

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6493 *Pleno. Sentencia 83/2012, de 18 de abril de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 1902-2002. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con el art. 24 y la disposición adicional vigésima de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Competencias en materia de juego: atribución al Estado de la competencia para autorizar los juegos que excedan los límites de una Comunidad Autónoma sin abarcar a la totalidad del territorio nacional (STC 35/2012).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente; don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1902-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el art. 24 y la disposición adicional vigésima de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Senado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 27 de marzo de 2002, la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 24 y la disposición adicional vigésima de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (en adelante, Ley 24/2001), que se estiman contrarios a los arts. 9.3 y 149.3 de la Constitución, y 13.33 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Sostiene la demandante que la disposición adicional vigésima, que atribuye al Estado la competencia para la autorización de «todo tipo de apuestas», cuando el ámbito de desarrollo abarque el territorio nacional o «exceda de los límites de una concreta Comunidad Autónoma», supone un quebranto del marco de distribución competencial proyectado en el bloque de la constitucionalidad, pues determina el ejercicio por el Estado de actuaciones sobre «cualquier tipo de apuestas», incluso si éstas no tienen el carácter de deportivas, benéficas o mutuas. Esto incide en el ámbito competencial asumido por la Comunidad Autónoma de Andalucía, suponiendo una extralimitación del Estado. A partir de ahí, la tacha se fundamenta en los tres argumentos siguientes:

En primer lugar, y con carácter general, se recuerda en el escrito de demanda la jurisprudencia constitucional en materia de juego, contenida en las SSTC 163/1994, de 26 de mayo; 164/1994, de 26 de mayo; 216/1994, de 20 de julio; 49/1995, de 16 de febrero, y 171/1998, de 23 de julio, para sostener que el precepto impugnado se refiere a

un juego de naturaleza no asimilable a los que eran objeto de estas Sentencias, y respecto del que «no puede predicarse con la misma intensidad la afectación al ámbito del monopolio del Estado justificador de la competencia del art. 149.1.14, salvo que se pretenda llegar por este camino a la negación de la virtualidad de cualquier competencia de 'ingreso' de las Comunidades Autónomas». Asimismo, se sostiene en el escrito de demanda que si bien las citadas sentencias consideran que el ingreso o resultado de la explotación del juego es competencia del Estado, sea porque se integra como ingreso público (SSTC 163/1994; 164/1994 y 216/1994), sea porque puede incidir sobre el ámbito de dicho monopolio (STC 171/1988), este planteamiento no es correcto, ya que «el planteamiento competencial correcto es el que se recoge en el voto particular formulado por el Magistrado Carles Viver Pi-Sunyer en la sentencia 163/1994, y que posteriormente reitera en la sentencia 171/1998. En primer lugar, porque la atribución constitucional de competencias no debe atender al resultado del ejercicio material de las mismas, sino a la actividad en si misma considerada... de otro lado, porque también se expone en el citado voto particular [que] ni la potestad de gasto, ni la potestad de ingresos pueden convertirse en títulos competenciales».

En segundo lugar, el título competencial contenido en el art. 149.1.14 CE sería insuficiente para amparar la competencia del Estado, pues el contenido y significado de este título ha evolucionado significativamente con posterioridad a las Sentencias citadas, de manera que el correcto entendimiento del mismo es como un título de coordinación, tal y como se afirmó en la STC 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 41, y no como un título que se refiera únicamente a la hacienda del Estado. Así entendido, este título competencial no ampara la regulación contenida en el precepto que se impugna.

En tercer y último lugar, la intervención del Estado en esta materia no puede verse amparada sobre la base de la supraterritorialidad, pues una vez que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de juego y apuestas, el interés general o supraautonómico no puede identificarse con los ingresos que la explotación de una actividad de juego puedan suponer para la hacienda pública estatal. Tras recordar parte de la doctrina constitucional sobre la supraterritorialidad (con cita de las SSTC 329/1993 y 102/1995), se afirma en el escrito que en este supuesto es patente que el fenómeno del juego es susceptible de ser compartimentado, habiendo además otros mecanismos de coordinación alternativos al establecimiento de este punto de conexión.

La disposición adicional vigésima se reputa así inconstitucional por incidir en la materia juego con extralimitación de la competencia estatal.

2. Mediante providencia de 7 de mayo de 2002, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Junta de Andalucía. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El día 21 de mayo de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirigió al Tribunal Constitucional personándose en el proceso y solicitó una prórroga del plazo concedido por ocho días, para formular sus alegaciones.

4. Con fecha 23 de mayo de 2002 se registra un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

5. El día 28 de mayo de 2002 la Sección Cuarta de este Tribunal acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 21 de mayo de 2002 y concederle la prórroga solicitada para formular alegaciones.

6. Con fecha 13 de junio de 2002 se registra el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formula sus alegaciones en el presente recurso, proponiendo su desestimación por las razones que resumidamente se exponen:

a) Con carácter general, en relación con el reparto de competencias en materia de juego, el Abogado del Estado destaca que la demanda toma como punto de partida la denominada «tesis reduccionista», que trataría de limitar la competencia del Estado en esta materia a la Lotería nacional, atribuyendo la competencia hacendística en todo lo demás a las Comunidades Autónomas, por considerar tales materias accesorias de la competencia en materia de juego.

b) Afirma el Abogado que la propia cita de la jurisprudencia hecha en la demanda (SSTC 163/1994, 164/1994, 216/1994 y 49/1995) es suficientemente ilustrativa «de la comprensión de las exacciones sobre el juego dentro de la competencia estatal sobre Hacienda General establecida en el art. 149.1.14 en razón de su naturaleza de fuente o recurso de la Hacienda estatal», sin que ello suponga un menoscabo de la competencia exclusiva autonómica para organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la Comunidad Autónoma.

c) Finalmente, sostiene que los argumentos desplegados en la demanda en relación con la supraterritorialidad de la norma no son más que «una objeción abstracta, carente de la más mínima precisión o acotamiento de textos, y por tanto, desligada de la genuina naturaleza y objeto del recurso que se ejercita». Rechaza en todo caso el argumento porque en este caso no habría atribución competencial alguna al Estado, sino que «los tributos sobre el juego son originarios del Estado y la definición del ámbito de la cesión es exclusiva competencia estatal».

7. Con fecha 31 de mayo de 2002 se registra el escrito mediante el cual el Letrado de las Cortes Generales, actuando en representación y defensa del Senado, y que comparece ante el Tribunal en relación con el presente recurso, y con los recursos de inconstitucionalidad núm. 1847-2002, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, 1921-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y 1937-2002, promovido por el Gobierno de Canarias, todos ellos relacionados con la Ley 24/2001, solicitando la acumulación de todos ellos, por estimar que cumplen los requisitos contenidos en el art. 83 LOTC. Asimismo, se solicita la suspensión del plazo concedido para formular alegaciones, lo que se justifica en que, frente a la práctica reiterada de no formular alegaciones, se ha producido un cambio de criterio por parte de la Mesa del Senado en lo que afecta a estos recursos, si bien las reglas concernientes a plazos de convocatoria de los órganos del Senado han llevado a que este cambio se manifieste estando ya muy avanzado el plazo fijado para formular alegaciones.

8. Con fecha 12 de junio de 2002 se registra el escrito mediante el cual el Letrado de las Cortes Generales, comparece en relación con los recursos citados en el antecedente anterior, para solicitar la acumulación a éstos del núm. 1848-2002, promovido por Diputados del grupo parlamentario Socialista en el Congreso, contra la totalidad de la Ley 24/2001 y contra determinados preceptos de la misma. El Letrado da asimismo cuenta del acuerdo adoptado por la Mesa del Senado, en su reunión de 4 de junio de 2002, por la que se adoptó comunicar a este Tribunal que, para el caso de que se produzca la acumulación del recurso núm. 1848-2002 con el núm. 1390-1999, contra la Ley 50/1998, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, el Senado da por reproducidas las alegaciones formuladas entonces en relación con la vulneración de preceptos constitucionales y reglamentarios sobre el procedimiento y competencia en lo que afecta a la Cámara.

9. Mediante providencia de 18 de junio de 2002, se acordó tener por personado al citado Letrado de las Cortes Generales, en representación del Senado, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los núms. 1847-2002, 1848-2002, 1921-2002, 1937-2002, según interesa en sus escritos de 30 de mayo y 12 de

junio de 2002, accediendo a la suspensión que pide del plazo concedido para hacer alegaciones hasta tanto se resuelva sobre la acumulación de los mismos. Asimismo, acordó oír a los recurrentes y a las demás partes personadas para que en el plazo de diez días aleguen lo que estimen oportuno en relación con la petición de acumulación. Por último, acordó llevar testimonio del citado escrito y de esta resolución a los recursos de inconstitucionalidad antes relacionados.

10. Por ATC 205/2002, de 15 de octubre, el Pleno del Tribunal decidió no acceder a la acumulación solicitada, por no concurrir la necesaria conexión de objetos entre los distintos recursos (fundamento jurídico 2). Asimismo, se acuerda conceder un plazo de quince días a la representación del Senado para que pueda formular alegaciones.

11. Mediante escrito registrado el 8 de noviembre de 2002, el Letrado de las Cortes Generales, en la representación que legalmente ostenta, propugna la desestimación del recurso, con base en las alegaciones que a continuación se resumen:

a) El silencio de la Constitución en la materia de juego no desapodera al Estado de esta competencia, como habrían venido a corroborar las SSTC 163/1994, 164/1994 y 216/1994, máxime cuando dicha competencia se refiere a un ámbito territorial estatal o superior al de una Comunidad Autónoma.

b) La propia jurisprudencia del Tribunal, y en particular la STC 171/1998, de 23 de julio, ha confirmado el anclaje de esta materia en el título de la «Hacienda Pública», al afirmar que el monopolio fiscal se extiende a los demás juegos de suerte que pueden concurrir con ella.

12. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 17 de junio de 2008 la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta, solicita tener por desistido al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de este recurso.

13. El anterior escrito es posteriormente corregido por la Letrada de la Junta de Andalucía, mediante un segundo registrado el 20 de junio de 2008, por el que se solicita un desistimiento parcial del recurso, en cuanto exclusivamente referido a la impugnación del art. 24 de la Ley 24/2001.

14. Mediante providencia de 24 de junio de 2008, el Pleno acuerda incorporar a los autos los escritos que presenta la Letrada de la Junta de Andalucía y oír al Abogado del Estado y al Senado para que, en el plazo de diez días, aleguen lo que estimen procedente en relación con la solicitud de desistimiento parcial.

15. Mediante escrito registrado el 1 de julio de 2008, el Abogado del Estado muestra su conformidad con la anterior subsanación del escrito de desistimiento, aceptando la rectificación en los términos pedidos por la Letrada de la Junta de Andalucía.

16. Mediante escrito registrado el 7 de julio de 2008, el Abogado del Estado acepta el desistimiento parcial formulado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. El Senado no formuló alegación alguna.

17. Mediante el ATC 279/2008, de 16 de septiembre, el Pleno del Tribunal acuerda tener por desistida parcialmente a la Junta de Andalucía del recurso de inconstitucionalidad núm. 1902-2002 por lo que se refiere al art. 24 de la Ley 24/2001, manteniéndose el recurso en cuanto a la impugnación de la disposición adicional vigésima de la misma ley.

18. Por providencia de 17 de abril de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de este recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra la disposición adicional vigésima de la

Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, coincide parcialmente con el resuelto en nuestra STC 35/2012, de 15 de marzo, que abordaba el recurso de inconstitucionalidad 1847-2002, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, contra el art. 24 y la disposición adicional vigésima de la misma ley. En la parte coincidente, el fundamento del recurso reposaba en la alegación de que la disposición adicional vigésima excedería de la competencia del Estado en materia de juego y apuestas, invadiendo en consecuencia la competencia en la materia de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Asimismo, aducía la recurrente que el criterio de la supraterritorialidad de esta disposición, al referirse al juego cuyo ámbito territorial exceda de una Comunidad Autónoma, desconocería también el orden constitucional de reparto de competencias, ya que de acuerdo con la STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 11, cualquier efecto supraterritorial de una competencia no implica que ésta haya de revertir al Estado. Por ello, y si bien éste es competente para fijar el punto de conexión (STC 72/1983, de 29 de julio, FJ 6), una vez que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de juego, el Estado no ostenta título competencial sobre la misma sobre la base de la extraterritorialidad.

En el presente recurso, y tras el desistimiento parcial de la Junta de Andalucía, aceptado mediante ATC 279/2008, de 16 de septiembre, se afirma la inconstitucionalidad de la disposición adicional vigésima de la Ley 24/2001. El fundamento del escrito de demanda, de forma similar al resuelto en la citada STC 35/2012, de 15 de marzo, reposa en la alegación de que el precepto impugnado supone una extralimitación del Estado, contraria al bloque de la constitucionalidad, con respecto a orden de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de juego y apuestas. En general, el citado precepto se recurre por estimarse contrario a la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad de Andalucía en materia de juego. En particular, se considera también inconstitucional que la intervención del Estado en esta materia se lleve a cabo sobre la base de la supraterritorialidad, para aquellos juegos que se desarrollen en un ámbito superior al de una Comunidad Autónoma, pero inferior al del Estado.

El precepto impugnado es del siguiente tenor:

«Disposición adicional vigésima. *Competencia para la autorización de Apuestas a nivel nacional y en el ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma.*

Corresponde al Estado, a través del Ministerio de Hacienda y, concretamente de la Entidad Pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado, ejercer la competencia, de conformidad con la normativa vigente, para la autorización del desarrollo de todo tipo de apuestas, cualquiera que sea el soporte de las mismas, boletos, medios informáticos o telemáticos, siempre que su ámbito de desarrollo, aplicación, celebración o comercialización abarque el territorio nacional o exceda de los límites de una concreta Comunidad Autónoma. Se autoriza al Ministerio de Hacienda para dictar cuantas disposiciones de desarrollo fueran necesarias para el mejor cumplimiento de lo previsto en la presente disposición.»

2. Con carácter previo a cualquier otra consideración, es preciso poner de manifiesto, según quedó expuesto en el fundamento jurídico 2 de la misma Sentencia, que el presente recurso no ha perdido objeto, por tratarse de una controversia en cuyo fondo late una cuestión competencial.

Asimismo, debemos precisar cuál debe ser el parámetro de control del presente recurso, pues resulta de aplicación nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*, según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar Sentencia (STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2, y doctrina allí citada). Ello determina que nuestro pronunciamiento deba dictarse a la luz de la delimitación de competencias que se deriva de la reforma del Estatuto llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

3. Planteado el recurso de inconstitucionalidad en los términos expuestos hay que señalar que la cuestión general que se suscita, relativa al reparto competencial de la materia juego entre el Estado y las Comunidades Autónomas, una vez examinada, debe reputarse resuelta por la doctrina que este Tribunal ha establecido en la citada STC 35/2012, de 15 de marzo, en cuyo fundamento jurídico 4 precisamos la delimitación competencial en esta materia.

a) Con carácter general, constatamos en aquella Sentencia que la distribución competencial entre Comunidades Autónomas y Estado en materia de juego había sido ya resuelta en nuestra doctrina, además de asumida en el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, tras su reforma en 2006. Procede ahora trasladar las conclusiones alcanzadas en relación con el Estatuto de Autonomía de Cataluña al Estatuto de Autonomía de Andalucía, cuyo art. 81.1, tras la reforma estatutaria ya referida, implícitamente acepta la competencia del Estado sobre el juego desarrollado en el ámbito estatal, al establecer que «[c]orresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de juegos, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Andalucía». En consecuencia, trasladando aquí las conclusiones alcanzadas en la Sentencia citada, debe rechazarse de plano la interpretación que hace la demanda del reparto de competencias en materia de juego, pues es evidente que el Estado sigue ostentado la competencia material en los juegos y apuestas cuyo ámbito sea estatal. Procede, por tanto, desestimar la primera parte de este motivo de inconstitucionalidad.

b) Por lo que respecta a la supraterritorialidad, señalamos en la STC 35/2012, de 15 de marzo, FJ 5, que «no resultan evidentes las razones que justificarían la utilización de la supraterritorialidad como criterio determinante para la atribución de competencias al Estado. Cabe ciertamente pensar en otros mecanismos de cooperación, incluso entre Comunidades Autónomas, que pudieran dar solución a los eventuales problemas de efectos extraterritoriales en la materia del juego y apuestas, cuando su ámbito supere el autonómico y sea inferior al nacional, máxime al tratarse de una materia que admite el fraccionamiento en su ejercicio, sin que por tanto sea preciso atribuir su ejercicio a un único titular. En otras palabras, y como afirmamos en la ya citada STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 6, bien que en relación a la materia laboral, el recurso a la técnica del desplazamiento de competencias al Estado, en el caso de efectos extraterritoriales del ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica, no puede ser asumido como solución sin más. Incluso es de constatar que esta interpretación, de ausencia de necesidad o de justificación de la extraterritorialidad como criterio atributivo de competencia, ha sido asumida por el legislador estatal, de manera que la referencia al carácter supra autonómico de la actividad ha desaparecido tras la derogación de la disposición adicional vigésima, mediante la disposición derogatoria, apartado 2, inciso decimocuarto de la citada Ley 13/2011».

A partir de tales consideraciones, concluimos la inconstitucionalidad de la citada disposición adicional vigésima, en cuanto al inciso «exceda de los límites de una concreta Comunidad Autónoma», por suponer una vulneración del orden constitucional de competencias, al atribuírselas al Estado cuando el juego es de ámbito supra autonómico e inferior al nacional. La impugnación, por lo tanto, ha perdido su objeto con respecto de este motivo, puesto que no cabe pronunciarse acerca de la constitucionalidad de este inciso, recurrido por idénticos motivos y que ha sido ya expulsado del ordenamiento.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar la pérdida de objeto del presente recurso en relación con el inciso «o exceda de los límites de una concreta Comunidad Autónoma» de la disposición adicional vigésima de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de abril de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.