



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 13/2014, de 15 de maig, sobre el Projecte de Llei 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

Conclusions del Dictamen:

Primera. L'article 2 del Projecte de Llei de modificació de la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, en la part que afegeix un apartat 1 a la nova disposició addicional segona de la Llei 2/1989, hauria de determinar amb més precisió l'abast de la deslegalització que preveu (en els termes que s'expressen en el fonament jurídic tercer) amb la finalitat de garantir millor el principi de seguretat jurídica previst a l'article 9.3 CE.
Adoptada per majoria.

L'article 2 del Projecte de Llei afegeix una nova disposició addicional segona a la Llei 2/1989, que regula el pla director urbanístic (en endavant, PDU) per a l'àmbit del centre recreatiu turístic (en endavant, CRT) de Vila-seca i Salou. Aquest PDU, que pot reordenar l'àmbit del CRT i establir els paràmetres corresponents per als diferents usos, inclosos els de jocs i apostes, no estarà subjecte als paràmetres urbanístics que estableixen l'esmentada Llei i els reglaments que la desenvolupen. Aquesta tècnica «supone la reducció del rang normatiu de una matèria regulada per norma legal en el moment en que se dicta la [norma] deslegalitzadora de tal manera que a partir de ésta y en su virtud pueda ser regulada por normas reglamentarias» (STC 11/2002, de 17 de gener, FJ 7, i 29/1986, de 20 de febrer, FJ 2.c).

No es produeix una vulneració de la reserva de Llei referida al dret a la propietat del sòl, ja que no es regula el seu contingut essencial ni, per tant, el feix de facultats i deures que conformen l'estatut d'aquest dret. Ans al contrari, l'ordenació urbanística és una activitat que té naturalesa típicament reglamentària. No obstant això, la tècnica legislativa emprada pot resultar artificiosa, confusa i contrària a la seguretat jurídica (art. 9.3 CE), en la mesura que, d'una banda, es modifica la Llei per incloure l'ús del joc en el CRT de Vila-seca i Salou, però es mantenen els altres paràmetres actualment vigents. I, tanmateix, de l'altra, seguidament, es declara la no-subjecció del PDU d'aquest CRT als esmentats paràmetres, sense concretar-los. Conseqüentment, aquesta operació de deslegalització, atès el seu caràcter singular, hauria d'estar subjecta a certs límits. D'una banda, no ha d'afectar una matèria completa, sinó preceptes determinats; i, de l'altra, ha de ser adequada i proporcionada a l'objecte i a la finalitat que persegueix el Projecte de Llei («facilitar la implantació de noves activitats relacionades amb el turisme de negocis, congressos, convencions, comerç i activitats de joc i apostes»), sense anar més enllà del que sigui necessari per a la seva consecució.

Cal, doncs, en nom del principi constitucional de seguretat jurídica, que el legislador aclareixi quin és l'abast de la deslegalització que preveu l'apartat 1 de la disposició addicional segona que l'article 2 del Projecte introdueix en la Llei 2/1989 i que determini amb precisió quins són els preceptes que es deslegalitzen.

Segona. L'article 7.3 del Projecte de Llei hauria de ser regulat de manera més precisa (en els termes que s'expressen en el fonament jurídic tercer) per tal de complir amb més efectivitat el mandat constitucional i estatutari de protecció dels menors, previst als articles 39.4 CE i 17 i 40.3 EAC.
Adoptada per unanimitat.

Els apartats 1 i 2 de l'article 7 preveuen que, sens perjudici de les disposicions aplicables amb caràcter general, les àrees destinades al joc en els CRT poden ser visibles des d'altres zones del CRT i que en aquestes àrees es poden utilitzar màquines o jocs amb sons que eventualment es puguin sentir des de les altres zones del CRT.

No es pot considerar que la visió de les àrees destinades al joc o l'audició de les màquines i jocs amb sons comportin necessàriament danys a la seguretat o la salut de les persones, ni que provoquin perjudicis econòmics de manera abusiva, negligent o fraudulenta. Per tant, els dos primers apartats de l'article 7 del Projecte no vulneren la protecció constitucional i estatutària dels consumidors (art. 51.1 CE i 28 i 49 EAC).

Pel que fa a la protecció dels menors prevista als articles 39.4 CE (que constitucionalitza la Convenció sobre els drets de l'infant de 1989, que imposa l'interès superior del menor com a consideració primordial a què han d'atendre tots els poders de l'Estat) i 17 i 40.3 EAC, cal tenir en compte que l'apartat tercer del mateix article 7 imposa que «[a]mb relació al que estableixen els apartats 1 i 2 s'ha de tenir sempre en consideració la protecció dels menors». En conseqüència, interpretant sistemàticament el conjunt del Projecte i d'acord amb el principi de conservació de les normes segons el qual no és procedent declarar la inconstitucionalitat (o l'antiestatutarietat) dels preceptes legals que puguin ser interpretats de conformitat amb la Constitució (o l'Estatut d'autonomia) sense «ignorar o desfigurar el sentido de enunciados legales meridianos» (STC 22/1985, de 15 de febrer, FJ 5), els dos primers apartats de l'article 7 no provoquen la vulneració al·legada.

Ara bé, aquest tercer apartat de l'article 7 del Projecte hauria d'estar redactat de manera que precisés les mesures necessàries per protegir els menors. En aquest sentit, i a títol indicatiu, podria explicitar-se que els possibles efectes visuals o sonors dels apartats primer i segon en cap cas podran constituir reclams publicitaris o incentivadors del joc.

Tercera. La resta de preceptes examinats del Projecte de Llei no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

El Projecte de Llei no reuneix les condicions exigides per la jurisprudència constitucional per ser considerat una *llei singular* en la seva totalitat. No és una llei de destinatari únic, ja que no té com a àmbit d'aplicació un o diversos subjectes o entitats determinats. Així, la part de la regulació que incideix, entre d'altres, en aspectes urbanístics del planejament relatiu al CRT de Vila-seca i Salou, com ara els usos i les activitats permeses en aquesta instal·lació, té com a destinataris les entitats públiques i els subjectes privats afectats per aquest planejament, malgrat que aquest tingui un àmbit territorial determinat. Encara resulta més clara aquesta afirmació traslladada a altres previsions del Projecte de Llei, com ara les que es refereixen a tots els casinos dels centres recreatius, que tindran com a destinataris els futurs titulars de les autoritzacions per a les activitats de joc d'aquest centre, encara per determinar.

Tampoc no es pot concloure que es tracti d'una llei autoaplicativa, en el sentit donat per la doctrina constitucional. I això, perquè té un contingut eminentment normatiu, que no s'esgota en la seva aplicació.

Finalment, el Projecte no és un cas de *llei singular* dictada en atenció a un supòsit de fet concret que obeeixi a una situació singular o excepcional que, «por su extraordinaria trascendencia y complejidad», no es pot solucionar «por los instrumentos normales de que dispone la Administración constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios» (STC 166/1986, de 19 de desembre, FJ 11), amb el consegüent efecte limitador sobre la tutela judicial dels drets i interessos legítims afectats. Ans

al contrari, l'ordenació que estableix no pot tenir la naturalesa pròpia d'una activitat reglamentària i/o executiva.

Quant a l'article 2 del Projecte de llei, hem de dir que, *prima facie*, regula aspectes propis d'una norma reglamentària, com ara la modificació dels usos urbanístics del CRT de Vila-seca i Salou, la determinació de la superfície màxima de l'esmentat CRT que es pot dedicar a aquests usos i el contingut dels instruments de planejament urbanístic que s'hi projecten sobre l'àmbit territorial que comprèn. Per tant, es tracta d'un supòsit de *lleï singular* que obeeix a la singularitat o excepcional rellevància de l'actuació, determinant de la utilització de la llei (STC 203/2013, de 5 de desembre, FJ 3).

Com que les normes singulars no són per si mateixes inconstitucionals, però s'han de sotmetre a un seguit de límits constitucionals, passem a examinar si l'article 2 del Projecte respecta aquests límits.

D'entrada, pel seu contingut i naturalesa, l'article 2 no té com a objecte la regulació de drets i llibertats, vetada a aquest tipus de llei.

Des de la perspectiva del dret a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), l'article 2 conté una norma d'ordenació urbanística susceptible de ser aplicada mentre continuï vigent i que necessita posteriors normes reglamentàries (entre d'altres, el planejament municipal i el pla director urbanístic) i actes administratius d'aplicació que permetin dur a terme l'execució jurídica i física del seu procediment d'urbanització i edificació. D'acord amb això, si bé pot afectar drets i interessos legítims, no sacrifica el control de la legalitat ordinària que hagués pogut correspondre a la jurisdicció contenciosa administrativa i, consegüentment, no vulnera aquest dret constitucional.

Quant al principi d'igualtat (art. 14 CE), l'article 2 compleix els criteris de raonabilitat i proporcionalitat. La idoneïtat de la llei singular requereix l'existència d'un supòsit de fet excepcional, que no es pot resoldre aplicant els instruments ordinaris de l'Administració, de manera que hi hagi raons objectives per recórrer a la llei. En aquest sentit, aquest article 2 afecta una matèria que, tot i reservar-se habitualment a l'àmbit reglamentari i de la planificació urbanística, actualment es troba regulada en la Llei 2/1989. Per aquesta raó, els canvis que es pretenen efectuar en l'àmbit territorial del CRT de Vila-seca i Salou s'han de recollir en una norma amb el mateix rang legal. Per tant, el fet que la solució no es pugui arbitrar en aquest cas mitjançant els mecanismes ordinaris de què disposa l'Administració, justifica la necessitat, doncs, de recórrer a l'instrument normatiu de la llei.

Amb relació a la singularitat del règim que s'hi preveu, per tal que esdevingui inconstitucional no és suficient l'existència d'un mer tracte diferenciat per al CRT de Vila-seca i Salou sinó que cal que aquesta disparitat per part del legislador sigui arbitrària o injustificada, com a conseqüència de no respondre a una finalitat constitucionalment legítima i raonable. El legislador exposa raons objectives per establir aquest règim, com són l'impuls de l'oferta turística a Catalunya en l'àmbit del CRT de Vila-seca i Salou i l'afavoriment de nous projectes d'inversió que s'adaptin a la demanda del mercat turístic, que inclouen la incorporació dels usos de joc i apostes en aquest CRT; finalitats que es poden considerar legítimes i que s'insereixen en el si de les polítiques de planificació econòmica, turisme i joc de la Generalitat. D'altra banda, cal tenir present que l'àmbit territorial afectat presenta particularitats pròpies, en la mesura que ja té instal·lat un parc d'atraccions temàtic (Port Aventura) i que s'ha d'adaptar aquesta circumstància als nous projectes urbanístics.

La proporcionalitat requereix coherència entre el règim jurídic diferenciat que introdueix la llei singular i les mesures que s'articulen i llurs conseqüències, que han de ser indispensables i idònies per assolir les finalitats perseguides. D'aquesta manera, la diferència que consisteix en la introducció de l'ús del joc i apostes en el CRT de Vila-seca i Salou és necessària per poder dur a terme aquesta activitat en el dit CRT i és una decisió legítima a l'empara de les

competències de la Generalitat en la matèria. Així mateix, el fet que l'ús del joc i apostes només es prevegi en el CRT de Vila-seca i Salou també respon a una política de planificació sobre el joc, i tindria l'explicació racional en què aquesta activitat és susceptible de control, limitació i intervenció administrativa, per les seves característiques intrínseques. A més, el CRT actualment existent compta amb unes evidents particularitats, tant pel que fa a les característiques de la seva oferta com pel volum de la seva activitat econòmica. Aquesta naturalesa tan específica, capaç d'irradiar la seva influència i impuls més enllà dels límits locals del seu enclavament, el converteixen en un projecte estratègic a escala del conjunt de Catalunya. Ultra això, fins al moment no s'ha instal·lat cap més centre d'aquestes característiques a la comunitat autònoma catalana ni, de moment, es preveu que s'hi instal·li (disp. ad. segona del Projecte de Llei).

Pel que fa a l'altra diferència, relativa a la possibilitat que el PDU estableixi un règim urbanístic amb singularitats pròpies per al CRT de Vila-seca i Salou, no es pot apreciar desproporció sense conèixer quin serà el contingut d'aquest futur pla que, en tot cas, està sotmès al control de la jurisdicció contenciosa administrativa. I, d'entrada, la singularitat d'aquest àmbit territorial i la complexitat que pot presentar, pel fet de reunir nombroses i diverses activitats, totes elles diferents, i afectar diverses entitats públiques i subjectes particulars, pot requerir l'establiment d'un règim urbanístic amb especificitats pròpies.

En conclusió, les normes singulars que conté l'article 2 del Projecte de Llei dictaminat no vulnereu la Constitució en la mesura que esdevenen una regulació que, alhora que resulta idònia per a la implantació d'una política pròpia de la Generalitat, tampoc no vulnera el principi d'igualtat constitucional atès que no és arbitrària en la diferenciació del règim jurídic que introdueix ni desproporcionada en les seves conseqüències.

Els apartats 1 i 2 de la nova disposició addicional segona, que l'article 2 del Projecte afegeix a la Llei 2/1989, no vulnereu el principi d'autonomia local. La mateixa disposició addicional segona, en el seu apartat 4, preveu expressament la participació dels municipis en l'aprovació inicial i final del PDU, a través del Consorci del CRT de Vila-seca i Salou. Igualment, l'article 83 TRLU exigeix la consulta als ajuntaments afectats, abans de la seva aprovació inicial i respecte als objectius i els propòsits generals de la iniciativa. I a l'últim, pel que fa a aquesta mateixa qüestió, el Tribunal Constitucional ha reconegut que es respecta l'autonomia local quan es permet la intervenció del municipi en el procediment administratiu previ d'elaboració de la norma reglamentària, permetent-li expressar la seva voluntat i criteri, en relació amb les competències que li corresponen (STC 37/2014, d'11 de març, FJ 6).

L'apartat 5 de la disposició addicional segona que l'article 2 del Projecte afegeix a la Llei 2/1989 prohibeix instal·lar, fora de l'àrea del parc temàtic d'atraccions del CRT de Vila-seca i Salou, altres parcs temàtics d'atraccions, atraccions recreatives mecàniques, parcs aquàtics, així com serveis complementaris propis dels parcs temàtics d'atraccions equivalents als existents en el moment d'entrada en vigor de la nova llei. D'acord amb una interpretació sistemàtica del Projecte, la limitació no es dirigeix a tot el territori de Catalunya sinó a la part del CRT que no està ocupada pel parc temàtic de Port Aventura. En aquesta línia, l'avantprojecte inicial de la norma indicava de manera més explícita en el seu redactat que la prohibició es limitava a «la resta de l'àmbit del Centre», confirmant la interpretació indicada anteriorment. En tot cas, la decisió sobre els usos que hagi de tenir el territori comprès dins del CRT correspon a la Generalitat en virtut de la competència exclusiva de planificació territorial en matèria de turisme. Es tracta, doncs, d'una decisió que obeeix a raons d'oportunitat del legislador i que forma part de les polítiques públiques.

L'article 3 preveu, com a impediments per ser titulars d'autoritzacions per desenvolupar els jocs i apostes, entre d'altres, haver rebut, en els últims dos anys, sancions fermes per tres infraccions greus o molt greus previstes en la normativa del joc estatal o catalana, o bé per tres infraccions greus previstes en la normativa tributària del joc, o també haver rebut una sanció ferma per infraccions en matèria de blanqueig de capitals i finançament del terrorisme.

La diferent valoració del nombre d'infraccions segons la matèria i el fet que persones amb infraccions de joc puguin accedir a una llicència es mou dins del marge d'apreciació del legislador, i no suposa arbitrarietat o la vulneració dels preceptes constitucionals protectors de la igualtat.

L'article 11 del Projecte de Llei regula la intermediació en el crèdit, la qual es pot incloure en la intermediació en el joc. Des d'una perspectiva competencial, els títols que *prima facie* podrien incidir en la qüestió regulada per aquest precepte serien, d'una banda, els dels articles 149.1.11 CE, sobre bases de l'ordenació del crèdit, i 126 EAC, relatiu a les entitats de crèdit, i, de l'altra, el de l'article 141.1 EAC, sobre joc i apostes.

Aquesta activitat d'intermediació no es refereix a l'activitat d'intermediació en els contractes de crèdit (art. 19 i seg. de la Llei 2/2009, de 31 de març, per la qual es regula la contractació amb els consumidors de préstecs o crèdits hipotecaris i de serveis d'intermediació per a la celebració de contractes de préstec o crèdit), la regulació bàsica de la qual correspon a l'Estat, perquè constitueix un instrument al servei de la política creditícia.

El precepte es podria referir al denominat «joc a crèdit», que permetria al jugador l'obtenció d'un préstec en l'indret mateix on es practica el joc amb la immediatesa suficient per estimular l'inici o la continuació d'aquesta activitat. Però també admet una altra possible interpretació, d'acord amb el que disposa el preàmbul del Projecte de Llei (sisè paràgraf), que justifica la regulació de la intermediació en el joc com a mitjà per garantir seguretat i simplicitat en la transferència de fons en l'àmbit internacional. En aquest sentit, la intermediació de crèdit en el joc podria consistir en el préstec que farien aquelles empreses autoritzades i registrades per dur a terme aquesta activitat, a què es refereix el mateix article 11.1 del Projecte, per tal que el jugador no hagi de gestionar personalment el canvi de divises o el transport dels diners. A aquest tipus d'intermediació (denominada *junket* en els àmbits internacionals del joc), s'hi refereix, precisament i expressa, alguna de les esmenes presentades en el si del procediment parlamentari, dedicades a regular i concretar el règim jurídic de l'esmentada activitat.

En definitiva, per les raons exposades, l'article 11.1 del Projecte de Llei, tot i que no ho concreta suficientment, regula algun tipus d'activitat d'intermediació en el joc i no pas aspectes propis de l'ordenació del crèdit. D'aquesta manera, s'insereix, per tant, en l'àmbit de les competències exclusives de la Generalitat ex article 141 EAC; en concret, sobre els casinos situats en l'àmbit territorial de Catalunya. Conseqüentment, la decisió legislativa sobre admetre o no l'activitat d'intermediació en el joc i la regulació del seu règim jurídic correspon a la Generalitat, que haurà de tenir en compte, com a límit de la seva competència, la legislació per prevenir el blanqueig de diners i la lluita contra el frau fiscal.

Aquesta regulació de la intermediació no vulnera la protecció que la Constitució i l'Estatut atorguen als consumidors, pels mateixos motius que els dos primers apartats de l'article 7.

L'article 17.2 del Projecte fixa el tipus impositiu aplicable als casinos de joc en el 10%, sobre una base imposable constituïda per l'import dels ingressos bruts, d'acord amb un seguit de regles que es detallen a l'apartat 1 del mateix article.

Ara bé, això no suposa una tributació inferior a altres sectors econòmics, ja que el tribut sobre el joc és addicional a la resta dels que, com qualsevol altra empresa, satisfan les empreses que s'hi dediquen. I tampoc és un problema la tributació diferent de jocs diversos, perquè la discriminació solament es produeix quan són iguals les posicions que es comparen, la qual cosa no té lloc en jocs diversos, amb diferents costos i beneficis. Per tant, el principi d'igualtat contingut en l'article 31.1 CE no resulta vulnerat per aquesta disposició.

Per la seva banda, la progressivitat, que també ve imposada pel mateix precepte constitucional, i que exigeix que les persones que tenen més tributin en proporció superior a les que tenen

menys, és una qualitat exigible, no a cada tribut concret, sinó al sistema fiscal en general (STC 19/2012, de 15 de febrer, FJ 4, amb citació d'altres d'anteriors) i el legislador el pot introduir en el tribut que consideri més convenient.

L'article 19 del Projecte modifica el Reglament de casinos de joc i fixa el màxim per societat en sis autoritzacions, mentre que fins ara eren tres. Aquesta també és una decisió que obeeix a raons d'oportunitat del legislador, emparades en les competències de la Generalitat sobre la planificació del joc, i el concurs o concursos que es facin determinaran quines entitats resulten adjudicatàries i el nombre de llicències que rebrà cadascuna. En definitiva, no es produeix cap arbitrarietat o discriminació que vulneri els articles 9.3 i 14 CE.

Ara bé, aquesta reforma del Reglament de casinos de joc per part de l'article 19 del Projecte és una tècnica legislativa inusual i que planteja problemes de seguretat jurídica. La via adequada per fer-ho, si es pretén que aquell contingut normatiu tingui valor de llei, és incloure el contingut desitjat en la llei aprovada, la qual derogarà qualsevol precepte reglamentari que s'hi oposi; circumstància que es pot precisar, per evitar dubtes interpretatius i facilitar als operadors jurídics la seva tasca, amb una clàusula derogatòria expressa específica per la qual es declari que un determinat precepte reglamentari queda abrogat a l'entrada en vigor de la llei. En canvi, la modificació d'un reglament per una llei, com és el cas del precepte examinat, encara que produeixi una reserva formal de llei, no facilita el coneixement del rang normatiu del precepte resultant per part de l'operador jurídic i, per tant, és una tècnica que s'hauria d'evitar.

Vot particular al dictamen:

S'ha formulat un vot particular al Dictamen, que expressa el seu dissentiment respecte de la conclusió primera del Dictamen i interpreta que l'apartat 1 que l'article 2 del Projecte afegeix a la disposició addicional segona de la Llei 2/1989 s'hauria d'haver declarat inconstitucional per vulnerar la igualtat en la llei de l'article 14 CE. Es coincideix amb la majoria en què el Projecte en la seva integritat no és una llei singular, però es discrepa respecte de la no-vulneració del principi constitucional d'igualtat per part de les normes singulars que conté el Projecte.

Concretament, l'apartat 1 esmentat conté una notòria ampliació de la potestat reglamentària en matèria urbanística, i el vot comparteix els advertiments que la majoria fa sobre el respecte de la relació entre llei i reglament per part d'aquest precepte. Però el tractament específic urbanístic per al CRT de Vila-seca i Salou introdueix factors de discriminació normativa que excedeixen el legítim àmbit de discrecionalitat que li correspon exercir al legislador democràtic. Aquest tractament diferenciat no troba justificació suficient en uns arguments d'ordre econòmic que únicament tindran com a destinatari i eventual beneficiari el CRT de Vila-seca i Salou, de manera que un ampli sector de la població de Catalunya en restarà exclosa.

Barcelona, 16 de maig de 2014