



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 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**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, 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 (BOPC núm. 296, de 4 d'abril de 2014).

ANTECEDENTS

1. El dia 15 d'abril de 2014 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 3981) un escrit de la vicepresidenta primera del Parlament de Catalunya, en funcions de presidenta, en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament, del dia 15 d'abril, en el 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, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el 10 d'abril de 2014 per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari Mixt i del Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa, en relació amb l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del 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.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 16 d'abril de 2014, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Eliseo Aja.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de l'article 25, apartats 4 i 5, de la seva Llei reguladora, va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 25 d'abril de 2014 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3992) un escrit de documentació complementària tramès per la vicepresidenta de la Generalitat de Catalunya, amb un informe, de data 22 d'abril de 2014, elaborat per la secretària d'Hisenda del Departament d'Economia i Coneixement.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 15 de maig de 2014.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. En aquest Dictamen hem de donar resposta a una sol·licitud 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 (en endavant, Projecte), tal com ha quedat configurat pel Dictamen que la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost del Parlament de Catalunya ha aprovat en data 2 d'abril de 2014.

En aquest primer fonament jurídic, descriurem breument el contingut del Projecte i el seu context normatiu, exposarem els preceptes especialment sol·licitats i els arguments generals dels diputats que han presentat la petició, i finalment indicarem l'estructura que tindrà el Dictamen.

2. El Projecte que hem d'examinar consta de dinou articles repartits en quatre capítols, i en la seva part final conté cinc disposicions addicionals, una

disposició derogatòria i una disposició final. La seva finalitat general s'expressa en el preàmbul: «A l'efecte d'impulsar l'oferta turística a Catalunya i, en l'àmbit del centre recreatiu turístic de Vila-seca i Salou, afavorir nous projectes d'inversió que s'adaptin a les noves demandes del mercat turístic, actualment resulta necessari introduir les modificacions pertinents per a ampliar les activitats permeses en el dit centre».

Aquesta finalitat general determina el contingut del Projecte, tal com s'afirma just després: «Aquestes modificacions es concreten, fonamentalment, en el fet de facilitar la implantació de noves activitats relacionades amb el turisme de negocis, congressos, convencions, comerç i activitats de joc i apostes, la qual cosa requereix l'adaptació de la normativa reguladora d'aquestes activitats i llur tributació, i les adaptacions i disposicions urbanístiques i de comerç pertinents».

El capítol I («Ampliació d'activitats del centre recreatiu turístic de Vila-seca i Salou») el formen els dos primers articles del Projecte. El primer defineix l'objecte de la Llei, mentre que el segon modifica la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics (en endavant, LCRT), afegint-hi dues disposicions addicionals. En aquestes s'admeten les activitats de jocs i apostes en el centre recreatiu turístic (en endavant, CRT) de Vila-seca i Salou, es fan previsions urbanístiques sobre aquest CRT i es prohibeix que fora de l'àrea del seu parc temàtic d'atraccions (l'actual Port Aventura) es facin instal·lacions equivalents.

El capítol II («Disposicions generals en matèria de joc i apostes aplicables a casinos autoritzats en els centres recreatius turístics») conté dues seccions. La primera, intitulada «Regles de procediment», té tres articles, que regulen, respectivament, els titulars d'autoritzacions per a les activitats de joc en els CRT, el procediment per atorgar les llicències i les obligacions d'aquests titulars. La segona, que porta el mateix títol del capítol, amb l'omissió del

mot «generals», està integrada pels articles 6 a 9, regula l'accés a les àrees destinades al joc dels CRT, i estableix la possibilitat de visió d'aquestes àrees i d'audició de les seves màquines o jocs des de la resta de zones del CRT, l'obligació d'informació als usuaris sobre les normes i les condicions dels jocs, l'obligació de comptar amb un sistema de seguretat que proporcioni als usuaris la transparència i la certesa en el joc i un control efectiu per part de la Generalitat, i imports específics per a les multes imposades en aplicació de l'article 6 de la Llei 1/1991, de 27 de febrer, reguladora del règim sancionador en matèria de joc, quan les infraccions facin referència als casinos autoritzats en CRT.

El capítol III («Disposicions en matèria de joc i apostes aplicables a tots els casinos») regula, en els articles 10 a 14, la intermediació en les activitats de joc (incloent-hi les de crèdit), el règim jurídic dels participants i els usuaris, les reclamacions i la destinació dels premis il·lícits.

El capítol IV («Modificació de diverses lleis»), que comprèn els articles 15 a 19, reforma la Llei 1/1991, de 27 de febrer, reguladora del règim sancionador en matèria de joc (per configurar com a causa de revocació de l'autorització per al desenvolupament de jocs i apostes en CRT els supòsits d'incompatibilitats que s'estableixen en l'article 3 d'aquest Projecte); la Llei 25/1998, de 31 de desembre, de mesures administratives, fiscals i d'adaptació a l'euro (per canviar les regles de determinació de la base imposable de la tributació sobre el joc realitzat als casinos, i fixar un tipus impositiu únic del 10% sobre aquesta base imposable); la Llei 15/1984, de 20 de març, del joc (per garantir que la modificació esmentada del tipus impositiu aplicable als casinos no provocarà una disminució dels recursos tributaris de la Generalitat); 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 (perquè la tarifa de l'impost sobre les estades en establiments turístics sigui, en el cas dels establiments situats a les àrees on

s'admeten activitats de joc i apostes d'un CRT, la mateixa que la dels establiments de la ciutat de Barcelona, i, finalment, el Reglament de casinos de joc, aprovat pel Decret 204/2001, de 24 de juliol (per passar de tres a sis el límit d'autoritzacions per a la instal·lació de casinos a Catalunya que pot tenir una societat).

Les disposicions addicionals primera i segona estableixen, respectivament, que el Govern ha d'impulsar un o més concursos públics per atorgar fins a un màxim de sis llicències per a casinos en el CRT de Vila-seca i Salou, i que no es poden ampliar ni concedir altres llicències de casinos fora d'aquest CRT. La disposició addicional tercera preveu que tots els casinos de Catalunya, un cop s'iniciïn les activitats de joc en el primer casino del CRT de Vila-seca i Salou, hauran de fer aportacions, de manera proporcional al volum de la seva activitat, que es destinaran, entre altres finalitats, a la lluita contra les patologies associades al joc. La disposició addicional quarta fa referència als usos comercials dins el CRT de Vila-seca i Salou, que determinarà el planejament urbanístic, d'acord amb la LCRT i el seu desplegament reglamentari, sense subjecció als criteris de localització de la legislació d'equipaments comercials. La disposició addicional cinquena identifica com a zona turística durant tot l'any, a l'efecte de la legislació d'horaris comercials, el CRT de Vila-seca i Salou. La disposició derogatòria abroga específicament l'article 5.2, de contingut urbanístic, del Decret 152/1989, de 23 de juny, pel qual s'aprova la instal·lació d'un centre recreatiu turístic a Vila-seca i Salou. I, en últim lloc, la disposició final endarrereix, fins a l'inici de les activitats de joc en el primer casino d'aquest CRT, l'entrada en vigor dels articles 11 (referent a la intermediació en el joc) i 17.2 (que redueix al 10% el tipus impositiu dels casinos).

3. El context normatiu d'aquest Projecte està constituït, fonamentalment, per la legislació referent als CRT i al joc als casinos. Pel que fa als CRT, en exercici de les competències exclusives de la Generalitat en matèria

d'ordenació del territori i turisme (actualment recollides als art. 149 i 171 EAC), es van aprovar la LCRT i els decrets dictats amb ocasió del concurs que va donar lloc a la creació de Port Aventura: especialment, el Decret 26/1989, de 24 de febrer, pel qual es convoca concurs públic per a la instal·lació d'un Centre Recreatiu Turístic, i el Decret 152/1989, de 23 de juny, pel qual s'aprova la instal·lació d'un centre recreatiu turístic a Vila-seca i Salou (que va resoldre l'esmentat concurs).

Així mateix, en exercici de la seva competència exclusiva en matèria de joc i apostes (ara continguda a l'art. 141 EAC), la Generalitat va promulgar dues lleis sobre el joc —la Llei 15/1984, de 20 de març, del joc, i la Llei 1/1991, de 27 de febrer, reguladora del règim sancionador en matèria de joc—, i una sèrie de disposicions reglamentàries referents als casinos: el Decret 386/2000, de 5 de desembre, pel qual s'aprova el catàleg de jocs que es poden practicar exclusivament als casinos de joc; el Decret 204/2001, de 24 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de casinos de joc; el Decret 240/2004, de 30 de març, d'aprovació del catàleg de jocs i apostes autoritzats a Catalunya i dels criteris aplicables a la seva planificació (l'art. 8 del qual limita a quatre el nombre de casinos autoritzats per a tot el territori de Catalunya), i el Decret 24/2005, de 22 de febrer, pel qual es regulen determinades prohibicions d'accés a establiments de joc i el Registre de persones que tenen prohibit l'accés a salons de joc, casinos i sales de bingo.

4. La petició de dictamen fa, en primer lloc, una «[i]mpugnació general de la procedència, necessitat i ajustament a l'ordenament constitucional i estatutari de la mateixa formulació d'aquest projecte de llei», que infringiria la igualtat proclamada en els articles 9.2 i 14 CE i la subjecció de l'Administració pública als interessos generals (art. 103.1 CE), en tractar-se d'una «norma creada ad hoc per beneficiar un subjecte particular únic» i, per tant, d'«un supòsit de llei singular que viola el principi (dret fonamental) d'igualtat», motiu pel qual la sol·licitud fa referència als requisits que, segons

la jurisprudència del Tribunal Constitucional, han de complir les lleis singulars per no ser inconstitucionals.

A part d'aquesta al·legació general, la sol·licitud demana que el Consell examini «d'una manera especial» una sèrie de preceptes concrets:

– De l'article 2 del Projecte (que afegeix a la LCRT dues disposicions addicionals, referides al CRT de Vila-seca i Salou), la lletra *b* de la disposició addicional primera i els apartats 1, 2 i 5 de la disposició addicional segona, que contenen diverses previsions urbanístiques i prohibeixen la instal·lació d'atraccions similars a les de Port Aventura fora d'aquest parc. La sol·licitud planteja que aquests preceptes del Projecte podrien vulnerar diversos articles de la Constitució: el 14 (perquè l'exempció de «subjecció a les normes legals urbanístiques d'aplicació general» de què gaudiria el futur pla director urbanístic —en endavant, PDU— del CRT de Vila-seca i Salou, com també la prohibició d'establiment d'altres parcs temàtics d'atraccions, infringirien el principi d'igualtat), el 47 (per no preveure la participació de la comunitat en les plusvàlues generades per l'increment d'edificabilitat que produiria el Projecte), el 137 i el 140 (perquè la previsió de redacció d'un PDU, sense intervenció dels municipis, així com la delimitació en el Projecte del volum de superfície urbanitzable, vulnerarien l'autonomia municipal), i el 139.1 (igualtat de drets a tot el territori de l'Estat). I també diversos preceptes de l'Estatut: els articles 84.1 (autonomia municipal), 84.2 (competències d'ordenació del territori i urbanístiques dels governs locals) i 149.5.b (necessitat de respecte, per part de la Generalitat quan exerceixi la seva competència per regular el règim jurídic de la propietat del sòl, de les condicions bàsiques establertes per l'Estat per garantir la igualtat de l'exercici del dret a la propietat).

– Les lletres *c*, *e* i *g* de l'apartat 2 de l'article 3, que impedeixen ser titulars d'autoritzacions per al desenvolupament de jocs i apostes en un CRT a

aquells que han rebut determinades sancions. La sol·licitud estima que amb aquestes previsions es podrien infringir la prohibició de l'arbitrarietat dels poders públics (art. 9.3 CE) i diversos preceptes constitucionals protectors de la igualtat (art. 14, 139.1 i 149.1.1 CE), perquè en els casos d'infraccions en matèria de joc (o de fiscalitat sobre el joc) fan falta tres sancions per impedir la titularitat de les autoritzacions de joc en els CRT, mentre que en el cas del blanqueig de capitals o finançament del terrorisme n'hi ha prou amb una. Aquesta regulació es considera contradictòria i, pel que fa a les infraccions en matèria de joc o de la seva fiscalitat, excessivament laxa.

- Els dos primers paràgrafs de l'article 7, que permeten que les àrees destinades al joc siguin visibles des d'altres zones del CRT i continguin màquines o jocs amb sons que eventualment es puguin sentir des d'aquestes altres zones. La sol·licitud interroga sobre si els esmentats paràgrafs topen amb la protecció dels menors (art. 39 CE) i dels consumidors (art. 51 CE i 28 EAC), pel seu caràcter instigador del joc, especialment en el cas dels infants que es trobin en el parc d'atraccions situat al costat de les àrees de joc i apostes.

- L'article 11.1, que preveu la «intermediació en les activitats de joc, que poden incloure les de crèdit», per part de «persones jurídiques autoritzades per l'òrgan de l'Administració competent que estiguin inscrites en el Registre d'empreses autoritzades». Aquesta norma és qüestionada pel que fa a la seva possible afectació a la protecció dels consumidors (que serien incitats a gastar per damunt de les seves possibilitats econòmiques), als principis de legalitat i d'interdicció de l'arbitrarietat (art. 9.3 CE), a la igualtat (art. 14, 139.1 i 149.1.1 CE) i a la competència bàsica estatal en matèria d'ordenació del crèdit (149.1.11 CE).

- L'article 17.2, que redueix al 10% el tipus impositiu de la tributació sobre el joc realitzat als casinos. En aquest cas, les al·legacions dels diputats es

refereixen a la igualtat i la proporcionalitat en la contribució a les càrregues fiscals (art. 31 CE), a la interdicció de l'arbitrarietat (art. 9.3 CE), a la no-discriminació (art. 14) i a la igualtat de drets en tot el territori de l'Estat (139.1 CE), ja que resultaria una tributació inferior a la d'altres activitats econòmiques.

– I, a l'últim, l'article 19, que prohibeix que una societat pugui tenir a Catalunya més de sis autoritzacions per a la instal·lació de casinos. Aquesta disposició, segons els sol·licitants, podria ser arbitrària i discriminatòria en favor dels promotors del projecte d'instal·lació de casinos al CRT de Vila-seca i Salou, que voldrien construir-hi precisament sis casinos, motiu pel qual se'ns demana que estudiem si respecta la prohibició d'arbitrarietat dels poders públics (art. 9.3 CE) i la igualtat (art. 14, 139.1 i 149.1.1 CE).

5. Un cop exposat el contingut del Projecte i de la petició, assenyalarem l'estructura que adoptarà aquest Dictamen per resoldre els dubtes plantejats. Així, en el fonament jurídic segon examinarem la impugnació que es fa del Projecte en conjunt per tractar-se d'una llei singular i vulnerar el principi d'igualtat i l'interès general, per passar després, en el fonament jurídic tercer, a examinar altres dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat en relació amb diversos preceptes del Projecte.

Segon. El principi de l'interès general i el marc constitucional de la llei singular, així com la seva aplicació al Projecte de llei objecte de dictamen

La sol·licitud de dictamen comença amb un qüestionament general del Projecte de llei perquè considera que no s'ajusta a la Constitució ni a l'Estatut, amb el doble argument que es tracta d'una *lleï singular* i que protegeix interessos particulars i no l'interès general. Tractarem en primer

lloc aquest darrer argument i, a continuació, exposarem el concepte de *lleï singular* i els seus límits constitucionals, per tal d'aplicar-los al Projecte de llei objecte de dictamen.

1. L'escrit dels parlamentaris entén que el Projecte vulnera l'interès general perquè es tracta d'una llei elaborada «a mida d'uns interessos particulars concrets i ben definits». D'acord amb això, insisteix en la crítica a la norma perquè procura beneficis particulars i tractes preferents, i conclou que: «En definitiva, ens trobem davant d'un projecte de llei en què l'interès general queda supeditat al particular».

Sobre l'interès general, hem de recordar que, efectivament, correspon a tots els poders, també al Parlament, procurar-ne la realització, si bé la qüestió és qui el defineix, tenint en compte que el pluralisme democràtic permet opinions diferents sobre el que ha de ser l'interès general. En l'Estat liberal es tractava d'una idea pròxima a la voluntat general (lleï), i així ho recull encara el preàmbul de la Constitució («consolidar un Estat de Dret que assegurí l'imperi de la llei com a expressió de la voluntat popular»), i també servia per donar legitimitat a les institucions, com diu el preàmbul de l'Estatut («Els poders públics estan al servei de l'interès general i dels drets de la ciutadania»). A més, tenia una connexió directa amb el principi d'igualtat.

En l'actual Estat democràtic i social l'interès general tendeix a considerar-se com un equilibri de les diferents posicions socials, decidit democràticament, és a dir, a través dels procediments establerts per la Constitució i l'Estatut, amb respecte als seus principis i regles. D'aquesta manera, les institucions adopten iniciatives econòmiques i socials concretes, destinades a millorar l'equilibri social i territorial (art. 9.2 i 40 CE), sense que això signifiqui en si mateix prioritzar interessos particulars, si no hi ha vulneració dels

procediments i dels principis que cada institució ha de seguir en les seves decisions.

El Parlament és la institució més legitimada per determinar l'interès general, pel seu origen electiu, la seva composició política plural i les seves funcions, i l'opinió que puguin emetre legítimament alguns parlamentaris sobre l'orientació d'una llei no és suficient per considerar-la contrària a l'interès general, perquè no és admissible la simple identificació entre interès general i llei general i interès particular i llei que regula un supòsit particular, com sembla que planteja l'escrit de sol·licitud.

L'interès general, que és un valor de la Constitució en el cas que ens ocupa, no actua com a paràmetre de constitucionalitat, perquè és al legislador a qui correspon fixar-lo i, per tant, no podem concloure que resulti vulnerat per aquest Projecte.

2. Ens hem de referir seguidament a l'al·legació relativa al caràcter singular del Projecte de llei, en la qual la sol·licitud centra gran part de la seva crítica. Així, en ocasions l'afegeix a l'argument anterior en el sentit que la llei beneficia un sol subjecte particular, en contra de l'interès general; però, en altres ocasions, utilitza el concepte en sentit tècnic i el contraposa al principi d'igualtat. Així, diu que «[l]a possible violació del dret fonamental a la igualtat s'articula a partir de la premissa que la norma sotmesa ara a dictamen del CGE admet el qualificatiu de llei singular».

Aquest tipus d'afirmacions que consideren que el caràcter general és essencial a la llei o que desqualifiquen les lleis sobre objectes concrets s'inscriuen en un debat amb gran tradició en el constitucionalisme a l'entorn del concepte de *llei singular*, que convé recordar breument.

En el primer Estat liberal es considerava cabdal la generalitat de la llei perquè s'equiparava amb l'ideal de la igualtat, en oposició als privilegis particularistes de l'Antic Règim. Durant més d'un segle es va defensar, efectivament, que les lleis no podien regular situacions concretes i que s'havien de limitar a contenir regles adreçades a tots els ciutadans, prenent la codificació normativa com a tipus ideal de llei a assolir. Aquesta va ser la posició de la influent escola de dret públic alemany al segle XIX i a la primera part del XX.

En el constitucionalisme posterior a la Segona Guerra Mundial, la nota de generalitat ja no és consubstancial a la llei. Per contra, el reconeixement de la primacia de la llei, afegit al caràcter social de l'Estat, impulsa l'elaboració de nombroses lleis singulars i, a més, el principi d'igualtat s'incorpora també a les constitucions com a exigència al legislador (igualtat «en la llei») i opera mitjançant el control de constitucionalitat, de manera que la funció garantista de la generalitat de la llei s'ha relativitzat.

La Constitució espanyola no es refereix expressament a si la llei ha de ser de caràcter general o pot ser singular. El debat sobre la *lleï singular* va sorgir arran de la STC 166/1986, de 19 de desembre, sobre l'expropiació *ope legis* de Rumasa, i s'ha mantingut en els últims anys com a conseqüència de l'anul·lació de diverses lleis autonòmiques. En tot cas, cal partir de la legitimitat constitucional de les lleis singulars com a premissa reiterada pel Tribunal Constitucional al llarg de la seva doctrina. Així, en aquella primera Sentència de 1986, va remarcar que les lleis singulars són:

«[...] definidas como aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro. La resistencia conceptual que, en principio, suscitó esta clase de Leyes se encuentra

actualmente superada por la moderna doctrina científica, según la cual, el dogma de la generalidad de la Ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de Ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos.» (STC 166/1986, FJ 10)

Tots els tipus de llei previstos a la Constitució tenen límits, però la llei singular presenta, a més, els derivats d'aquest caràcter. A Alemanya, per exemple, l'article 19 de la Llei fonamental de Bonn prohibeix que es configuren i limitin els drets fonamentals mitjançant lleis singulars. A Espanya, l'article 53 CE només es refereix a la reserva de llei i al contingut essencial, sense esmentar la llei singular, quan regula el desenvolupament dels drets; malgrat això, la STC 166/1986 va assumir una línia limitadora semblant a l'alemanya en assenyalar que els drets fonamentals no consenten, per la seva mateixa naturalesa, mesures legislatives singulars. A més, va insistir en l'excepcionalitat del supòsit de fet que regula la llei singular i hi va fonamentar l'examen del principi d'igualtat, per evitar que la singularitat impliqués una desigualtat arbitrària.

En la mateixa línia, el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya va acceptar la legitimitat de la llei singular, en el cas de la llei que va aprovar la creació del municipi de Badia (DCC núm. 189, de 28 de desembre de 1993), amb una doctrina que subratllava la seva limitació pel principi d'igualtat i els drets fonamentals.

En diverses sentències posteriors, ha confirmat la doctrina sobre la llei singular, la inexistència d'una reserva de reglament a la Constitució i, per tant, la negació que la llei, estatal o autonòmica, hagi de tenir una determinada estructura (STC 129/2013, de 4 de juny, FJ 5). I també, des de la primera Sentència citada, el Tribunal Constitucional exigeix a la llei singular el respecte al principi d'igualtat, aplicant el test de raonabilitat i proporcionalitat de la llei respecte al supòsit de fet sobre el qual es projecta.

La STC 73/2000, de 14 de març, i la STC 248/2000, de 19 d'octubre, repeteixen la idea de la legitimitat de la llei singular, i argumenten que el Tribunal Constitucional haurà d'examinar si la finalitat de la llei és legítima i si comporta una desproporció dels interessos en conflicte. La STC 48/2005, de 3 de març (expropiació d'edificis per ampliar el Parlament de les Illes Canàries), malgrat que manté l'admissió de la figura de l'expropiació *ope legis*, per llei singular, declara la llei inconstitucional perquè el Parlament hauria d'haver justificat els edificis que va escollir entre els diversos possibles i no ho va fer.

Més enllà d'aquests límits generals esmentats (delimitació de drets fonamentals, examen del principi d'igualtat i proporcionalitat), les darreres sentències del Tribunal Constitucional en distingeixen d'altres que depenen del tipus de llei singular de què es tracti, destacant especialment la garantia de la tutela judicial dels drets i interessos legítims afectats.

En aquest sentit, la STC 203/2013, de 5 de desembre, distingeix tres tipus de lleis singulars: la llei de destinatari únic, la llei autoaplicativa i la llei que respon a una singularitat excepcional del supòsit de fet que regula.

El primer tipus, de destinatari únic, requereix que la llei tingui un àmbit d'aplicació constituït per un o diversos subjectes o entitats determinats, i no ha estat considerat com a tal pel Tribunal Constitucional quan es tracta de tots els afectats per un planejament urbanístic, malgrat que aquest tingui un àmbit territorial específic (STC 203/2013, FJ 3).

El segon, que el Tribunal ha designat com a «lleï autoaplicativa» és definit com les «leyes que contienen una actividad típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto» (STC 203/2013, FJ 3), sobretot quan l'interès regulat no pot ser controlat pels tribunals contenciosos

administratius, de manera que neguen la tutela judicial que correspon a tothom d'acord amb l'article 24.1 CE. Per aquesta raó, el Tribunal exigeix que la llei autoaplicativa justifiqui el seu rang per la impossibilitat d'assolir el mateix objectiu mitjançant una actuació administrativa del Govern (STC 129/2013, FJ 4).

I el tercer presenta la singularitat o l'excepcionalitat del supòsit de fet que regula, determinant de la utilització de la llei (STC 203/2013, FJ 3). Aquest supòsit s'ha tractat sobretot arran de la revisió de lleis elaborades per superar resolucions judicials que havien anul·lat disposicions de rang normatiu inferior amb un contingut idèntic, atès que la utilització de la llei evitava el control judicial. Per aquesta raó el Tribunal insisteix que la situació excepcional a què respon la llei:

«[...] incide de forma directa, aunque no necesariamente ilegítima, en el derecho a la tutela judicial efectiva, pues la aprobación por ley impide el control de la jurisdicción contencioso-administrativa a que se someten el resto de planes urbanísticos regionales que, por carecer de dicha excepcionalidad, son aprobados por el Consejo de Gobierno. En consecuencia, el canon de constitucionalidad que habremos de aplicar es el establecido en la doctrina constitucional para las leyes de esta naturaleza, con las particularidades que derivan de las especiales características de este género de leyes singulares, que no son ni de destinatario único ni autoaplicativas.» (STC 203/2013, FJ 3)

A mode de recapitulació, hem d'assenyalar que la categoria de «lleis singulars» no planteja, com hem vist, per si mateixa, problemes de constitucionalitat, si bé requereix l'examen dels seus límits, especialment pel que fa als drets fonamentals i al principi d'igualtat.

3. Arribats a aquest punt, i abans d'aplicar el paràmetre de constitucionalitat exposat al Projecte de llei, cal efectuar algunes consideracions generals sobre

el supòsit de fet regulat per aquesta norma, el CRT de Vila-seca i Salou, i la naturalesa de l'activitat de joc i apostes que s'hi introdueix.

El preàmbul del Projecte resumeix bé l'objectiu de la reforma: fa vint-i-cinc anys, la Llei 2/1989 va crear la categoria de «centre recreatiu turístic» (CRT) per impulsar a gran escala les modalitats modernes de turisme (fora de la temporada de platja), donant lloc a l'actual Port Aventura, i ara es pretén fer un pas més facilitant la implantació de noves activitats relacionades amb el turisme de negocis i amb el joc i les apostes que es farien al si del CRT. La mateixa Llei de 1989 assenyalava que els CRT necessitaven una gran extensió, una considerable inversió econòmica i la concentració d'un nombre mínim elevat d'atraccions mecàniques i locals per a espectacles en l'àmbit del parc temàtic, així com serveis hotelers i de restauració i altres de complementaris. El resultat podia ser una activitat econòmica notable i la creació de més de 1.500 llocs de treball, ja que aquest volum era una de les condicions exigides (art. 2). En el seu moment, l'esmentada Llei modificava regulacions urbanístiques i d'horaris comercials, entre d'altres, per facilitar la instal·lació del complex; també dividia el territori de Catalunya en dues grans zones i limitava el nombre possible de CRT a un per zona, encara que finalment només es va construir el complex Port Aventura en una part del territori del CRT de Vila-seca i Salou.

Ara, el Projecte de Llei du a terme noves modificacions legals, en molts aspectes semblants a les anteriors, tret de les connectades amb les activitats del joc. En el fonament jurídic primer, al qual ens remetem, s'ha sintetitzat el contingut del Projecte, tot i que, seguidament, posarem en relleu les característiques particulars de la legislació sobre el joc.

El joc i les apostes, que són el nucli de la reforma legal, són una activitat econòmica, de caràcter molt particular i, en tot cas, fortament intervinguda i controlada. Segons la jurisprudència del TJUE, el joc implica riscos elevats de

frau i constitueix una incitació a la despesa amb efectes que poden ser negatius (Sentències *Schlinder*, de 24 de març de 1994, o *Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*, de 8 de setembre de 2009). També ha estat considerat legítim l'objectiu d'impedir la saturació del mercat dels jocs d'atzar, de manera que les activitats del joc estan molt intervingudes pels estats a tot arreu. En aquest sentit, cal recordar que la matèria del joc no és competència de la UE sinó dels estats. En conseqüència, es pot afirmar que les activitats del joc poden ser vàlidament restringides per les normes de l'Estat i de les comunitats autònomes, tant per obtenir ingressos com per defensar els drets dels usuaris i, especialment, dels menors.

4. Seguidament, en aquest apartat, aplicarem el paràmetre constitucional abans exposat per tal de determinar si el Projecte de Llei, en conjunt, constitueix una llei de caràcter singular.

Així, segons indica el seu títol, modifica, d'una banda, la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics i, de l'altra, estableix un seguit de normes en matèria de tributació, comerç i joc, part de les quals reformen lleis actualment vigents.

D'acord amb això, l'article 1 declara que l'objecte específic de la Llei «és fer les modificacions legislatives pertinents per a ampliar les activitats del centre recreatiu turístic de Vila-seca i Salou».

En vista del que s'ha exposat i d'acord amb el contingut del Projecte que hem descrit en el fonament jurídic anterior, al qual ens remetem, podem descartar que sigui una llei de destinatari únic. De fet, 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, ja que s'aplica sobre un

àmbit territorial determinat. Encara resulta més clara aquesta afirmació traslladada a altres previsions del Projecte de Llei. Així, les que es refereixen a tots els casinos dels centres recreatius tindran com a destinataris els futurs titulars de les autoritzacions per a les activitats de joc d'aquest centre, encara per determinar. I, finalment, les normes generals en matèria de jocs i apostes s'aplicaran a tots els casinos de Catalunya, sense distinció.

De la mateixa manera, tampoc no es pot concloure que es tracti d'una llei autoaplicativa, en el sentit donat per la doctrina constitucional. Així, resulta clar que té un contingut eminentment normatiu i que no consisteix en una activitat executiva, que s'escoti en la seva aplicació. Al contrari, es tracta d'una disposició que requerirà ulteriors normes i actes administratius per a la seva aplicació i plena efectivitat.

Dit això, cal determinar si, no complint les dues condicions anteriors, podem titllar el Projecte de *Llei singular* perquè s'ha dictat en atenció a un supòsit de fet concret que obeeix 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, FJ 11), amb el consegüent efecte limitador sobre la tutela judicial dels drets i interessos legítims afectats.

En aquest sentit, és evident que la norma dictaminada té un objecte molt específic i conté elements de singularitat per tal de donar solució a una concreta realitat social i econòmica que hom coneix. Però també és clar que no es tracta d'un supòsit en què l'instrument normatiu utilitzat, la llei, obeeixi a una situació excepcional i sostragui un àmbit d'actuació propi de l'Administració, excloent el control judicial ordinari respecte del seu contingut (art. 24.1 CE). Ans al contrari, l'ordenació que hem vist que estableix no pot tenir la naturalesa pròpia d'una activitat reglamentària i/o executiva.

En conclusió, cal descartar que el Projecte de Llei reuneixi les condicions exigides per la jurisprudència constitucional per ser considerat una *lleï singular* en la seva totalitat.

5. No obstant l'anterior, tot i descartar la naturalesa del Projecte de Llei en general com a *lleï singular*, examinarem si aquest caràcter es pot predicar d'algun dels seus preceptes en concret.

D'acord amb això, hem de centrar la nostra anàlisi en l'article 2, en tant 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 es projecten sobre l'àmbit territorial que comprèn. Atès aquest contingut, podem dir que ens trobem davant d'un supòsit de *lleï singular* semblant al que va ser enjudiciat a la ja citada STC 203/2013. Efectivament, tot i que amb diferències, pel fet que l'article 2 regula aspectes puntuals del règim urbanístic del CRT de Vila-seca i Salou, mentre que la Llei objecte de la indicada Sentència establí una completa ordenació urbanística per a tot un territori, en ambdós casos, la norma legal regula, excepcionalment, un àmbit que, en principi, correspon al planejament urbanístic.

En aquest sentit, les matèries que ara s'analitzen (concreció d'usos, superfície destinada a aquests, edificabilitat d'una zona, contingut del planejament) obeeixen a determinades finalitats públiques que només es poden complementar mitjançant la tècnica planificadora. Així ho ha posat de manifest el Tribunal Constitucional quan ha dit que:

«[L]a ordenación urbanística es una actividad de naturaleza típicamente reglamentaria, pues con ella se trata de ordenar los usos del suelo en un

determinado ámbito territorial y establecer las condiciones para su transformación o conservación, una facultad que tiene un amplio componente de discrecionalidad política y, sobre todo, técnica, pero que se enmarca, por su propia naturaleza, dentro de los límites que impone la legalidad ordinaria – leyes y reglamentos– con la finalidad de proteger los bienes jurídicos afectados por el desarrollo urbanístico, entre otros el medio ambiente, la salud, la intimidad, la seguridad y la calidad de vida de las personas.» (STC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 3).

Així, més concretament, la lletra *a* de la nova disposició addicional primera de la Llei 2/1989, afegida per l'article 2 del Projecte té com a finalitat principal admetre l'activitat de joc i apostes en el centre recreatiu de Vila-seca i Salou si bé també incorpora la cautela de prohibir-la dins de l'àrea del parc temàtic. Seguidament, la lletra *b*, d'una banda i tal com fa l'actual article 7.2 de la Llei 2/1989, remet al planejament urbanístic municipal la determinació de l'edificabilitat dels espais destinats a les diverses activitats del centre, si bé, entre aquestes, incorpora *ex novo* l'activitat de joc i apostes. Sobre aquesta qüestió, cal tenir present que continua vigent l'edificabilitat màxima per als usos residencials, que no pot ultrapassar 0,06 m²/m² (art. 2.f de la Llei 2/1989 i 5.2.2.a del Decret 152/1989). I, de l'altra, que s'introdueix l'ús de joc i apostes entre els usos als quals es pot destinar la superfície de sòl urbanitzable, si bé aquesta no pot superar el trenta per cent de la superfície total de centre; xifra idèntica a la prevista fins a l'actualitat i que no s'amplia per aquest motiu (art. 2.e de la Llei 2/1989 i 5.2.2.a del Decret 152/1989). A l'últim, la lletra *c* disposa que, mitjançant la modificació del planejament urbanístic municipal, es poden reordenar els usos del sòl i dels aprofitaments, sempre que es respectin els paràmetres legals i els usos hotelers temàtics vinculats al parc d'atraccions i als seus serveis complementaris.

Fins aquí, la principal modificació substantiva que introdueix aquesta part de l'article 2 del Projecte de Llei en el règim urbanístic del CRT de Vila-seca i Salou consisteix en la incorporació de l'activitat de joc i apostes als usos permesos fins ara en el dit centre, sotmetent-la, però, a les regles d'edificabilitat, sòl urbanitzable i usos previstos actualment amb caràcter general a la LCRT.

Per la seva banda, la nova disposició addicional segona de la Llei 2/1989, de forma semblant, fa referència específicament al pla director urbanístic del CRT de Vila-seca i Salou que, en el seu moment i si ho considera procedent, pot elaborar l'òrgan competent de l'Administració de la Generalitat. En concret, i pel mandat legal del seu apartat 1, preveu que aquest pla pugui reordenar l'àmbit del dit CRT, però que això ho pot fer sense sotmetre's, necessàriament, als paràmetres urbanístics que estableixen la Llei 2/1989 i les disposicions reglamentàries que la desenvolupen. Permet, així, l'establiment d'un règim urbanístic parcialment singular per a l'àmbit territorial del CRT de Vila-seca i Salou.

Per tant, a aquests efectes, regula per Llei el règim urbanístic del CRT de Vila-seca i Salou però, a continuació, preveu que el seu pla director urbanístic, des del moment en què s'elabori, tingui un caràcter prevalent respecte de la normativa legal i reglamentària que li resulti aplicable a l'entrada en vigor del Projecte de Llei.

A l'últim, la resta dels apartats de la disposició addicional segona contenen diverses normes relatives al contingut i l'elaboració d'aquest pla, si bé gran part d'aquestes, com les que declaren que s'hauran de respectar i tenir en compte altres figures del planejament que afecten l'àmbit territorial de Tarragona, no són sinó simples recordatoris de l'aplicació ordinària de les normes i els instruments de planejament. Entre aquestes destaca, però, la regla prevista a l'apartat 5, que prohibeix determinades instal·lacions en el

CRT de Vila-seca i Salou, fora de l'àrea del parc temàtic d'atraccions de Port Aventura i a la qual també farem referència més endavant en aquest Dictamen.

Per tot el que s'ha exposat, constatem que la decisió del legislador d'establir un règim específic urbanístic en el CRT de Vila-seca i Salou s'ha dut a terme en atenció a la singularitat o excepcional rellevància de l'actuació, determinant de la utilització de la llei (STC 203/2013, FJ 3). Ens correspon, per tant, examinar la seva admissibilitat constitucional, i determinar si respecta els límits constitucionals a què hem fet referència en aquest mateix fonament jurídic, en concret, si regula drets fonamentals i si afecta o no el dret a la tutela judicial efectiva i el principi d'igualtat.

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

Seguidament, cal indicar que es tracta d'una norma d'ordenació urbanística per a un determinat territori, que és susceptible de ser aplicada mentre continui 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 es susceptible d'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 el dret a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

Finalment, efectuarem l'examen de la norma des de la perspectiva del principi d'igualtat (art. 14 CE) que, quan s'ha d'aplicar a les lleis singulars, ha

estat plantejat pel Tribunal Constitucional al·ludint principalment als criteris de raonabilitat i proporcionalitat.

Així, tal com diu a la seva doctrina, la llei singular «sólo será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone. El control de constitucionalidad opera así en un doble plano, para excluir la creación arbitraria de supuestos de hecho, que sólo resultarían singulares en razón de esa arbitrariedad y para asegurar la razonabilidad, en función del fin propuesto, de las medidas adoptadas» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11, i, en el mateix sentit, STC 203/2013, FJ 5).

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, cal assenyalar que l'article 2 del Projecte 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 pretén 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, d'acudir a l'instrument normatiu de la llei.

Quant 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. I això

anterior, sense efectuar un escrutini que substitueixi la discrecionalitat que correspon al legislador.

Com ja hem avançat, 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. Com hem posat de manifest, les principals diferències són, d'una banda, la introducció de l'ús del joc i apostes en el CRT de Vila-seca i Salou, i de l'altra, la no-subjecció del pla director urbanístic, en cas que s'elabori, als paràmetres urbanístics de la LCRT i de les disposicions reglamentàries que la desenvolupen.

Quant a la primera, és evident que sense la previsió de l'esmentat ús no es pot dur a terme aquest tipus d'activitat en el centre ni es poden construir les corresponents instal·lacions, i hem dit que la previsió de la seva existència és quelcom legítim 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 el fet que aquesta activitat és susceptible de control, limitació i intervenció administrativa, per les seves

característiques intrínseques, ja exposades i de tots conegudes. A més, l'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, cal tenir en compte que 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).

Amb relació a la segona, és a dir, la possibilitat que el pla director estableixi un règim urbanístic amb singularitats pròpies per al CRT de Vila-seca i Salou (sens perjudici de les observacions que farem en el fonament jurídic tercer d'aquest Dictamen), no es pot apreciar desproporció sense conèixer quin serà el contingut d'aquest futur pla, que, com hem dit, està en tot cas 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 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 vulneren 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.

Tercer. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat dels preceptes sol·licitats

La sol·licitud de dictamen planteja altres dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat en relació amb diversos preceptes del Projecte, que s'analitzen a continuació.

1. La petició qüestiona diferents aspectes de l'article 2 de la Llei, que introdueix dues disposicions addicionals en la LCRT. En concret, critica la previsió d'un PDU, que s'examina ara globalment, a banda d'altres temes que s'estudiaran posteriorment.

A) La disposició addicional primera manté la vigència del Decret 152/1989, de 23 de juny, pel qual s'aprova la instal·lació d'un centre recreatiu turístic a Vila-seca i Salou, modificat pel Decret 161/2003, del 23 de juny, i introdueix algunes «precisions», entre les quals la lletra *b* afecta l'edificabilitat dels espais destinats a activitats de joc i apostes, a usos hotelers i a usos comercials, que es remet a la que determini el planejament urbanístic. La segona part del paràgraf fa referència a la superfície de sòl destinada als mateixos usos, i prohibeix que superi el trenta per cent de la superfície total, qüestió que queda per a la lletra D d'aquest apartat.

Tanmateix, potser aquí convé fer una observació crítica a la tècnica legislativa emprada en l'encapçalament de la nova disposició addicional primera, que diu mantenir el Decret 152/1989 «amb les precisions» que, a continuació, efectua. Hom es planteja la necessitat de fer aquesta declaració, quan resulta clar que, d'acord amb el principi de jerarquia, l'esmentat Decret està sotmès a les previsions legals que li siguin aplicables i, en allò que no s'hi oposi, es mantindrà vigent, sempre que no es digui el contrari.

Dit això, la disposició addicional segona, apartat 1, preveu l'elaboració d'un pla director urbanístic (PDU) per reordenar l'àmbit del CRT de Vila-seca i Salou, i establir els paràmetres corresponents per als diferents usos, incloent-hi els jocs i apostes (admesos fora de l'àrea del parc temàtic d'atraccions, Port Aventura). A continuació, l'apartat 2 admet que el PDU pot classificar i qualificar el sòl, així com preveure la resta de determinacions que li confereix l'article 56.6 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme (en endavant, TRLU).

Efectivament, l'esmentat article 56 TRLU regula aquest instrument de planejament per coordinar l'ordenació urbanística d'un territori d'abast supramunicipal, atenent diferents funcions, com ara l'establiment de reserves de sòl per a grans infraestructures o la delimitació d'àrees residencials estratègiques. Així, més enllà de delimitacions administratives, els PDU s'ocupen habitualment d'àmbits territorials significatius amb problemàtiques específiques que requereixen una actuació conjunta. A fi de tractar-les de forma integral, pretenen ser instruments de concertació i gestió, fruit dels acords assolits entre el Govern de la Generalitat i els ajuntaments afectats, tal com es desprèn del seu procediment d'elaboració i tramitació (art. 83 TRLU). Així, per exemple, el PDU del sistema costaner, esmentat per l'apartat 2 de la disposició addicional segona que el Projecte afegeix a la LCRT, persegueix, segons la seva memòria, «la preservació dels sòls que encara no han sofert un procés de transformació urbanística significatiu, és a dir, dels sòls no urbanitzables i dels urbanitzables no delimitats».

Pel que ara interessa, la lletra g del primer apartat de l'article 56 TRLU, com a resultat de la reforma operada per la Llei 3/2012, de 22 de febrer, disposa que els PDU poden establir la «delimitació i l'ordenació de sectors d'interès supramunicipal per a l'execució directa d'actuacions d'especial rellevància social o econòmica o de característiques singulars».

L'apartat 6 del mateix article especifica més la regulació del PDU en aquest supòsit concret, de manera que li atribueix la classificació i qualificació del sòl, incloent-hi l'ordenació detallada del sòl, li permet incorporar les característiques de les obres d'urbanització, l'autoritza a disposar l'inici de l'execució de l'actuació i li encarrega l'especificació de l'administració actuant.

Els sol·licitants entenen que la regulació del Projecte sobre aquest PDU vulnera la competència urbanística dels ajuntaments i afecta l'autonomia local. Amb citació de la Constitució i de la Carta europea d'autonomia local, critiquen la redacció del pla sense participació dels municipis i l'establiment d'una discriminació positiva en favor dels promotors del parc i de la zona de joc.

Quant al primer retret, la limitació de les competències urbanístiques dels ajuntaments de Vila-seca i Salou, cal tenir present que les competències urbanístiques dels ajuntaments no són absolutes, sinó que es configuren segons els diferents instruments del planejament, i justament un d'aquests instruments és el PDU. Com s'acaba d'exposar, la previsió d'aquesta figura en el Projecte examinat quadra perfectament amb el supòsit de l'article 56.6 TRLU per les seves característiques. Es tracta d'una intervenció supramunicipal i hi concorre la necessitat d'execució directa d'actuacions d'especial rellevància social i econòmica.

Per tant, tot i que la competència d'urbanisme és molt important per als municipis, aquests han d'actuar sempre d'acord amb la llei que aprova la Generalitat, la qual també exerceix les seves competències urbanístiques d'acord amb l'Estatut i la Constitució. En aquest cas concret, no solament es regula per llei sinó que també es farà mitjançant una figura, el pla director, prevista en la legislació general urbanística, i per tant no hi ha infracció de la competència d'urbanisme dels municipis.

Per raons semblants tampoc no es vulnera l'autonomia local perquè la garantia institucional que la protegeix, d'acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional, no es pot construir al marge de les lleis. La delimitació de l'autonomia local per la llei figura expressament a l'article 3.1 de la Carta europea d'autonomia local i ha estat recordada també per les sentències del Tribunal Constitucional, com és el cas, per exemple, de la STC 103/2013, de 25 d'abril (FJ 6). Atès que hem tractat aquesta delimitació de l'autonomia local en un Dictamen recent, el DCGE 8/2014, de 27 de febrer, ens hi remetem en nom de la brevetat. Solament convé destacar que 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'abans citat 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, que 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).

En conseqüència, els apartats 1 i 2 de la disposició addicional segona que l'article 2 del Projecte afegeix a la LCRT no vulneren les competències urbanístiques dels municipis ni el principi d'autonomia local.

B) Quant a l'apartat 5 de la disposició addicional segona, els sol·licitants consideren que:

«[...] estableix una prohibició o limitació singular a que es puguin establir d'altres parcs temàtics fora dels que han donat lloc al interès particular que el

projecte de llei empara, ni que sigui complint amb els requeriments urbanístics i legals de general aplicació, això suposa una clara infracció del principi d'igualtat davant la llei i una discriminació positiva —no justificada per raons d'interès públic ni social— a favor dels promotors del parc temàtic i de la zona de joc i apostes singularitzada i determinada per l'àmbit territorial i pels interessos empresarials pels que s'ha confegit aquest projecte de llei.»

El citat apartat 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. Es podria pensar que la prohibició s'aplica a tot Catalunya, però d'acord amb una interpretació sistemàtica del Projecte, hem d'entendre que 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, de manera que no concorre la «discriminació determinada per l'àmbit territorial i pels interessos empresarials pel que s'ha confegit aquest projecte de llei» que al·leguen els sol·licitants. 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, raó per la qual se situa en un nivell que al Consell no li correspon valorar.

C) D'altra banda, l'apartat 1 de la disposició addicional analitzada conté, segons els sol·licitants, una «exempció singular i no justificada ni reglada, en favor del futur Pla Director urbanístic —a redactar sense intervenció dels

municipis— i sense subjecció a les normes legals urbanístiques d'aplicació general». El seu raonament es fonamenta, doncs, en dos retrets. D'una banda, en la possible vulneració de l'autonomia local perquè els municipis no intervenen en l'elaboració d'aquest instrument de planejament. I, de l'altra, en el fet que aquest PDU no estarà subjecte a les normes legals urbanístiques d'aplicació general.

Pel que fa a la primera qüestió, ens remetem al que hem exposat en la lletra anterior, on hem conclòs que està previst que els municipis participin en el procediment d'elaboració d'aquest futur pla i que, per tant, no es vulnera l'autonomia local. Quant a la segona, s'ha de descartar, per la mateixa literalitat de la norma, que refereixi aquesta no-subjecció a «les normes legals urbanístiques». Per tant, resulta evident que el PDU s'haurà de sotmetre necessàriament als paràmetres urbanístics d'aplicació general, si bé no estarà subjecte als que estableixen específicament la LCRT i les normes reglamentàries que la desenvolupen.

Com es pot constatar, allò que fa la norma legal que ara es dictamina és permetre que, en un futur, i només el pla director del CRT de Vila-seca i Salou, pugui regular aquests «paràmetres» de forma diferent de com ho fa la llei. Sobre l'anàlisi del possible caràcter singular d'aquesta norma ens remetem al que hem dit en el fonament jurídic segon.

Des d'una altra perspectiva, i d'acord amb la doctrina constitucional, podem dir que estem davant d'una tècnica que «supone la reducció del rango normativo de una materia regulada por norma legal en el momento en que se dicta la [norma] deslegalizadora 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).

Pel que interessa a aquest Dictamen, hem d'examinar quins serien els límits constitucionals a aquesta actuació de la llei. I, en aquest sentit, trobem el límit en la reserva de llei que, com hom sap, comporta l'atribució indisponible al poder legislatiu per regular els aspectes essencials de determinats àmbits materials. Sobre les reserves de llei a la Constitució, no ens hi estendrem perquè excediríem l'objecte d'aquest Dictamen. Únicament cal esmentar que, en el cas que ens ocupa, no es produeix una vulneració de la reserva de llei referida al dret de propietat, ja que no estem davant d'una regulació essencial del seu contingut ni, per tant, del feix de facultats i deures que conformen l'estatut del dret a la propietat del sòl. Ans al contrari, l'ordenació urbanística és una activitat que, com hem posat de manifest en el fonament jurídic anterior, té naturalesa típicament reglamentària.

No obstant l'anterior, en el cas que ara es dictamina, com hem vist, els paràmetres urbanístics aplicables amb caràcter general als CRT estan recollits a la LCRT, si bé han estat desenvolupats posteriorment i específica per al CRT de Vila-seca i Salou mitjançant el Decret 152/1989. Per tant, si es vol reconduir aquesta matèria a l'àmbit reglamentari per exceptuar la seva aplicació al dit CRT, resulta admissible en el nostre ordenament que la llei mateixa prevegi una deslegalització com la que ens ocupa.

Ara bé, 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 d'un futur PDU d'aquest CRT als esmentats paràmetres, sense concretar-los.

Conseqüentment, entenem que 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 dictaminat, sense anar més enllà del que sigui necessari per a la seva consecució, tal com expressa el seu preàmbul («facilitar la implantació de noves activitats relacionades amb el turisme de negocis, congressos, convencions, comerç i activitats de joc i apostes»).

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 LCRT. A aquests efectes, ha de determinar amb precisió quins són els preceptes que es deslegalitzen que, com dèiem anteriorment, haurien de ser els necessaris per adequar l'ordenació urbanística de l'àrea afectada a les noves característiques del CRT de Vila-seca i Salou que resultin de l'aprovació del present Projecte de Llei.

D) Finalment, la sol·licitud qüestiona algunes previsions legals de l'article 2 del Projecte de Llei partint d'una interpretació del text legal que no sembla la més adequada i, per tant, abans de plantejar els paràmetres de constitucionalitat i d'estatutarietat convé fixar la interpretació del precepte.

A la nova disposició addicional primera, lletra *b*, el segon incís determina que la superfície del sòl destinat a usos residencials, hotelers i de jocs i apostes no pot superar el trenta per cent del total. L'escrit critica durament aquesta disposició perquè considera que, malgrat la forma negativa de la frase, condueix a un increment cinc vegades superior al general; però sembla que hi ha un error d'interpretació de la norma, en confondre sòl urbanitzable i edificabilitat, i la previsió actualment vigent és, sense l'afegit del joc, igual que la qüestionada. La LCRT, a l'article 2.e, estableix que «[l]a zona per a usos hotelers, residencials i dels seus serveis no excedirà del 30% de la superfície del Centre».

D'altra banda, l'escrit de sol·licitud considera que es vulnera l'article 47 CE, referit a habitatge i urbanisme, pel que fa a la previsió en aquest precepte constitucional de la participació de la comunitat en les plusvàlues per impedir l'especulació. D'aquesta manera, entenen que el Projecte que dictaminem concedeix gratuïtament les plusvàlues que deriven dels increments d'aprofitaments urbanístics.

Per donar resposta a aquesta al·legació cal recórrer al text de l'apartat 3 de la nova disposició addicional segona de la LCRT, en què es diu expressament que el PDU ha d'establir «les reserves de sòl per a sistemes i de sòl amb aprofitament de cessió obligatòria i gratuïta que corresponguin», en aplicació de la normativa urbanística general (entre d'altres, els art. 4, 99.3 i 100 TRLU).

A l'últim, sembla que es qüestiona la competència de la Generalitat per dictar les normes urbanístiques del Projecte en relacionar l'article 149.5.b EAC, que es refereix al «règim jurídic de la propietat del sòl, respectant les condicions bàsiques que l'Estat estableix per garantir la igualtat», amb «la regulació de les condicions bàsiques» de l'article 149.1.1 CE. Com s'ha explicat abans, el Projecte introdueix les modificacions mitjançant l'aplicació del PDU, decisió que s'inscriu a la lletra c de l'article 149.5 EAC («regulació dels instruments de planejament i gestió urbanística»), mentre que la lletra b es refereix efectivament a la «regulació del règim jurídic de la propietat del sòl».

Fins i tot si es considerés que es tracta d'una regulació de la propietat, no es podria pensar que l'article 149.1.1 CE ho impedeix perquè ja la STC 37/1987, de 26 de març, va considerar que una semblant «radical *reductio ad unitatem* que los recurrentes proclaman no es una consecuencia que se deduzca sin más del citado art. 149.1.1ª, tampoco es inherente a la regulación constitucional de la propiedad, ni se compadece, por último, con

las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas por sus Estatutos de Autonomía y por las Leyes conforme a la Constitución» (FJ 9).

2. La petició de dictamen qüestiona els dos primers apartats de l'article 7 del Projecte perquè contenen una normativa «clarament afavoridora i instigadora de l'accés al joc o l'atracció cap a les zones de joc i apostes dels casinos» dels ciutadans en general i dels menors en particular, la qual cosa vulneraria els preceptes constitucionals i estatutaris de protecció dels consumidors i dels menors.

Per elaborar el nostre dictamen convé tenir present la literalitat del precepte, que diu:

«Article 7. Establiments de joc dels centres recreatius turístics

1. Sens perjudici de les disposicions que aplicables amb caràcter general, les àrees destinades al joc en els centres recreatius turístics poden ésser visibles des d'altres zones del centre recreatiu turístic no dedicades al joc.

2. En les àrees destinades al joc en els centres recreatius turístics es poden utilitzar màquines o jocs amb sons que eventualment es puguin sentir des d'altres zones del centre recreatiu turístic no dedicades al joc.

3. Amb relació al que estableixen els apartats 1 i 2 s'ha de tenir sempre en consideració la protecció dels menors.»

Podem considerar que l'al·legació dels sol·licitants es basa en el fet que la visibilitat i l'audibilitat dels jocs tindrien un efecte atractiu cap al joc sobre les persones que vagin únicament al parc temàtic d'atraccions o a activitats del nou projecte no referides al joc (hotels, comerços, congressos, etc.).

Hem de tenir present que el context normatiu en què s'integraria l'article 7 del Projecte està constituït per la consideració del joc com una activitat lliure però que, en cas d'un ús immoderat, pot provocar perjudicis a les persones, i que, entre d'altres, està prohibida als menors (art. 9 de la Llei 15/1984, de

20 de març, del joc). Com a conseqüència d'això, hi ha normes que restringeixen la difusió del joc i protegeixen específicament en aquest àmbit els menors.

En la mateixa línia, el Projecte (art. 8.b) conté la prohibició d'accés als espais destinats al joc de menors i d'incapacitats, i exigeix que, a aquest efecte, s'adoptin «les mesures de control que calguin per a evitar l'entrada i la circulació de menors i d'incapacitats en aquests espais». Així mateix, l'article 5.3 del Projecte preveu que les empreses titulars de les autoritzacions de joc als CRT hauran de fer una gestió responsable d'aquesta activitat, concepte que inclou l'establiment de «normes de protecció dels menors, en especial la prohibició d'accés i de pas a les zones de joc».

En segon lloc, en la regulació actual dels casinos a Catalunya trobem normes que tracten precisament, com en l'article 7 del Projecte, la visió i l'audició del joc que s'hi està realitzant: els apartats 2 i 6 de l'article 20 del Reglament de casinos de joc (Decret 204/2001), que exigeixen que l'interior de la sala de joc no sigui visible normalment des de la via pública o des dels locals de lliure accés al públic, i que en la seva construcció s'utilitzin materials que en facilitin la insonorització.

Finalment, i com a forma diferent amb què l'ordenament limita la difusió del joc, encara que no regulen el supòsit concret tractat per l'article 7 del Projecte, hem de dir que hi ha preceptes que imposen limitacions a la publicitat comercial del joc en general o del joc als casinos en particular, tant pel que afecta a tota la ciutadania com específicament en el cas dels menors, en la normativa catalana (art. 8 de la Llei 15/1984, del joc; art. 4.a de l'esmentada Llei 1/1991; art. 59.4 de la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, i art. 56 a 58 del Reglament de casinos de joc) i en la normativa estatal (art. 5.1 de la Llei 34/1988, d'11 de novembre, general de publicitat, i art. 5.4 de la Llei

orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, de modificació parcial del Codi civil i de la Llei d'enjudiciament civil).

El paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat suggerit per la sol·licitud inclou tant la protecció dels consumidors com la dels menors. Efectivament, la Constitució i l'Estatut d'autonomia propugnen la protecció dels consumidors i usuaris. L'article 51.1 CE estimula els poders públics per a la defensa dels usuaris, protegint la salut, la seguretat i els seus interessos econòmics legítims. L'Estatut es refereix a la protecció dels consumidors en els articles 28 i 49, i en el primer, on té la configuració de dret, proclama, concretament, la protecció contra les conductes abusives. En canvi, tant l'article 51.1 CE com l'article 49 EAC tenen l'estructura de principi rector que ha d'informar la legislació positiva i l'actuació dels poders públics (53.3 CE i 39.2 EAC), i s'hi afegeix, en el cas de les institucions de Catalunya, que «han de promoure i adoptar les mesures necessàries per a garantir-ne l'eficàcia plena» (39.1 EAC).

En aquest punt, hem de precisar que la protecció que la Constitució i l'Estatut atorguen als consumidors, en l'àmbit de la seguretat, la salut i els seus interessos, especialment econòmics (que són els tres àmbits substantius recollits en tots els esmentats preceptes) és davant dels proveïdors dels béns i serveis que contracten, que els proporcionarien articles o serveis insegurs o nocius per a la salut, o perjudicarien els seus interessos econòmics, tal com diu l'article 28.1 EAC, amb «conductes abusives, negligents o fraudulentas». Per tant, i atès que no podem 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, hem de concloure que els dos primers apartats de l'article 7 del Projecte no vulneren la protecció constitucional i estatutària dels consumidors. Però cal veure encara si respecten l'interès del menor.

Pel que fa a la protecció dels menors, els preceptes constitucionals i estatutaris rellevants són els articles 39.4 CE i 17 i 40.3 EAC i, en aquest sentit, destacarem especialment que l'article 39.4 CE, quan estableix que «[e]ls infants gaudiran de la protecció prevista en els acords internacionals que vetllen pels seus drets», ha constitucionalitzat 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 (art. 3.1), constitucionalització explícita que s'afegeix a la repercussió interna general dels tractats internacionals de drets humans, tant per la via interpretativa de l'article 10.2 CE com directament per l'eficàcia normativa com a tractat que els dóna l'article 96.1 CE. Aquesta prioritat de l'interès superior de l'infant, establerta expressament a l'article 40.3 EAC, ens porta a exigir que la regulació examinada protegeixi suficientment els menors que es trobin al CRT i que, per tant, podrien en principi rebre aquests impactes auditius i visuals del joc que s'està duent a terme en els espais destinats a aquesta activitat als quals ells no tenen accés.

En aquest sentit, 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), considerem que els dos primers apartats de l'article 7, pel que fa a les conseqüències de l'impacte visual i auditiu de l'activitat del joc en altres zones del CRT, interpretats en conjunció amb el tercer apartat del mateix article, que preveu que amb relació al que estableixen aquests apartats «s'ha de tenir sempre en consideració la protecció dels menors», no provoquen la vulneració al·legada.

Ara bé, segons la nostra opinió, aquest tercer apartat 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.

En conclusió, els dos primers apartats de l'article 7 del Projecte no vulneren la protecció dels consumidors prevista als articles 51 CE i 28 i 49 EAC, i el tercer apartat de l'article hauria de presentar una regulació més precisa per complir el mandat constitucional i estatutari de protecció dels menors (art. 39.4 CE i 17 i 40.3 EAC).

3. El següent dubte de constitucionalitat es refereix a l'article 11 del Projecte, que regula la intermediació en el crèdit, en la qual es pot incloure la intermediació en el joc. Aquest diu, en el seu apartat 1: «Poden efectuar la intermediació en les activitats de joc, que poden incloure les de crèdit, les persones jurídiques autoritzades per l'òrgan de l'Administració competent que estiguin inscrites en el Registre d'empreses autoritzades».

L'escrit de sol·licitud planteja la inconstitucionalitat d'aquest apartat per la doble raó d'envair la competència de l'Estat, reconeguda a l'article 149.1.11 CE i per afavorir les ludopaties, atès que es permet «el joc a crèdit» (entre cometes a l'escrit).

El Dictamen 12/2013 del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, de 19 de juliol, «entén que autoritzar els operadors de casinos i d'altres establiments de joc en el centres recreatius turístics la concessió d'operacions de crèdit a jugadors, actualment prohibida tant per la legislació estatal com per la catalana, pot fomentar la ludopatia i ser perjudicial per a persones amb patologies vinculades al joc i, per tant, demana la seva supressió».

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, d'una altra, el de l'article 141.1 EAC, sobre joc i apostes. Pel que fa al primer àmbit, i a tall de resum, la competència estatal bàsica es caracteritza per incloure la regulació dels instruments al servei d'una política monetària i creditícia única i, per tant, d'una política econòmica comuna (STC 133/1997, de 16 de juliol, FJ 4). Quant al segon, i pel que ara interessa, correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre els casinos, els jocs i les apostes, si l'activitat s'acompleix a Catalunya, la qual inclou, entre d'altres, la creació, la regulació, l'organització i l'autorització per a la seva celebració (STC 52/1988, de 24 de març, FJ 4, i 163/1994, de 26 de maig, FJ 3).

Per aplicar el paràmetre competencial adient, cal examinar, però, el contingut i la finalitat de la norma i enquadrar-la materialment. En aquest sentit, el text no és suficientment precís, ja que la seva literalitat no permet determinar quin és l'abast concret de la «intermediació» a què fa referència ni en què consisteix.

Per aquesta raó, abans de tot, hem d'examinar la possibilitat que l'article 11 del Projecte afecti l'activitat d'intermediació regulada per la legislació bàsica estatal sobre l'ordenació del crèdit. En aquest sentit, i sense estendre's en aquesta qüestió perquè excedeix l'objecte del Dictamen, cal recordar que, segons 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, són intermediaris de crèdits o préstecs «las empresas que, sin mantener vínculos contractuales que supongan afección con entidades de crédito o empresas que comercialicen créditos o préstamos, ofrezcan asesoramiento

independiente profesional e imparcial a quienes demanden su intervención para la obtención de un crédito o préstamo» (art. 19.3). Un assessorament que, entre d'altres, ha de consistir en la selecció de les tres millors ofertes de crèdit del mercat, que s'haurà de posar a disposició de l'interessat, com a mínim, amb quinze dies d'antelació a la formalització del contracte (art. 20 i 22). És clar, per la naturalesa d'aquesta activitat, que la norma que ara es dictamina no es refereix a l'activitat d'intermediació en els contractes de crèdit, la regulació bàsica de la qual, com hem vist, correspon a l'Estat, perquè constitueix un instrument al servei de la política creditícia.

En una següent aproximació al seu contingut, aquest 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. De fet, a títol indicatiu, hem de recordar que la legislació catalana en la matèria considera una falta molt greu l'atorgament de préstecs no autoritzats «als jugadors o apostants en els llocs on es practiquen jocs autoritzats i, els titulars de les autoritzacions, permetre a tercers d'atorgar-ne» (art. 3.m de la Llei 1/1991); com també prescriu que manquen de tot valor les apostes sota paraula, i, entre les limitacions per al personal del casino, inclou «[c]oncedir diners, fitxes o crèdit als jugadors o visitants» (art. 29.1 i 52.1.c del Reglament de casinos de joc).

D'altra banda, l'adquisició de fitxes amb targeta de crèdit i l'operació d'oficines bancàries als casinos (fora de les sales de joc) estan permeses pel Reglament de casinos de joc (art. 29.2 i 27.2).

A l'últim, el precepte dictaminat permetria una altra possible interpretació. En efecte, 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, 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, podem concloure que 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.

D'altra banda, quant a les alegacions referents a la protecció dels consumidors, ens remetem al que hem dit en l'apartat anterior sobre l'article 7 del Projecte.

En conseqüència, la regulació de la intermediació en el crèdit prevista a l'article 11 del Projecte no vulnera la competència de l'Estat sobre bases d'ordenació del crèdit (art. 149.1.11 CE) ni la protecció dels consumidors establerta als articles 28 i 49 EAC i 51.1 CE.

4. La sol·licitud qüestiona les lletres *c*, *e* i *g* de l'article 3.2 i l'article 19 del Projecte: el primer regula determinats aspectes dels «titulars d'autoritzacions

per a les activitats de joc en els centres recreatius turístics», mentre que l'article 19 limita la xifra de casinos a sis. En tots dos casos, segons els diputats, es planteja la vulneració dels articles 9.3, 14, 139.1 i 149.1.1 CE, tots relacionats també amb l'arbitrarietat i la igualtat, a la qual reconduïm l'al·legació dels dos darrers preceptes constitucionals.

L'article 3 preveu els impediments per ser titulars d'autoritzacions per desenvolupar els jocs i apostes, ja esmentats al fonament jurídic primer: 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 petició de dictamen critica el sistema de condicions per accedir a les autoritzacions i, en concret, l'admissió de persones amb antecedents penals i la contradicció d'equiparar tres infraccions del joc amb una de blanqueig de capitals. En aquests dos punts la crítica no és encertada, perquè no es tracta d'antecedents penals sinó d'infraccions administratives i perquè no resulta contradictori valorar tant tres faltes de joc com una de blanqueig de capitals, o almenys la decisió es mou dins del marge d'apreciació del legislador.

Més enllà de la diferent valoració del nombre d'infraccions segons la matèria, també objecta que persones amb infraccions de joc puguin accedir a una llicència «en temes tan sensibles com el joc [...] [q]uan hauria de tractar-se de tolerància zero». Des d'aquesta posició es pot defensar una legislació diferent, però no podem compartir que la continguda en l'article 3 del Projecte suposi arbitrarietat o la vulneració dels preceptes constitucionals protectors de la igualtat, perquè entenem que el legislador està donant una valoració diferent, però proporcionada, a supòsits diversos (les infraccions

comeses pels aspirants a aquestes llicències), decisió que entra dins del seu àmbit de decisió mentre no vulneri cap norma constitucional.

L'article 19 del Projecte modifica el Reglament de casinos de joc i fixa el màxim per societat en sis autoritzacions, quan fins ara eren tres. L'escrit dels parlamentaris considera arbitrari i discriminatori aquest topall perquè aquesta és la xifra que, a parer seu, interessa els promotors de la iniciativa. Quant a aquest límit consistent a fixar que una societat no pugui obtenir l'autorització per instal·lar més de sis casinos, es fa difícil veure quina diferència hagués significat establir-ne un altre nombre, i es considera que obeeix a raons d'oportunitat del legislador, emparades en les competències de la Generalitat sobre la planificació del joc. D'altra banda, l'adjudicació es farà mitjançant un o més concursos públics als quals podran concórrer les entitats que compleixin els requisits assenyalats. Ultra això, el resultat d'aquesta adjudicació no té per què derivar, necessàriament, en l'assignació de la titularitat de les sis autoritzacions a la mateixa societat. En definitiva, segons la nostra opinió, no es produeix cap arbitrietat o discriminació.

Ara bé, la reforma del Reglament de casinos de joc que efectua l'article 19 del Projecte és una tècnica legislativa inusual i que planteja problemes de seguretat jurídica. És evident que una llei, en virtut del principi de jerarquia normativa (art. 9.3 CE) i atès que el nostre ordenament no reconeix la figura de la reserva reglamentària, pot vàlidament regular una matèria en contra de l'establert prèviament en un reglament, ja que aquest és inferior en rang (art. 68.1 EAC). Però 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.

Per tant, els articles 3 i 19 del Projecte no suposen la vulneració de la interdicció de l'arbitrarietat (art. 9.3 CE) ni del principi d'igualtat (art. 14 CE).

5. La sol·licitud de dictamen critica l'article 17.2 del Projecte, que 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, sobre les quals no es demana dictamen. Destaca que es tracta d'una rebaixa del 50 al 10%, i diu que el nou tipus resulta inferior a la mitjana impositiva de les rendes del treball o de les societats, i que la reducció no es justifica, per la qual cosa és contrària als principis d'igualtat i proporcionalitat.

L'escrit situa la tarifa de casinos en el 10%, i és cert, però no ho és que fins ara hagi existit un tipus únic del 50% perquè hi havia diferents tipus que anaven del 20 al 55%, depenent del tram de la base imposable al qual s'aplicaven. Tanmateix, això no suposa que les empreses del joc tributin menys que la resta, perquè també paguen l'impost de societats, ja que aquest tribut sobre el joc és addicional a la resta dels que satisfan les entitats de joc.

Més enllà d'aquestes dades, l'escrit considera la tarifa del 10% contrària als principis constitucionals recollits als articles 9.3, 14, 31.1 i 139.1 CE. De fet, l'únic que és rellevant és l'article 31.1 CE, que proclama els principis d'igualtat i progressivitat, perquè la igualtat de l'article 14 CE resta subsumida al 31 CE i els altres dos articles esmentats no tenen relació directa amb la qüestió plantejada. El principi d'igualtat trasllada al sistema

tributari la prohibició de la discriminació i prohibeix que hi hagi un tractament fiscal diferent de dues persones, físiques o jurídiques, que es troben en la mateixa situació, sense una justificació de la diferència de tracte. En aquest sentit, 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 la seva banda, la progressivitat exigeix que les persones que tenen més tributin en proporció superior a les que tenen menys, i 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).

Com diu el Tribunal Constitucional, l'esment conjunt dels principis d'igualtat i progressivitat:

«[N]o puede ser entendido en términos tales que impidan al legislador, al establecer el sistema fiscal que estima justo, introducir diferencias entre los contribuyentes, bien sea atendiendo a la cuantía de sus rentas, al origen de éstas o cualesquiera condición social que considere relevante para atender al fin de la justicia.» (STC 159/1997, de 2 d'octubre, FJ 3)

Per tant, 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.

En conclusió, l'article 17.2 del Projecte no vulnera els principis d'igualtat i progressivitat del sistema tributari continguts en l'article 31 CE.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

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.

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.

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

Adoptada per unanimitat.

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

VOT PARTICULAR que formula el conseller senyor Marc Carrillo al Dictamen 13/2014, emès en data 15 de maig de 2014, a l'empara de l'article 20.2 de

la Llei 2/2009, de 12 de febrer, i de l'article 38.2 del Reglament d'organització i funcionament del Consell de Garanties Estatutàries

Mitjançant aquest vot particular expresso el meu dissentiment respecte de la conclusió primera del Dictamen emès 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.

1. Tot i la discrepància manifestada en aquest vot, cal precisar que coincideixo amb l'*opinio iuris* de la majoria del Consell que nega que el Projecte de Llei objecte del nostre Dictamen correspongui a aquell tipus de lleis singulars que la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha censurat com a contràries a la Constitució, en especial, en la seva primigènia STC 166/1986 i, posteriorment, en el canvi interpretatiu contingut a les recents STC 129/2013, de 4 de juny i 203/2013, de 5 de desembre. Perquè, en efecte, per bé que el Projecte de Llei presenta un caràcter específic en una part del seu contingut dispositiu relatiu al centre recreatiu turístic de Vila-seca i Salou (en endavant, CRT), i un àmbit d'aplicació de caràcter general per a la resta, i més enllà dels factors d'ordre material que hagin informat el seu procés d'elaboració, allò que cal descartar és que formalment el Projecte es presenti en la seva integritat com una llei de supòsit singular, de destinatari únic o de caràcter autoplicatiu, que impedeixi l'exercici del dret a la tutela judicial.

Ara bé, establert aquest punt d'acord, discrepo del criteri majoritari segons el qual s'afirma que les normes singulars que conté el Projecte de Llei dictaminat no són contràries al principi d'igualtat reconegut a la Constitució. Considero, per contra, que el tractament jurídic determinat que el Projecte atribueix específicament al CRT de Vila-seca i Salou introdueix factors objectius de discriminació normativa que excedeixen el legítim àmbit de

discrecionalitat que li correspon exercir al legislador democràtic, i acaba incidint de forma lesiva sobre el principi d'igualtat en la llei garantit per la Constitució (art. 14 CE). Aquesta afectació lesiva que provoca el tractament normatiu singularitzat del Projecte en favor del CRT esmentat repercuteix sobre sectors dels ciutadans potencialment beneficiaris de l'acció del legislador en tot el territori de Catalunya, la qual cosa obliga a determinar si la garantia de la igualtat en la llei de les persones ha estat preservada. A parer meu, no ha estat així perquè el legislador s'ha extralimitat. Les raons són les que s'exposen seguidament.

2. Dels preceptes del Projecte de llei, cal destacar un primer grup de preceptes que, de forma explícita i pel seu contingut específic, atribueixen un règim jurídic especial al CRT de Vila-Seca i Salou, de tal manera que són mereixedors de censura constitucional l'article 2 i les disposicions addicionals quarta i cinquena.

En primer lloc, al capítol I, sobre l'ampliació d'activitats del CRT de Vila-seca i Salou, cal parar atenció a l'article 2, relatiu a la modificació de la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, pel qual s'afegeixen dues noves disposicions addicionals. La qüestió sobre la qual cal centrar l'anàlisi és la referent a la regulació del règim urbanístic aplicable. Més concretament, en l'apartat c de la disposició addicional primera s'estableix una regla general segons la qual: «[E]ls usos del sòl i dels aprofitaments es poden reordenar amb una modificació del planejament urbanístic municipal, amb subjecció als paràmetres que estableix aquesta llei i respectant els usos hotelers temàtics vinculats al parc d'atraccions i els seus serveis complementaris». Per si mateix, aquest apartat no ofereix motius d'inconstitucionalitat. Però, dit això, i sense solució de continuïtat, la disposició addicional segona afegeix una excepció plena a la mateixa regla general, per la qual determina que: «[No] obstant el que estableix la disposició addicional primera, per mitjà d'un pla director urbanístic es pot reordenar l'àmbit del centre recreatiu turístic de

Vila-seca i Salou i establir el paràmetres corresponents per als diferents usos, inclosos els de jocs i apostes —admesos fora de l'àrea del parc temàtic d'atraccions— sense subjecció als paràmetres urbanístics que estableixen aquesta llei i les disposicions reglamentàries que la desenvolupen».

El tractament específic urbanístic *ad hoc* per al CRT de Vila-seca i Salou que articula aquesta nova disposició addicional segona incorporada a la Llei 2/1989 comporta una mena d'autoexcepció que estableix el Projecte, per configurar una deslegalització en favor d'un futur pla director urbanístic aprovat per l'administració pública competent, aplicable de forma singular i exclusiva al CRT esmentat exclouent-hi altres supòsits similars que eventualment poguessin tenir lloc en el futur. És a dir, el Projecte permet que la futura llei es degradi de rang per regular interessos de caràcter específic d'un determinat CRT a través d'un pla director, sense cap subjecció a allò que preveu la mateixa que ara és objecte de modificació, la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics. Aquesta llei preveu tota una sèrie de requisits per a la creació de CRT en què, per exemple, s'estableixen una sèrie de límits quantitius a les zones de reserva d'usos hotelers, residencials i dels seus serveis que no podrà excedir el 30% de la superfície del centre, ni la densitat d'habitatges residencials referida a la superfície total del CRT serà superior als tres habitatges per hectàrea (art. 2.e). Doncs bé, ara, a través d'un futur pla director aprovat per la corresponent disposició reglamentària, i sense més precisió material, aquests requisits urbanístics derivats de la Llei 2/1989 i sense excloure també la legislació general urbanística continguda en el Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, a causa de la genèrica formulació del precepte, podran ser modificats per una norma de rang inferior. En aquest sentit, comparteixo els advertiments que la majoria fa al precepte des de la perspectiva de la relació entre la llei i el reglament.

Aquesta operació deslegalitzadora comporta una notòria ampliació de la potestat reglamentària en matèria urbanística que es durà a terme sense una determinació material mínimament precisa i una finalitat delimitada que suposa una degradació de rang que el mateix Projecte accepta a través de l'excepció que estableix la disposició addicional segona. Més enllà dels problemes que planteja respecte de les relacions entre la disposició per la qual s'aprovi el futur pla director i la llei com a norma superior, el que en tot cas es constata és el tractament urbanístic especialment diferenciat que el Projecte atribueix al complex dedicat a l'esbarjo i al joc del futur CRT de Vila-seca i Salou.

Per la seva banda, les disposicions addicionals quarta i cinquena també estableixen un règim especial que el legislador ha decidit atribuir com a únic destinatari a l'esmentat CRT, en matèria d'usos i horaris comercials, respectivament. En el primer cas, els usos comercials del CRT «resten exclosos dels criteris de localització establerts per la legislació sectorial vigent en matèria d'equipaments comercials i es poden materialitzar segons el que determini el planejament urbanístic corresponent, d'acord amb el que estableix la disposició addicional segona del Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials». I en el segon, s'estableix que «[a] l'efecte de la legislació en matèria d'horaris comercials, es considera zona turística durant tot l'any la continguda al perímetre del centre recreatiu i turístic delimitat per l'annex 1 del Decret 152/1989, del 23 de juny, pel qual s'aprova la instal·lació d'un centre recreatiu turístic a Vila-seca i Salou».

A més dels preceptes esmentats, també es pot destacar un segon grup de preceptes del Projecte que, materialment, també comporten un tractament jurídic diferenciat del qual actualment resulta beneficiari el CRT de Vila-seca i Salou. En efecte, el capítol II del Projecte estableix les disposicions generals en matèria de joc i apostes aplicables a casinos autoritzats en els centres

recreatius turístics. I tot i que la intitulació del capítol es refereix a disposicions generals, i que aquestes podrien ser susceptibles d'una aplicació a altres hipotètics CRT, en l'actualitat l'únic supòsit de casino autoritzat en un CRT és justament el que preveu el Projecte. Per tant, a hores d'ara, aquest és l'únic destinatari dels eventuais beneficis que pugui comportar aquesta regulació particularitzada. Concretament, aquestes disposicions impliquen tota una sèrie de regulacions especials entre les quals cal destacar: una regulació específica especialment tolerant sobre el període d'impediment per concursar (solament deu anys des de l'última condemna) respecte dels titulars de les autoritzacions per al desenvolupament de jocs i apostes en el CRT, amb relació als delictes pels quals haguessin estat condemnats en el passat per sentència ferma, com ara els de falsedat, delictes contra el patrimoni i l'ordre socioeconòmic o delictes contra la hisenda pública i la seguretat social, o delictes per encobriment i blanqueig de capitals, etc. (art. 3.2.a). Una tolerància que també es manifesta en matèria sancionadora (solament dos anys des de la darrera sanció per incompliment de la normativa sobre el joc) (art. 3.2.c); o pel que fa a la regulació referent a les regles sobre visibilitat i audició de les activitats de joc i apostes en els CRT, on no deixen de ser prou laxes les garanties per a la salvaguarda del bé jurídic protegit que es concreta en la protecció de la infància i la joventut davant els efectes de l'activitat del joc (art. 7).

L'argumentació que el Projecte aporta per justificar l'específic tractament diferenciat que el legislador atorga al CRT de Vila-seca i Salou és d'ordre essencialment econòmic:

«A l'efecte impulsar l'oferta turística a Catalunya i, en l'àmbit del centre recreatiu turístic de Vila-seca i Salou, afavorir nous projectes d'inversió que s'adaptin a les noves demandes del mercat turístic, actualment resulta necessari introduir les modificacions pertinents per ampliar les activitats permeses en el dit centre. Aquestes modificacions es concreten, fonamentalment, en el fet de facilitar la implantació de noves activitats

relacionades amb el turisme de negocis, congressos, convencions, comerç i activitats de joc i apostes, la qual cosa requereix l'adaptació de la normativa reguladora d'aquestes activitats i llur tributació, i les adaptacions i disposicions urbanístiques i de comerç pertinents.»

Atesa la justificació aportada per donar suport al tractament diferenciat que conté la part dispositiva, és obligat determinar si la decisió del legislador consistent en un tractament normatiu diferenciat ha estat respectuosa amb el principi d'igualtat. Sobre aquest particular, i específicament sobre les normes singulars contingudes a l'article 2, el criteri que ha sostingut la majoria del Consell és que després d'aplicar el test de proporcionalitat, s'ha considerat que «[...] no vulneren 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 es arbitrària en la diferenciació del règim jurídic que introdueix ni desproporcionada en les seves conseqüències» (FJ 2).

En un sentit divers a aquesta argumentació, entenc que el tractament diferenciat que ha arbitrat el Projecte genera una discriminació normativa en la mesura que 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. I que és evident que la destinació dels eventuais beneficis que pugui generar (el gran volum econòmic i social que representa, que reconeix la majoria) té un àmbit territorial molt delimitat, i a la seva població pròpia i més propera com a possibles destinataris. D'aquesta manera, l'establiment d'un tractament jurídic específic per a aquest nou complex lúdic i recreatiu, predetermina la posició dels altres ciutadans que potencialment podrien esdevenir beneficiaris en la resta del territori de Catalunya.

3. Més enllà de la llibertat de disposició normativa que d'acord amb el principi del pluralisme polític (art. 1.1 CE) correspon al legislador, el principi d'igualtat en la llei derivat del mateix precepte constitucional és un límit a l'acció del legislador que aquest no pot ultrapassar. Quan, com és el cas del Projecte de llei que dictaminem, l'objecte d'enjudiciament és la norma mateixa, és aquesta la que determina els termes de la comparació (STC 119/1990, de 21 de juny). És, doncs, en el seu contingut prescriptiu i no fora d'aquest on cal cercar el *tertium comparationis* a fi de determinar si el legislador s'ha ajustat a la Constitució o s'ha excedit en les funcions a l'hora d'aprovar una norma general com és la llei.

El subjecte titular del principi d'igualtat i del dret a no ser discriminats són els ciutadans i, en general, les persones (és a dir, també aquelles persones que no tenen la nacionalitat espanyola i els menors). El resum de la doctrina jurisprudencial sobre el tema es troba en la STC 144/1988, de 12 de juliol, a la qual es remeten moltes resolucions posteriors:

«[...] el principio de igualdad prohíbe al legislador "configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación, o dicho de otro modo, impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo expresamente la Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatòria".» (STC 181/2000, de 29 de juny, FJ 10)

En aquest sentit, el dret dels ciutadans a la igualtat en la llei o davant la llei obliga el legislador a no establir diferències en el seu contingut respecte de situacions que són substancialment iguals i, en aquest sentit, que les diferències que decideixi introduir responguin a la deguda proporcionalitat entre aquestes últimes que la llei reconeix i els efectes jurídics que comportin

(per totes, les STC 49/1982, de 14 de juliol i 45/1989, de 20 de febrer). La conseqüència immediata d'aquesta exigència es tradueix en la interdicció de l'arbitrarietat, un mandat constitucional que també vincula els òrgans legislatius en la seva condició de poders públics.

Doncs bé, el tractament diferenciat que específicament el Projecte concreta i identifica de forma exclusiva amb el CRT de Vila-Seca i Salou introdueix una regulació normativa que es projecta sobre l'àmbit territorial esmentat, que, com s'ha apuntat anteriorment, comporta una afectació sobre les persones que per raons de proximitat geogràfica puguin resultar eventualment beneficiades en l'àmbit econòmic i laboral per les noves inversions que pugui generar, però també i simultàniament una exclusió de la resta de la població del territori de Catalunya, que no en podrà gaudir.

Concretament, si el tractament jurídic diferenciat i econòmicament atractiu per a determinats agents econòmics abans descrit, especialment pel que fa al règim urbanístic contingut a l'article 2 del Projecte de Llei, pot generar un lògic efecte mobilitzador d'inversions sobre la zona del territori de Vila-seca i Salou, és evident que aquests mateixos efectes i els consegüents beneficis econòmics i laborals, amb la creació de nous llocs de treball, no es podran projectar sobre altres llocs del territori de Catalunya. I no ho podran fer perquè el Projecte de Llei no preveu que el nou tractament urbanístic que prescriu, a més d'altres avantatges aplicables en l'àmbit comercial, puguin també aplicar-se en altres CRT que es puguin crear. Altrament dit, el Projecte de Llei crea unes condicions jurídiques *ad hoc* d'aplicació específica a un únic àmbit territorial i n'exclou l'aplicació general a d'altres.

La conseqüència immediata que aquesta regulació normativa provoca és que un sector molt significatiu de la població restarà exclosa dels seus possibles efectes positius sobre el teixit econòmic i laboral. Certament, aquest no serà el cas dels diversos operadors empresarials del sector del turisme, als quals

el Projecte de Llei no impedeix que puguin concursar en els procediments convocats per atorgar les llicències. Però, per contra, sí que ho serà el cas de les persones que, especialment en l'àmbit laboral, van en cerca d'un lloc de treball en altres zones del territori de Catalunya, en tant que potencials beneficiaris d'una llei que persegueix, com s'afirma en el preàmbul, «facilitar la implantació de noves activitats relacionades amb el turisme de negocis, congressos [...]», les quals queden indirectament excloses del gaudi dels potencials beneficis econòmics i laborals subjacents, per causa de l'estricta limitació geogràfica que el legislador ha prescrit en favor del CRT de Vila-seca i Salou.

D'aquesta manera, el legislador, amb la regulació específica que prescriu, vulnera el principi d'igualtat en establir unes condicions de partida desiguals per a un ampli sector de la població. Més concretament, sobre l'abast del principi d'igualtat i el dret a no ser discriminat, un dels elements definitoris del qual és el relatiu a la igualtat de tracte. En aquest sentit, una norma que estableix la igualtat de tracte és una regla referent a la distribució de beneficis i càrregues en un grup de persones determinat, és a dir, una regla que estableix un criteri de justícia distributiva. Per això, la igualtat en un sentit proporcional respon a la regla segons la qual cal tractar de manera igual a aquells que es troben en la mateixa situació i de manera desigual a aquells que es troben en situació distinta. Dit això, la igualtat entre iguals, és a dir, la igualtat entre les persones que poden resultar beneficiàries d'una regulació específica com la que prescriu el Projecte de Llei objecte del Dictamen, no pot dependre de diferències establertes pel legislador per raó de l'àmbit territorial. El legislador no ha d'impedir que una regulació potencialment beneficiosa per a la població pugui ser aplicable, quan s'escaigui, en tot el territori de Catalunya. El legislador, en aplicació del principi d'igualtat, ha de garantir la igualtat en el punt de partida de totes les persones, la qual exigeix que totes disposin inicialment de les mateixes probabilitats de reunir les condicions requerides per gaudir dels beneficis que

potencialment es puguin derivar de les previsions legals. El Projecte de Llei no ho fa, en constrènyer el seu tractament específic, especialment en matèria urbanística i comercial, al complex del CRT de Vila-seca i Salou.

En aquest sentit, no considero que sigui argument suficient que l'àmbit territorial afectat presenti particularitats pròpies, perquè ja hi hagi un parc d'atraccions temàtic (Port Aventura), que ara haurà d'adaptar-se a les noves circumstàncies urbanístiques. Ans al contrari, perquè des de la perspectiva del judici de proporcionalitat que exigeix l'aplicació pel legislador del principi d'igualtat, el legislador hauria hagut de deixar vies normatives obertes perquè els beneficis derivats de l'específica regulació urbanística i comercial poguessin ser eventualment aplicables a altres supòsits. Des d'aquesta perspectiva, també discrepo que sigui un argument suficient que aquesta sigui una opció constitucionalment legítima del legislador. Sobre aquest particular, la majoria del Consell argumenta que el fet que aquest ús del joc i les apostes només es prevegi en el CRT de Vila-seca i Salou també respon a una política de planificació sobre el joc, i que tindria la seva explicació racional en el fet que aquesta activitat és susceptible de control, limitació i intervenció administrativa. Entenc, per contra, que una previsió normativa més oberta i no exclouent en cap cas impediria el control sobre l'activitat del joc en altres CRT susceptibles de ser creats.

Així mateix discrepo que sigui un argument suficient, com argüeix la majoria, que la naturalesa tan específica del supòsit regulat pel Projecte de Llei sigui capaç d'irradiar la seva influència i impuls més enllà dels límits locals del seu enclavament, de tal manera que el converteixin en un projecte estratègic en el conjunt de Catalunya. Com a hipòtesi descriptiva d'una determinada política pública, que no em pertoca jutjar, pot resultar rellevant, però no és un argument jurídic tangible que permeti destruir la tesi per la qual, indirectament, un ampli sector de la població de Catalunya resta exclosa dels potencials beneficis d'una regulació tan particularitzada com la que estableix

el Projecte de Llei. Si bé no hi ha dubte que els operadors econòmics del sector turístic —com ja s’ha dit abans— no tenen cap impediment normatiu per accedir al concurs per a l’atorgament de llicències per operar en CRT i, per tant, gaudeixen d’igualtat d’oportunitats en aquesta qüestió, aquesta igualtat desapareix pel que fa a un ampli àmbit de persones d’altres parts del territori català, que materialment i indirectament es veuen excloses de les possibilitats que en el context econòmic i laboral es poden obrir amb el Projecte de Llei.

D’acord amb els arguments exposats, interpreto que l’apartat 1 que l’article 2 del Projecte afegeix a la disposició addicional segona 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, s’hauria d’haver declarat inconstitucional per vulnerar la igualtat en la llei de l’article 14 CE.

Barcelona, 15 de maig de 2014