

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

202-00012/15

Proposició de llei sobre la revisió del règim fiscal singular aprovat per a impulsar el Centre Recreatiu i Turístic de Vila-seca i Salou

202-00014/15

DICTAMEN DEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

Reg. 17495 / Coneixement: Presidència del Parlament, 30.12.2024

Al president del Parlament

Senyor,

D'acord amb l'article 22.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, us trameto, adjunta, una còpia del Dictamen 3/2024, d'aquest Consell, emès el 27 de desembre de 2024, en relació amb 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.

Atentament,

Barcelona, 27 de desembre de 2024

Joan Vintró Castells, president del Consell de Garanties Estatutàries

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

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

Dictamen

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament del Grup Parlamentari de Junts, respecte de 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 (BOPC núm. 98, de 27 de novembre de 2024).

Antecedents

1. El dia 17 de desembre de 2024 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del president del Parlament, de la mateixa data (Reg. núm. E2024000283), en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament, de 17 de desembre, pel qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de 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.

Amb l'escrit indicat s'adjunta un certificat de l'Acord de la Mesa, de 17 de desembre, d'integració en una única tramitació de les dues proposicions de llei explicitades, «de manera que el text base dels treballs del Ple en lectura única sigui:

– El títol i l'exposició de motius de la Proposició de Llei del Grup Parlamentari Comuns (tram. 202-00012/15)

– L'articulat de la Proposició de Llei del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya (tram. 202-00014/15).»

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 19 de desembre de 2024, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud i en vista de la integració de les dues iniciatives acordada per la Mesa, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, i 26 bis, apartat 1, LCGE, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent sobre la Proposició de Llei amb el títol i l'exposició de motius de la Proposició de Llei del Grup Parlamentari Comuns (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 l'articulat de la Proposició de Llei del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya (Proposició de Llei sobre la revisió del règim fiscal singular aprovat per impulsar el Centre Recreatiu i Turístic de Vila-seca i Salou) i en va designar ponent el conseller senyor Eduard Roig Molés.

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

4. En data 20 de desembre de 2024, en el tràmit de documentació complementària, el Departament de la Presidència va trametre al Consell un «Informe resum relatiu als antecedents del Centre Recreatiu i Turístic de Vilaseca i Salou i a l'estat actual de les negociacions amb Mediterranea Beach & Golf Community, SA i BCN IR 3, SAU, pel que fa a la compravenda dels terrenys», emès per la Secretaria de Territori, Urbanisme i Agenda Urbana, de 17 de desembre de 2024; una nota sobre els «Antecedents del concurs de casinos en l'àmbit del CRT de Vila-seca i Salou» i «Tributació dels casinos», elaborada per la Direcció General de Tributs i Jocs, i dues resolucions: la Resolució ECO/1982/2015, de 7 de setembre, del Departament d'Economia i Coneixement i la VEH/985/2018, de 22 de maig, del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda (Reg. núm. E2024000289).

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 27 de desembre de 2024 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 26 bis.4 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

Fonaments Jurídics

Primer. L'objecte del Dictamen

Tal com s'ha explicitat en els antecedents, més d'una desena part dels diputats del Parlament del Grup Parlamentari de Junts ha sol·licitat dictamen al Consell, a l'empara dels articles 16.1.b i 23.b LCGE, sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de 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 el 13 de novembre pel Grup Parlamentari Comuns, i de la Proposició de Llei sobre la revi-

sió del règim fiscal singular aprovat per impulsar el Centre Recreatiu i Turístic de Vila-seca i Salou, presentada el 14 de novembre pel Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, aquesta darrera amb una correcció d'errades presentada el 15 de novembre.

En concret, la petició qüestiona l'article únic, la disposició derogatòria i les disposicions finals primera i segona de la Proposició de Llei presentada pel Grup Parlamentari Comuns i els articles 1 i 2 i les disposicions finals primera i segona de la presentada pel Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya.

Ambdues iniciatives legislatives que, per Acord de la Mesa del Parlament de 2 de desembre, ratificat pel Ple l'11 de desembre, es tramiten pel procediment de lectura única, s'han integrat, també per Acord de la Mesa de 10 de desembre, en una de sola, de manera que el text que en resulta sobre el qual ens pronunciarem és el títol i l'exposició de motius de la Proposició de Llei del Grup Parlamentari Comuns i l'articulat de la del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya. Val a dir que ambdues iniciatives, atesa la seva finalitat i el seu contingut, són, en essència, coincidents.

Establert l'anterior, en aquest primer fonament jurídic, a fi de delimitar l'objecte del Dictamen, descriurem breument el contingut i la finalitat de 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 que, com hem dit, resulta de la integració de les dues iniciatives legislatives (en endavant, Proposició de Llei) així com el context normatiu general en què s'insereix. A continuació, exposarem, de forma succinta, el contingut dels preceptes qüestionats i els arguments en què la sol·licitud fonamenta els seus dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat. I, finalment, avançarem l'estructura que seguirà el Dictamen per tal de respondre a les peticions damunt dites.

1. La Proposició de Llei sobre la qual ens pronunciarem, que consta de dos articles i dues disposicions finals, té com a finalitat, en el seu conjunt, derogar el règim jurídic tributari que 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 (en endavant, Llei 6/2014) va establir específicament per al Centre Recreatiu Turístic de Vilaseca i Salou. En aquest sentit, l'exposició de motius de la Proposició de Llei recorda que la Llei 6/2014 va preveure un tipus impositiu aplicable als casinos de joc consistent en un 10% i que «[a]questa modificació va suposar una reducció radical de l'esmentat tipus impositiu». Afegeix que a l'actualitat «existeix un consens sobre l'impacte que els macro casinos tenen sobre la ludopatia i sobre el model de turisme de sol i platja massiu» i que, per tant, cal «avançar cap a un model turístic sostenible, responsable, diversificat, just i redistributiu defugint de models que es sustentin en condicions precàries, depredador ambiental i de recursos hídrics, generador de residus». Finalment, diu que no és comprensible que s'apliqui aquest tipus reduït a les empreses del joc, atesa la necessitat de finançament dels serveis públics.

Per assolir la finalitat esmentada, l'article 1 de la Proposició de Llei, «Reversió del règim fiscal singular i altres excepcions que havien d'entrar en vigor a partir del dia que s'iniciïn les activitats de joc i apostes en el primer casino situat en el Centre Recreatiu Turístic de Vila-seca i Salou», deroga els articles 11, 15, 17 i 18 de la Llei 6/2014 i l'article 2 suprimeix l'incís «llevat dels articles 11, 17 i 18, que entren en vigor a partir del dia que s'iniciïn les activitats de joc i apostes en el primer casino situat en el centre recreatiu turístic de Vila-seca i Salou» de la disposició final de la Llei 6/2014. D'acord amb això, el text que resultaria d'aquesta darrera disposició seria: «Aquesta Llei [la Llei 6/2014] entra en vigor l'endemà d'haver estat publicada en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*».

Complementàriament, la disposició final primera de la Proposició de Llei, relativa a l'«Afectació pressupostària», disposa que «[e]ls preceptes que comporten la

realització de la despesa amb càrrec als pressupostos de la Generalitat, produiran efecte a partir de l'entrada en vigor de la Llei de pressupostos corresponent a l'exercici pressupostari immediatament posterior a l'entrada en vigor d'aquesta Llei», i la disposició final segona fixa que la Proposició de llei entrarà en vigor l'endemà d'haver estat publicada en el DOGC.

2. A fi de poder delimitar correctament l'abast i els efectes de la iniciativa legislativa qüestionada, cal fer una breu síntesi sobre l'objectiu de la Llei 6/2014 i el contingut dels seus articles 11, 15, 17 i 18 i de la seva disposició final, que configurarien el règim fiscal al qual es refereix la Proposició de llei.

La Llei 6/2014, de modificació de la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics i de la Llei 15/1984, de 20 de març, del joc, es va aprovar a l'efecte d'impulsar l'oferta turística a Catalunya i, en l'àmbit específic del Centre Recreatiu i Turístic de Vila-seca i Salou, per afavorir nous projectes d'inversió que s'adaptessin a les noves demandes del mercat turístic i ampliar les activitats permeses en el dit Centre. Així, amb aquest objectiu es va modificar la normativa reguladora d'aquestes activitats i llur tributació, i es van fer les adaptacions sobre les disposicions urbanístiques i de comerç pertinents per tal de facilitar la implantació en el Centre Recreatiu i Turístic de Vila-seca i Salou de noves activitats relacionades amb el turisme de negocis, congressos, convencions, comerç i activitats de joc i apostes.

De fet, els articles 11, 15, 17 i 18 que, com hem vist, són als que fa esment l'article 1 de la Proposició de llei, van dur a terme algunes d'aquestes adaptacions, el contingut de les quals exposarem sintèticament a continuació.

a) Començarem per l'article 17 de la Llei 6/2014, perquè es pot dir que és el que introdueix el canvi més substantiu en la regulació del règim fiscal del Centre Recreatiu i Turístic de Vila-seca i Salou (en endavant, CRT de Vila-seca i Salou) i del qual són instrumentals o complementaris la resta dels articles enunciats en l'article 1 de la Proposició de llei.

L'article 17 de la Llei 6/2014 té per objecte facilitar noves activitats de jocs i apostes en el CRT de Vila-seca i Salou. A aquest efecte, modifica els apartats 1.b i 2.c de l'article 33 de la Llei 25/1998, de 31 de desembre, de mesures administratives, fiscals i d'adaptació a l'euro, ja que aquesta darrera Llei era la que regulava la tributació sobre el joc (secció única, «Regulació dels tipus tributaris, les quotes fixes, la meritació i el pagament de la taxa fiscal sobre els jocs de sort, envit o atzar», cap. III «Tributació sobre el joc», del títol II, «Mesures fiscals») i, en concret, l'article 33 establia la base imposable (apt. 1) i els tipus tributaris (apt. 2). A banda d'alguns canvis sobre les regles per actualitzar el càlcul de la base imposable, la principal modificació que introdueix l'article 17 de la Llei 6/2014 en l'article 33 de la Llei 25/1998 és la de la lletra c del seu apartat 2, que consisteix en la reducció del tipus impositiu aplicable als casinos de joc que, en comptes de ser un graduat entre el 20% i el 55% en funció de la base imposable, passa a ser en tots els casos d'un 10%.

S'ha de remarcar que la nova regulació de la tributació del joc implementada i, per tant, la tarifa reduïda aplicable als casinos, tal com disposa expressament la disposició final de la Llei 6/2014, no entrarà en vigor fins que no s'iniciïn les activitats de joc i apostes en el primer casino situat en el CRT de Vila-seca i Salou.

Cal recordar també que aquest precepte va ser objecte d'un Dictamen d'aquest Consell, que va considerar que, des de la perspectiva de l'article 31.1 CE, «el tribut sobre els casinos no és contrari al principi d'igualtat, perquè no és comparable amb altres activitats, ni al de progressivitat, perquè aquest no és exigible a l'impost dels casinos, o a un altre tribut concret, ja que l'article 31.1 CE el predica del sistema tributari com a conjunt i el legislador el pot introduir en el tribut que consideri més convenient» (DCGE 13/2014, de 15 de maig, FJ 3.5).

Certament, la vigència d'aquest règim especial pot posar-se en qüestió, atès que l'article 33 de la Llei 25/1998, en la seva totalitat, ha estat derogat pel Decret legislatiu 1/2024, de 12 de març, pel qual s'aprova el llibre sisè del Codi tributari de Cata-

lunya, que integra el text refós dels preceptes legals vigents a Catalunya en matèria de tributs cedits (disp. derog. apt. 1). De fet, el nou règim de la tributació sobre el joc està regulat actualment pels articles 651-1 a 653-1 de l'esmentat llibre sisè i, pel que ara interessa, segons les regles especials que s'hi preveuen, als casinos de joc el tipus que s'aplica es mou en una forquilla que va del 20% (quan la porció de la base imposable és entre 0 i 1.200.000,00 €) al 55% (més de 4.500.000,00 €), sense fer cap menció de la pervivència del règim específic previst per la Llei 6/2014 i integrat en l'article 33 de la Llei 25/1998 que, com s'ha dit, és objecte de derogació expressa i específica en l'apartat 1 de la disposició derogatòria del Decret legislatiu 1/2024 que, a més, en el seu apartat 27 deroga «[l]es disposicions amb rang de llei que modifiquen les disposicions esmentades en els números 1 a 26 que tinguin per objecte els tributs cedits, incloses les que s'aprovin abans que el Govern aprovi el text refós objecte d'autorització». No és aquesta la interpretació que assumeix la Proposició de llei objecte del present Dictamen, que pretén derogar uns preceptes que, en conseqüència, considera vigents. I tampoc la dels diputats sol·licitants, que consideren que és la Proposició citada la que genera la derogació d'un règim que, en conseqüència, òbviament també entenen vigent.

Amb independència de la conclusió a què es pugui arribar a aquest respecte, un eventual caràcter no vigent de la normativa que la Proposició de llei objecte del dictamen pretén derogar no eximeix al Consell de Garanties Estatutàries de la seva obligació de donar resposta a la sol·licitud de dictamen rebuda de la Mesa del Parlament. En efecte, no correspon al Consell qüestionar la interpretació feta en seu parlamentària sobre la situació de vigència d'alguns dels preceptes als quals afecta la Proposició de llei i la necessitat o no de derogar-los, i, en tot cas, aquest aspecte no afecta l'exercici de les funcions de control de constitucionalitat i conformitat amb l'Estatut que corresponen a aquesta institució.

b) L'article 15 de la Llei 6/2014 està estretament connectat amb l'article 17 en la mesura que, tal com recull expressament en el seu text, no és operatiu fins que no entri en vigor la nova tarifa dels casinos que aquest darrer precepte introdueix en l'article 33.2.c de la Llei 25/1998. Així, l'article 15, esmentat, afegeix una nova disposició addicional tercera a la Llei 15/1984, del joc, sobre la «Garantia del manteniment dels recursos tributaris de la Generalitat procedent dels casinos», que disposa que els concursos que es convoquin per a l'atorgament d'autoritzacions per a la instal·lació i l'explotació de casinos en els centres recreatius turístics (en endavant, CRT) han d'establir mecanismes per garantir, com a mínim, el manteniment dels recursos tributaris de la Generalitat procedents dels casinos des del moment en què entri en vigor el nou tipus impositiu que, com s'ha dit, serà del 10%.

c) L'article 18 de la Llei 6/2014 modifica l'apartat 3 de l'article 107 de la Llei 5/2012, de 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics, que disposava, segons el tipus d'establiment, una tarifa per a Barcelona (en general, més alta) i una per a la resta del territori de Catalunya. Com a resultat de la modificació operada pel dit article 18, la tarifa CRT, aplicable a les estades en els establiments dins d'un centre recreatiu turístic a les àrees on s'admeten activitat de joc i apostes, havia de ser la mateixa que la corresponent als establiments situats a Barcelona ciutat.

Igualment, com succeeix amb la regulació del tipus impositiu del 10% per als casinos de joc (art. 17 Llei 6/2014), la tarifa per a les estades en establiments turístics dins del CRT que estableix l'article 18 de la Llei 6/2014 té com a destinatari específic el CRT de Vila-seca i Salou, ja que la disposició final d'aquesta Llei també posposava en aquest cas la seva entrada en vigor al dia en què s'iniciïn les activitats de joc i apostes en el primer casino situat en el CRT esmentat.

En relació amb aquesta regulació, cal destacar que l'article 107 de la Llei 5/2012, abans exposat, ja no està vigent perquè ha estat derogat per la Llei 5/2017, de 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació

i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni. Certament, el nou règim tarifari de l'impost sobre estades en establiments turístics està previst a l'article 34 de la Llei 5/2017 que, segons els tipus d'establiments (les categories dels quals s'han ampliat) estableix una tarifa general per a Barcelona ciutat i la resta de Catalunya i una tarifa especial, més alta en tots els tipus (art. 34.1), que, pel que ara interessa, és la que s'aplica a les estades en els establiments que, dins d'un CRT, estiguin situats a les àrees en què s'admeten activitats de joc i apostes (art. 34.2). Es tracta, doncs, d'una situació anàloga a l'exposada abans respecte de la vigència o derogació del règim fiscal especial en matèria de joc, i, com s'ha dit, no correspon al Consell de Garanties Estatutàries qüestionar les valoracions sobre la vigència de les normes que es facin en seu parlamentària. En tot cas, la qüestió sobre el caràcter ja derogat d'aquests preceptes i la resposta que es pugui adoptar al respecte no eximeixen al Consell de dur a terme les seves funcions, ja que no constitueix un aspecte propi de l'examen de constitucionalitat o de respecte del marc estatutari.

D'altra banda, l'article 50 de la mateixa Llei 5/2017, tal com ho feia també l'anterior regulació (disp. final quarta de la Llei 5/2012), preveu expressament que els elements de quantificació d'aquest impost es poden modificar mitjançant la Llei de pressupostos de la Generalitat.

d) Per tancar l'exposició de la regulació d'aquest règim específic per al CRT de Vila-seca i Salou i perquè també s'inclou en l'article 1 de la Proposició de Llei, cal fer esment de l'article 11 de la Llei 6/2014, apartat 1, que faculta les persones jurídiques autoritzades per l'òrgan de l'Administració competent que estiguin inscrites en el Registre d'empreses autoritzades per efectuar la «intermediació en les activitats de joc, que poden incloure les de crèdit». Novament, com en el supòsit dels articles 17 i 18, i tal com prescriu la disposició final de la Llei 6/2014, aquesta previsió només entrarà en vigor a partir del dia que s'iniciïn les activitats de joc i apostes en el primer casino situat en el CRT de Vila-seca i Salou.

3. Abans d'examinar el contingut de la sol·licitud, i a tall del context en què s'insereix la Proposició de Llei, resulta adequat exposar en quina situació es troba actualment la condició que, segons dicta la disposició final de la Llei 6/2014, determina l'entrada en vigor i consegüent aplicació del règim tributari relatiu al joc i a les estades en establiments turístics en els espais del CRT de Vila-seca i Salou; és a dir, quin és el grau desenvolupament del projecte en el dit CRT de cara a poder iniciar les activitats de joc i apostes en el seu primer casino.

L'exposició d'aquest context no és necessàriament rellevant en tots els seus aspectes per valorar la constitucionalitat de la norma, ja que l'examen de la qüestió d'una eventual consideració a efectes de reclamacions derivades de la seva aplicació no és objecte d'aquest Dictamen ni forma part de les funcions del Consell; i, en tot cas, exigiria elements addicionals de contrast, participació dels afectats i valoració que no concorren en aquest moment. Però per tal d'exposar la realitat sobre la qual es projecta la norma i de recollir les informacions aportades pels diputats peticionaris i pel Departament de la Presidència, sintetitzarem les fites més destacades, a data d'avui, referides al concurs públic relatiu a l'autorització d'explotació de casinos de joc en aquest CRT, al planejament urbanístic corresponent i a les negociacions pel que fa la compravenda dels terrenys afectats. I l'anterior sempre de conformitat amb la documentació complementària presentada pel Departament de la Presidència de la Generalitat i, especialment, amb els informes emesos per la Secretaria de Territori, Urbanisme i Agenda Urbana i la Direcció General de Tributs i Joc (identificats a l'apartat 4 dels antecedents d'aquest Dictamen), així com a partir de les consideracions incloses en la sol·licitud de dictamen.

A) D'acord amb l'article 4 de la Llei 6/2014, la Resolució ECO/1345/2014, de 12 de juny, va iniciar el concurs públic per obtenir fins a un màxim de sis autoritzacions

per a la instal·lació i l'explotació de casinos de joc en el CRT de Vila-seca i Salou i en va aprovar les bases d'una primera fase del concurs. Mitjançant la Resolució ECO/2633/2014, de 24 de novembre, es va aprovar la llista amb els quatre sol·licitants admesos.

Posteriorment, la Resolució ECO/1982/2015, de 7 de setembre, va aprovar les bases i va obrir la convocatòria de la segona fase del concurs públic per obtenir fins a un màxim de quatre autoritzacions per a la instal·lació i l'explotació de casinos de joc entre els sol·licitants admesos. Aquesta Resolució produí efectes l'endemà de la publicació al DOGC del Pla director urbanístic per a la reordenació de l'àmbit del CRT de Vila-seca i Salou (PDU) aprovat definitivament amb l'Edicte de 29 de desembre de 2016 (DOGC núm. 7277, de 30 de desembre de 2016) i va significar l'obertura del termini de presentació de les corresponents sol·licituds de participació.

A l'últim, la Resolució VEH/985/2018, de 22 de maig, va autoritzar la instal·lació i l'explotació d'un casino en aquest CRT a Hard Rock BCN IR, SAU (Hard Rock BCN).

En compliment de les bases del concurs públic i de la dita Resolució, la societat titular de l'autorització va dipositar una fiança de 10 milions d'euros a la Caixa General de Dipòsits de la Generalitat de Catalunya, a disposició de l'autoritat competent (Resolució 3/2018, de 4 de juny, de la Direcció General de Tributs i Joc), que ha de respondre de les futures activitats que es duguin a terme en el casino abans indicat («sancions pecuniàries que els òrgans de l'Administració imposin a l'empresa titular, d'acord amb el que s'estableix a la Llei 1/1991, de 27 de febrer, reguladora del règim sancionador en matèria de joc; del pagament de deutes tributaris i del pagament dels premis que hagin de ser abonats com a conseqüència de l'explotació del casino de joc»). Aquesta fiança es pot cancel·lar quan desapareguin les causes de la seva constitució, sempre que no existeixin responsabilitats pendents. Per a la recuperació, i a petició de la societat que l'hagi constituït, s'ha de sol·licitar informació als òrgans administratius competents sobre l'existència de responsabilitats pendents i s'ha d'ordenar la publicació de la sol·licitud de devolució al DOGC perquè, en el termini de dos mesos, els possibles interessats puguin exercir els drets que resultin afectats (base 11 Resolució ECO/1982/2015).

Així mateix, la societat Hard Rock BCN va realitzar successives ampliacions de capital requerides per les bases del concurs per incrementar els seus recursos propis, com a garantia de la seva solvència econòmica i financera, fins arribar a tenir un capital social subscrit i desemborsat de més de 66 milions d'euros, i va presentar el pla de desenvolupament constructiu i els contractes de finançament vinculants.

B) Pel que fa al Pla director urbanístic, l'any 2020 es va iniciar la seva modificació (MPDU) amb l'objecte d'introduir-hi una sèrie de canvis puntuals i, assenyaladament, de donar compliment a la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, de 29 de setembre de 2020, per la qual es va declarar la nul·litat de ple dret de l'ordenació del sector 1 CTI (que es correspon amb els terrenys on Hard Rock BCN té previst dur a terme el seu projecte), atesa la ubicació de determinats espais lliures i equipaments d'aquest sector que veuen limitada la seva funcionalitat i el gaudi col·lectiu pel fet de trobar-se situats en una zona de risc d'accidents greus provinents de la indústria química. La MPDU es va aprovar inicialment en data 22 de febrer de 2022 i, entre d'altres, reordenava el sector 1 CTI per reduir-ne significativament l'àmbit (DOGC núm. 8625, de 14 de març de 2022).

A data d'avui, i un cop finalitzat el tràmit d'informació pública el 14 d'abril de 2022, resta pendent l'informe del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica i, per tant, «encara no s'ha prosseguit a la subsegüent aprovació definitiva de la referida MPDU».

C) Quant a la disponibilitat del sòl destinat al projecte del CRT de Vila-seca i Salou, la base 5.1.11 de la Resolució ECO/1982/2015 establia l'obligació dels sol·licitants d'acreditar-la i, per garantir-la, la societat Mediterranea Beach & Golf Com-

munity, SA (MB & GC), propietària dels terrenys on es preveu desenvolupar el projecte, va concedir una opció de compra a l'Institut Català del Sòl (Incasòl) en data 11 de desembre de 2014, per un termini de 21 mesos, si bé l'opció no va ser exercitada en aquest termini.

Durant el període de vigència de l'opció, es van signar contractes de reconeixement del dret d'accés a la propietat del sòl on es podria desenvolupar el projecte corresponent amb tres de les quatre empreses sol·licitants, amb la constitució d'una fiança de dos milions i mig d'euros a l'Incasòl per part d'aquestes.

Posteriorment, al 2016, MB & GC va prorrogar el dret d'opció de compra i va establir el preu d'adquisició dels terrenys en 120 milions d'euros.

Amb motiu de la inicial aprovació del PDU, al llarg dels anys 2017 i 2018 es van presentar 68 sol·licituds de retaxació per import d'uns 73 milions d'euros per part dels propietaris de finques expropiades a l'empara del Decret 152/1989, de 23 de juny, per al projecte de construcció del CRT de Vila-seca i Salou, sol·licituds que no van ser admeses en via administrativa, com també va ser desestimada la seva posterior impugnació en la jurisdicció contenciosa administrativa.

El Govern de la Generalitat, el 15 de desembre de 2020, va acordar que l'Incasòl efectués la compra dels terrenys de 952.000 m² inclosos en el CRT de Vila-seca i Salou per import de 120 milions d'euros a MB & GC i la seva posterior alienació, pel mateix import, mitjançant adjudicació directa, a BCN IR 3, SAU (accionista únic de Hard Rock BCN), en el termini màxim de dos mesos a comptar des de la publicació de l'aprovació definitiva de la MPDU. Aquesta alienació restava així mateix supeditada a l'existència d'una pòlissa d'assegurança que cobris el risc derivat de les peticions de retaxació de les finques.

Més recentment, el 27 de febrer de 2024, el Govern de la Generalitat ha deixat sense efecte l'Acord anterior tot i que manté l'encàrrec a l'Incasòl per formalitzar amb les parts els acords privats i públics per adquirir i amb posterioritat alienar, en unitat d'acte i pel mateix preu, per adjudicació directa, els terrenys.

A l'últim, segons consta també a la documentació complementària, les parts han acceptat que el preu dels terrenys es modifiqui i oscil·li entre els 126 i els 128 milions d'euros, si bé encara s'estan negociant els termes de la segregació i compra-venda dels terrenys i el posterior contracte privat de venda, que s'hauran d'ajustar a la MPDU que, com s'ha dit, es troba encara en tramitació i sobre la qual tant la part compradora com la venedora han presentat alegacions que estan pendents de resolució.

En conclusió, de les dades contingudes en la documentació facilitada pel Departament de la Presidència, a la qual s'ha fet referència, es desprèn que en la data de la sol·licitud d'aquest Dictamen, el fet que havia de determinar l'entrada en vigor del règim fiscal i tributari del CRT de Vila-seca i Salou (l'inici de les activitats de joc i apostes en el primer casino), que exigeix la disposició final de la Llei 6/2014, encara no s'ha produït. Aquesta circumstància indiscutida, com es veurà, és determinant del context de la norma objecte de dictamen.

4. Els diputats sol·licitants plantegen els seus dubtes respecte d'ambdues proposicions de llei. Ara bé, en la mesura que aquestes iniciatives s'han integrat en una de sola per decisió de la Mesa, tal com ja s'ha dit en aquest fonament jurídic i ells mateixos recullen en el seu escrit, ens pronunciarem sobre les qüestions que plantegen en relació amb els articles 1, 2 i les disposicions final primera (tot i que diuen «addicional») i segona de la Proposició de llei, el contingut de la qual prové de la presentada pel Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana. A efectes pràctics, però, aquesta delimitació no és rellevant, ja que les dues proposicions de llei tenen una finalitat i un contingut substancialment coincidents i els arguments del peticionari no s'individualitzen en els preceptes concrets sinó que constitueixen un retret global a la supressió de la regulació afectada.

Així, els sol·licitants consideren, amb caràcter general, que les iniciatives legislatives mencionades, en tenir per objecte «derogar el règim tributari dels casinos de joc», vulneren «en la seva integritat i de forma manifesta» el principi constitucional de la seguretat jurídica de l'article 9.3 CE en la seva vessant de confiança legítima. I això perquè les seves previsions «alteren el règim econòmic d'un projecte estructuralment essencial per al Camp de Tarragona i les comarques del Sud de Catalunya i d'importància col·lectiva per al país, respecte del qual tant els particulars interessats com la resta dels ciutadans, amb la certesa i la confiança sobre l'actuació reiterada en el temps dels poders públics de Catalunya sobre aquest projecte, han fet actuacions, pres decisions, donat suport i confiat en el seu desenvolupament».

A aquest efecte, descriuen el conjunt normatiu que dona cobertura al projecte del CRT de Vila-seca i Salou i addueixen tota una sèrie d'actuacions, que, al seu parer, han creat al llarg dels anys la certesa de la voluntat dels poders públics catalans de dur endavant el dit projecte, afectant tant el conjunt de la ciutadania com el grup empresarial, que, «de forma efectiva, d'acord amb els procediments establerts, ha formalitzat una proposta real i ferma, fet unes inversions i realitzat un treball destinats a fer efectiu el projecte». En la seva opinió, s'ha generat així un «marc de confiança superior al de qualsevol actuació d'un poder públic en casos concrets», atès que es tracta d'un projecte d'alta rellevància col·lectiva, per la seva mateixa essència i perquè es tracta d'una realitat que és coneguda arreu i pels ciutadans.

D'altra banda, afegeixen que les condicions fiscals d'un projecte d'aquestes característiques són determinants de la seva viabilitat econòmica i que les actuacions fetes pels inversors al llarg del temps ho són tenint en compte les condicions econòmiques fixades, de manera que alterar aquesta realitat «sense més objectiu que el de no fer viable el projecte per raons ideològiques vulnera de forma manifesta el principi de seguretat jurídica que ha de revertir tota l'actuació administrativa» i més en un cas com aquest perquè entenen que és un projecte d'interès general i col·lectiu on els interessos afectats són els de tots els ciutadans de Catalunya i, especialment, els de les comarques del Sud, els quals directament rebrien els beneficis que es puguin generar i en què l'actuació dels poders públics «ha de vetllar especialment per a ser certa, ferma i confiable». I això anterior, continuen, independentment de les possibles responsabilitats patrimonials per danys i perjudicis que, a parer dels sol·licitants, poden ser molt altes i podrien significar un dany real a les finances de la Generalitat.

Per donar suport jurídic a la seva argumentació, els peticionaris porten a col·lació la jurisprudència del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem sobre l'abast del principi de seguretat jurídica i la protecció de la confiança legítima com a component elemental de l'ordenament jurídic i al qual s'han de sotmetre en tot moment els poders públics.

Sobre la base de la doctrina constitucional, destaquen del principi de seguretat jurídica el seu vessant de «certesa sobre l'ordenament jurídic aplicable i els interessos jurídicament tutelats, procurant la claredat i no la confusió normativa», com també el fet de constituir «l'expectativa raonablement fundada del ciutadà sobre quina ha de ser l'actuació del poder en l'aplicació del dret». I insisteixen en el fet que aquest principi implica la certesa que es coneix o es pot conèixer allò que es considera com a prohibit, manat i permès pels poders públics respecte dels seus ciutadans i un ordenament que reflecteixi i sigui interpretat d'acord amb les normes vigents i de forma raonable, de manera adequada a les seves finalitats i a l'interès de la col·lectivitat. Certesa i estabilitat que, conclouen, «es configuren com a pilars de la garantia de protecció dels ciutadans enfront l'Administració i el Govern i el propi poder legislatiu».

També fan menció de la doctrina dels actes propis i recullen la jurisprudència contenciosa administrativa dictada a l'efecte, en el sentit que la confiança legítima rau en la creença racional i fonamentada que, per actes anteriors, l'Administració

adoptarà una determinada decisió i que, en última instància significa que qui «crea en una persona una confiança en una determinada situació aparent i la indueix a obrar en un determinat sentit, sobre la base en què s'ha confiat, no pot pretendre que aquella situació era fictícia i que el que ha de prevaldre és la situació nova». Per tant, asseveren que la doctrina dels actes propis té el seu darrer fonament en la protecció de la confiança i el principi de la bona fe que imposa un deure de coherència i limita la llibertat d'actuació quan s'han generat expectatives raonables.

Per finalitzar, doncs, com a resum, els sol·licitants reiteren que el principi de seguretat jurídica, en el seu vessant de confiança legítima, implica que tots els poders públics han de vetllar perquè les seves actuacions «generin un marc normatiu i d'actuació que permeti que els ciutadans puguin prendre decisions amb el convenciment i certesa de legalitat i perdurabilitat que les faci possibles i efectives», la qual cosa consideren vulnerada en aquest cas.

5. Així, fetes les consideracions anteriors, l'objecte del present Dictamen són els articles 1 i 2 i les disposicions finals primera i segona de la Proposició de llei de modificació de la Llei 6/2014 sobre els quals ens pronunciarem conjuntament, com un tot, atès que o bé tenen la mateixa finalitat de derogar els diferents aspectes que constitueixen el règim fiscal establert per la Llei 6/2014 per al CRT de Vila-seca i Salou o bé són instrumentals i complementaris d'aquest règim i, en algun cas, conseqüència directa d'aquesta derogació.

Per tal de dur a terme aquest examen, el Dictamen, a més del present i primer fonament jurídic, constarà de dos fonaments jurídic més: el segon, on s'exposarà el contingut i els efectes del principi de seguretat jurídica, paràmetre constitucional que invoquen els diputats sol·licitants per valorar la derogació del règim fiscal que la Llei 6/2014 preveu per al CRT de Vila-seca i Salou, i el tercer, on aquest marc s'aplicarà a la Proposició de llei qüestionada, globalment considerada, per les raons exposades.

Segon. El principi de seguretat jurídica com a paràmetre de constitucionalitat aplicable a la Proposició de llei objecte del Dictamen

1. La sol·licitud de dictamen qüestiona la compatibilitat de la Proposició de llei amb el principi constitucional de seguretat jurídica, en el seu vessant de protecció de la confiança legítima, sense que es plantegi cap altra qüestió ni argument de vulneració del marc constitucional i estatutari. Aquest principi constitueix, doncs, el paràmetre d'examen del present Dictamen, amb específica atenció als seus vessants de protecció de la confiança legítima i d'interdicció de l'arbitrarietat.

El principi de seguretat jurídica, recollit a l'article 9.3 CE, ha estat objecte de diversos dictàmens d'aquest Consell i d'una nombrosa doctrina del Tribunal Constitucional, que distingeixen dos continguts diferenciats: l'exigència de determinació i claredat del marc jurídic aplicable (per tots, DCGE 3/2023, d'1 de desembre, FJ 5) i l'existència de certs límits al canvi normatiu que poden, en determinats casos, incidir en les capacitats d'actuació dels poders públics, essencialment mitjançant la prohibició de retroactivitat de normes no favorables i el principi de protecció de la confiança legítima (DCGE 9/2014, de 27 de febrer, FJ 4, i 3/2017, de 9 de març, FJ 3).

La sol·licitud no es basa en una eventual vulneració del vessant del principi referit a la determinació i la claredat del dret, a les quals només en fa una menció genèrica. En efecte, podem afirmar que la Proposició de llei resulta clara respecte de la situació jurídica preexistent i que el marc normatiu resultant i els seus efectes es troben adequadament determinats, com es deriva de l'eficàcia merament derogatòria de la regulació proposada, del caràcter específic del règim derogat respecte de la regulació general de la fiscalitat del joc i altres aspectes complementaris, i de la seva manca de vigència efectiva fins avui. Més encara, la iniciativa legislativa serveix per facilitar la certesa de l'ordenament, ja que resol els dubtes sobre la vigència de la regulació que es deroga, als que ens hem referit en l'apartat 2.a del fonament

jurídic precedent i, en conseqüència, dona resposta a la manca de seguretat jurídica que, des d'aquest primer vessant de claredat, podia existir respecte de la norma aplicable; mancança que, en tot cas, no es pot imputar a la Proposició de llei que ara examinem ni pot constituir l'objecte d'aquest Dictamen.

2. El que resulta rellevant per al nostre pronunciament és, per tant, el 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. En múltiples ocasions, el Tribunal Constitucional ha assenyalat que la interpretació i aplicació d'aquest principi «deberá ponderarse junto con otros principios y valores» (STC 237/2012, de 13 de desembre, 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, de 6 de novembre, FJ 3, i 270/2015, de 17 de desembre, FJ 7) i en la legitimitat de la concreció de les diverses opcions polítiques mitjançant el canvi del règim jurídic corresponent (STC 120/2024, de 8 d'octubre, FJ 8).

Igualment, el Tribunal ha assenyalat l'estreta vinculació entre els diferents principis i institucions recollides a l'article 9.3 CE, de manera que la seguretat jurídica és «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio» (STC 173/1996, de 31 d'octubre, FJ 3) i que els principis que integren l'article 9.3 CE «no son compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva para promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de derecho (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 6)» (STC 270/2015, FJ 7).

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.

Així, les citades mencions del Tribunal Constitucional a la garantia del caràcter dinàmic de l'ordenament i a la possibilitat del canvi normatiu s'han vinculat constantment a referències a la necessitat de garantir la llibertat de decisió del legislador o, *a contrario*, a exigències de més intensitat en l'àmbit de l'aplicació de la norma. Entre les primeres, la STC 126/1987, de 16 de juliol (FJ 11), i com a exemple de les segones, la STC 42/2022, de 21 de març (FJ 3).

Respecte del legislador, el Consell i el Tribunal 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, de 28 d'octubre, 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, de 20 d'abril, 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. 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. 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 i fins i tot, si escau, a aquells en què no existeix un efecte retroactiu, sempre a partir de la consideració d'una sèrie de variables que examinarem. I, finalment i de manera molt restrictiva, existeixen límits al legislador als canvis normatius no retroactius en virtut fonamentalment del principi d'interdicció de l'arbitrarietat.

És necessari advertir que l'aplicació d'aquests criteris a una iniciativa legislativa o a una norma legal per determinar-ne la constitucionalitat, que és el que correspon a aquest Consell i el que sol·liciten els diputats peticionaris, no pot constituir un obstacle al legislador que comporti un risc de petrificació de l'ordenament jurídic. I que els criteris per establir la constitucionalitat d'una norma són diferents dels que poden determinar l'existència de perjudicis en la seva aplicació i l'eventual generació de responsabilitats en aquest àmbit. Com ha afirmat el Tribunal Constitucional «[e]s indudable que el panorama de las normas jurídicas vigentes en cada momento incide en la forma como los ciudadanos programan sus conductas, como también lo es que determinadas modificaciones de algunas de las partes constitutivas de ese panorama podrán generar perjuicios a los ciudadanos y dar lugar, en su caso, a la correspondiente indemnización. Sin embargo, 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). El que correspon al Consell en el seu examen és, doncs, discernir si existeix un límit constitucional a la modificació del règim jurídic que la Proposició de llei pretén derogar, i que comporti la inconstitucionalitat de l'aprovació d'aquesta darrera.

3. La prohibició de retroactivitat de l'article 9.3 CE ha estat objecte d'una extensa i constant jurisprudència constitucional que ha afirmat en primer lloc que l'esmentada prohibició es refereix exclusivament a normes sancionadores, i que l'expressió «restrictivas de derechos individuales» no comporta la seva aplicació més enllà de l'estricta àmbit sancionador (STC 49/2015, de 5 de març, FJ 4, i STC 51/2018, de 10 de maig, FJ 4). En conseqüència, i de manera específica, el Tribunal Constitucional ha exclòs la normativa tributària de l'àmbit d'aplicació del principi d'irretroactivitat, declarant expressament la possibilitat de normes tributàries de caràcter retroactiu perquè el seu objecte no és restringir drets individuals sinó que deriven del deure de contribuir al sosteniment de les despeses públiques imposat a tots els ciutadans, d'acord amb la seva capacitat econòmica *ex* article 31.1 CE (STC 173/1996, FJ 3; 182/1997, FJ 9, i 89/2009, FJ 3).

Malgrat aquesta exclusió, el Tribunal sí que ha acceptat que el legislador no sancionador, en virtut del principi de seguretat jurídica, trobi límits en l'adopció de normes retroactives (STC 173/1996, FJ 5 i, en el mateix sentit el Consell en els DCGE 3/2017, FJ 3, i 9/2014, FJ 4). I, en especial, que el legislador tributari es pot veure afectat per aquesta prohibició si existeixen motius específics més enllà del mer caràcter tributari (STC 126/1987, FJ 9). Aquests límits són diferents en cas de retroactivitat en sentit propi (o autèntica), configurats per l'aplicació de la norma a supòsits de fet produïts i esgotats abans de la seva aprovació, i en casos de retroactivitat en sentit impropï, que són aquells que comporten l'aplicació de la norma a supòsits de fet que constitueixen situacions actuals encara no concloses (STC 126/1987, FJ 11). L'aplicació de la prohibició de la retroactivitat en sentit propi exigeix l'existència de «derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio

del sujeto» i no inclou els drets «pendientes, futuros, condicionados y expectativas» (STC 51/2018, FJ 4).

A) En cas de retroactivitat en sentit propi, la regla general és de prohibició, generant la inconstitucionalitat de la norma, amb una excepcional possibilitat de justificació extraordinària en l'existència d'un interès públic prevalent (STC 116/2009, de 18 de maig, FJ 3 i 4, i 176/2011, de 8 de novembre, FJ 5). Per tant, «la prohibición de la retroactividad operaría plenamente y solo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio» (STC 126/1987, FJ 11, i, en el mateix sentit, 182/1997, FJ 11 i 13). Així, en matèria tributària, el Tribunal ha considerat inconstitucionals normes tributàries que incrementaven retroactivament un tribut (STC 173/1996, FJ 3 a 5, i 176/2011, FJ 5); que alteraven la reducció aplicable a un impost (STC 121/2016, de 23 de juny, FJ 4 a 6); que suprimien exempcions tributàries (STC 234/2001, de 13 de desembre, FJ 8), i que liquidaven tarifes portuàries anul·lades per resolucions judicials (STC 116/2009, FJ 4), analitzant i refusant en aquests casos l'existència d'interessos públics que es poguessin considerar excepcionalment prevalents.

B) La retroactivitat en sentit impropï, en canvi, parteix d'una perspectiva diferent, que, a més, s'estén a tota invocació de la seguretat jurídica en què no existeix retroactivitat en sentit propi. En paraules del Tribunal Constitucional, a la STC 51/2018 (FJ 5.c), «fuera del ámbito de la retroactividad auténtica nuestra jurisprudencia se abre a otras consideraciones. El punto de partida es aquí inverso al anterior: «el legislador del pasado no puede vincular al legislador del futuro y, por tanto, ... no existe un genérico derecho al mantenimiento de la Ley y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas nacidas a su amparo» (STC 56/2016, de 17 de marzo, FJ 3)». En conseqüència, en aquests supòsits exigeix un examen cas per cas en què es ponderin una sèrie de variables i aspectes que el Tribunal Constitucional ha anat decantant al llarg d'una nombrosa jurisprudència i que es poden sistematitzar de la manera següent:

a) L'abast de la projecció de la retroactivitat respecte de situacions o fets anteriors, que en tot cas ha de comportar l'aplicació a supòsits de fet iniciats anteriorment a l'adopció de la norma (STC 182/1997, FJ 11 i 12), però que continuen desenvolupant-se després (STC 237/2012, FJ 6 i 9). Així, si no existeix aquest element temporal d'anterioritat, el legislador no té limitada la seva llibertat de configuració, que es projecta de manera plena cap el futur (en especial, STC 100/2012, de 8 de maig, FJ 10, i 149/2023, de 7 de novembre, FJ 5.b i .c).

b) La necessitat d'una intensitat rellevant de l'afectació als destinataris, descartant incidències menors o no concloents en els seus drets i expectatives. Així, el Tribunal ha dit que entre les condicions de la successió de normes «no se encuentra la interdicción de la reforma peyorativa» (STC 56/2016, FJ 3) i s'ha referit a la vinculació de l'afectació amb els drets i les posicions constitucionals dels destinataris (STC 270/2015, FJ 7.c), al caràcter no definitori del canvi tributari en decisions d'inversió (STC 181/2016, de 20 d'octubre, FJ 5) o a la importància de la quantia econòmica dels efectes que produeix (STC 173/1996, FJ 5.A, i 51/2018, FJ 6).

c) La previsibilitat de la modificació, atenent a criteris com ara: els antecedents de propostes similars (STC 270/2015, FJ 7); el caràcter públic de la discussió sobre el manteniment del règim (STC 51/2018, FJ 5.b, o l'anunci públic de la modificació del règim en la presentació d'una norma anterior amb un precepte idèntic –DCGE 3/2017, FJ 3–); la previsió a la mateixa llei reguladora de possibles revisions anuals dels tipus (STC 197/1992, de 19 de novembre, FJ 6); o l'existència de previsions temporals expressess respecte de la seva vigència o aplicació (STC 181/2016, FJ 5, i 51/2018, FJ 5). La valoració d'aquests elements s'ha de fer a més sempre tenint en compte les exigències de diligència que es poden projectar sobre els afectats concrets, sobretot si es tracta d'un operador econòmic del mercat amb característiques, capacitats i interessos qualificats. A aquesta figura es refereix expressament el Tri-

bunal Constitucional a les STC 270/2015 (FJ 7) i 42/2016, de 3 de març (FJ 4), amb l'expressió «operador económico prudente y diligente».

d) L'interès públic que fonamenta la norma, ja que l'existència d'irretroactivitat impròpia no comporta necessàriament la inconstitucionalitat sinó l'exigència que la llei es justifiqui en un interès públic que ha de ponderar-se amb la incidència esmentada sobre les posicions o els interessos dels ciutadans (STC 51/2018, FJ 5). Cal destacar que el Tribunal Constitucional no exigeix una motivació expressa del legislador, sinó que examina les possibles motivacions aportades en el procediment o que resulten d'una valoració abstracta de la norma i del seu context. En aquest sentit, s'han considerat suficients les raons referides al restabliment de la justícia tributària (STC 126/1987, FJ 13, i STC 176/2011, FJ 5); les característiques particulars del sector (STC 173/1996, FJ 5.B, amb referència específica a l'àmbit del joc, i 270/2015, FJ 7, en l'àmbit de l'energia elèctrica); l'existència d'opcions polítiques que exigeixen la modificació (STC 237/2012, de 13 de desembre, FJ 6 i FJ 9.a, en referència a la derogació del Pla hidrològic nacional); l'impacte derivat de situacions de crisi (STC 270/2015, FJ 7.a) o les necessitats extraordinàries d'increment de recursos tributaris o de reducció de la despesa (STC 182/1997, FJ 13.b).

En conclusió, la retroactivitat impròpia no és per si mateixa una causa d'inconstitucionalitat, sinó que, quan es produeix, pot limitar la llibertat de configuració del legislador a partir de la valoració casuística de diverses variables vinculades amb la intensitat i la previsibilitat de les afectacions i amb l'interès públic que motiva la norma. Així, una afectació d'aquest tipus només excepcionalment comportarà la inconstitucionalitat de la norma, sens perjudici d'eventuals efectes de responsabilitat en casos individuals que, si escau, hauran de ser objecte de pronunciament mitjançant els procediments corresponents d'acord amb les exigències aplicables, com expressa l'afirmació abans reproduïda del Tribunal Constitucional, segons la qual el que no és procedent és equiparar una eventual garantia d'indemnitat amb un pretès dret subjectiu a la immutabilitat de l'ordenament jurídic (STC 237/2012, FJ 6).

4. A manca d'efectes retroactius, propis o impropis, pot discutir-se si del principi de seguretat jurídica es deriva cap límit a la llibertat del legislador des de la perspectiva de la modificació d'un determinat règim jurídic. L'exposada legitimitat de la incidència retroactiva, l'èmfasi del Tribunal Constitucional en la llibertat de decisió del legislador i el constant refús a considerar l'afectació d'expectatives semblen conduir a una resposta negativa, especialment a partir de la diferència d'efectes que deriven d'aquest principi segons si es projecta sobre el legislador o sobre l'Administració, per a la qual les limitacions que comporta el principi constitucional de seguretat jurídica tenen una intensitat més gran.

A) Existeixen, tanmateix, alguns elements presents a la jurisprudència del Tribunal Constitucional i del Tribunal de Justícia de la Unió Europea que permeten sostenir la possibilitat de limitar el marge d'actuació del legislador en casos en què no hi ha retroactivitat de cap mena i s'afecten només les expectatives dels ciutadans, que s'ordenen essencialment entorn del concepte de protecció de la confiança legítima.

a) Pel que fa a la jurisprudència del Tribunal Constitucional, en un doble sentit:

D'una banda, perquè la indeterminació del concepte de retroactivitat impròpia pot obrir la porta a la consideració d'expectatives més o menys consolidades, de manera que afectar-les podria comportar, tot i que menys intens, un supòsit de retroactivitat impròpia. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha sotmès a examen afectacions a expectatives o a supòsits de fet posteriors a la norma contrastant-los amb les exigències de la seguretat jurídica i la protecció de la confiança legítima d'acord amb els criteris abans exposats, malgrat que en cap supòsit hagi constatat la inconstitucionalitat de la norma per aquest motiu. És el cas, per exemple, de la STC 270/2015, FJ 7, en què el Tribunal considera les eventuals expectatives dels titulars d'inversions en energies renovables, i dels DCGE 9/2014, FJ 4, i 3/2017, FJ 3.

I de l'altra, en algun cas el Tribunal Constitucional ha abordat la interpretació del principi de protecció de la confiança legítima sense vincular-lo necessàriament amb la prohibició de retroactivitat i les seves exigències, sotmetent les normes examinades als criteris abans esmentats, i algun d'addicional, malgrat que els interessos afectats no eren susceptibles de subsumir-se en una conceptualització ni tan sols àmplia de la retroactivitat impròpia. En aquest sentit, podem citar la STC 237/2012, FJ 9, en relació amb la derogació del Pla hidrològic nacional, i la STC 149/2023, FJ 5, referida a l'impost de solidaritat de les grans fortunes.

b) Quant a la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, es pot comprovar que arriba a conclusions similars a les exposades exclusivament a partir del principi de protecció de la confiança legítima i amb una rellevància argumental formalment menor de la retroactivitat (STJUE d'11 de gener de 2024, Assumpte C-537/22 [par. 45 i 46]; 12 de desembre de 2013, Assumpte C-362/12 [par. 44 a 49], i 11 de juliol de 2002, Assumpte C-62/00 [par. 45 i 46]).

B) Malgrat que aquesta doctrina del TJUE és aplicable, en puritat, només als àmbits en què es desenvolupa o aplica dret de la Unió, i que les referències del Tribunal Constitucional exigeixen sempre algun element d'afectació a relacions o situacions anteriors al canvi normatiu i, per tant, poden reconduir-se a la retroactivitat impròpia, creiem adequat fer constar que el principi de protecció de la confiança legítima, considerat de manera autònoma respecte de la prohibició de retroactivitat, es configura acord amb els criteris següents:

a) El principi no es configura com un valor absolut (STC 51/2018, FJ 5, i 150/1990, de 4 d'octubre, FJ 8, per totes) i es descarta expressament l'existència d'un dret a la inalterabilitat del marc jurídic (STC 182/1997, FJ 3; 183/2014, FJ 3, i 61/2016, de 17 de març, FJ 4, entre moltes d'altres). De manera anàloga al que succeïa amb el principi de prohibició de retroactivitat impròpia, es tracta d'una limitació extraordinària a la primària llibertat del legislador que, com hem vist abans, implica un examen que posa en primer pla el marge de configuració del legislador enfront de legisladors anteriors i que, des d'aquest punt de partida, exigeix merament la consideració i valoració del canvi normatiu a partir d'una sèrie de variables (STC 51/2018, FJ 5.c).

b) Aquestes variables o criteris a considerar són els ja exposats a l'apartat 3 del present fonament jurídic, en relació amb la valoració de la retroactivitat impròpia: intensitat rellevant de l'afectació, previsibilitat i interès públic de la norma enjudiciada. Respecte d'aquests criteris ja examinats, en especial el Tribunal de Justícia de la Unió Europea introdueix una consideració més àmplia dels interessos afectats, que inclou expressament les afectacions econòmiques deslligades de drets o valors constitucionals, però que manté l'exigència de rellevància, especialment quantitativa, d'aquesta afectació.

c) La tutela de la confiança legítima implica addicionalment la valoració de dos criteris aliens als que configuren l'examen de la retroactivitat impròpia:

D'una banda, la justificació de la concurrència específica de circumstàncies que generin la confiança dels afectats, atès que no existeix una confiança general en el manteniment del marc jurídic que pugui oposar-se a tota modificació normativa. En aquest sentit, cal motivar expressament les raons que fonamenten l'existència d'aquesta específica confiança legítima (per totes, STC 234/2001, FJ 12) i cal considerar de nou la diferència entre les actuacions legislatives i les de l'Administració pública: en primer lloc, perquè sobre l'Administració pesen exigències de legalitat i de motivació alienes al legislador; i, en segon lloc, perquè mentre que les actuacions administratives (de dret i de fet) poden ser rellevants per valorar la confiança determinada per decisions administratives, la seva projecció sobre les decisions legals és molt més difícil de fonamentar i de rellevància necessàriament menor, atès que el legislador no pot estar sotmès a decisions prèvies de l'Executiu, ni aquestes poden tenir conseqüències generals i referides a la nul·litat de la llei, sens perjudici d'eventuals conseqüències individuals de responsabilitat de l'Administració, referides en

tot cas a les dites actuacions executives i sotmeses a les exigències i procediments corresponents.

I de l'altra, l'examen de les actuacions realitzades pels afectats, que generen l'eventual perjudici incompatible amb la protecció de la confiança legítima. Es tracta de nou d'un criteri que il·lustra la projecció del principi primàriament aplicat a l'Administració i a les actuacions d'aplicació del dret, ja que pressuposa que existeixen particulars concretament afectats i que fan valer en el procediment les actuacions que ells han dut a terme. Ambdós aspectes no són aplicables al legislador, amb la possible excepció d'una norma de cas únic, ni poden ser tinguts en compte en l'examen abstracte de la norma per una institució de control de constitucionalitat com és aquest Consell, ja que ni els afectats participen en el procediment ni al Consell corresponen valoracions concretes d'afectació als interessos particulars, qüestions que han de remetre's al moment d'aplicació de la llei i als procediments administratius i judicials que eventualment se'n derivin. Tanmateix, aquests aspectes poden, si escau, considerar-se, als efectes de valorar elements referits als criteris de constitucionalitat als quals ens venim referint.

Finalment, el judici de constitucionalitat d'una norma per vulneració de la protecció de la confiança legítima comporta una acceptació especialment àmplia de la motivació en l'interès general que li pugui donar cobertura malgrat que incideixi negativament en les expectatives dels particulars. Es tracta d'un control que el Tribunal Constitucional ha reconduït en ocasions a la interdicció de l'arbitrarietat, aspecte al que seguidament ens referim i en relació amb el qual es farà esment a la jurisprudència rellevant.

En conclusió, la protecció de la confiança legítima, en la mesura que pugui projectar-se més enllà dels estrictes àmbits de la retroactivitat impròpia, tampoc és per si mateixa una causa d'inconstitucionalitat o d'il·legitimitat sinó que, quan és de pertinent invocació, pot limitar la llibertat de configuració del legislador a partir d'una interpretació dels criteris abans exposats en relació amb la retroactivitat impròpia (intensitat i previsibilitat de les afectacions i interès públic que motiva la norma), incorporant-hi els de justificació específica de la confiança generada i les actuacions dels particulars que en són conseqüència i comporten un resultat perjudicial.

5. Com s'ha exposat, el control de la motivació de les decisions del legislador, de manera molt diferent del que succeeix amb les decisions administratives, té lloc només en casos de retroactivitat impròpia i sempre com a element que cal ponderar amb els criteris referits a la rellevància de les afectacions, a l'aplicació de les situacions generades sota la normativa anterior i que siguin imprevisibles aplicant un criteri de diligència de l'afectat. Fins i tot en aquests casos vèiem que el Tribunal Constitucional reconeix al legislador un considerable marge de decisió, que es concreta en la identificació d'un interès públic exprés o implícit que justifiqui la norma i en una deferència al legislador, que ha acceptat com a interessos públics prioritats i opcions polítiques democràtiques, el restabliment de la justícia tributària o un marc regulador eficaç o la necessitat de generar ingressos o reduir despeses.

Aquest marge del legislador és, consegüentment, més ampli quan l'afectació es pretén fonamentar en una interpretació extensiva que inclogui determinades expectatives o quan resulta del principi de protecció de la confiança legítima, sense efectes retroactius ni tan sols impropis. En aquests casos el Tribunal Constitucional, i també el Consell (STC 51/2018, FJ 7; 121/2016, FJ 4, i 270/2015, FJ 7, i DCGE 3/2017, FJ 3), han vinculat l'examen amb el principi d'interdicció de l'arbitrarietat, en la seva molt limitada projecció sobre el legislador.

Així, el Tribunal reclama que sigui el recurrent qui justifiqui l'existència d'arbitrarietat (STC 51/2018, FJ 7), bé identificant un interès espuri o il·legítim bé descartant motivadament els possibles interessos públics justificants (STC 237/2012, FJ 9). I alhora refusa especialment finalitats que puguin resultar discriminatòries o

dirigides exclusivament a perjudicar els afectats, sense estar motivades per cap altre interès legítim i digne de protecció.

Tercer. L'aplicació del paràmetre a la Proposició de llei objecte de dictamen

1. La sol·licitud de dictamen planteja únicament la contradicció entre les proposicions de llei originals (i, per tant, la Proposició de llei integrada resultant) i el principi de seguretat jurídica, en el seu vessant de protecció de la confiança legítima.

Abans d'entrar a aplicar el paràmetre constitucional corresponent, tal com s'acaba d'exposar, resulta necessari fer tres consideracions respecte de l'objecte del Dictamen.

A) En primer lloc, com hem avançat en el fonament jurídic primer, cal determinar si el nostre examen s'ha de referir a tots i cadascun dels preceptes de la Proposició de llei o si es pot deduir que la pretensió de la petició es refereix a alguns preceptes específics.

En aquest sentit, no planteja dificultats centrar la qüestió en la derogació que fa l'article 1 de la Proposició de llei dictaminada de l'article 17 de la Llei 6/2014, que, pel que ara interessa, redueix el tipus impositiu aplicable als casinos de joc i de l'article 18 de la citada Llei, que modifica també la tarifa prevista per a l'impost d'estades en establiments turístics. Són aquestes les modificacions incorporades per la Llei 6/2014 que comporten un canvi rellevant del règim jurídic fiscal del CRT de Vilaseca 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 dos anteriors. 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.

En conseqüència, el nostre examen es referirà a la constitucionalitat de la derogació que efectuen els articles 1 i 2 de la Proposició de llei 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 el CRT de Vila-seca i Salou. Només en la mesura en què algun d'aquests articles, en la derogació que efectuen dels articles 17 i 18 de la Llei 6/2014 sobre el règim fiscal d'aquest CRT (art. 1) i en la modificació que fan de la disposició final d'aquesta Llei per suprimir la condició que determina l'entrada en vigor del dit règim (art. 2), 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.

B) En segon lloc, la Proposició de llei ha estat objecte de diverses esmenes a les quals la petició fa una mera referència sense qüestionar el seu contingut. Tot i no ser objecte de retret, de la seva lectura es desprèn que cap de les esmenes introdueix 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. En conseqüència, també pel que fa a les esmenes, el seu examen només serà necessari en cas que la derogació del tipus impositiu reduït dels casinos de joc o la modificació de la tarifa especial de l'impost aplicable a les estades en establiments turístics del CRT de Vila-seca i Salou siguin considerades inconstitucionals.

C) En tercer lloc, creiem necessari destacar que al Consell de Garanties Estatutàries correspon valorar l'adequació a la Constitució i l'Estatut d'autonomia de les actuacions que se li sotmeten a opinió consultiva; en conseqüència, i pel que fa al present cas, hem de pronunciar-nos sobre la constitucionalitat de la Proposició de

lleï a partir del seu contrast amb el principi de seguretat jurídica previst a l'article 9.3 CE en el seu vessant de la confiança legítima. I aquesta és també la petició dels sol·licitants.

Per contra, no és funció del Consell determinar si, cas que es conclougui la constitucionalitat de la Proposició de llei, de l'ulterior aplicació de la llei o 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. Com ja hem tingut ocasió de recordar abans:

«Es indudable que el panorama de las normas jurídicas vigentes en cada momento incide en la forma como los ciudadanos programan sus conductas, como también lo es que determinadas modificaciones de algunas de las partes constitutivas de dicho panorama podrán generar perjuicios a los ciudadanos y dar lugar, en su caso, a la correspondiente indemnización. Sin embargo, 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)

El tractament d'aquestes qüestions no només és aliè a les nostres funcions, sinó que exigeix la consideració i valoració de fets i d'al·legacions que no tenen cabuda en l'examen de constitucionalitat que correspon al Consell. D'una banda, perquè resulta essencial la participació i concreció d'arguments i pretensions per part dels particulars afectats, que no estan legitimats per participar en aquest procediment davant el Consell. I de l'altra, perquè exigeix la prova i la valoració d'elements de fet que estan sotmesos en tot cas a revisió i control per part dels tribunals ordinaris.

A més, els arguments i les raons de les decisions sobre la constitucionalitat o la inconstitucionalitat de la norma i sobre l'eventual existència d'afectacions que generin responsabilitat són molt diferents: en el primer cas, el punt de partida i l'element central és la llibertat de configuració del legislador; en el segon, l'existència d'una relació de confiança legítima concreta i específicament justificada, que pot derivar-se de la llei o, més habitualment, de concretes actuacions administratives, i que s'hagi vist afectada de manera que existeixin perjudicis efectius i rellevants per a un particular concret.

2. Determinat l'objecte del nostre examen, correspon ara aplicar a les normes citades el paràmetre constitucional de la seguretat jurídica tal com s'ha exposat en el fonament jurídic anterior. Com s'ha vist, es tracta d'un paràmetre diversificat i complex, que exigeix considerar, a continuació i de manera successiva, la compatibilitat amb la prohibició de retroactivitat en sentit propi (apt. 3), les limitacions derivades de la retroactivitat en sentit impropï (apt. 4) i, finalment, la possible inconstitucionalitat, per raons alienes a la retroactivitat o vinculades a una interpretació extensiva als seus graus menys intensos, des del punt de vista dels principis de protecció de la confiança legítima i d'interdicció de l'arbitrarietat (apt. 5).

3. 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). Certament, els peticionaris no s'han referit específicament a la prohibició de retro-

activitat continguda en l'article 9.3 CE, però com hem vist abans, els principis de seguretat jurídica i, en concret, de protecció de la confiança legítima, que constitueixen els fonaments de la sol·licitud, sí que inclouen la prohibició de la retroactivitat en sentit propi, que només podrà donar-se si es justifica en un interès públic qualificat.

En el cas que ara examinem, 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 imposables 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, 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. En efecte, com ja s'ha avançat en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen, 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 Vilaseca i Salou. En aquest sentit, tal com es desprèn de la documentació complementària tramesa pel Departament de la Presidència que hem sintetitzat en el fonament jurídic primer 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.

4. Pel que fa a la retroactivitat en sentit impropï que, com vèiem, implica un examen de les normes corresponents a partir d'una sèrie de criteris que cal ponderar, la jurisprudència constitucional ha considerat repetidament que resulta afectada 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 impropïa 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, de 24 de maig, 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 projectem aquestes exigències sobre la configuració i els efectes de la Proposició de Llei examinada, 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 hem de concloure que la norma dictaminada tampoc no introdueix un règim de retroactivitat impropïa 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 constitueixin supòsits de retroactivitat impropïa, 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.

5. De manera coherent amb el que s'acaba d'exposar, els peticionaris han prescindit de consideracions sobre la retroactivitat i han centrat la seva argumentació en l'afectació a expectatives que consideren protegides pel principi de confiança legítima.

En aquest sentit, cal recordar que només molt excepcionalment el Tribunal Constitucional ha considerat rellevant aquest principi per al legislador, al marge d'efectes retroactius, propis o impropis, i que la jurisprudència, especialment la del Tribunal Suprem que els peticionaris citen en la seva sol·licitud, s'ha produït en relació amb actuacions administratives d'aplicació del dret i no quant a normes del legislador, qüestions exposades ja en el fonament anterior d'aquest Dictamen.

Per tant, sotmetre la Proposició de Llei a un contrast amb el principi de protecció de la confiança legítima o amb una interpretació extensiva dels efectes retroactius, que inclogui 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 abans relacionats i que ara passem a examinar en el cas concret objecte del Dictamen.

A) Així, en primer lloc, cal fonamentar específicament els motius que generen una confiança legítima en el manteniment del règim que es pretén derogar, sense que existeixi un dret subjectiu al manteniment del règim normatiu ni tampoc en l'àmbit tributari on el Tribunal ha dit reiteradament que «entre las exigencias de la seguridad jurídica no se incluye derecho alguno a la inalterabilidad del régimen fiscal, ni, en general, a la 'congelación del ordenamiento jurídico existente'» (per totes, STC 149/2023, FJ 5.c).

En el cas que examinem, de la legislació que es deroga no es desprèn cap especial fonament a efectes de justificar una confiança qualificada en la seva pervivència, com podrien ser concrets horitzons temporals o la seva vinculació amb elements específics de la realitat social, el manteniment dels quals justificués l'expectativa de continuïtat del règim. 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.

Enfront d'aquestes consideracions, la sol·licitud es refereix a diverses actuacions administratives que generarien una confiança en el manteniment del règim digna de protecció. Així, assenyaladament, la tramitació dels instruments de planejament, l'aprovació de la corresponent autorització d'activitat, la consideració expressa de la legislació que ara es vol derogar en les bases de les corresponents decisions administratives, les actuacions que els afectats han dut a terme a requeriment de l'Administració per obtenir i mantenir l'autorització o l'estreta relació entre l'aprovació de la llei i la recerca d'inversors per al projecte afectat.

Pel que fa a aquestes alegacions, hem de 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, ja que 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 podem 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 ha de remetre's, si escau, als corresponents requisits i procediments administratius i jurisdiccionals que es considerin aplicables.

B) En segon lloc, cal examinar la rellevància de les expectatives afectades, ja que, només en cas d'especial intensitat de l'afectació, aquesta podrà tenir-se en compte a l'efecte de protecció de la confiança legítima. D'altra banda, descartades la retroactivitat pròpia i impròpia, hem de recuperar la doctrina constitucional i consultiva constant que exigeixen que el principi de seguretat jurídica s'apliqui molt restrictivament a l'hora d'examinar una possible inconstitucionalitat de la llei per vulneració d'aquest principi.

En aquest sentit, cal començar afirmant que només poden considerar-se les expectatives concretes i individuals que presentin algun tipus d'element qualificador. En canvi, 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. Així, més enllà de la prohibició d'irretroactivitat que conté l'article 9.3 CE, «no puede hablarse con carácter absoluto de la irreversibilidad de ninguna previsión legal, ni siquiera del desarrollo legal atribuido a ningún derecho, porque tal tesis implicaría el sacrificio de otros valores constitucionales como el pluralismo político, que permite al legislador, allí donde la Constitución le atribuye el desarrollo de una previsión constitucional, adoptar una u otra opción legislativa atendiendo a diversas prioridades políticas» (STC 140/2018, de 20 de desembre, 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 posi-

cions fonamentals, protegides constitucionalment. En efecte, el canvi de règim fiscal no impedeix l'exercici dels drets que, en principi, es podrien allegar, com ara els de llibertat d'empresa i de propietat, sinó que, com a màxim, incideix en el benefici econòmic esperat. D'aquesta manera, 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'allegar, quantificar i demostrar en un procediment de reclamació de responsabilitat i, per tant, no incideixen en la constitucionalitat de la Proposició de Llei, tal com ja hem avançat en el fonament jurídic anterior.

C) En tercer lloc, resulta necessari que es concretin les actuacions dels afectats derivades de la confiança generada i que comporten un perjudici efectiu (STC 98/2018, de 6 de setembre, 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 181/2016, FJ 5, i 51/2018, FJ 5.a).

En aquest cas, dels antecedents recollits al fonament jurídic primer a partir de les alegacions dels diputats peticionaris i de la informació del Govern es desprèn que les resolucions ECO/1982/2015 (base 11.1) i VEH/985/2018 (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.

Com s'afirmava abans, aquestes exigències de concreció i entitat del perjudici neixen i s'adeqüen a la protecció de la confiança en l'àmbit administratiu, d'aplicació del dret, atès que pressuposen un procediment participat per als afectats i que es puguin valorar l'afectació concreta. Ambdós elements són absents del procediment legislatiu i de les actuacions del Consell de Garanties Estatutàries i, per tant, hem de remetre la seva possible valoració i conseqüències al moment d'aplicació de la norma, sense que puguin tenir efectes en el present examen de la seva constitucionalitat.

En conseqüència, de la consideració de les actuacions esmentades no es pot desprendre una limitació de la facultat decisòria del legislador, sens perjudici que aquestes 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 (dues proposicions de Llei presentades l'any 2015 –BOPC núm. 476, 19 de gener de 2015 i núm. 19, 11 de desembre de 2015– i preguntes parlamentàries adreçades al Govern l'any 2016 –BOPC núm. 105, de 15 d'abril de 2016–), així com altres mencions en el debat parlamentari i polític.

Aquesta previsibilitat és encara més clara si es considera que, com hem assenyalat al fonament jurídic primer, pot argumentarse que el règim especial ja va ser objecte de derogació pel Decret legislatiu 1/2024, abans esmentat, i, sobretot, que el caràcter singular de la regulació comporta que no pugui sostenir-se que el titular de l'activitat no hagi estat conscient de la possibilitat d'un canvi del règim fiscal, aplicant el citat paràmetre exigible a un operador econòmic prudent i amb especials capacitats d'actuació i seguiment de la informació rellevant (19/2016, FJ 4; STC 29/2016, FJ 4). Amb més raó, en el cas de la reforma del tipus impositiu d'estades en establiments turístics, en què la norma capçalera ja preveu ordinàriament la seva possible modificació per llei de pressupostos de la Generalitat (STC 197/1992, FJ 6) i que igualment va ser objecte de derogació per la Llei 5/2017, com s'ha exposat en el fonament jurídic primer.

E) 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, que van des de les especials exigències restrictives que es projecten sobre l'àmbit del joc a l'eliminació d'un règim singular restablint l'aplicació del marc jurídic general, la concreció de propostes polítiques referides a les formes d'impulsar el desenvolupament econòmic dels territoris afectats o la superació de tractaments diferenciats. Totes aquestes finalitats, tal com s'ha exposat en el fonament jurídic anterior, han estat considerades suficients pel Tribunal Constitucional en casos precedents, de manera que resulta necessari concloure l'existència i la procedència d'un interès públic justificatiu.

En tot cas, cal assenyalar que la concreta configuració de la Proposició de llei que resulta de l'Acord d'integració de la Mesa de 10 de desembre de 2024 comporta que s'hagi obviat la referència a algunes d'aquestes motivacions que constaven en l'exposició de motius de la Proposició de llei presentada pel Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, de manera que es podria considerar la seva incorporació al text que, eventualment, s'aprovi com a llei.

F) En especial, respecte de la motivació de la reforma, cal descartar que existeixi en aquest cas un supòsit d'arbitrarietat, al que sembla apuntar l'argumentació de la sol·licitud, en base a una voluntat del legislador d'acord amb consideracions merament ideològiques. En primer lloc, 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. Així, «no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales» (STC 237/2012, FJ 9, fent citació de la STC 13/2007, de 18 de gener, FJ 4).

I en segon lloc, 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, de 10 de maig, 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.

6. Com a resultat de l'examen d'aquests 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.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem la següent

Conclusió

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.

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

A l'efecte del seu lliurament, se signa la versió digital d'aquest Dictamen.

Barcelona, 27 de desembre de 2024

La consellera secretària, Margarida Gil Domènech

Vist i plau

El president, Joan Vintró Castells
