

RECULL DE DOCTRINA DEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

M. Àngels Arróniz Morera de la Vall

Lletrada cap dels Serveis Jurídics

Consell de Garanties Estatutàries

Anna M. Carbonell Roura

Lletrada responsable de Biblioteca, Documentació i Publicacions

Consell de Garanties Estatutàries

Sumari: 1. La doctrina del Consell de Garanties Estatutàries en relació amb el compliment del pressupòsit formal habilitant i el respecte dels límits materials del decret llei; 2. El pressupòsit formal habilitant del decret llei; 2.1. La concurrència d'una situació extraordinària i urgent: la necessitat de justificació per part del Govern; 2.2. La connexió de sentit entre les mesures i la situació d'extraordinària i urgent necessitat: el control de la congruència; 3. Els límits materials del decret llei; 3.1. El límit material relatiu al «pressupost de la Generalitat»; 3.2 La matèria tributària: la distinció entre la regulació per part del Decret llei de tributs estatals cedits a la Generalitat (art. 202.3b EAC) i la referida als tributs propis (art. 202.3a EAC).

1. LA DOCTRINA DEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES EN RELACIÓ AMB EL COMPLIMENT DEL PRESSUPÒSIT FORMAL HABILITANT I EL RESPECTE DELS LÍMITS MATERIALS DEL DECRET LLEI

Durant el primer semestre del 2025 el Consell ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre quatre decrets llei emesos pel Govern de la Generalitat sobre temàtica diversa, entre la qual trobem, significativament, la matèria de l'habitatge. D'acord amb el contingut de les peticions de dictamen, han estat examinats exclusivament des del vessant del compliment del pressupòsit formal habilitant i, en algun cas, del respecte als límits materials als quals es troba subjecta aquesta tipologia de normes.

Els decrets llei (DL) objecte de pronunciament han estat: el Decret llei 2/2025, del 25 de febrer, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme (DCGE 1/2025, del 19 de març); el Decret llei 5/2025, del 25 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria fiscal, de despeses de personal i altres administratives (DCGE 2/2025, del 16 d'abril, al qual acompanya un vot particular); el Decret llei 6/2025, del 25 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria de l'impost sobre les estades en establiments turístics (DCGE 3/2025, del 16 d'abril, al qual acompanya un vot particular), i el Decret llei 10/2025, del 13 de maig, pel qual es modifica el Decret llei 6/2025, del 25 de març, pel qual s'adopten

mesures urgents en matèria de l'impost sobre les estades en establiments turístics (DCGE 4/2025, del 30 de maig).

L'examen dels precitats decrets llei ha portat el Consell a declarar en alguns casos que la norma *in totum* no respectava el pressupòsit habilitant de l'article 64.1 EAC (és el cas del DL 10/2025), o bé que ho feia parcialment (DL 5/2025 i 6/2025). Igualment, el Consell ha estimat que algunes de les mesures que contenen les normes no presentaven la deguda connexió de sentit amb la necessitat extraordinària i urgent (en el cas dels DL 2/2025, 5/2025 i 6/2025) i, finalment, en l'anàlisi del respecte als límits materials que deriven del decret llei, ha resolt que no vulnerava el límit material relatiu al «pressupost de la Generalitat» (DL 2/2025 i 5/2025), com tampoc el relatiu a la matèria tributària pel que fa als tributs cedit, en la interpretació que d'aquest límit ha dut a terme el Tribunal Constitucional (DL 5/2025). En el cas dels tributs propis, ha estimat que es vulnerava la reserva de llei *ex* article 203.5 EAC (DL 6/2025).

En les línies que segueixen es farà una síntesi agrupada de les qüestions comunes tractades en els dictàmens precedents i de l'opinió consultiva que s'ha emès respecte a aquesta qüestió, que continua una línia doctrinal clara sobre els requisits i límits d'aquesta tipologia de normes governamentals.¹

2. EL PRESSUPÒSIT FORMAL HABILITANT DEL DECRET LLEI

El Consell parteix de la consideració, ja sabuda, que 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. En conseqüència, tant el Consell com el Tribunal Constitucional han considerat sempre que aquesta facultat legislativa del Govern té caràcter excepcional i que, per tant, ha 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 (DCGE 3/2025).

La comprovació per part del Consell de la concurrència del pressupòsit habilitant passa per verificar dues dimensions: si el decret llei es dicta per a fer front a una situació extraordinària i urgent i si les mesures adoptades presenten una connexió de sentit amb aquesta situació.

1. Per a una consulta sintètica sobre el contingut concret dels dictàmens i dels decrets llei i l'anàlisi que efectua cas per cas el Consell, es poden consultar les notes resum dels dictàmens publicades al lloc web: www.cge.cat.

2.1. LA CONCURRÈNCIA D'UNA SITUACIÓ EXTRAORDINÀRIA I URGENT: LA NECESSITAT DE JUSTIFICACIÓ PER PART DEL GOVERN

El Consell, en els seus dictàmens, i els quatre als quals es fa referència en aquestes línies no en són l'excepció, ha sostingut que, com a obligació derivada de l'Estatut i exigida explícitament a la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern (art. 38.3), correspon al Govern justificar la concurrència del pressupòsit que l'habilita per dictar un decret llei, de tal manera que el control jurídic que el Consell pot exercir s'ha de basar en els elements que aportí el Govern, bé al mateix decret llei (en el preàmbul o l'exposició de motius), en la documentació preparatòria que figuri a l'expedient de la seva elaboració (memòries i informes) o, si escau, en la de caràcter complementari que pugui aportar i que trameti a l'empara de l'article 25.5 LCGE. Aquesta darrera és valorada pel Consell d'acord amb una perspectiva no formalista i atès que considera que tant el mateix decret llei com l'expedient del Govern, tot i ser elements determinants² i el mitjà principal, general i ordinari a través del qual s'ha de justificar el decret llei, no tenen caràcter exclusiu ni exclouent (DCGE 2/2025). La documentació complementària, però, és tractada amb les precisions i observacions que es veuran després.

El control que efectua el Consell s'ha de limitar a comprovar que la justificació existeix, i que és suficient i raonable, sense que pugui substituir o suplantar el Govern en aquesta tasca de fonamentació 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 (DCGE 1/2025).

En aquest sentit, el Consell, en la seva anàlisi cas per cas, ha sostingut que, ni la gravetat d'una situació per si sola ni la facilitat o rapidesa més grans per assolir determinats objectius polítics i normatius, ni els beneficis que aportarien les mesures, per més legítims que siguin, no constitueixen, per ells mateixos, motius de justificació suficient de la necessitat extraordinària i urgent que permet recórrer a la figura del decret llei, com tampoc no ho és la millora de la seguretat jurídica ni la situació de pròrroga pressupostària per a aquelles mesures que depassen la finalitat d'adaptar els estats d'ingressos i de despeses pressupostaris prorrogats,³ les quals, si escau, s'hauran de fonamentar en una necessitat extraordinària i urgent d'actuar pròpia i específica (DCGE 1/2025 i 2/2025).

2. I això perquè la intervenció del Consell es produeix abans que tingui lloc el debat parlamentari sobre la validació del decret llei i, com ja va fer notar el Consell en el DCGE 3/2023, FJ 2.1A, aquest no podrà parlar 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 dictamen s'hagi emès. Aquest caràcter «determinant» del decret llei mateix i de la documentació preparatòria ve reforçat a més pel fet que la legislació catalana, en l'article 38.3 de la Llei 13/2008, obliga aquest darrer a incloure la seva justificació en aquests mateixos instruments (DCGE 2/2025).

3. El Tribunal Constitucional (per totes, STC 137/2003, del 3 de juliol, FJ 5) 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 pressupostaris 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).

La justificació, doncs, ha de ser explícita i raonada, 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 (DCGE 2/2025).

Una vegada examinada la justificació present a l'exposició de motius del Decret llei com també a les memòries i els informes que formen part de l'expedient, com ja s'ha dit, el Consell pot examinar, i, de fet, ho fa, la justificació present en la documentació complementària tramesa a l'empara de l'article 25.5 de la Llei del Consell.

En efecte, el Consell pot sol·licitar al Govern (i també al Parlament, als ens locals i a les altres institucions públiques de Catalunya, així com als sol·licitants del dictamen) la informació i la documentació que siguin necessàries per emetre el dictamen (art. 25.4 i .5 LCGE). Aquesta informació i documentació, si és aportada, ha de ser tinguda en compte a l'hora d'emetre el dictamen corresponent (DCGE 1/2025), malgrat que el Consell insisteix que el lloc idoni per justificar de manera suficient el pressupòsit habilitant és l'exposició de motius o el preàmbul del decret llei o, si no, la documentació de l'expedient, ja que és obligació de la unitat proposant d'un decret llei vetllar per tal que es compleixi el que disposa l'article 38.3 de la Llei 13/2008, el qual prescriu 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, que 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 que, a més, es poden acompanyar amb altres memòries, estudis, informes i dictàmens sobre l'adequació de les mesures proposades als fins que es persegueixen (DCGE 3/2025).

En aquesta línia, el Consell ha incorporat la dita exigència expressament com a recomanació en les conclusions mateixes del Dictamen⁴ (DCGE 1/2025, 2/2025 i 3/2025).

Pel que fa a la documentació complementària, el Consell també ha insistit que els informes aportats en aquesta fase no poden anar més enllà del que és l'objecte i el sentit del tràmit d'aportació de documentació complementària al Consell i no poden contestar explícitament als peticionaris ni fer consideracions jurídiques sobre la legitimitat constitucional i estatutària del decret llei objecte de dictamen. El tràmit previst als apartats 4 i 5 de l'article 25 LCGE no consisteix en la possibilitat de fer al·legacions sobre els retrets de constitucionalitat o d'estatutarietat formulats en la petició de dictamen, sinó en la posada a disposició del Consell de la informació i la documentació existents relatives a la norma examinada perquè pugui formar adequadament la seva opinió consultiva. El precepte legal esmentat no habilita, doncs, perquè les institucions interessades i destinatàries d'aquest tràmit siguin part en el procediment d'emissió de dictàmens i facin al·legacions sobre l'objecte d'aquests darrers, convertint-lo en un procediment de caràcter contradictori (DCGE 1/2025).

4. Amb la dicció literal següent: «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, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern».

Aquestes consideracions es traslladen també en forma de recomanacions a les conclusions del dictamen, fent menció expressa al fet que, en cas que no siguin ateses, el Consell es reserva la facultat de no prendre en consideració la dita documentació (DCGE 2/2025 i 3/2025).⁵

Continuant amb la documentació complementària quan és en aquesta on s'efectua la justificació de l'extraordinària i urgent necessitat i davant de la circumstància que a la dita documentació només hi ha tingut accés el Consell, per tal que es pugui tenir en compte en el debat parlamentari sobre la validació i, si escau, sigui apreciada pel Tribunal Constitucional en l'eventualitat d'una posterior impugnació de la norma, el Consell considera que cal que s'aporti la documentació al debat mencionat. I l'anterior es pot fer facilitant-la directament al Parlament o incorporant la informació i les anàlisis que conté en les intervencions parlamentàries del Govern en el debat (o fins i tot d'altres grups parlamentaris). A aquest efecte, el Consell incorpora també a les conclusions dels dictàmens la recomanació que el Govern trameti al Parlament la documentació esmentada per tal que pugui ser tinguda en compte en el debat parlamentari sobre la validació de la norma (DCGE 1/2025 i 2/2025).

2.2. LA CONNEXIÓ DE SENTIT ENTRE LES MESURES I LA SITUACIÓ D'EXTRAORDINÀRIA I URGENT NECESSITAT: EL CONTROL DE LA CONGRUÈNCIA

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, fonament jurídic [FJ] 2.1B, i STC 40/2021, del 18 de febrer, 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, del 31 de maig, FJ 3— i, respecte dels decrets llei aprovats pel Govern de la Generalitat, del Consell —DCGE 7/2010, del 22 d'abril, 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, 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) (DCGE 2/2025).

Respecte a aquesta qüestió i davant dels decrets llei que inclouen diverses mesures de caràcter heterogeni, el Consell remarca que la doctrina constitucional ha admès l'ús del decret llei de caràcter transversal per a afrontar determinades conjuntures problemàtiques,

5. Amb la dicció literal següent: «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».

sempre que s'exposin raonadament els motius que s'han tingut en compte per incloure cada bloc d'aquestes mesures (STC 199/2015, del 24 de setembre, FJ 3). En aquests casos, a parer del Consell, el control jurídic extern de la connexió de sentit no ha de consistir tant en l'anàlisi de cadascuna d'elles singularment considerada sinó en la valoració de si forma part d'un conjunt en el qual totes plegades, de manera raonable i coherent (i potser amb diferent intensitat), s'encaminen al compliment de la finalitat cercada per la norma. Com a resultat d'aquesta valoració conjunta no respectarien, per contra, el supòsit habilitant per manca de connexió les que de manera clara i evident no tinguin cap relació amb el conjunt i no es puguin emparar en la finalitat pretesa pel decret llei (DCGE 1/2025).

En els casos en què el Consell conclou que no es dona la deguda connexió de sentit entre la mesura prevista en la norma i la situació extraordinària i urgent a la qual, i de manera justificada, vol respondre la norma d'origen governamental, inclou també, com a recomanació en les conclusions que, si és el cas, es tramiti el decret llei com a projecte de llei a fi d'aprovar, si escau, aquesta tipologia de mesures mitjançant una llei ordinària (DCGE 1/2025, 2/2025 i 3/2025).

En relació amb això anterior, és d'interès constatar que tots els decrets llei objecte d'aquesta ressenya, després de la seva validació pel Parlament, han estat tramitats com a projectes de llei.⁶

3. ELS LÍMITS MATERIALS DEL DECRET LLEI

Com hem avançat, en els dictàmens objecte d'aquestes línies, quant als límits materials per a l'emissió dels decrets llei que conté l'article 64.1 EAC,⁷ el Consell es pronuncia sobre el relatiu al «pressupost de la Generalitat», com també sobre la matèria tributària, en les dues vessants dels tributs estatals cedits i dels tributs propis, per bé que aquest darrer límit no es troba expressament previst en la norma estatutària.

3.1. EL LÍMIT MATERIAL RELATIU AL «PRESSUPOST DE LA GENERALITAT»

Pel que fa al límit material «pressupost de la Generalitat» que conté l'article 64.1 EAC, el Consell entén que es refereix al contingut mínim i necessari de la llei de pressupos-

6. Així, el Decret llei 2/2025 va ser validat per la Resolució 169/XV del Parlament de Catalunya i està tramitant-se com a projecte de llei (núm. expedient 200-00013/15). El mateix, en els casos del Decret llei 5/2025, validat per la Resolució 201/XV del Parlament de Catalunya i també en tramitació com a projecte de llei (núm. expedient 200-00014/15); el Decret llei 6/2025, validat per la Resolució del Parlament de Catalunya 202/XV i en tramitació com a projecte de llei (núm. expedient 200-00015/15), i, finalment, el Decret llei 10/2025, validat per la Resolució del Parlament 279/XV i en tramitació com a projecte de llei (núm. expedient 200-00016/15).

7. «No poden ésser objecte de decret llei la reforma de l'Estatut, les matèries que són objecte de lleis de desenvolupament bàsic, la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut i per la Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya i el pressupost de la Generalitat.»

tos que resulta predeterminat constitucionalment i estatutàriament (art. 212 EAC). Per tant, la primera limitació és que no és possible que el pressupost de la Generalitat sigui aprovat per decret llei i la segona, que es duguin a terme mitjançant aquest instrument modificacions pressupostàries enteses no com una modificació qualsevol de la llei de pressupostos, sinó com les modificacions del dit contingut mínim i necessari de la llei de pressupostos. I, per tant, aquelles modificacions de la norma pressupostària que alteren les autoritzacions de despesa.

Aquesta definició de pressupost es manté igualment en una situació de pròrroga pressupostària. I això amb independència de la transcendència econòmica que puguin tenir les mesures o de la seva necessària o convenient traducció en crèdits i autoritzacions pressupostàries, que s'hauran de realitzar a través de l'instrument jurídic adequat.

Tampoc l'impacte pressupostari que es pugui derivar d'alguna de les mesures previstes implica que hagin de ser regulades forçosament a la llei de pressupostos i, consegüentment, que estiguin vedades a l'àmbit material del decret llei (DCGE 1/2025 i 2/2025).

En conseqüència, l'aplicació de l'anterior doctrina al cas concret porta el Consell a declarar que el DL 2/2025, examinat en el DCGE 1/2025, no vulnera aquest límit material. A la mateixa conclusió arriba sobre el DL 5/2025, objecte del DCGE 2/2025.

3.2. LA MATÈRIA TRIBUTÀRIA: LA DISTINCIÓ ENTRE LA REGULACIÓ PER PART DEL DECRET LLEI DE TRIBUTS ESTATALS CEDITS A LA GENERALITAT (ART. 202.3^b EAC) I LA REFERIDA ALS TRIBUTS PROPIS (ART. 202.3^a EAC)

El Consell constata que entre les matèries esmentades a l'article 64.1 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 «cautelass o exclusiones» addicionals.

Però, certament, entre les matèries vedades al decret llei en l'article 86.1 CE, la tributària tampoc no hi està esmentada. 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, s'hi troba l'article 31 CE, que introdueix 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, del 30 de juny, FJ 7).

Per tal de determinar, doncs, 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 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).

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. 202.3b EAC).

Així, el Consell, en el DCGE 2/2025, en relació amb les mesures que es preveuen en el Decret llei 5/2025 relatives als tributs cedits, pel que fa a les que incorporen beneficis fiscals, sosté que 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.

Igualment, pel que fa a aquelles mesures que comporten un increment de la càrrega tributària que han de suportar els contribuents, el Consell, per declarar que no es vulnera el límit material, argumenta que es refereixen a un impost que no grava la renda ni el consum globals sinó una manifestació concreta de l'activitat econòmica o bé 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.

No obstant això, com posa de manifest el Consell en el DCGE 3/2025, les consideracions anteriors no són traslladables de forma automàtica si la regulació fa referència a tributs propis (art. 202.3a 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 articles 31.3 i 133.1 i 3 CE esmentats, 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» [STC 108/2004, FJ 7]), 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, a parer del Consell, la possibilitat que el decret llei entri a regular un tribut propi dependrà, exclusivament, de com s'interpreti l'abast de l'acte del seu «establiment», que, com s'ha dit, està reservat a una llei del Parlament. 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, del 28 de maig (FJ 2), i, més recentment, en la STC 40/2025, d'11 de febrer (FJ 6), que ha afirmat:

[...] otra cosa es que la reserva establecida sea a favor de una «ley del Parlamento» [...]. 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».

I continua la mateixa Sentència, en aquest cas referit a l'Estatut d'Andalusia:

[...] no es apropiado hablar de colaboración para describir la relación entre la ley que establece una regulación [...] y el decreto-ley que, haciendo valer la identidad de rango, la modifica [...]. 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.

També resulta evident per al Consell 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, del 18 de gener, 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 principals.

Així doncs, en l'ordenament jurídic català, la creació dels tributs propis i la regulació i modificació dels seus elements essencials estan sotmeses a una reserva de llei del Parlament que exclou, per tant, la intervenció per decret llei. En aquest sentit, no és necessària una tasca deductiva per determinar quin d'aquests elements són els essencials en l'estructura d'un tribut: és suficient d'acudir als que amb aquesta categoria estableix la llei que el regula.

Aplicant-ho al cas concret que s'examinava, el Consell, en el DCGE 3/2025, constata que la innovació normativa que du a terme el Decret llei 6/2025 del tipus de gravamen i la quota tributària de l'impost sobre estades en establiments turístics introdueix un canvi substancial del règim jurídic vigent, que, a més, afecta els elements essencials del tribut, com també ho fa la creació *ex novo* d'un recàrrec a aquest impost, que poden establir els municipis altres que la ciutat de Barcelona, raó per la qual considera que els preceptes de la norma que ho regulen vulneren la reserva de llei prevista a l'article 203.5 EAC en relació amb l'article 64.1 EAC.