



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

INFORME DEL JUSTICIA DE ARAGÓN SOBRE LA LEY 6/2009, DE 6 DE JULIO, DE CENTROS DE OCIO DE ALTA CAPACIDAD DE ARAGÓN (BOA Nº 137, DE 17 DE JULIO DE 2009).

1.- ANTECEDENTES:

Con fecha 6 de julio de 2009, el Grupo Izquierda Unida de Aragón presentó en esta Institución queja referida a la Ley 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad de Aragón. En dicho escrito se solicitaba lo siguiente:

“Izquierda Unida de Aragón, así como su Grupo Parlamentario en Las Cortes de Aragón y su Grupo Municipal en el Ayuntamiento de Zaragoza, requieren del Justicia de Aragón la apertura de expediente informativo en lo referente a las posibles vulneraciones del Estatuto de Autonomía de Aragón y la efectiva tutela del Ordenamiento Jurídico que requiere la Ley de Centros de Ocio de Alta Capacidad. En el mismo acto requieren del Justicia de Aragón, para el caso que observe elementos de inconstitucionalidad en la Ley de Centros de Ocio de Alta Capacidad, para que se dirija a Las Cortes de Aragón haciendo notar esta circunstancia y solicitando medidas en consecuencia.”.

Con fecha 15 de julio de 2009, por parte del Justicia de Aragón se acordó admitir a trámite dicha queja con el fin de realizar informe sobre las cuestiones planteadas.

2.- PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN Y COMPETENCIA DEL JUSTICIA DE ARAGÓN PARA ACTUAR ANTE UNA DISPOSICIÓN CON FUERZA DE LEY APROBADA POR LAS CORTES DE ARAGÓN:

Los términos en los que el Grupo Izquierda Unida de Aragón ha planteado su queja contra la Ley 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad de Aragón, implícitamente conllevan una petición de supervisión de una concreta actuación legislativa de las Cortes de Aragón. Potestad legislativa que el Parlamento autonómico tiene encomendada, según establecen los arts. 33 y 42 Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante, EAAr.).

Por su parte, el Justicia de Aragón, como Institución de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 32 EAAr.) tiene como misiones específicas las siguientes: a) la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en el Estatuto de Autonomía de Aragón, b) la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

defensa y aplicación, y c) la defensa del Estatuto de Autonomía. Así lo establece el art. 59.1 EAr.

Para el ejercicio de estas funciones, y tal y como resulta de los arts. 59.2 y 60 EAr., el Justicia de Aragón puede supervisar la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón –incluidos los entes dotados de personalidad jurídica dependientes de la misma-, la actividad de los entes locales y de las comarcas, de sus organismos autónomos y demás entes que dependan de ella, y los servicios públicos gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón. Todo ello con el alcance establecido en la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón.

En el presente caso, sin embargo, la actuación de supervisión que se pide no es encuadrable entre las descritas en el párrafo anterior, ya que, en puridad, lo que se ha solicitado es que, por parte de esta Institución, se valore si una concreta actividad legislativa de las Cortes de Aragón es conforme o no a Derecho. No se pretende, por tanto, que se supervise actividad administrativa alguna.

El Justicia de Aragón sólo puede proceder al estudio de Leyes en los términos establecidos en el art. 27.1 Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de esta Institución. Dicho precepto, enmarcado dentro del Capítulo II “De la defensa del Estatuto de Autonomía”, es del siguiente tenor:

“Cuando el Justicia estime que una Ley o disposición con fuerza de ley contradicen el Estatuto de Autonomía de Aragón o que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado, no respetan el orden de competencias establecido en la Constitución, el Estatuto o en la correspondiente Ley, se dirigirá inmediatamente a la Diputación General de Aragón o a las Cortes de Aragón, en su caso, instándoles a interponer el pertinente recurso de inconstitucionalidad”.

De todo lo expuesto resulta que, el presente informe, en el que se estudia la Ley 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad de Aragón, publicada en el Boletín Oficial de Aragón de 17 de julio, se debe circunscribir a evaluar si dicha norma vulnera con su contenido el Estatuto de Autonomía de Aragón. Sin que este informe pueda ni deba extenderse al estudio de cuestiones ajenas y propias de legalidad ordinaria -como podrían ser las posibles contradicciones que pudieran surgir entre esta Ley y otras normas autonómicas aragonesas-; cuestiones que exceden de las facultades que la norma reguladora de esta Institución atribuye a su titular en sus



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

funciones de control de Leyes y disposiciones con fuerza de ley procedentes de las Instituciones autonómicas con potestad para su dictado.

Todo ello sin perjuicio del estudio que también se realizará sobre la adecuación de la Ley 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad de Aragón, a la Constitución Española (en adelante, CE), Ley Suprema de nuestro ordenamiento jurídico que ha de ser respetada por las restantes normas que integran el ordenamiento jurídico tanto estatal como autonómico. Este estudio de constitucionalidad se llevará a cabo de manera diferenciada y separada del examen que se realice sobre el encaje de la Ley 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad de Aragón en el Estatuto de Autonomía de Aragón.

3.- EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN Y LA LEY 6/2009, DE 6 DE JULIO, DE CENTROS DE OCIO DE ALTA CAPACIDAD DE ARAGÓN:

La Ley 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad de Aragón (en adelante, LCOAC), fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 137, de 17 de julio de 2009, entrando en vigor al día siguiente de dicha publicación (Disposición Final 2ª).

La LCOAC consta de 44 artículos –divididos en 6 capítulos-, 3 disposiciones adicionales y 2 disposiciones finales. Se regula con ella un supuesto de hecho hasta ahora no previsto normativamente de manera específica. Dicho supuesto de hecho y objeto de la LCOAC, cuya actividad pretende articular, es la instalación en la Comunidad Autónoma de Aragón de los denominados “centros de ocio de alta capacidad”. Centros definidos en el art. 1 LCOAC como *“los complejos turísticos destinados a ubicar, de forma integrada, actividades de ocio, recreativas, deportivas, culturales, de juego y de apuesta, comerciales y hoteleras, con sus servicios complementarios, formando una unidad de explotación”*.

Con el fin de conseguir una ordenación completa y coordinada de las distintas áreas y ámbitos competenciales que pudieran verse afectados con la instalación de estos “centros de ocio de alta capacidad”, la LCOAC se estructura en seis capítulos a través de los que se pretende regular, de manera armónica e integral, todos aquellos aspectos que pueden incidir en la legalidad de este tipo de centros. Se abarca para ello desde cuestiones de urbanismo y ordenación territorial (Capítulo II. “Planeamiento Territorial), hasta los órganos competentes para el ejercicio de distintas potestades administrativas sobre estos centros de ocio (Capítulo III. “Del Consorcio”), el estatuto del juego aplicable a dichos centros (Capítulo IV: “Régimen jurídico del juego en los Centros de Ocio de Alta Capacidad”), un especial régimen sancionador (Capítulo V.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

“Régimen sancionador”) y una concreta regulación sobre régimen comercial y horarios (Capítulo VI. “Otras disposiciones”).

Desde un punto de vista competencial, la LCOAC se acomoda plenamente al Estatuto de Autonomía de Aragón. Así, la misma ha sido dictada en el ejercicio de las competencias exclusivas que sobre distintas materias ostenta la Comunidad Autónoma de Aragón con arreglo al art. 71 EAAr., con pleno respeto a la distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas que, de manera general, regulan los arts. 148 y 149 CE.

En este sentido, y atendiendo a las diversas materias que en relación con la instalación y actividad de los centros de ocio de alta capacidad se regulan en la LCOAC, se comprueba que:

- 1) al amparo del apartado 5º del art. 71 y de los arts. 81 y 85, todos ellos del EAAr., la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencia exclusiva, en materia de régimen local, *“para la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en materias de competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón; el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones de cooperación y colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón”*.

Como dice el profesor FANLO LORAS (“Derecho Público Aragonés”, editado por el Justicia de Aragón, 4ª edición 2008, págs 430 y 431) existen en España dos sistemas de atribución de competencias a favor de los entes locales: el de los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Cataluña, que hacen un amplio listado de competencias locales, y el de los demás Estatutos de Autonomía que reconocen las competencias a la Comunidad Autónoma. Esta Comunidad por ley posterior, ya que el art. 25.3 LRBRL establece reserva legal, puede atribuir las competencias que le reconoce el art. 71 EAAr. a los entes locales. Sin que, dice FANLO LORAS, *“el principio de autonomía local, sin intermediación del legislador, sea título atributivo de las competencias municipales”*. Este sistema es criticado de lege ferenda por algunos autores como CARRO, FONT y CAAMAÑO, pero es el recogido en nuestro Estatuto.

En este sentido, la regulación estatutaria aragonesa legitima la especialísima regulación que en la LCOAC se lleva a cabo en el Capítulo III al tratar de la figura del “Consortio” –entidad integrada única y exclusivamente por representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las



comarcas y municipios en cuyo territorio se ubique el centro de ocio, sin intervención de entidades privadas-, de las funciones que se le atribuyen a este organismo y de las especiales relaciones que se producen entre esta figura y los entes municipales en cuyo territorio el centro de ocio se extienda. El “Consortio” puede ser considerado –de manera semejante a los mecanismos de “gestión coordinada” que prevé la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón en sus arts. 161 y 162- como una fórmula especial de colaboración entre las distintas Administraciones con competencias administrativas a ejercitar sobre los centros de ocio regulados en la LCOAC; competencias que abarcan aspectos tan variados como urbanismo, licencias y autorizaciones de actividad o medioambiente. Estas relaciones de coordinación administrativa se articulan a través del “Consortio” en un sentido tanto vertical -entre la Administración de la Comunidad Autónoma y la de los Entes Locales afectados-, como horizontal -entre los distintos Entes Locales en cuyo territorio se ubique el concreto centro de ocio-. Indicamos ahora que la figura del “Consortio” y sus relaciones con las entidades municipales en las que el centro de ocio se instale serán objeto de especial tratamiento en el apartado dedicado a estudiar la constitucionalidad de la LCOAC, al ser ello materia relacionada con el principio de garantía de la autonomía local establecido en el art. 137 CE.

Finalmente, ha de indicarse que la figura del “Consortio” prevista en la LCOAC encuentra un antecedente en la institución también denominada “Consortio” prevista en la Ley 7/1993, de 29 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía –norma dictada al amparo de los artículos 149.1.18º de la Constitución Española, 13.3 Estatuto Andaluz y de la Ley reguladora de Bases de Régimen Local. Esta figura se regula en los arts. 33 a 36 y 41 y 42 de la meritada Ley 7/1993, de 29 de julio, presentando semejanzas con la prevista en la LCOAC, tales como: 1) se prevé su constitución por Administraciones Locales junto con cualesquiera otra Administración para la realización de actuaciones conjuntas, la coordinación de actividades y la consecución de fines de interés común y prestación de servicios de carácter supramunicipal, 2) tiene personalidad jurídica propia y se rige por el Derecho Administrativo, 3) se ordena según unos Estatutos propios, 4) está integrado por representantes de todas las entidades consorciadas, y 5) dispone de los medios personales y materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

- 2) al amparo del art. 71 apartados 8º y 9º EAAr, la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencia exclusiva para actuar en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, esto último conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental. Competencia autonómica



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

que legitima la regulación que para este tipo de ofertas de centros de ocio de alta capacidad se prevé en la LCOAC en su Capítulo II, referido específicamente al “Planeamiento Territorial”. Ha de destacarse, además, que aun cuando los arts. 7 a 14 contienen específicas previsiones sobre los proyectos de ordenación de estos centros, la propia ley, en el art. 7.2, prevé que a la tramitación, aprobación y ejecución de este tipo de proyectos se aplique, de manera subsidiaria, la legislación urbanística y de ordenación del territorio propia de los instrumentos de planeamiento supramunicipal de la Comunidad Autónoma de Aragón. Con lo que, desde este punto de vista, la regulación de estos proyectos de ordenación de centros de ocio de alta capacidad es suficientemente completa al estar integrada tanto por las normas específicas establecidas en la LCOAC como por la legislación general aragonesa sobre urbanismo. Todo ello dictado con arreglo a la competencia exclusiva de la que la Comunidad Autónoma de Aragón es titular en estas concretas materias.

- 3) al amparo del apartado 32º del art. 71 EAAr, Aragón tiene exclusiva competencia sobre la *“planificación de la actividad económica y de fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los principios de equilibrio territorial y de sostenibilidad...”*. Estos fines informan la LCOAC y se presentan como el objetivo último a conseguir mediante la misma. De esta manera, se observa cómo en el Preámbulo de la Ley, en sus apartados II y V, se trata de ello al indicarse que: *“es necesario resaltar el papel de motor económico que estos Centros desempeñan: no sólo por el elevado nivel de inversión y el empleo que crean, sino por la fuerte incidencia que tienen en el entorno inmediato. Un Centro de esta naturaleza exige la implantación de un elevado número de actividades de apoyo y asistencia que han de situarse en las proximidades del mismo, lo que contribuye a la revitalización de amplias zonas contiguas a la de ubicación del Centro. De ahí que la ley exija fijar la localización de los Centros de Ocio de Alta Capacidad en comarcas que necesiten impulsar su desarrollo económico, lo cual contribuye a corregir los desequilibrios territoriales existentes en Aragón”,* y *“La ejecución de un proyecto de esta naturaleza tendrá un fuerte impacto en la potenciación de aquellas zonas del territorio de la Comunidad Autónoma donde haya de ubicarse. Servirá, pues, para articular el territorio de Aragón, contribuyendo a fomentar la actividad económica, crear riqueza y generar empleo”*. Igualmente, y en el mismo sentido, el art. 2.d) LCOAC, prevé, al amparo de estos objetivos, que *“Los proyectos se localizarán en comarcas que necesiten impulsar su desarrollo económico, con el fin de contribuir al equilibrio territorial de Aragón”*.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

- 4) el apartado 50º del art. 71 EAr., establece que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva para regular materia de “*juego, apuestas y casinos...cuando la actividad se desarrolle en Aragón*”. Lo que ampara la especial regulación que sobre ello recogen los arts. 19 a 30, Capítulo IV, y de algunos apartados del régimen sancionador referentes a la materia contenidos en el Capítulo V de la LCOAC. El hecho de que ya exista una ley que regule esta materia con carácter general, como es la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón, no es obstáculo para la aprobación de normas posteriores, de igual rango, que ordenen estas cuestiones, como ocurre con la LCOAC. Ha de considerarse en este caso el principio de especialidad normativa de la LCOAC respecto de la Ley 2/2000, de 28 de junio, que permite la coexistencia entre ambas y, con arreglo al cual, la LCOAC, en sus preceptos dedicados a regular el régimen jurídico del juego, sólo es de aplicación precisamente a los centros de ocio regulados en dicha ley como centros con una peculiar estructura y funcionamiento que precisan también de una normativa diferenciada en este ámbito al que la normativa general aragonesa de juego no daba adecuada respuesta.

- 5) por último, los apartados 51º y 54º del art. 71 EAr. atribuyen competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma de Aragón para: a) la regulación del turismo, lo que comprende la ordenación y promoción del sector, su fomento y la regulación y clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y b) la regulación de los espectáculos y actividades recreativas, que incluye, la ordenación del sector y el régimen de intervención administrativa. Estos títulos competenciales amparan igualmente la LCOAC en su regulación integral de los centros de ocio de alta capacidad dado que, como expresamente establece su art. 1, éstos se definen como “*complejos turísticos...*” en los que no sólo se llevarán a cabo actividades de juego, sino también otras de variada índole relacionadas con el turismo, como son las de “*ocio, recreativas, culturales... comerciales y hoteleras*”, teniendo la LCOAC como fin una regulación completa de este tipo de centros, incidiendo tanto en sus distintas fases de implantación –v.g. tramitación de las solicitudes de instalación y resolución de las mismas-, como regulando la actuación de las Administraciones Públicas con competencias ejercitables sobre los mismos –el Consorcio-, como ordenando su régimen de actividades –v.g. régimen comercial y de horarios previsto en el art. 44 LCOAC-. Todo ello relacionado con el ámbito del turismo y sus actividades.

Conclusión de todo lo expuesto es que la LCOAC es acorde con el EAr. en cuanto que, en todos los aspectos que integran su contenido, ha sido dictada al amparo de



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

distintos títulos competenciales atribuidos en exclusiva a la Comunidad Autónoma de Aragón.

4.- LA LEY 6/2009, DE 6 DE JULIO, DE CENTROS DE OCIO DE ALTA CAPACIDAD DE ARAGÓN: LEY GENERAL, LEY ESPECIAL, LEY SINGULAR.

Por parte del presentador de la queja se ha planteado, como cuestión a considerar, que la LCOAC es una ley que establece un régimen jurídico singular para las zonas del territorio aragonés en las que se implanten estos centros de ocio de alta capacidad.

En este sentido, la LCOAC no puede encuadrarse en la categoría de ley singular, “ad hoc” o de caso único. Así, tal y como indica el Tribunal Constitucional en su sentencia 48/2005, de 3 de marzo (en el mismo sentido, AATC nº 174/1995, de 6 de junio y nº 178/1996, de 26 de junio), ley singular es aquella que tiene un único destinatario y al que afecta la misma con carácter particular y exclusivo, siendo éstos los elementos propios y definatorios de las leyes singulares, frente al resto de leyes, que tienen por fin ordenar el actuar de una pluralidad indeterminada de personas. Ejemplo de este tipo de normas en el ámbito aragonés es la Ley 3/2008, de 22 de mayo, por la que se concede un aval a Expoagua Zaragoza 2008, S.L.

Sin embargo, la LCOAC no tiene un único destinatario. El hecho de que por parte de una concreta entidad privada se haya mostrado un especial interés en la instalación de un centro de ocio de alta capacidad en una determinada zona del territorio aragonés, y que ello motivara en su día el estudio jurídico necesario para implantar este tipo de centros en la Comunidad Autónoma de Aragón, dictándose con posterioridad la LCOAC como normativa integral reguladora de los mismos, no son circunstancias que cualifiquen la LCOAC como ley singular. Para ello sería necesario que la LCOAC identificara expresamente al sujeto al que se dirige la norma, agotándose en su eficacia una vez que se hubiera dado lugar a su íntegro cumplimiento, sin posibilidad de extensión a otros sujetos distintos, tal y como acaeció en el ejemplo de ley singular indicado en el párrafo anterior.

Antes bien, la LCOAC, aun cuando regula un concreto supuesto de hecho para el que no existían previsiones legales previas, tiene vocación de generalidad. Así, todo aquel sujeto que planea la instalación en la Comunidad Autónoma de Aragón de un centro que, con arreglo al art. 1 LCOAC, tenga la consideración de “centro de ocio de alta capacidad”, se regirá por dicha norma. Sin distinción subjetiva alguna.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Por otra parte, la decisión del legislador de establecer una determinada regulación para estos casos de “centros de ocio de alta capacidad” es una opción legislativa válida, y que, como más arriba se ha indicado, no atenta contra el Estatuto de Autonomía de Aragón en cuanto que su contenido se ha dictado al amparo de los distintos títulos competenciales que tiene esta Comunidad. Es cierto que, a diferencia de lo que ocurre con otras normas en las que el objeto a regular es una concreta materia –v.g. las recientes leyes nº 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, nº 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, o nº 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón-, en el caso de la LCOAC el objeto de la regulación es un supuesto de hecho –los definidos como “centros de ocio de alta capacidad”-. Pero es la aparición de este tipo de centros en el mundo real, como instalaciones complejas y cuya actividad tiene directa incidencia en ámbitos tan variados como el social, el económico, el urbanístico o el medioambiental lo que ha motivado que el legislador los regule especialmente.

Así, frente a las leyes generales y de vocación omnímoda coexisten las leyes especiales –que no singulares o “ad hoc”- mediante las que se regula y da respuesta jurídica a situaciones inicialmente no previstas por el legislador pero que, una vez surgidas y ante la imposibilidad de subsumirlas en estas normas generales dada la especificidad de los supuestos que presentan, se observa la necesidad de su ordenación mediante normas que tomen en consideración la especialidad del hecho regulado.

La LCOAC es un claro ejemplo de ello. Es una fórmula normativa de legislación especial, que, por otra parte, no es nueva en el ordenamiento jurídico español ya que existen precedentes. De ellos resaltamos, por su interés y semejanza en algunos de sus puntos con la LCOAC, la Ley 2/1989, de 16 de febrero, de Centros Recreativos Turísticos de Cataluña. Al igual que acaece con la LCOAC, la Ley 2/1989 se dictó con el fin de “...*facilitar la creación de nuevas ofertas que son fundamentales para articular la política integral del tiempo de ocio en Cataluña...*” Norma a la que más tarde nuevamente nos referiremos al haber sido objeto de pronunciamiento judicial sobre un aspecto aquí también aducido como posible motivo de inconstitucionalidad, cual es su regulación de la expropiación forzosa y los conceptos de interés social y utilidad pública.

De todo lo expuesto podemos concluir que la LCOAC es una ley especial que regula los distintos aspectos jurídicos que inciden en un concreto supuesto de hecho determinado, como son los “centros de ocio de alta capacidad”. Sin que esta regulación implique contradicción con el marco general competencial establecido en el EAAr., coexistiendo con el resto de normas que al amparo del mismo se han dictado



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

(sobre urbanismo, turismo o juego, entre otras), si bien desplazando a éstas en su aplicación cuando nos encontremos con este tipo de centros de ocio, por razón de la especialidad del caso que regula.

5.- LA LEY 6/2009, DE 6 DE JULIO, DE CENTROS DE OCIO DE ALTA CAPACIDAD DE ARAGÓN: SU CONSTITUCIONALIDAD.

Por último, se procede a abordar el estudio de aquellos aspectos de la LCOAC sobre los que el presentador de la queja manifiesta dudas sobre su adecuación a la Constitución Española.

A) La declaración de utilidad pública o interés social de los proyectos de centros de ocio regidos por la LCOAC a efectos expropiatorios y el art. 33.3 CE.

La redacción del artículo respecto del que se predica este motivo de inconstitucionalidad es la siguiente:

“Artículo 5.— Efectos de la resolución:... 2. Dentro de los seis meses siguientes a la notificación del acuerdo del Gobierno a que se refiere el artículo anterior, la sociedad gestora del proyecto deberá depositar en el Departamento competente en materia de turismo copias notariales de las escrituras de adquisición de la propiedad de los terrenos en los que habrá de erigirse el Centro, referidas, por lo menos, al noventa por ciento de su superficie, y acreditando las gestiones realizadas para la adquisición de la parte de terrenos sobre los que no hubiera podido adquirir la propiedad.”

Se declara la utilidad pública o interés social, a efectos expropiatorios, el destino de los terrenos no adquiridos para la construcción del Centro de Ocio de Alta Capacidad a que se refiere el párrafo anterior. La sociedad gestora, que ostentará la condición de beneficiario, podrá instar al Gobierno de Aragón la incoación del respectivo procedimiento, acompañando la relación de bienes prevista en el artículo 15 de la Ley de Expropiación Forzosa.”

Ello no obstante, la mención de los conceptos “utilidad pública o interés social” ligados a posibles expropiaciones de bienes de particulares no sólo aparece en el art. 5.2 LCOAC, sino que también aparece en el art. 12 y en la Disposición Adicional Segunda, por lo que éstos preceptos también quedan incluidos en este estudio sobre su posible inconstitucionalidad.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

El problema que plantea el tenor de dichos preceptos, en cuanto a una interpretación acorde con el art. 33.3 CE, es que en todos estos casos se está previendo en la LCOAC la posibilidad de expropiar bienes y derechos de particulares con el objetivo de ejecutar un centro de ocio, actividad promovida por una entidad de carácter privado y con un fin de eminente lucro particular. No puede perderse de vista que las sociedades promotoras de este tipo de negocios sólo promueven e invierten en esta clase de proyectos de gran magnitud en tanto en cuanto de sus estudios económicos resulten claras previsiones de éxito y obtención de beneficios.

En esta tesitura, el hecho de reconocer a favor de las sociedades gestoras de estos centros de ocio declaraciones de utilidad pública o interés social a efectos de que se puedan expropiar bienes y derechos de particulares, todo ello con el objetivo de construir unas instalaciones lúdicas cuyo fin principal es la obtención de beneficios para la entidad que lo ha promovido, podría colisionar con el fin de utilidad pública o interés social que el art. 33.3 CE exige para legitimar expropiaciones a particulares como las que se prevén en la LCOAC.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, desde su sentencia nº 166/1986, de 19 de diciembre (caso Rumasa) y en posteriores pronunciamientos, en relación con el fin de la utilidad pública o interés social del acto expropiatorio, ha procedido a dar unas pautas o interpretaciones generales de nuestra Carta Magna, cuya aplicación práctica posterior lleva a cabo atendiendo al caso concreto que en cada momento estudia y conoce. Dichas pautas, son las siguientes:

- a) la definición de la causa expropiatoria, interés social o utilidad pública, como fundamento de la expropiación de bienes y derechos privados, es una competencia que no puede dissociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponde para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sociales (SSTC nº 37/1987, F.J. 6º, nº 251/2006, F.J. 5º y ATC nº 17/2007. F.J. 4º).
- b) la expropiación tiene carácter medial, como instrumento al servicio de fines públicos sustantivos, correspondiendo su procura material a la Administración (STC nº 37/1987, F.Jº 6º).

De lo anterior hemos de concluir que el fin último que justifica la expropiación de bienes y derechos particulares necesariamente ha de ser siempre el interés de la comunidad, fin último al que debe dirigirse siempre la actuación pública, quedando excluido en todo caso el empleo de esta potestad cuando mediante la misma lo que se pretenda sea el beneficio de otro particular. En este último supuesto, los intereses de



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

los particulares afectados –expropiado y beneficiario de la expropiación- están en igualdad de condiciones y no existe justificación alguna que ampare el hecho de privar de su propiedad privada a uno de ellos en interés de otro. Por este motivo, el uso de la potestad expropiatoria sólo se encuentra legitimada en tanto en cuanto con el sacrificio de un particular se obtiene el interés general o utilidad pública, como establece el art. 33.3 CE.

Este interés social, en el caso de la LCOAC, no sería predicable de la adquisición, por medio de expropiación, de bienes y derechos de terceros a favor de las sociedades promotoras. Y ello por cuanto estas entidades, de naturaleza y con objetivos mercantilistas particulares, realizan estos proyectos de centros de ocio para su exclusivo interés económico.

Sin embargo, no puede perderse de vista que la instalación de este tipo de centros de ocio -de grandes dimensiones- generan un elevado interés en los poderes públicos en cuanto se convierten en instrumentos de impulso de la economía de las zonas próximas, arrastrando consigo en su construcción y puesta en funcionamiento la creación de numerosos puestos de trabajo. De ello ciertamente puede inferirse la utilidad pública legitimadora de la expropiación de bienes de particulares prevista en los arts. 5, 12 y Disposición Adicional 2ª LCOAC. Esta sería la concreta causa expropiandi a la que obedecerían las declaraciones de utilidad pública cuestionadas.

Ha de indicarse, en apoyo de esta interpretación “*pro constitutione*” de la LCOAC, que ya en su Preámbulo se recogen una serie de menciones que son susceptibles de servir como base para fundamentar dicha utilidad pública a efectos expropiatorios. Así, en el apartado II se indica la necesidad de “*resaltar el papel de motor económico que estos Centros desempeñan: no sólo por el elevado nivel de inversión y el empleo que crean, sino por la fuerte incidencia económica que tienen en el entorno inmediato*” así como que ello contribuye “*a la revitalización de amplias zonas contiguas a la ubicación del Centro*”, preocupándose el legislador autonómico de que estas instalaciones se ubiquen en “*comarcas que necesiten impulsar su desarrollo económico, lo que contribuye a corregir los desequilibrios existentes en Aragón*”. Por su parte, en el apartado V del Preámbulo se vuelve a insistir en estas ideas y fines de la LCOAC de creación de riqueza y fomento de la actividad económica, generación de empleo y articulación del territorio.

El Tribunal Constitucional no se ha pronunciado todavía sobre la constitucionalidad de expropiaciones como las previstas en la LCOAC en las que la utilidad pública o interés social de las mismas aparece íntimamente ligada al interés de otro particular.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Sin embargo, no puede dejar de reseñarse, por su carácter exegético, la sentencia de 16 de julio de 1997 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª), recurso de casación nº 1207/1993, ponente: Excmo. Sr. Juan Xiol Ríos, (Caso Port Aventura) que recoge un supuesto análogo al aquí planteado. En esta resolución, el Alto Tribunal realiza un estudio de algunos aspectos de la Ley 2/1989, de 16 de febrero, de ordenación de centros recreativos turísticos en Cataluña. Uno de ellos, controvertido y respecto del que una de las partes instaba la interposición de cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, se refería precisamente a que la parte recurrente consideraba que el carácter privado de las entidades adjudicatarias no se coherencia con el interés social y utilidad pública de las expropiaciones de las que iban a ser beneficiarias al amparo del art. 5 de la indicada Ley ya que el beneficio redundaría únicamente en éstas y no en la sociedad catalana.

El Tribunal Supremo, al resolver la cuestión, estudia en primer lugar la Exposición de Motivos de la Ley 2/1989, y dice que *“...la exposición de motivos de la Ley expresada -acorde con su contenido normativo- pone de manifiesto que el legislador catalán considera como finalidad de interés social «dar un apoyo especial a las nuevas modalidades que ofrece el mercado del ocio y del esparcimiento, y teniendo en cuenta la experiencia de otros países, impulsar y racionalizar, en el ámbito de Cataluña, las grandes inversiones que por sus programas e innovación puedan tener efectos sociales beneficiosos y contribuyan a acreditar la imagen turística del país. Bajo estas premisas será necesario tener en cuenta aquellas inversiones que puedan considerarse de interés turístico y social por razón del incremento del nivel ocupacional de la oferta turística existente, la creación de puestos de trabajo, la potenciación internacional del sector y la mejora de su calidad para la prolongación de la temporada al incorporar, como un elemento atractivo actividades recreativas y deportivas que no dependen exclusivamente del período hábil de turismo originado por los usos de playa».* El contenido de la Ley, que no es menester exponer al pormenor, es razonablemente acorde con esta finalidad, pues prevé la creación de centros recreativos mediante concurso en el territorio de Cataluña sujetos a ciertas limitaciones e impone a las entidades adjudicatarias deberes y reconoce derechos encaminados en principio a favorecer la finalidad expresada.” (Fº. Jº.3º).

Continúa el Tribunal Supremo en su sentencia argumentando que la concurrencia de sujetos privados con sujetos públicos en situaciones de expropiación en las que aquellos puedan resultar directamente beneficiados –supuesto aquí también estudiado en relación con la LCOAC- no implica por sí sola la falta de legitimidad de dicha actuación expropiatoria. Dice, así, el Tribunal Supremo que:



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

“Es necesario afirmar, en primer término, que la naturaleza privada de los entes adjudicatarios de los centros recreativos no puede, sólo por sí misma, constituir un obstáculo a la existencia de un interés social en las instalaciones que puedan llevar a cabo. La vieja concepción de la «causa expropriandi» como necesariamente relacionada con la realización de obras o la implantación de servicios de titularidad pública ha dejado paso, en la compleja y cambiante sociedad contemporánea, a una nueva configuración de la potestad expropiatoria -que coexiste con la anterior- como instrumento al servicio de políticas de orden sectorial relacionadas con la consecución de finalidades de interés social de la más variada índole, de las que no cabe excluir, desde luego, las de orden económico, recreativo y turístico.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia de 19 diciembre 1986, número 166/1986, ha declarado que «la expropiación forzosa se concibe en los orígenes del Estado liberal como último límite del derecho natural, sagrado e inviolable, a la propiedad privada y se reduce, inicialmente, a operar sobre los bienes inmuebles con fines de construcción de obras públicas. La transformación que la idea del Estado social introduce en el concepto del derecho de propiedad privada al asignarle una función social con efectos delimitadores de su contenido y la complicación cada vez más intensa de la vida moderna, especialmente notable en el sector económico, determinan una esencial revisión del instituto de la expropiación forzosa, que se convierte, del límite negativo del derecho absoluto de propiedad, en instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, frente al cual el derecho de propiedad privada, tan sólo garantiza a su titular, ante el interés general, el contenido económico de su propiedad, produciéndose paralelamente un proceso de extensión de la expropiación forzosa a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines públicos y sociales».

De esta manera, habrá de considerarse si concurren también otros fines de interés social o utilidad pública –como serían los descritos en la Exposición de Motivos de la Ley 2/1989 o en el Preámbulo de la LCOAC, con arreglo a los que las respectivas Comunidades Autónomas dictaron dichas normas dentro de sus competencias exclusivas- que justificarían suficientemente la causa expropriandi de estas actuaciones sin incurrir en ilegalidad alguna. Y concluye su razonamiento el Tribunal Supremo con la siguiente afirmación: *“No podemos, sin embargo, llegar tan lejos en nuestro análisis. La fijación de fines de interés social se halla en el núcleo de la actividad discrecional del legislador, quien, atendiendo a las necesidades y sensibilidades sociales de cada momento, goza de un margen razonable para determinar qué fines, en una situación determinada, pueden revestir suficiente trascendencia para ser considerados como de interés social. Para ello es suficiente con que tenga competencias en la materia y con*



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

que el test razonabilidad a que la actividad de los poderes públicos está sujeta no demuestre la existencia de elementos de arbitrariedad o desviación de poder en su decisión.”

Finalmente, dentro de este apartado, no puede dejar de mencionarse que la posibilidad legal de expropiación en beneficio de particulares ya estaba prevista en legislación urbanística autonómica. Así, en la vigente Ley 5/1999, al regularse el sistema de actuación por compensación, se establece que *“los propietarios que representen más de la mitad de la superficie de la unidad de ejecución”* pueden presentar los Proyectos de Estatutos de la Junta de Compensación y Bases de Actuación ante el Ayuntamiento para su tramitación, fijando el art. 140 el plazo de un mes para que los propietarios restantes se incorporasen a la Junta de Compensación. De no hacerlo *“sus fincas serán expropiadas a favor de la Junta de Compensación, que tendrá la condición jurídica de beneficiaria”*. Junta que, aun cuando la legislación urbanística le reconoce carácter administrativo, se encuentra integrada por sujetos de naturaleza privada. Por su parte, la reciente Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón, que sustituirá a la citada Ley 5/1999, contiene una regulación muy similar.

Con arreglo a la argumentación expuesta, no se aprecia inconstitucionalidad de la LCOAC en relación con las cuestiones aquí estudiadas.

B) Sobre la figura del “Consortio” –regulado en el Capítulo III de la LCOAC, arts. 15 a 18- y su relación con las Administraciones Locales.

Otro de los aspectos cuestionados de la LCOAC es la creación de la figura del “Consortio”. Su función es, tal y como resulta de los art. 15 y 18 LCOAC, el ejercicio sobre cada centro de ocio de ocio de alta capacidad de las potestades públicas estatutariamente asumidas; en particular, sobre materia de urbanismo, autorización y control de actividades, gestión de servicios urbanísticos e infraestructuras y juegos de azar (en este último caso, con excepción de las potestades de inspección, sancionadoras y de autorización).

Se ha indicado que la regulación del “Consortio”, en cuanto ente dotado de personalidad jurídica propia que asume algunas competencias que, de manera tradicional, se han venido atribuyendo a los entes locales, constituye una invasión (“desapoderamiento”) de competencias municipales, lo que sería contrario al principio constitucional de autonomía local y vulnerador del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Por lo que respecta al marco autonómico regulador de la Administración Local, nos remitimos a lo argumentado *supra* en relación con la competencia exclusiva de la



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Comunidad Autónoma de Aragón establecida en el art. 71.5ª EAAr. sobre regulación de las competencias de los municipios y demás entes locales en materias de competencias de Aragón. Ello, a su vez, ha de ponerse en relación con la especialidad del supuesto de hecho que regula la LCOAC y que permite justificar las alteraciones que, en cuanto a la atribución de competencias municipales, tales como urbanismo, establece el art. 42 Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón. Así, la redacción de dicho precepto, acorde con el art. 71.5º EAAr, prevé que “2. *Los ámbitos de la acción pública en los que los municipios podrán prestar servicios públicos y ejercer competencias, con el alcance que determinen las Leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, serán los siguientes: (...)*”. Es decir, la propia Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón, reconoce que el alcance de las competencias municipales que, de manera general, establece el art. 42, se encuentra vinculado a la legislación sectorial de la actividad pública, tanto autonómica como estatal. Y, siendo así, un ejemplo de dicha regulación sectorial lo encontramos en la LCOAC en cuanto delimitadora de dichas competencias y en la que, el legislador, en el presente caso, ha optado por la creación de la figura del “Consortio”, a la que se le atribuyen algunas de estas materias municipales, considerando para ello la especificidad de la situación que pretende regular de una manera integrada.

Por otra parte, y ya dentro del ámbito propiamente constitucional, no puede desconocerse que el art. 140 CE “*garantiza la autonomía de los municipios*”, como garantía institucional. Dicho precepto ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional (así, sentencias nº 51/2004, de 13 de abril y nº 159/2001, de 5 de julio) en los siguientes términos:

«la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno».

En el presente caso, y al amparo, precisamente, de las normas que sobre distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecen los arts. 148 y 149 CE así como con arreglo a la interpretación constitucional expuesta de sus arts. 137, 140 y 141 sobre autonomía local, la Comunidad Autónoma de Aragón, en el art. 71.5º EAAr. asumió competencias exclusivas sobre la ordenación de las municipales. Y en desarrollo de dicho precepto existe en el ordenamiento jurídico autonómico la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón, y también, con carácter especial, la regulación resultante en los arts. 15 a 18 LCOAC consecuencia de la creación de la figura del “consorcio”. Por lo que, en este sentido, no se aprecia contravención competencial alguna ni constitucional ni autonómica en la decisión del legislador aragonés de regular la figura especial del “Consorcio”.

A su vez, la asunción por parte del “Consorcio” de competencias que, con arreglo a la Ley 7/1999 de Administración Local de Aragón, inicialmente se atribuían a los entes locales no conlleva desapoderamiento ilegítimo alguno de competencias de los municipios por cuanto:

a) como ya se ha indicado en repetidas ocasiones, la regulación de estas competencias municipales corresponde al legislador estatal-autonómico según las normas de distribución de competencias. Y, en el presente caso, el legislador aragonés ha actuado dentro de dicho marco legal –Estatuto de Autonomía y Constitución Española-, mediante ley sectorial (la LCOAC).

b) en cualquier caso, una atenta lectura de los arts. 15 a 18 LCOAC llevan a concluir que la autonomía local de los municipios en cuyo territorio se ubiquen este tipo de centros de ocio se respeta en todo momento, produciéndose incluso una coordinación legislativa entre la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón y la LCOAC en cuanto al ámbito competencial de los entes locales ya que:

- 1) El “Consorcio” está integrado sólo por Administraciones Públicas, en concreto, por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, las comarcas y los municipios en los que estas infraestructuras se ubiquen (art. 16 LCOAC. Estas Administraciones son, precisamente, aquellas que ostentan la competencia para decidir sobre todas aquellas materias de intervención administrativa, control y supervisión de la instalación y



actividad de este tipo centros de ocio. Así, en todo “Consortio” que se cree con arreglo a la LCOAC los integrantes serán, necesaria y exclusivamente, representantes de todas y cada una de dichas Administraciones Públicas.

- 2) Es decir, serán las mismas Administraciones Públicas que de manera individualizada habrían de llevar a cabo el ejercicio de dichas competencias las que las continúan ejerciendo, si bien a través de la especial institución del “Consortio”. Desde este punto de vista, difícilmente puede considerarse que se vulnere la autonomía local de los municipios ya que se mantiene la atribución de las competencias que la Ley 7/1999, de Administración Local, de manera genérica en su art. 42 les venía atribuyendo, si bien ahora dentro de un ente complejo.
- 3) A ello ha de añadirse que la LCOAC también articula un especial sistema de garantía y protección de la autonomía local. Así, el art. 16.3 LCOAC prevé que cuando los acuerdos del Consejo de Administración del “Consortio” se refieran a decisiones de la competencia de alguna de las Administraciones consorciadas y que la ley haya asignado al Consortio, *“sus representantes podrán solicitar que, previamente a su adopción, se emita informe por el órgano autonómico, comarcal o municipal correspondiente”*. Previéndose en estos casos que el Consejo requiera para la validez del acuerdo a adoptar en su día que *“el informe emitido sea favorable a la propuesta de acuerdo”*. Esto es, las Administraciones Locales en cuyo territorio se ubiquen este tipo de centros -Administraciones que, por disposición legal, necesariamente formarán parte de la figura del “Consortio” que se constituya-, siempre tendrán la posibilidad de vetar aquellas decisiones con las que estén en disconformidad sobre cuestiones de su competencia pero asignadas al “Consortio” (v.g. concesión de autorizaciones administrativas). Y lo harán mediante la solicitud de previo informe –por lo que aquí nos interesa, al municipio en cuestión-, teniendo éste carácter vinculante para el Consejo de Administración del Consortio que deba decidir ya que, en estos casos, la validez del acuerdo del Consejo dependerá de que el informe solicitado sea favorable. Si fuera negativo, por tanto, el “Consortio” no podría adoptar el acuerdo sobre materia afectante a competencia originaria del municipio afectado, habiéndose ejercido por el Ente Local interesado un verdadero veto a la actuación del “Consortio”. Esta especial regulación se constituye como una verdadera y eficaz cláusula de salvaguarda del principio constitucional de autonomía municipal.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Por último, ha de reseñarse que la forma en la que se lleva a cabo el ejercicio de las competencias administrativas que se atribuyen por la LCOAC al “Consortio” no difiere en mucho de la regulación establecida en la propia Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, dentro del Capítulo VI dedicado a las “Relaciones interadministrativas”, en sus arts. 161 y 162. Estos preceptos tratan de la fórmula de la “gestión coordinada” de actividades entre la Administración de la Comunidad Autónoma y los entes locales; fórmula que, de manera semejante a las actividades administrativas que desempeña el “Consortio”, se prevé para aquellos supuestos en los que, la concurrencia de competencias ejecutivas de distintas Administraciones sobre una misma materia o la naturaleza de una actividad pública que hace muy difícil o inconveniente una atribución diferenciada de las facultades ejecutivas sobre una materia a una concreta Administración, justifican la conveniencia de que las atribuciones a ejercitar por estas Administraciones se “integren” –en términos de la propia Ley 7/1999- o bien se regulen mediante un procedimiento de “gestión coordinada”, con reducción de autorizaciones a una única Administración –la autonómica o la local-. En ambos casos, la Administración afectada habrá de emitir informe previo, si bien, a diferencia de lo que prevé la LCOAC en este punto, éste no parece tener carácter vinculante. Con lo que la regulación de la LCOAC es incluso más garantista del principio de autonomía local a la hora de regular la figura del “Consortio” que la propia Ley 7/1999, de 9 de abril, de Autonomía Local de Aragón al ordenar las situaciones de relaciones interadministrativas.

Con arreglo a la argumentación expuesta, no se aprecia inconstitucionalidad de la LCOAC en relación con las cuestiones aquí estudiadas.

C) El artículo 35.2 LCOAC: su previsión de habilitación reglamentaria de la tipificación de las infracciones leves del régimen jurídico del juego previsto en la LCOAC y el art. 25.2 CE.

El art. 25.1 CE establece que *“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”*.

Este precepto, de aplicación directa al derecho administrativo sancionador, ha sido interpretado en los siguientes términos por el Tribunal Constitucional (destacamos las recientes STC nº 60/2000 de 2 de marzo, STC nº 113/2002 de 9 de mayo, STC nº 25/2004, de 26 de febrero y la STC nº 26/2005 de 14 de febrero):

- a) el art. 25.1 CE incorpora la regla “nullum crimen nulla poena sine lege”, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y



comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de las infracciones y sanciones, por cuanto el término “legislación vigente” contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora.

b) en relación con la garantía material a que se encuentra sujeta la potestad sancionadora de la Administración, la predeterminación normativa supone la existencia de preceptos jurídicos («lex previa») que permitan predecir con suficiente grado de certeza («lex certa») las conductas infractoras y conocer de antemano a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción de que pueda hacerse merecedor el infractor.

c) asimismo, con referencia a la garantía formal también se ha señalado que, en el contexto de las infracciones y sanciones administrativas, el alcance de la reserva de ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto; y ello tanto por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, como por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias, o bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad. No obstante, el art. 25.1 CE exige, en todo caso, la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal habida cuenta del carácter excepcional que presentan los poderes sancionatorios en manos de la Administración.

d) ello significa que la reserva de Ley no excluye en este ámbito la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley. Por consiguiente, la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora sólo resulta constitucionalmente lícita cuando en la Ley que le ha de servir de cobertura queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer. Y se rechaza en todo caso *«la simple habilitación a la Administración, por norma de rango legal vacía de todo contenido material*



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

propio, para la tipificación de los ilícitos administrativos y las correspondientes consecuencias sancionadoras» (STC 42/1987, F. 2).

Se ha planteado que el art. 35.2 LCOAC vulnera la doctrina constitucional transcrita en cuanto que dicho precepto habilita al Gobierno de Aragón para determinar reglamentariamente las conductas constitutivas de infracciones leves al régimen del juego en los centros de ocio de los que trata la LCOAC. Para ello se argumenta que, con esta remisión reglamentaria, se estaría contraviniendo el criterio constitucional de interpretación del art. 25.1 CE según el cual todo tipo de infracciones y sus sanciones han de estar predeterminadas en norma legal, sin que quepa acudir para su tipificación a normas reglamentarias. Por otra parte, nada se objeta a la tipificación de las infracciones graves y muy graves, que aparecen reguladas en los arts. 33 y 34 LCOAC.

Esta conclusión de posible inconstitucionalidad del art. 35.2 LCOAC es correcta en tanto en cuanto se considere el apartado 2 del art. 35 aisladamente del apartado 1 del mismo precepto. Así estudiado, es indudable que la habilitación que contiene LCOAC para que reglamentariamente se concreten las infracciones leves no es conforme al principio de reserva de ley en la determinación de los tipos ilícitos y sus sanciones que resulta del art. 25.1 CE, según interpretación dada por el Tribunal Constitucional.

Ahora bien, el artículo 35 LCOAC ha de ser estudiado teniendo en cuenta su redacción íntegra, sin que los dos apartados que lo conforman puedan ser interpretados de manera separada ya que, como se verá, el primero es la premisa mayor que acota el ámbito de actuación al que ha de ceñirse necesariamente la regulación reglamentaria de las infracciones leves que habilita el segundo. Todo ello en una interpretación literal e integradora de la norma (art. 3 Cc.)

Así, el art. 35 LCOAC es del siguiente tenor: *“Infracciones leves. 1. Son infracciones leves las acciones u omisiones que constituyan un incumplimiento de las obligaciones, requisitos y prohibiciones establecidos por la presente Ley y sus normas de desarrollo y no estén calificadas en los artículos 33 y 34 como muy graves o graves, cuando no operen como elemento de agravación de las sanciones, así como las constitutivas de las infracciones previstas en el artículo anterior cuando, por su naturaleza, ocasión o circunstancias, no deban ser calificadas como graves.*

2. Se habilita al Gobierno de Aragón, dentro de los límites establecidos por la presente Ley, para especificar reglamentariamente las conductas constitutivas de infracciones leves al régimen jurídico del juego en los Centros de Ocio de Alta Capacidad.”



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Se observa que el apartado primero del art. 35 recoge qué tipos de infracciones serán las que han de calificarse como “leves” de acuerdo con el proyecto de ley, llegando a establecer dos grupos de infracciones leves claramente diferenciadas, como son: a) las infracciones por acciones u omisiones derivadas del incumplimiento de obligaciones, requisitos y prohibiciones previstas la Ley y sus normas de desarrollo, siempre que éstas no estén ya tipificadas como graves o muy graves y cuando dichas acciones u omisiones no operen como elemento de agravación de las sanciones, y b) las infracciones graves que no deban calificarse como tales por su naturaleza, ocasión o circunstancias.

Es decir, cuando en el apartado segundo del art. 35 LCOAC se prevé una habilitación reglamentaria para la tipificación de las infracciones leves, no se está haciendo una remisión completa y “ex novo” de esta regulación al Gobierno de Aragón, –lo que proscribe el Tribunal Constitucional-. Antes bien, la Administración, cuando proceda a la redacción de dichas infracciones, necesariamente habrá de hacerlo considerando los elementos esenciales, ámbito y límites de estos tipos ilícitos administrativos que expresamente se han incluido en norma con rango de Ley, como son los contenidos en el apartado primero del art. 35 LCOAC.

En este sentido, la remisión a una regulación reglamentaria de las infracciones leves que prevé el art. 35.2 LCOAC no resulta inconstitucional en cuanto que la misma se enmarca dentro de la función de “colaboración” legislativa que, expresamente, el Tribunal Constitucional admite en materia sancionadora administrativa, partiendo siempre de que en la Ley que legitima dicha habilitación reglamentaria se recogen los aspectos fundamentales y básicos de las conductas a tipificar, como aquí ha ocurrido. Cuestión distinta sería que el reglamento que en su día se dictara procediera a la regulación de las infracciones leves del régimen jurídico del juego establecido en el LCOAC sin atender a las pautas y criterios que sobre este tipo de infracciones establece el art. 35.1. Pero ello no daría lugar a la inconstitucionalidad del art. 35.2 LCOAC, sino, en su caso, a la de la norma reglamentaria de desarrollo.

Con arreglo a la argumentación expuesta, no se aprecia inconstitucionalidad de la LCOAC en relación con las cuestiones aquí estudiadas.

D) Falta de concreción de distintos preceptos de la LCOAC y posible vulneración del principio de seguridad jurídica establecido en el art. 9.3 CE

Por último, se plantea la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la LCOAC respecto de los que se aduce falta de claridad y concreción en su contenido,



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

vulnerando así el principio de seguridad jurídica establecido en el art. 9.3 CE. Dichos artículos, citados por el Grupo Izquierda Unida Aragón, son los siguientes:

-Art. 2. d) LCOAC: “... *Los proyectos se localizarán en comarcas que necesiten impulsar su desarrollo económico, con el fin de contribuir al equilibrio territorial de Aragón*”. No se especifican dichas comarcas.

-Art. 19 LCOAC: “1. *De acuerdo con lo establecido en el art. 71.50ª de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, el presente Capítulo (IV) tiene por objeto el establecimiento de un régimen jurídico singular de los juegos de azar en los Centros de Ocio de Alta Capacidad, los cuales se regirán exclusivamente por lo dispuesto en el mismo y en la normativa reglamentaria que se dicte en su desarrollo. 2. Las normas reglamentarias que se dicten en desarrollo del presente Capítulo se atenderán a las reglas y principios de los juegos en ámbitos internacionales de configuración similar a los Centros de Ocio de Alta Capacidad, con estricto respeto a la protección de la infancia y de la juventud, a la dignidad de la persona y a los derechos fundamentales*”. Se indica que se desconoce cuáles son estas reglas y principios ni el rango jurídico que tienen.

Sobre el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en distintas ocasiones (así, SSTC 150/1990, 142/1993 o 212/1996), advirtiendo que: “*solo si, en el contexto ordinamental en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre radicalmente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica*”. De lo que resulta, por tanto, que este principio sólo se entiende vulnerado si la norma respecto de la que se predica su inconstitucionalidad por causar inseguridad jurídica motiva unas dudas de tal entidad en cuanto a su objeto y fines que no pueden ser resueltas a través de los distintos criterios de interpretación de las normas admitidos en Derecho. Por el contrario, si dicha interpretación fuera posible y permitiera dar sentido y eficacia a la norma cuestionada –fin último de todo precepto-, no cabría hablar de contravención del principio constitucional de seguridad jurídica.

En este sentido, y en relación con el art. 2.d) LCOAC transcrito, no se identifican las concretas comarcas en las que podría localizarse un centro de ocio de alta capacidad. Pero dicha falta de determinación es lógica si consideramos la imposibilidad, “*a priori*”, de que ello hubiera podido preverse ya que, en definitiva, la localización en una u otra comarca dependerá de que en ella se necesite impulsar su desarrollo económico. Y



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

esta circunstancia puede variar y habrá de valorarse caso por caso. Así, la indeterminación cuestionada no cumple los parámetros constitucionales indicados para ser tachada de vulneradora del principio de seguridad jurídica ya que la redacción de la norma es acorde con la finalidad pretendida. A ello ha de añadirse que, en cualquier caso, el Departamento competente para aprobar la solicitud de este tipo de proyectos es el que, en última instancia, resolverá sobre ello –aprobando o rechazando la misma según la solicitud para la instalación del centro en una determinada comarca cumpla los requisitos establecidos legalmente para ello (arts. 2, 3 y 4 LCOAC)-, decisión ésta que siempre será susceptible de impugnación administrativa y judicial en la que se podrá valorar si la ubicación del proyecto en la comarca pretendida se adecua al criterio de la necesidad de impulsar su desarrollo económico que el apartado d) del art. 2 exige.

Por su parte, y en relación con la falta de concreción que se aduce del art. 19.2 LCOAC al desconocerse a qué reglas y principios de los juegos de ámbito internacional se está refiriendo, ha de indicarse que lo relevante es que dicha indeterminación no priva al precepto de contenido y sentido. Y ello por cuanto, en cualquier caso, el régimen jurídico del juego que tenga lugar en los centros de ocio de alta capacidad regulados en la LCOAC ya tiene un marco normativo concreto, como es el establecido en la propia Ley –arts. 19 a 30- y el que se establezca en la normativa reglamentaria que lo desarrolle, siendo ello el cuerpo legislativo cierto que articula el régimen jurídico del juego de la LCOAC. La mención a principios y reglas internacionales aparece más como una mención programática, flexible y dependiente de la evolución internacional futura de este tipo de centros de ocio en los que se llevan a cabo actividades de juegos de azar que normativa, presente y vinculante para el reglamentador. Lo que explicaría y justificaría su indefinición observada en el art. 19.2 LCOAC sobre cuáles sean estos principios y reglas internacionales.

Con arreglo a la argumentación expuesta, no se aprecia inconstitucionalidad de la LCOAC en relación con las cuestiones aquí estudiadas.

E) El estudio realizado sobre la constitucionalidad de determinados aspectos de la LCOAC se hace con la debida prudencia y respeto que ha de tenerse en relación con todo asunto susceptible de ser sometido a conocimiento y decisión del Tribunal Constitucional.

Hay que tener en cuenta que dicho órgano resuelve con arreglo a las pautas generales que sobre las concretas cuestiones aquí estudiadas conforman ya criterio de jurisprudencia constitucional. Pero, al hacerlo sobre cada caso concreto, las apreciaciones y valoraciones sobre si los preceptos examinados de la LOCAC son



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

conformes o no con la Constitución Española, aun dentro de los propios criterios establecidos por el mismo Tribunal Constitucional como principios básicos, son siempre subjetivas, precisamente por su generalidad. Por lo que las conclusiones alcanzadas aquí han de considerarse y valorarse en sus justos términos, reconociendo siempre al Tribunal Constitucional –como garante máximo de nuestra Constitución- la interpretación última que sobre las mismas pueda hacer.

6.- CONCLUSIONES:

Por todo lo anteriormente expuesto, en términos estrictamente jurídicos, consideramos que la Ley 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad de Aragón es acorde con la Constitución Española y con el Estatuto de Autonomía de Aragón en todas las cuestiones analizadas en este Informe. Informe que no entra a examinar aspectos de legalidad ordinaria ya que si reconocemos que las Cortes de Aragón, dentro de las competencias y potestades que el Estatuto de Aragón les confiere, pueden legislar, derogar o modificar otras leyes del mismo rango es consecuente admitir que pueden promulgar una ley especial que regule un supuesto concreto distinto de los que estaban previstos en la legislación anterior.

No valoramos la conveniencia y oportunidad de los proyectos de centro de ocio que la ley regula, ni los objetivos económicos y sociales que persigue, porque son opciones que forman parte de lo que se denomina acción política de gobierno en la que puede haber posturas legítimamente divergentes y cuestiones opinables, sin que ello afecte a la constitucionalidad de la ley. Como ha dicho el Tribunal Supremo, en numerosas ocasiones y especialmente su sentencia de 16 de julio de 1997 (caso Port Aventura), la acción de gobierno está amparada por un amplio marco de discrecionalidad, que salvo casos excepcionales de falta de razonabilidad, la excluye del control de legalidad de los Tribunales. Exclusión de control extensible también a la Institución del Justicia de Aragón.

Tampoco nos pronunciamos sobre si las previsiones de la ley llegarán a tener reflejo en la realidad a través de la ejecución de concretos proyectos. Las hipótesis sobre el grado de cumplimiento y aplicación de la ley no afectan a su constitucionalidad. Por otra parte, dado el estado incipiente en el que se encuentra el primer proyecto previsto de este tipo de centros de ocio y el tiempo que se necesita para ejecutarlo resulta aventurado enjuiciar si los objetivos que la ley persigue van a ser alcanzados.

Lo que el Justicia puede hacer es instar al Gobierno a que informe y motive las resoluciones que se adopten en desarrollo de la ley ya que la transparencia es una



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

garantía necesaria para permitir su control. También hay que instar a que esta ley, junto con su normativa complementaria, se cumpla en sus estrictos términos y en correcta interpretación, considerando el especial supuesto de hecho que regula.

Finalmente, el que una parte de la actividad de este complejo de ocio se dedique al juego recomienda hacer algunas consideraciones. Cualquiera que sea el juicio moral o la actitud personal o social que sobre el juego se pueda tener, en la medida que es lícito desde el año 1977 en el que el Real Decreto Ley de 25 de febrero levantó una prohibición que se había venido manteniendo desde la promulgación del Código civil de 1889, cuyo art. 1798 establecía que: *“La ley no concede acción para reclamar lo que se gana el juego de suerte, envite o azar”*, por este solo motivo no se puede objetar en contra de la Ley. Pero al mismo tiempo es innegable que es una actividad que puede ser peligrosa para aquellas personas que tienen una enfermedad o tendencia que les impide controlarse ante ciertos estímulos, para los menores o para otras personas vulnerables; máxime teniendo en cuenta que en estos lugares de ocio se hace una presentación muy atractiva del juego que puede producir un efecto llamada. También hay que estar pendiente de otras actividades colaterales que pueden entrañar otro tipo de riesgos. Por eso se debe ser especialmente riguroso en el cumplimiento de la normativa. Al mismo tiempo se debería valorar el que una parte de los ingresos que de esta actividad se obtiene se destinaran a la formación, prevención y disminución de los efectos de adicciones, como la ludopatía, y de otras patologías sociales.

Zaragoza, a 30 de julio de 2009.

EI JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE