

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. 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.

1. 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'ESTABLIMENTS DE NORMES EN MATÈRIA DE TRIBUTACIÓ, COMERÇ I JOC

A la darrereria de l'any 2024 el Consell va emetre el seu parer sobre una iniciativa legislativa en tramitació al Parlament: 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.¹

De fet, i de conformitat amb l'Acord de la Mesa del Parlament de Catalunya de 10 de desembre de 2024, es van integrar en una única tramitació 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 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, de manera que el text dels treballs del Ple en lectura única fos 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 el contingut d'ambdues iniciatives eren, en essència, coincidents, el Consell es va pronunciar sobre el text resultant de la seva integració en una única Proposició de llei.

1. La Proposició de llei ha estat aprovada com a Llei 2/2025, de 6 de febrer, de modificació de la Llei 15/1984, del joc, i la Llei 6/2014, de modificació de la Llei 2/1989, del 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, i d'establiment de normes en matèria de tributació, comerç i joc i publicada al DOGC núm. 9347, de 10 de febrer de 2025.

Així, d'acord amb el contingut de la petició, el Dictamen examina la Proposició de llei pel que fa a la seva adequació al principi constitucional de seguretat jurídica recollit a l'article 9.3 CE, en concret, en el seu vessant de protecció de la confiança legítima i arriba a la conclusió que no vulnera l'esmentat principi i que, per tant, és constitucional.

A aquest efecte, el pronunciament se centra principalment en l'anàlisi de la constitucionalitat dels articles 1 i 2 de la Proposició de llei. L'article 1 quant a la derogació que efectua dels articles 17 i 18 de la Llei 6/2014, de 10 de juny, 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, en la mesura que aquestes modificacions són les 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 (que s'iniciïn les activitats de joc i apostes en el primer casino situat en el centre recreatiu turístic de Vila-seca i Salou).

Quant a la resta de preceptes de la Llei 6/2014 que l'article 1 de la Proposició de llei també deroga (art. 11 i 15), en el Dictamen s'estima que tenen un valor instrumental o complementari dels articles 17 i 18, tal com 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. En conseqüència, només en el cas que els precitats articles 1 i 2 de la Proposició de llei es consideressin contraris a la Constitució en els termes anteriors, caldria valorar els efectes que suposa aquesta inconstitucionalitat en la resta de preceptes de la Proposició de llei. El mateix succeeix amb les esmenes que, tot i no haver estat expressament sol·licitades, de la seva lectura es desprèn que no introdueixen nous elements rellevants que alterin el règim d'efectes de la Proposició de llei, com tampoc que estenguin el seu contingut a àmbits diferents ni plantegin altres qüestions vinculades amb la seguretat jurídica i la problemàtica dels efectes de les modificacions fiscals respecte de la situació anterior.

El Consell, abans que res, explicita que no és la seva funció 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. Entén que aquesta no és 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).

Així doncs, centrat l'examen en el principi de seguretat jurídica referit a la confiança legítima i, per tant, en els eventuais límits sobre el canvi normatiu i l'adopció de reformes normatives per part del legislador, el Dictamen es fa ressò de la doctrina del Tribunal Constitucional quan sosté que el dit principi «deberá ponderarse junto con otros principios y valo-

res» (STC 237/2012, FJ 6), fent una menció especial de la necessitat de preservar la possibilitat de modificar l'ordenament, garantir el seu caràcter dinàmic i evitar-ne la petrificació (STC 270/2015, FJ 7, i 183/2014, FJ 3), i en la legitimitat de la concreció de les diverses opcions polítiques mitjançant el canvi del règim jurídic corresponent (STC 120/2024, FJ 8).

En efecte, tant el Consell com el Tribunal, aquest darrer amb insistència, han sostingut que no existeix un dret subjectiu a la continuïtat d'un determinat règim jurídic ni una prohibició de modificació de les normes ni tan sols si aquesta té efecte retroactiu, 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, quan es projecten sobre l'actuació legislativa, no ho fan com un «valor absolut» que cal protegir (STC 182/1997, FJ 11 i 13, i 126/1987, FJ 11), 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 Consell fa palès els criteris desenvolupats pel Tribunal Constitucional, que han estat també compartits en la seva doctrina i que són els següents:

a) 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, el Consell constata que la base imposable del tribut es vincula en un cas als ingressos derivats de l'activitat d'organització del joc i en l'altre a la pernoctació. Així, 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 es pot sostenir 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 tributi 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. Certament, 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 pretén derogar no ha estat mai aplicat ni ha generat efectes tributaris, de manera que resulta impossible una retroactivitat que s'hi refereixi. En conseqüència, el Consell entén que la Proposició de llei 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.

b) En segon lloc, i superat aquest límit, l'anàlisi del Consell se centra en l'examen de la retroactivitat impròpia, entesa, de conformitat amb la jurisprudència constitucional, com la que 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, i 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 un període impositiu ja iniciat però no finalitzat i, consegüentment, 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; i DCGE 3/2017, FJ 3.6*b*, i 9/2014, FJ 4.3). El Dictamen sosté que 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 afirma 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, el Consell recorda 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 constitueixin supòsits de retroactivitat impròpia, afirmant expressament la seva legitimitat (STC 270/2015, FJ 7, entre moltes d'altres), i 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). Així doncs, el Consell conclou que la Proposició de llei 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.

c) En tercer lloc, descartada la retroactivitat, pròpia i impròpia, el Dictamen es refereix a l'afectació a expectatives i la seva empara en el principi de confiança legítima. En aquest sentit, indica 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 normes del legislador. Per tant, considera que 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, que el Consell aplica al cas concret objecte de dictamen:

— De primer, cal fonamentar específicament els motius que generen una confiança legítima en el manteniment del règim que es pretén derogar, d'acord amb la premissa constitucional que no existeix un dret subjectiu a la inalterabilitat del règim fiscal (STC 149/2023, FJ 5c). El Dictamen posa en relleu que de la legislació fiscal que deroga la Proposició de llei no es desprèn cap especial fonament a l'efecte de justificar en el destinatari de la norma una confiança qualificada en la seva pervivència. Per contra, 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 adoptades 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.

Addicionalment, el Consell considera que les diverses actuacions administratives que, a criteri de la sol·licitud, generarien una confiança en el manteniment del règim digna de protecció no són rellevants per a l'enjudiciament de la Proposició de llei objecte de pronunciament a partir dels arguments següents: Per un costat, aquestes 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 decisions parlamentàries corresponents. 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 aquest cas constituïrien expressió necessària de decisions del legislador. No és el supòsit de què es tracta, 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. Per l'altre, 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 Vilaseca i Salou, àmbits, a més, en què el protagonisme dels executius és superior i als quals, si escau, en els termes i amb els requisits corresponents, hauria de referir-se un eventual efecte fonamentat en la confiança legítima.

En conseqüència, el Consell entén que 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 del Dictamen, en la mesura que no afecta la valoració de constitucionalitat de la Proposició de llei i la seva anàlisi ha de remetre's, si escau, als corresponents requisits i procediments administratius i jurisdiccionals que es considerin aplicables.

— Segonament, cal examinar la transcendència de les expectatives afectades, que han de ser d'especial intensitat, concretes i individuals, com també presentar algun tipus d'element qualificador. Així, el Dictamen recorda que no són rellevants les expectatives eventuais i indeterminades ni les valoracions generals sobre els efectes de la norma per als ciutadans o els municipis afectats, com tampoc ho són 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 concep 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).

Ultra això, respecte de les afectacions individuals als titulars de les autoritzacions, el Dictamen manté que 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.

— Tercerament, 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 económica' 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 51/2018, FJ 5a, i 181/2016, FJ 5).

En el Dictamen es fa referència a la informació tramesa pel Govern com a documentació complementària, de la qual 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 al·ludeix, 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 Barcelona va realitzar successives ampliacions de capital requerides per les bases del concurs com a garantia de la seva solvència econòmica. El Consell, però, entén que cap d'aquestes qüestions 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 que el Consell pot dur a terme.

En conseqüència, el Dictamen afirma que 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.

— En quart lloc, la confiança legítima digna de protecció exigeix també que el canvi de règim no resulti previsible a partir d'un paràmetre de diligència de l'operador econòmic prudent (STC 29/2016, de 18 de febrer, FJ 4; 19/2016, de 4 de febrer, FJ 4, i 270/2015, FJ 7a).

Doncs bé, el Consell fa palès que, en el cas objecte de dictamen, com s'ha dit abans, 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 del Consell mateix (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.

— En darrer terme, els criteris anteriors 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, el Consell ressenya, a tall indicatiu, 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 que es consideren suficients i que porten a concloure l'existència i la procedència d'un interès públic justificatiu.

— Per acabar amb la seva anàlisi, i en especial respecte de la motivació de la reforma, el Consell descarta que existeixi en aquest cas un supòsit d'arbitrarietat basada en una voluntat del legislador d'acord amb consideracions merament ideològiques. D'una banda, 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). I, de l'altra, 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 120/2024, FJ 8; 120/2000, FJ 3, i 51/2018, FJ 7) i, sobretot, exigiria excloure l'existència d'altres interessos legítims que, com s'ha vist, són plenament identificables en aquest cas.

En suma, com a resultat de l'examen de tots els criteris anteriors, el Dictamen conclou: 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, incloent-hi 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, des de la consideració dels principis de protecció de la confiança legítima i d'interdicció de l'arbitrarietat, el Consell estima que la Proposició de llei de objecte de Dictamen és constitucional i no vulnera l'article 9.3 CE.