



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen 3/2024, de 27 de desembre, sobre la Proposició de Llei de modificació de la Llei 6/2014, de 10 de juny, de modificació de la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, i d'establiment de normes en matèria de tributació, comerç i joc

Conclusió del Dictamen

***Única.** La Proposició de Llei de modificació de la Llei 6/2014, de 10 de juny, de modificació de la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, i d'establiment de normes en matèria de tributació, comerç i joc no vulnera el principi de seguretat jurídica recollit a l'article 9.3 CE i, per tant, és constitucional.*

Adoptada per unanimitat.

De conformitat amb l'Acord de la Mesa del Parlament de Catalunya, de 10 de desembre de 2024, la Proposició de Llei de modificació de la Llei 6/2014, de 10 de juny, de modificació de la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, i d'establiment de normes en matèria de tributació, comerç i joc, presentada pel Grup Parlamentari Comuns, i de la Proposició de Llei sobre la revisió del règim fiscal singular aprovat per impulsar el Centre Recreatiu i Turístic de Vila-seca i Salou, presentada pel Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, s'han integrat en una única tramitació de manera que el text dels treballs del Ple en lectura única sigui el títol i l'exposició de motius de la primera iniciativa legislativa i l'articulat de la segona. Vist l'anterior, i atès que la finalitat i contingut d'ambdues iniciatives són, en essència, coincidents, el Dictamen es pronuncia sobre el text resultant de la seva integració en una única Proposició de llei.

L'article 1 de la Proposició de Llei deroga els articles 17 i 18 de la Llei 6/2014, que redueixen el tipus impositiu aplicable als casinos de joc i modifiquen la tarifa prevista per a l'impost d'estades en establiments turístics, respectivament. Són aquestes les modificacions incorporades per la Llei 6/2014 que comporten un canvi rellevant del règim jurídic fiscal del centre recreatiu turístic (CRT) de Vila-seca i Salou, juntament amb la disposició final d'aquesta mateixa Llei, de la qual l'article 2 de la Proposició de Llei en suprimeix, precisament, la part que supedita l'entrada en vigor del règim fiscal esmentat a la condició que ella mateixa explicita. La resta de preceptes de la Llei 6/2014 que l'article 1 de la Proposició de Llei també deroga (art. 11 i 15) tenen un valor instrumental o complementari dels articles 17 i 18. Igualment succeeix amb la disposició final primera de la Proposició de Llei, sobre l'afectació pressupostària dels preceptes de la norma que comportin realització de despesa amb càrrec als pressupostos de la Generalitat i amb la disposició final segona sobre l'entrada en vigor de la Llei.

D'acord amb l'anterior, l'objecte del Dictamen és l'anàlisi de la constitucionalitat de la derogació que efectuen els articles 1 i 2 de la Proposició de Llei del règim fiscal aplicable al CRT de Vila-seca i Salou i, en especial, les esmentades modificacions del tipus impositiu reduït aplicable als casinos de joc i de la tarifa de l'impost d'estades en establiments turístics a què es subjecta l'activitat dels casinos en l'esmentat Centre. Només en la mesura que algun d'aquests dos articles de la Proposició de Llei es consideri contrari a la Constitució en els termes anteriors, caldrà valorar els efectes d'aquesta inconstitucionalitat sobre la resta de preceptes de la Proposició de Llei.

La sol·licitud de dictamen planteja únicament i globalment la contradicció entre les proposicions de llei originals (i, per tant, la Proposició de Llei integrada) i el principi de seguretat jurídica previst a l'article 9.3 CE, en el seu vessant de protecció de la confiança legítima, de manera que correspon al Consell pronunciar-se sobre la constitucionalitat de la Proposició de Llei a partir del seu contrast amb l'esmentat vessant del principi constitucional de seguretat jurídica.

Per contra, no és funció del Consell determinar sobre l'ulterior aplicació de la Llei o si de les conseqüències que en resultin es deriven perjudicis per a afectats concrets que, si escau, poden donar lloc a reclamacions de responsabilitat basades en una eventual confiança del ciutadà derivada de la Llei 6/2014 que ara es deroga o d'actuacions de l'Administració produïdes a la

seva empara o relacionades amb ella. No és aquesta una qüestió de constitucionalitat de la norma, atès que, com ha afirmat el Tribunal Constitucional, una cosa són els límits que la seguretat jurídica imposa al legislador i que, excepcionalment, poden dur a la inconstitucionalitat de normes amb caràcter retroactiu o incompatibles amb la protecció de la confiança legítima, i una altra són les eventuais peticions d'indemnitat referides a situacions particulars que poden resultar d'una norma constitucional, de manera que «lo que no cabe es equiparar esa eventual garantía de indemnidad con un pretendido derecho subjetivo a la inmutabilidad del ordenamiento jurídico» (STC 237/2012, FJ 6).

Quant a l'abans esmentat segon vessant del principi de seguretat jurídica, referit als eventuais límits sobre el canvi normatiu i l'adopció de reformes normatives per part del legislador, el Tribunal Constitucional ha reiterat que la interpretació i aplicació del principi de seguretat jurídica «deberá ponderarse junto con otros principios y valores» (STC 237/2012, FJ 6), fent especial menció en la necessitat de preservar la possibilitat de modificar l'ordenament, garantir el seu caràcter dinàmic i evitar-ne la petrificació (STC 183/2014, FJ 3, i 270/2015, FJ 7), i en la legitimitat de la concreció de les diverses opcions polítiques mitjançant el canvi del règim jurídic corresponent (STC 120/2024, FJ 8).

D'aquestes consideracions en resulta que el contingut i els efectes de la seguretat jurídica en el seu vessant de limitació excepcional del canvi normatiu i protecció de la confiança legítima es desplega de manera diferent respecte d'actuacions d'aplicació del dret i d'actuacions normatives i, especialment, de decisions del legislador. En efecte, a la norma i no a la seva aplicació correspon fonamentalment la decisió de modificació dels règims jurídics; és el legislador i no l'Administració pública qui, d'acord amb el principi democràtic, concreta les opcions polítiques en normes, i les exigències dels principis de legalitat i d'aplicació de la norma conforme als requisits de l'estat de dret són, per la pròpia naturalesa i el contingut d'aquests principis, molt diferents per al legislador i per a l'Executiu.

Respecte del legislador, el Consell i el Tribunal Constitucional han insistit, aquest darrer constantment, que no existeix un dret subjectiu a la continuïtat del règim jurídic ni una prohibició de modificació ni tan sols d'efecte retroactiu de les normes, afirmant en referència específica a l'àmbit tributari que «el principio de seguridad jurídica, consagrado en el art. 9.3 de la Norma Fundamental, no puede entenderse como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen fiscal» (STC 126/1987, FJ 11).

Certament, la seguretat jurídica i el principi de confiança legítima es projecten també sobre l'actuació legislativa però ho fan no com un «valor absolut» a protegir (STC 126/1987, FJ 11, i STC 182/1997, FJ 11 i 13) sinó com un principi a ponderar en relació amb altres principis i valors constitucionals i, per tant, com una limitació que en determinats casos pot arribar a reduir la fonamental llibertat de configuració que correspon al legislador (STC 89/2009, FJ 3).

En aquesta ponderació amb altres principis i valors constitucionals, el Tribunal Constitucional ha desenvolupat una sèrie de criteris compartits per la doctrina del Consell.

1. En primer lloc, el legislador troba un límit específic al canvi normatiu en el principi constitucional d'irretroactivitat de les disposicions sancionadores o restrictives de drets individuals present en el mateix article 9.3 CE. La retroactivitat en sentit propi es produeix quan l'aplicació de la norma es vincula amb supòsits de fet plenament produïts i esgotats abans de la seva adopció (entre d'altres, STC 261/2015, de 14 de desembre, FJ 4, i 99/1987, d'11 de juny, FJ 6). En especial, en matèria tributària, la retroactivitat en sentit propi és rellevant quan la norma tributària pren com a fet imposable una situació, actuació o relació ja perfeccionada amb anterioritat (STC 121/2016, FJ 6; 173/1996, FJ 3 i 5, i 197/1992, FJ 4).

En el cas examinat, tant pel que fa a l'impost sobre el joc com a la taxa d'estades en establiments turístics, la base imposable del tribut es vincula als ingressos derivats en un cas de l'activitat d'organització del joc i en l'altre a la pernoctació. Resulta absolutament clar que la Proposició de llei s'adreça a ingressos futurs i no es projecta sobre ingressos o fets impossibles ja produïts, de manera que no pot sostenir-se l'existència de retroactivitat en sentit propi. El que persegueix la

iniciativa legislativa mitjançant els seus efectes derogatoris és que els ingressos i, per tant, la capacitat econòmica que en el futur es generi, tributí d'acord amb el nou règim, però no afecta en res a situacions tributàries anteriors. Aquesta consideració es veu reforçada pel context específic derivat de la normativa que es pretén derogar i de la seva eficàcia. En efecte, l'aplicació efectiva del règim previst a la Llei 6/2014 es va vincular, com a moment d'inici de la seva vigència, a l'obertura del primer casino al CRT de Vila-seca i Salou i, en aquest sentit, tal com es desprèn de la documentació complementària tramesa pel Departament de la Presidència i es deriva del que diu la mateixa sol·licitud de dictamen, aquesta condició no s'ha complert. Per tant, el règim jurídic que ara es vol derogar no ha estat mai aplicat i no ha generat efectes tributaris, de manera que resulta impossible una retroactivitat que s'hi refereixi.

En conclusió, la Proposició de Llei de modificació de la Llei 6/2014, de 10 de juny, de modificació de la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, i d'establiment de normes en matèria de tributació, comerç i joc, no té caràcter retroactiu en sentit propi o autèntic, de manera que no està sotmesa al règim que del principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) es deriva per a les normes amb tal caràcter i, en aquest sentit, resulta conforme amb la Constitució.

2. En segon lloc, i superat aquest límit, el principi de protecció de la confiança legítima pot desplegar algunes conseqüències sobre el legislador, referides als casos de retroactivitat impròpia. La jurisprudència constitucional ha considerat repetidament que aquesta retroactivitat es produeix quan la norma es projecta sobre fets realitzats amb anterioritat però que s'acaben de produir i s'esgoten amb posterioritat (STC 51/2018, FJ 4; 112/2006, de 5 d'abril, FJ 17 i 18, entre d'altres). En especial en l'àmbit tributari, la retroactivitat impròpia es produeix normalment en tributs de caràcter periòdic quan la modificació del seu règim afecta a un període impositiu ja iniciat però no finalitzat i, per tant, inclou actuacions anteriors a la norma però incorpora també elements posteriors que incideixen en l'aplicació del tribut (STC 62/2023, FJ 6; 182/1997, FJ 12; 173/1996, FJ 3; 197/1992, FJ 4; 126/1987, FJ 11 i 12; etc., i DCGE 9/2014, FJ 4.3, i 3/2017, FJ 3.6.B).

Si es projecten aquestes exigències sobre la configuració i els efectes de la Proposició de Llei, resulta evident que la nova configuració de la base imposable i el tipus impositiu del joc i la tarifa d'estades en establiments turístics —que afecten els dits ingressos derivats del joc o les expectatives d'ocupació de l'activitat hotelera— es remet a actuacions futures, sense prendre en consideració cap actuació anterior, de manera que s'ha de concloure que la norma dictaminada tampoc no introdueix un règim de retroactivitat impròpia i, per tant, no se sotmet a les exigències constitucionals corresponents.

En aquest sentit, cal recordar que el Tribunal Constitucional ha estat constant a l'hora de descartar que l'afectació a expectatives o fins i tot a drets no consolidats constitueixi supòsits de retroactivitat impròpia, afirmant expressament la seva legitimitat (STC 270/2015, FJ 7, entre moltes d'altres) i que ha refusat l'existència de límits al legislador quan es «concreta un determinado régimen jurídico prospectivamente y no de forma retroactiva» (STC 100/2012, FJ 10).

En conclusió, la Proposició de Llei de modificació de la Llei 6/2014, de 10 de juny, de modificació de la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, i d'establiment de normes en matèria de tributació, comerç i joc no té caràcter retroactiu en sentit impropï, de manera que no està sotmesa al règim que del principi de seguretat jurídica es deriva per a les normes amb tal caràcter i, en aquest sentit, resulta conforme amb la Constitució.

3. En tercer lloc, descartada la retroactivitat, pròpia i impròpia, quant a l'afectació a expectatives que els diputats peticionaris consideren protegides pel principi de confiança legítima, cal recordar que el Tribunal Constitucional només molt excepcionalment ha considerat rellevant aquest principi per al legislador, i que la jurisprudència, especialment la del Tribunal Suprem, s'ha produït en relació amb actuacions administratives d'aplicació del dret i no amb relació a normes del legislador.

Per tant, sotmetre la Proposició de Llei a un contrast amb el principi de protecció de la confiança legítima tan sols sobre la base d'expectatives i drets no consolidats només pot fer-se a partir del reconeixement general de la llibertat de configuració pròpia del legislador, de manera especialment deferent cap a les seves motivacions i assumint el caràcter excepcional d'una eventual limitació que, en tot cas, haurà de resultar de la valoració dels criteris constitucionals següents, aplicats al cas concret objecte de dictamen:

A) D'acord amb la premissa constitucional que no existeix un dret subjectiu a la inalterabilitat del règim fiscal (STC 149/2023, FJ 5.c), cal fonamentar específicament els motius que generen una confiança legítima en el manteniment del règim que es pretén derogar. De la legislació fiscal que deroga la Proposició de Llei no es desprèn cap especial fonament a l'efecte de justificar una confiança qualificada en la seva pervivència. En sentit contrari, altres elements apunten precisament a constatar que la possibilitat del canvi normatiu està especialment present en aquest cas, com són (a) el caràcter especial del règim que es vol derogar respecte del règim general de tributació en matèria de joc i estades en establiments turístics; (b) la constant discussió política i de l'opinió pública sobre el seu manteniment després de més de 10 anys de la seva aprovació i sense que encara hagi entrat en vigor; (c) la vinculació de les decisions a circumstàncies de fet llavors vigents i avui superades, com ara la crisi econòmica generalitzada en aquells anys, i (d) la inexistència de previsions legals que vinculin expressament el règim a una aplicació prolongada en el temps.

La sol·licitud es refereix a diverses actuacions administratives que generarien una confiança en el manteniment del règim digna de protecció que cal descartar que resultin rellevants per a l'enjudiciament de la Proposició de Llei objecte d'aquest Dictamen a partir dels següents arguments:

D'una banda, les actuacions que realitza l'Executiu no poden desplegar efectes vinculants i de limitació de la capacitat de decisió del legislador, atès que es projecten en àmbits diferents i resulten òbviament sotmeses a les corresponents decisions parlamentàries. Només en la mesura que es tractessin d'actuacions estrictament aplicatives de la Llei i de caràcter reglat podrien ser objecte de consideració, ja que en tal cas constituïrien expressió necessària de decisions del legislador. No és aquest el cas, perquè les actuacions administratives esmentades van molt més enllà de l'aplicació d'un determinat règim fiscal i incorporen opcions i decisions urbanístiques i d'impuls econòmic que no són imputables a la Llei.

I de l'altra, les actuacions ressenyades no es refereixen al règim fiscal objecte de la Proposició de Llei examinada sinó a aspectes urbanístics i d'ordenació de l'activitat de desplegament del projecte de creació del CRT de Vila-seca i Salou, àmbits a més en què el protagonisme dels executius és superior i als quals, si escau, i en els termes i amb els requisits corresponents, hauria de referir-se un eventual efecte fonamentat en la confiança legítima.

En conclusió, no es pot afirmar que de la normativa que es pretén derogar es generi una situació específica de confiança legítima. Que aquesta pugui o no derivar-se de les actuacions administratives examinades no és objecte d'aquest Dictamen, en la mesura que no afecta la valoració de constitucionalitat de la Proposició de Llei i que la seva anàlisi ha de remetre's, si escau, als corresponents requisits i procediments administratius i jurisdiccionals que es considerin aplicables.

B) Cal que les expectatives afectades siguin d'especial intensitat i presentin algun tipus d'element qualificador. Així, no resulten rellevants eventuais i indeterminades expectatives i valoracions generals sobre els efectes de la norma per als ciutadans o els municipis afectats ni consideracions que, malgrat que es pretenguin formular com a expectatives, no són sinó valoracions polítiques sobre l'oportunitat, l'eficàcia o la bondat de la norma. Aquestes consideracions polítiques no poden trobar altra concreció que la que defineixi el legislador democràtic (STC 140/2018, FJ 7).

A més, en cas de conductes o inversions efectuades amb vista a un determinat règim o panorama jurídic, si aquest es modifica per raons justificades i sense incidir en drets patrimonials prèviament

consolidats, no es considera que hi hagi un trencament del principi de confiança legítima, ja que el legislador pot variar *ex nunc* el règim jurídic preexistent dels drets individuals, sempre que s'ajusti a la resta d'exigències de la Constitució (STC 270/2015, FJ 7).

Respecte de les afectacions individuals als titulars de les autoritzacions, no existeix una vinculació específica amb els seus drets constitucionals o les seves posicions fonamentals, protegides constitucionalment. L'eventual afectació es concreta en un perjudici econòmic no quantificat i en uns efectes sobre la decisió d'inversió que poden ser rellevants, entre molts d'altres, per bé que s'haurien d'al·legar, quantificar i demostrar en un procediment de reclamació de responsabilitat i, per tant, no incideixen en la constitucionalitat de la Proposició de llei.

C) Resulta necessari que es concretin les actuacions dels afectats derivades de la confiança generada i que comporten un perjudici efectiu (STC 98/2018, FJ 6). En altres paraules, es requereix una «conducta econòmica» ajustada a una normativa», de manera que «no cabe una invocación en abstracto de la confianza legítima cuando no estamos frente a conductas, decisiones o actuaciones que se puedan considerar defraudadas o cuyos resultados se hayan visto alterados *a posteriori*» pel canvi normatiu, «de forma que si, como ocurría en el supuesto entonces enjuiciado, faltara la conducta que hubiera variado en caso de haber conocido el cambio normativo, tampoco podría apreciarse su vulneración» (STC 181/2016, FJ 5, i 51/2018, FJ 5.a).

De les al·legacions dels diputats peticionaris i de la informació del Govern es desprèn que les resolucions ECO/1982/2015, de 7 de setembre (base 11.1), i VEH/985/2018, de 22 de maig (apt. vuitè), a què fan referència, preveuen la constitució d'una fiança per obtenir les autoritzacions per a la instal·lació i l'explotació del casino i que la societat Hard Rock BCN va realitzar successives ampliacions de capital requerides per les bases del concurs com a garantia de la seva solvència econòmica. Cap d'aquestes qüestions, però, es vincula directament amb el règim fiscal que es pretén derogar, sense que calgui entrar a valorar l'entitat de l'eventual perjudici, ja que la fiança té la condició de retornable i el caràcter lesiu i la possible compensació d'una ampliació de capital depassen l'àmbit de valoració del Consell.

En conseqüència, de la consideració de les actuacions esmentades no es pot desprendre una limitació de la facultat decisòria del legislador, sens perjudici que aquelles puguin resultar rellevants, si escau, en procediments administratius de tutela de la confiança legítima en l'aplicació del dret.

D) Finalment, la confiança legítima digna de protecció exigeix que el canvi de règim no resulti previsible a partir d'un paràmetre de diligència de l'operador econòmic prudent (STC 270/2015, FJ 7.a; 19/2016, de 4 de febrer, FJ 4, i 29/2016, de 18 de febrer, FJ 4). Doncs bé, en el cas que ens ocupa, la modificació del règim ha estat un assumpte de presència constant en la discussió pública, expressat ja en el qüestionament inicial de la Llei 6/2014 davant d'aquest Consell (DCGE 12/2014, de 20 de març, FJ 3.5), en les repetides propostes i demandes de modificació presentades per diferents grups parlamentaris, així com en altres mencions en el debat parlamentari i polític.

E) Així mateix, els criteris esmentats s'han de contrastar amb l'existència d'un interès públic prevalent que justifiqui la norma, interès públic que es pot deduir de la norma mateixa o del seu context i que no exigeix una especial qualificació. A aquest efecte, a tall indicatiu, cal ressenyar que de les exposicions de motius de les dues proposicions de llei es deriven múltiples arguments sobre els interessos públics que impulsen la norma (especials exigències restrictives sobre l'àmbit del joc, eliminació d'un règim singular, concreció de propostes polítiques referides a les formes d'impulsar el desenvolupament econòmic dels territoris afectats o la superació de tractaments diferenciats), finalitats totes elles considerades suficients, de manera que resulta necessari concloure l'existència i la procedència d'un interès públic justificatiu.

F) En especial, respecte de la motivació de la reforma, cal descartar que existeixi en aquest cas un supòsit d'arbitrarietat, sobre la base d'una voluntat del legislador d'acord amb consideracions merament ideològiques. Primerament, perquè la ideologia i les opcions polítiques legítimes són

un fonament vàlid i ordinari de l'actuació del legislador, a qui correspon l'expressió democràtica de les prioritats polítiques i la seva concreció normativa (STC 237/2012, FJ 9, fent citació de la STC 13/2007, FJ 4). Segonament, perquè si l'expressió es vol referir a una voluntat del legislador orientada únicament a l'exclusió o a la discriminació dels afectats concrets, que sí que seria contrària al principi d'interdicció de l'arbitrarietat, resultaria necessari fonamentar-la «en detalle, ofreciendo una justificación en principio convincente» (STC 51/2018, FJ 7; 120/2000, FJ 3, i 120/2024, FJ 8) i, sobretot, exigiria excloure l'existència d'altres interessos legítims que, com s'ha vist, són plenament identificables en aquest cas.

Com a resultat de l'examen de tots els criteris, cal concloure que no concorren elements que generin l'existència de confiança legítima en el manteniment normatiu, que no es pot constatar la rellevància especial de l'afectació, que existeixen raons que fonamenten la possibilitat del canvi normatiu i, per tant, el seu caràcter previsible per a un operador econòmic diligent i que, en tot cas, la Proposició de Llei es basa en un interès públic suficient, derivat tant de les opcions polítiques de regulació de l'activitat del joc com de l'eliminació de règims singulars diferenciats.

En conseqüència, també des de la consideració dels principis de protecció de la confiança legítima i d'interdicció de l'arbitrarietat, la Proposició de Llei de modificació de la Llei 6/2014, de 10 de juny, de modificació de la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, i d'establiment de normes en matèria de tributació, comerç i joc és constitucional i no vulnera l'article 9.3 CE.