



JURISPRUDENCIA

■ Tribunal Constitucional

■ Sentencia de 31 de octubre de 2002

■ Ponente: Excmo. Sr. D. Vicente Conde Martín de Hijas

Recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalidad de Cataluña contra los artículos 24 y 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Nulidad de los artículos 24 y 166.3.

Recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalidad de Cataluña contra los artículos 24 y 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Nulidad de los artículos 24 y 166.3. En lo que ahora nos concierne, el Tribunal declara la nulidad del artículo 24 de la citada Ley en el cual el Estado crea la tasa por expedición de guías de circulación para máquinas recreativas y de azar de los tipos "A", "B" y "C" en todo el territorio nacional.

Fundamentos Jurídicos

El artículo lleva el título de «Tasas por expedición de guías de circulación para máquinas recreativas y de azar de los tipos "A", "B" y "C" en todo el territorio nacional» (...)

En su apartado Uno crea la tasa por expedición de guías de circulación para máquinas recreativas y de azar de los tipos "A", "B" y "C" en todo el territorio nacional (...)

Para la representación procesal de la Generalidad de Cataluña, se trata de un precepto de naturaleza fiscal que crea un tributo en relación con una actuación administrativa en materia de juego, y por ello debe seguirse el criterio según el cual la competencia para crear tasas por servicios deriva necesariamente de la que se ostenta para crear instituciones y organizar los servicios públicos. Dado que, de acuerdo con el art. 149.3 CE y el art. 9.32 EAC, el Estado carece de competencia ejecutiva en materia de juego en Cataluña, no le compete la expedición de las mencionadas guías de circulación "en todo el territorio nacional", sino sólo en aquellas Comunidades Autónomas que aún se rigen por la legislación estatal. Son las autoridades competentes del lugar de fabricación y utilización de las máquinas recreativas y de azar las que deben expedir la oportuna documentación administrativa, aunque ello produzca efectos fuera

del territorio de la Comunidad Autónoma. En consecuencia el Estado no está legitimado para crear la tasa por la expedición de las guías “en todo el territorio nacional”, razón por la cual dicho inciso del título y del apartado Uno del art. 24 de la Ley debe ser declarado inconstitucional.

En cuanto al apartado Tres del art. 24 de la Ley, según la recurrente, vulnera el orden constitucional de competencias, al establecer como sujetos pasivos de la tasa por expedición de guías de circulación a los fabricantes e importadores inscritos en el Registro de Ambito Nacional de la Comisión Nacional del Juego “por extender su actividad a más de una Comunidad Autónoma”. Dicho inciso debe asimismo declararse inconstitucional, porque presenta, como propia del Estado, una función registral ligada al ejercicio de una competencia, que corresponde a las Comunidades Autónomas. De acuerdo con el art. 24.1 del Reglamento estatal de Máquinas Recreativas y de Azar (RD 593/1990), el citado Registro puede contener datos de empresas fabricantes e importadoras de máquinas de juego con independencia del ámbito territorial de su actividad, sin que del carácter pluriautonómico de ésta derive una competencia estatal (...)

Se debe observar que el recurso no se centra tanto en la potestad del Estado para crear dicha tasa, como en la extensión territorial de tal potestad, que, a juicio de la representación procesal de la Generalidad, está limitada a aquellas Comunidades Autónomas que en el momento de aprobar la disposición impugnada aún se regían por la legislación estatal en materia de juego.

Sobre la caracterización de la disposición en conflicto a efectos competenciales, la representación de la Comunidad Autónoma y la del Estado coinciden en que el precepto impugnado es de naturaleza fiscal, puesto que crea un tributo en relación a una actuación administrativa en materia de juego, concretamente, la expedición de las guías de circulación para las máquinas recreativas y de azar. La afirmación debe ser compartida, así como la puntualización del letrado de la Generalidad en el sentido de que la figura fiscal contemplada en el precepto no constituye lo que inapropiadamente se denomina “tasa sobre el juego”, que en realidad es un impuesto, cuya base es el producto de la actividad del juego (TC S 296/1994, de 10 Nov., FJ 4), sino que establece una tasa, cuyo hecho imponible se vincula a una actividad o servicio de la Administración, en este caso a la tramitación previa a la explotación de los instrumentos para el juego.

Hechas las anteriores observaciones, el enjuiciamiento de la competencia estatal para la creación de la mencionada tasa en todo el territorio nacional requiere determinar previamente si el Estado ostenta la competencia para el ejercicio de la actuación administrativa a que la tasa se refiere. Y ello, porque hemos afirmado en nuestra jurisprudencia el principio de que la competencia para crear tasas por servicios deriva necesariamente de la que se ostenta para crear las instituciones y organizar los servicios públicos correspondientes (TC SS 371/1981, 16 Nov., FJ 4; 149/1991, de 4 Jul., FJ 5) (...)

Sentado, pues, que la actuación administrativa que sirve de base para la creación de la repetida tasa se encuadra en la materia de juego y apuestas, debemos determinar si, de acuerdo con el “orden de competencias” (art. 63.1 LOTC) en esta materia, el Estado dispone de la función

administrativa consistente en la expedición de las guías de circulación para máquinas recreativas y de azar “en todo el territorio nacional”.

La TC S 1711/1998, de 23 Jul., ha sintetizado en su Fj 6 nuestra doctrina sobre la distribución de competencias en materia de juego y apuestas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que ya fue abordado en las anteriores TC SS 521/1988, de 24 Mar.; 1631/1994, de 23 May.; 1641/1994, de 26 May. y 2161/1994, de 20 Jul.

En esta doctrina se parte de que la materia de juego, en abstracto, a pesar de no ser mencionada en los arts. 148.1 y 149.1 de la CE y en los Estatutos de Autonomía, ha sido atribuida a las Comunidades Autónomas bajo el uniforme título de “casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas”, en sus respectivos Estatutos. Por ello, de acuerdo con el art. 149.3 de la CE, y dado que en el art. 149.1 no se reserva expresamente al Estado dicha materia, cabe afirmar que corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva sobre los casinos, juegos y apuestas, excepto las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas (TC S 521/1988, Fj 4), y que la misma comprende la de organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la Comunidad Autónoma (TC SS 1631/1994, Fj 3.; 1641/1994, Fj 4.), precisamente en dicho territorio; pero no, evidentemente, la de cualquier juego en todo el territorio nacional, puesto que los Estatutos de Autonomía limitan al territorio de la Comunidad el ámbito en el que ha de desenvolver sus competencias (...)

En el momento de aprobarse la L 13/1996 la competencia exclusiva en materia de juego y apuestas estaba transferida a las Comunidades Autónomas, (...)

(...) el art. 2.1 del RD 593/1990 dispone que “lo previsto en el Reglamento en materia de comercio exterior en los arts. 31 y 32 será de aplicación directa en todo el territorio nacional al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1, 10, de la Constitución”, mientras el art. 2.2 establece que “el resto del articulado será de aplicación en defecto de normativa específica dictada por las Comunidades Autónomas con competencias normativas en materia de juego, correspondiendo en este caso su aplicación a los órganos competentes de aquéllas”. Entre el articulado que no es de aplicación directa en todo el territorio nacional se encuentra el citado art. 23 del Reglamento, que regula las guías de circulación, las cuales podrán obtenerse de las “Administraciones Públicas competentes” (art. 23.1), y “podrán ser expedidas por la Comisión Nacional del Juego y los Gobiernos Civiles” (art. 23.4) (...)

5. Según el orden de distribución de competencias en la materia, resulta claro que la Generalidad de Cataluña, y las restantes Comunidades Autónomas son las Administraciones competentes en sus respectivos territorios para la expedición de las guías de circulación para máquinas recreativas y de azar, por cuanto disponen de la potestad normativa para regular las características de fabricación y homologación de este instrumento de juego. Siguiendo el mencionado principio según el cual la competencia para crear tasas por servicios deriva necesariamente de la que se ostenta para organizar los servicios públicos correspondientes, la competencia para crear la tasa por expedición de las referidas guías de circulación corresponde a las Comunidades Autónomas, y no al Estado; por lo que el inciso “en todo el territorio nacional” del título del art. 24 y de su apartado Uno del art. 24 de la L 13/1996 debe declararse inconsti-

tucional. El Estado ostenta la competencia para la expedición de las guías y la creación de la correspondiente tasa exclusivamente en las ciudades de Ceuta y Melilla. No siendo esa concreta actuación administrativa en materia de juego encuadrable en otros títulos estatales, como el comercio exterior (art. 149.1.10 CE), ni existiendo una competencia estatal derivada de la extensión territorial del juego (TC S 163/1994, FJ 8), la creación de una tasa vinculada a aquella actuación “en todo el territorio nacional” excede las competencias que el Estado tiene constitucionalmente atribuidas en la materia.

6. El análisis de la impugnación del apartado Tres del art. 24 de la L 13/1996, como hemos hecho respecto de la del apartado Uno, es conveniente iniciarlo con la transcripción del precepto, que es del siguiente tenor:

“Tres. Serán sujetos pasivos de la tasa los fabricantes e importadores inscritos en el Registro de Ámbito Nacional de la Comisión del Juego por extender su actividad a más de una Comunidad Autónoma.”...

Ahora bien, dado que la extensión territorial del juego no atribuye competencia al Estado, como acabamos de afirmar (TC S 163/1994, FJ 8), el carácter pluri autonómico de la actividad de las empresas fabricantes e importadoras de máquinas recreativas y de azar no otorga al Estado una competencia administrativa respecto de ellas, y por lo tanto tampoco una potestad para convertirlas en sujetos pasivos de la tasa por expedición de las guías de circulación que crea del art. 24 Tres de la L 13/1996. Como se ha dicho, la competencia del Estado para la expedición de las guías y la creación de la correspondiente tasa se circunscribe exclusivamente a las ciudades de Ceuta y Melilla, de ahí que el Estado no pueda determinar el sujeto pasivo de dicha tasa acudiendo a un criterio que desborda aquel ámbito territorial, tal como hace el apartado Tres del art. 24 de la Ley, debiéndose por consecuencia estimar la petición de la recurrente acerca de la inconstitucionalidad del inciso final del precepto.

Pero aunque la petición de declaración de inconstitucionalidad alusiva al ap. 3 del art. 24 de la Ley recurrida se limita al inciso indicado por la recurrente (...) conforme a lo dispuesto en el art. 39.1 LOTC, debemos extender la declaración de inconstitucionalidad a todo el precepto, pues eliminado por inconstitucional el elemento clave de la definición de los sujetos pasivos de la tasa, la consecuencia lógica es el rechazo total de dicha definición.