat del Decret llei de pal·liar les difícils circumstàncies per a l'accés a un habitatge assequible.

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 641-11 CTC; l'article 5.7, que afegeix l'article 641-14 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.

**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.*

El títol 3 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. 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 conseqüència, 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.

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». Així doncs, l'article 9 complementa l'article 104 bis del Decret legislatiu 1/1997, 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).

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 ara perquè el precepte examinat efectua una regulació substantiva *ex novo* en l'àmbit de les retribucions d'aquests col·lectius 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», cosa que depassa la simple adaptació dels estats d'ingressos i de despeses pressupostàries prorrogats i, en conseqüència, no té la connexió directa necessària amb la situació de pròrroga pressupostària que empara la seva regulació per decret llei.

Addicionalment, el Tribunal Constitucional (STC 68/2007, 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, 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 al·lega 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 afegeix, d'una banda, que la modificació ha estat consensuada durant les negociacions dutes a terme 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 (art. 33.2 LOTC) per tal de buscar una solució que permetés evitar la impugnació d'aquest precepte mitjançant recurs d'inconstitucionalitat; i de l'altra, que la mesura proposada, que té vinculació directa amb la previsió de despeses del pressupost de la Generalitat, ha de contribuir a una planificació pressupostària més ajustada dels recursos necessaris per a la protecció i compensació integrals del col·lectiu de bombers i bombers voluntaris.

Aquesta regulació, que també es pot considerar substantiva perquè es refereix a un concepte indemnitzatori de nova creació 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, no té 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 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.

**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.*

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 (art. 212 EAC) ni de les modificacions pressupostàries que li són assimilables. Òbviament 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.

Pel que fa específicament a les mesures en matèria de despeses de personal dels articles 7 i 8, sengles mesures 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 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».

**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.*

S'examinen les mesures que respecten la doble dimensió del pressupòsit habilitant de l'article 64.1 EAC (situació d'extraordinària i urgent necessitat i la connexió de sentit amb l'assoliment de les finalitats que persegueix el Decret Llei), les quals es refereixen exclusivament als tributs estatals cedits, ja que els tributs propis no han superat el dit escrutini. De l'aplicació casuística de la doctrina constitucional es pot 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.

En primer lloc, respecte a les diverses mesures introduïdes pel Decret Llei que fan referència a la regulació d'avantatges fiscals per als contribuents, tant pel que fa a l'IRPF (art. 3.3, .4 i .5 Decret Llei, en relació amb els articles 612-3, 612-11 i 612-12 CTC, respectivament) com a l'impost sobre successions i donacions (art. 4.4 i .5 Decret Llei, en relació amb els art. 632-25 i 633-4.1 bis CTC, respectivament), no afecten la totalitat dels obligats tributaris sinó tan sols determinats col·lectius i de conformitat amb certs requisits i condicions. Per tant, no generen una variació destacable en el repartiment de la càrrega tributària ni en el deure general dels ciutadans de contribuir al sosteniment de la despesa pública d'acord amb la seva riquesa en els termes prohibits per la jurisprudència constitucional.

En segon lloc, pel que fa a l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, en la modalitat de transmissions patrimonials oneroses (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) i en la d'actes jurídics documentats (art. 5.9 i .10 Decret Llei, en relació amb els art. 642-6 i 642-7 CTC, respectivament), també 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 suposen una afectació rellevant per al deure de contribució al sosteniment de les despeses públiques de l'article 31.1 CE.

Finalment, 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.

En concret, les mesures de l'article 5.1 DL 5/2025 que, entre d'altres, modifica els apartats 1 i 5 de l'article 641-1 del llibre sisè del CTC, i de la disposició derogatòria, apartat 2, que deroga l'article 641-8 CTC, respecten el límit de la matèria tributària, ja 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, que 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 darrer terme, la mesura 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, que elimina una prestació patrimonial de manera coherent amb la supressió d'un tràmit administratiu, per la seva naturalesa i l'abast, no resulta vedada al decret llei perquè tampoc no afecta de manera substancial ni essencial la càrrega tributària que ha de suportar la generalitat dels contribuents.

En conclusió, les mesures que s'ha dit 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 vulneren 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 vulneren 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.

**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 al·legacions 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.*

***Vot particular formulat pel conseller senyor Eduard Roig Molés***

La discrepància del vot 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) del Decret llei 5/2025 i la situació de necessitat ocasionada per la pròrroga pressupostària. 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, 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, 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 regulades en els articles previs.

Adicionalment, i com succeïa per als funcionaris en pràctiques, la urgència de la norma es correspon amb la vinculació a 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. 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.