

Delimitación de las competencias en materia de Juego, y el novedoso asunto de interés casacional sobre el papel de los ayuntamientos.

En el año 1977 se despenalizan los juegos de suerte, envite o azar y apuestas, de forma que, a partir de entonces, además de los juegos que ya estaban permitidos (Lotería Nacional, las Apuestas mutuas deportivo-benéficas -la Quiniela- y los sorteos de la ONCE), se autorizaron los casinos, las salas de bingo, las máquinas recreativas, etc

La estructura territorial del Estado Español se recoge en la Constitución Española de 1978, donde se contempla el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero llama la atención que entre las disposiciones constitucionales no se incluyesen referencias expresas al sector del juego. Ni entre las materias del artículo 149, cuyas competencias se adjudicaban al Estado, ni entre las del artículo 148 se incluyen referencias a los juegos de azar y a las apuestas, dejando en manos del Tribunal Constitucional la determinación de qué, quiénes, y en qué medida se irían asumiendo competencias y funciones sobre aquellos.

Sobre la distribución de competencias en materia de juego y apuestas entre el Estado y las Comunidades Autónomas debemos acudir a la STC 171/1998, de 23 de julio, en la que el TC sintetiza su doctrina al respecto; un asunto que había sido abordado en anteriores pronunciamientos como en las SSTC 52/1988, de 24 de marzo; 163/1994, de 26 de mayo; 164/1994, de 26 de mayo; y 216/1994, de 20 de julio.

Utilizando como base el artículo 149.3 de la Constitución, en el que se consagra la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pueden ir asumiendo competencias sobre las materias que no hubiesen sido asignadas directamente al legislador estatal, las CCAA han ido acogiendo entre sus competencias estatutarias las relativas a las apuestas y los juegos de azar, comenzando de forma temprana, en la década de los ochenta, una auténtica procesión normativa de traspaso de funciones del Estado a favor de las incipientes Autonomías.

Pero como ha declarado en diferentes ocasiones el Tribunal Constitucional, la posibilidad de que una Comunidad Autónoma asuma competencias relativas al juego sobre el artículo 149.3 no significa un desapoderamiento absoluto del Estado. Debemos recordar que estamos ante una realidad en la que se entrelazan distintas materias sobre las que Estado y las Comunidades Autónomas van asumiendo responsabilidades, lo que se traduce en el diseño de un escenario complejo de competencias.

En este sentido nos decía el TC en 2002 que: «[...] *ni el silencio del artículo 149.1 CE respecto al género juego, ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía califiquen de exclusiva la competencia autonómica en cuanto a juegos y apuestas, puede interpretarse como determinante de un total desapoderamiento del Estado en la materia, pues ciertas actividades que bajo otros enunciados el artículo 149.1 CE atribuye a aquél, se encuentran estrechamente ligadas con el juego en general y no sólo la que le reserva el artículo 149.1.14 de la Constitución respecto de la gestión y explotación en todo el territorio nacional del monopolio de la lotería nacional, sin perjuicio de las competencias de algunas Comunidades Autónomas en materia de juego* (SSTC 163/1994, de 26 de mayo, FJ 4; 164/1994, de 26 de mayo, FJ 5; 216/1994, de 20 de julio, FJ 2; y 49/1995, de 16 de febrero, FJ 3) [...]» (Fundamento Jurídico 3.º de la STC 204/2002, de 31 de octubre).

Así las diferentes Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios fueron asumiendo competencias sobre los «casinos, juegos y apuestas», con exclusión de las «apuestas mutuas deportivo-benéficas», y el Estado iría ocupándose de aquellas actividades de juego cuyo ámbito era mayor al autonómico. De esta forma, se aplicaba el criterio del territorio acogido por el legislador en la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de orden Social, norma en la que se consagraba la competencia del Estado para autorizar las apuestas y exigir tasas sobre las actividades derivadas de estas modalidades de juego cuyo ámbito de participación fuese nacional, o al menos, superior al de una Comunidad Autónoma, independientemente del medio utilizado para el desarrollo de aquellas, ya fuese manual, técnico, telemático o interactivo (artículo 24 de la Ley y Disposición adicional vigésima).

Podríamos resumir que, de conformidad con la distribución de competencias tras la Constitución de 1978, hasta nuestros días los juegos de azar en nuestro país han estado regulados por las leyes de juego y reglamentos técnicos de las Comunidades Autónomas, las normas estatales para aquellas Autonomías sin regulación específica, normas estatales sobre loterías y apuestas mutuas deportivo benéficas y normas de la ONCE, así como por las disposiciones estatales sobre juegos interactivos y desarrollados por medios electrónicos y telemáticos de competencia estatal (el juego online estatal).

En resumen, debido a este reparto de competencias, el Estado tiene como ámbito de actuación la regulación y control del juego online, mientras que cada Comunidad Autónoma se encarga del juego en su territorio, ya sea presencial (bingo, casino, salones, máquinas recreativas ...) u online de ámbito autonómico, incluyendo las distintas medidas para el juego responsable o la gestión de sus propios registros de prohibidos autonómicos.

Pues bien, recientemente, el Tribunal Supremo ha acordado analizar la eventual competencia de los municipios en la regulación de la apertura y funcionamiento de los establecimientos de Juego en su territorio. Esta decisión surge a raíz de un caso específico en el que se cuestiona si los municipios tienen la potestad para regular de algún modo este tipo de establecimientos.

El Tribunal Supremo ha identificado esta cuestión como de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, lo que significa que la resolución de este caso podría sentar un precedente importante en la interpretación de la ley en este ámbito. De hecho, *“se constata que **no existe jurisprudencia** de esta Sala en relación con la cuestión de la regulación específica de los establecimientos de juego, tanto desde el punto de vista competencial (faceta novedosa de este recurso) como desde el de la unidad de mercado”*.

Según se destaca en el auto, se determinará si los municipios tienen competencia, *“y en su caso a través de qué título o títulos competenciales, para regular la apertura y funcionamiento de establecimientos de juego en el término municipal y los límites, en su caso, de dicha competencia”*.

Además, determinará *“si resulta ajustado a Derecho que los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus competencias, y singularmente a través de la potestad de planeamiento en los instrumentos de ordenación urbanística municipal referida a la regulación del uso de los locales de juego y apuestas incida -y, en su caso, en qué medida- en los ámbitos de libertad de empresa y libre prestación de servicios correspondientes a los titulares de aquellos establecimientos”*

Esta decisión del Tribunal Supremo podría tener implicaciones significativas para la Industria, ya que determinará si los municipios pueden establecer normativas locales que afecten directamente a la operación de los establecimientos de Juego en sus jurisdicciones.

Salvo mejor opinión.

[Auto de Admisión](#) (25/01/2024):

