

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4998 *Pleno. Sentencia 35/2012, de 15 de marzo de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 1847-2002. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña 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. Distribución de competencias en materia de juego: inconstitucionalidad de la 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.*

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, don Francisco José Hernando Santiago, 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. 1847-2002, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña 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 el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 26 de marzo de 2002, el Letrado de la Generalitat de Cataluña, 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).

Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso y relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

El Letrado de la Comunidad Autónoma comienza su alegato con una consideración inicial sobre la ley impugnada, conocida comúnmente como «ley de acompañamiento» de la ley de presupuestos del Estado, y que a su juicio entraña una profunda modificación con carácter indefinido del ordenamiento legal en materias y sectores de la actividad pública que son ajenos a lo que cabría entender como temas de política económica. En este caso, la modificación no se limitaría a actualizar normas ya vigentes, sino que habría supuesto una redefinición del orden de distribución competencial, en cuanto a las facultades ejecutivas, entre el Estado y las Comunidades Autónomas «infringiendo con ello las previsiones constitucionales y estatutarias en la materia del juego y las apuestas».

Concretamente, la demanda se dirige contra la distribución de competencias en materia de juego que se desprende de los preceptos impugnados. Se señala que, ante la ausencia de cualquier referencia a los juegos de azar, apuestas y sorteos en el art. 149.1 CE,

la cláusula residual del art. 149.3 CE permitió que las Comunidades Autónomas asumieran en sus respectivos Estatutos de Autonomía la plena competencia en dichas materias. En consecuencia, el art. 9.32 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) –entonces vigente aprobado por Ley Orgánica 4/1979 de 18 de diciembre– atribuía a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con la específica exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas, lo cual supone, de acuerdo con el art. 25.2 EAC, la asunción de facultades legislativas y reglamentarias, así como de funciones ejecutivas, incluida la inspección. De acuerdo con dicha distribución competencial, «en principio, no cabe aceptar que a los órganos del Estado se les atribuya la realización de funciones ejecutivas en materia de juego y apuestas, ya que esa competencia ha sido asumida estatutariamente por todas las Comunidades Autónomas». Se cuestiona en particular la intervención normativa estatal en las apuestas, ya que éstas «no forman parte de la materia Hacienda general del Estado, al no hallarse vinculadas ni directa ni indirectamente a un monopolio estatal». Se concluye que la norma estatal no es conforme al orden de competencias si, como sucedería en este caso, contiene «una injerencia o restricción de la competencia autonómica».

A partir de estas consideraciones generales sobre la distribución competencial en materia de juego, en el escrito se examinan los dos preceptos impugnados, que se reputan inconstitucionales, en primer lugar, por no respetar el citado orden de distribución competencial, y en segundo lugar, porque se habría llevado a cabo una alteración unilateral del hecho imponible de las tasas sobre el juego, alterando en consecuencia la financiación autonómica y causando una merma de recursos para la Generalitat de Cataluña.

a) La primera tacha de inconstitucionalidad afectaría tanto al art. 24 como a la disposición adicional vigésima de la Ley 24/2001. El art. 24 modifica los arts. 36 y 38.2 y 4 del texto refundido de tasas fiscales, contenido en el Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de tasas fiscales (en adelante, Decreto 3059/1966), preceptos ambos ubicados en el capítulo VI, que lleva por título «Tasas sobre Rifas, Tómbolas, Apuestas y Combinaciones aleatorias» (en adelante, tasas sobre rifas).

La nueva redacción del art. 36 modifica el hecho imponible de las citadas tasas sobre rifas en dos sentidos; en primer lugar, se modifica el punto de conexión, de manera que la exigencia de las tasas se circunscribe a las rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias cuyo ámbito territorial sea nacional o superior al de una Comunidad Autónoma. En segundo lugar, se reforma el hecho imponible para incorporar una referencia explícita a los diferentes medios –manuales o telemáticos– que pueden facilitar la participación en estos juegos. La modificación del art. 38.2 y 4, que es reflejo de la anterior, afecta al sistema para la determinación de la base imponible de las tasas exigibles por las apuestas, que se adapta a la posibilidad de que se pueda participar mediante sistemas informáticos, permitiendo la inmediatez de la intervención con independencia de la distancia que pueda existir entre el lugar donde se encuentra el jugador y aquél donde se produce la rifa o apuesta. Finalmente, la disposición adicional vigésima de la Ley 24/2001 establece la competencia del Estado para la autorización de todo tipo de apuestas, cualquiera que sea el soporte de las mismas y siempre que su ámbito de desarrollo, aplicación, celebración o comercialización abarque el territorio nacional o exceda de los límites de una Comunidad Autónoma.

A las anteriores modificaciones el Letrado imputa la vulneración del orden competencial en materia de juego, que implica la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en esta materia, lo que tiene como consecuencia que el Estado sólo podrá regular actuaciones conectadas con esta materia cuando estén vinculadas al monopolio estatal de las loterías y por lo tanto, tengan incidencia en la hacienda general del Estado.

Adicionalmente, se imputa a los dos preceptos impugnados el establecer como punto de conexión de la participación en rifas y apuestas el ámbito territorial que exceda de una Comunidad Autónoma, criterio de supraterritorialidad que desconocería dicho orden competencial, ya que de acuerdo con la STC 223/2000, FJ 11, cualquier efecto supraterritorial de una competencia no implica que ésta haya de revertir al Estado. Si bien

éste es competente para fijar el punto de conexión (STC 72/1983, 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.

Ambos preceptos impugnados se reputan así inconstitucionales, tanto por incidir en la materia juego con extralimitación de la competencia estatal, como por fijar como punto de conexión el territorio que supere el ámbito de una sola Comunidad Autónoma.

b) La segunda tacha de inconstitucionalidad se refiere a la alteración del hecho imponible que se habría producido tras la reforma del art. 36, y la introducción de la mención a las nuevas tecnologías en dicho artículo y en el art. 38. Ambas modificaciones habrían tenido como consecuencia que la Comunidad Autónoma se viera despojada, en la práctica, de dicho tributo. Además, teniendo en cuenta que se trata de un tributo cedido, habrían supuesto una alteración unilateral del alcance y condiciones de cesión, en contravención de lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad, que según afirma la recurrente en esta materia está formado, además de por la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, por la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias (Ley 14/1996, en adelante) y la Ley 31/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Generalitat de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión (Ley 31/1997, en adelante), que es una «ley marco» del art. 150.1 CE.

En primer lugar, la modificación del hecho imponible regulado en el art. 36 del Decreto 3059/1966, que lleva a cabo el art. 24 de la Ley 24/2001, tiene como consecuencia el que las tasas sólo podrán referirse a los supuestos en que las mismas tengan un ámbito territorial de participación nacional o, en todo caso, superior al de una Comunidad Autónoma. Ello conduce –sostiene la recurrente– a la supresión de los ingresos tributarios por este concepto, al hacer imposible la recaudación de las tasas sobre el juego en el ámbito estrictamente autonómico. En consecuencia se aduce que «ha desaparecido el hecho imponible para las rifas o apuestas en que sólo se participe desde Cataluña... como el Estado sólo ha cedido a la Generalitat los rendimientos de las actividades autorizadas en Cataluña, la Generalitat no percibirá ninguna cantidad por este concepto».

Además de la pérdida de recaudación, con la consiguiente merma de ingresos, esto supondría una modificación del alcance y condiciones de la cesión del tributo, que también sería contraria al bloque de la constitucionalidad, pues se habría llevado a cabo sin haber seguido el procedimiento establecido en la disposición adicional sexta EAC, apartado 1, letra g), que habría exigido la intervención de una Comisión mixta.

En segundo lugar, la mención de los medios informáticos y telemáticos como medios de participación, a que se refieren los reformados arts. 36 y 38 del Decreto 3059/1966, conduce a que en muchos casos resulte un tributo a favor del Estado, resultado que además de ser contrario a la distribución competencial en materia de juego y apuestas, implica una alteración del sistema de financiación vigente, de manera que el Estado «no puede incidir artificiosamente en el sistema de delimitación competencial con la consecuencia de asignarse un rendimiento fiscal que no le corresponde, pues estaba cedido a favor de las Comunidades Autónomas».

2. Mediante providencia de 7 de mayo de 2002 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña. 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 pudieran 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 personándose en el proceso y solicitó una prórroga del plazo concedido por ocho días, para formular sus alegaciones.

4. Con fecha 21 de mayo de 2002 se registró escrito de la Presidenta de 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 Tercera 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 31 de mayo de 2002 se registró el escrito mediante el cual el Letrado de las Cortes Generales, don Benigno Pendás García, actuando en representación y defensa del Senado, compareció ante el Tribunal en relación con el presente recurso de inconstitucionalidad 1847-2002, y de los recursos de inconstitucionalidad 1902-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, 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 su acumulación, por estimar que se cumplen los requisitos contenidos en el art. 83 LOTC. Asimismo, solicitó a este Tribunal que se suspendiera el plazo concedido a la Cámara para formular alegaciones, lo que se justificaba en que, frente a la práctica reiterada de no formular alegaciones, se había producido un cambio de criterio por parte de la Mesa del Senado en lo que afectaba a estos recursos, si bien las reglas concernientes a plazos de convocatoria de los órganos del Senado habían llevado a que este cambio se manifestase estando ya muy avanzado el plazo fijado para formular alegaciones.

7. El día 12 de junio de 2002 el Letrado de las Cortes Generales, en representación del Senado, presentó escrito en relación con los recursos de inconstitucionalidad 1847-2002, 1902-2002, 1921-2002, 1937-2002 y 1848-2002, mediante el que se solicitaba la acumulación a éstos del recurso 1848-2002, por tratarse de un proceso con objeto conexo. En relación con el mismo, el Letrado comunicó el acuerdo de la Mesa del Senado, en su reunión de 4 de junio de 2002, por el que se solicitaba que, en caso de ser dicho recurso objeto de acumulación, se dieran por reproducidas las alegaciones formuladas en el recurso 1390-1999, que se dirigió contra la Ley 50/1998, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, añadiendo la condición de que «en los recursos en su caso acumulados se haga referencia a la supuesta vulneración de preceptos constitucionales y reglamentarios sobre procedimiento legislativo y competencias del Senado».

8. Con fecha 13 de junio de 2002 se registró el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formulaba sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 1847-2002, proponiendo la desestimación del mismo 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. Es decir, se realizaría una vinculación entre competencias en materia de juego y regulación en materia fiscal, vinculación que el Abogado del Estado rechaza.

Destaca también el Abogado del Estado que carece de fundamento el intento de la demanda de estimar contradicciones entre la Ley 24/2001, objeto de impugnación, y la Ley 21/2001, también de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de

régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía (en adelante, Ley 21/2001), y por la que se ceden los tributos sobre el juego. Afirma en su escrito el Abogado que «la mera circunstancia de que la Ley 21/2001 no haya sido impugnada nos revela que la argumentación de la demanda sobre la relación entre competencia sobre el juego y competencia fiscal, no es sino un mero intento de resucitar una cuestión ya reiteradamente resuelta aprovechando una modificación del hecho imponible en estos tributos sobre el juego».

Recuerda el Abogado del Estado la doctrina en materia de juego (SSTC 163/1994 y 164/1994, ambas de 26 de mayo, 216/1994, de 14 de julio y 49/1995, de 16 de febrero, también citadas en la demanda), y que avalarían la comprensión de las exacciones sobre el juego dentro de la competencia estatal sobre hacienda general establecida en el art. 149.1.14.^a CE, sin que ello impida la competencia exclusiva autonómica para organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de una Comunidad Autónoma.

Finalmente, rechaza la pretendida inconstitucionalidad del punto de conexión extraterritorial, reiterando la existencia de competencia estatal en materia de juego y destacando que el gravamen «no ha sido cedido cuando se trata de juego de ámbito supracomunitario y es el Estado el titular de la potestad tributaria a quien le compete establecerlos o prescindir de su tratamiento».

b) En relación con la modificación del hecho imponible del tributo, recogida en el art. 36 del Decreto 3059/1966, tras su reforma por el art. 24 de la Ley 24/2001, se opone el Abogado del Estado a la supuesta contradicción entre dicha reforma y la cesión del tributo, destacando que «pese a la imperfecta redacción del texto, la Ley 24/2001 no ha tenido por finalidad el reducir el hecho imponible a los juegos de carácter o ámbito nacional, sino que ha perseguido conseguir una delimitación más precisa y segura del concepto de rendimientos producidos en un territorio utilizado por la Ley 21/2001», y que en todo caso no puede admitirse una interpretación, como la defendida en la demanda, que implica suponer que dos textos legales «se contradicen hasta el punto de que uno de ellos cede a las Comunidades Autónomas lo que otro suprime», máxime cuando se trata de normas de la misma fecha y preparadas de forma simultánea.

9. Mediante providencia de 18 de junio de 2002, se acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales, jefe de la asesoría jurídica del Senado, don Benigno Pendás García, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los números 1902-2002, 1921-2002, 1937-2002 y 1848-2002, según interesa en su 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 resolviera 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 alegasen lo que estimasen 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. Mediante escrito registrado el 2 de julio de 2002, el Procurador de los Tribunales, don Roberto Granizo Palomeque, en nombre y representación de los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el recurso de inconstitucionalidad 1848-2002 se opuso a la solicitud de acumulación solicitada por la representación del Senado por no concurrir la necesaria conexión.

11. El 3 de julio de 2002 se registró un escrito del Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, oponiéndose a la acumulación solicitada, porque no concurren las circunstancias que para la acumulación exige el art. 83 de la LOTC.

12. El 4 de julio de 2002 se registró un escrito del Letrado de la Generalitat de Cataluña, manifestando su conformidad a la acumulación propuesta con el recurso 1902-2002, y oponiéndose a la acumulación con los recursos 1921-2002, 1937-2002 y 1848-2002.

13. El Abogado del Estado, en escrito registrado el 5 de julio de 2002, manifestó que no se oponía a la acumulación propuesta, si bien afirma que la cuestión de fondo planteada en los distintos recursos no tiene conexión entre sí.

14. El día 5 de julio de 2002 se registra un escrito de la Letrada de la Junta de Andalucía, en el que afirmó no oponerse a la solicitud de acumulación.

15. El 9 de julio de 2002 se registró un escrito de la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en el que manifestaba la conformidad con la acumulación solicitada.

16. 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 (FJ 2). Asimismo acordó conceder un plazo de quince días a la representación del Senado para que pudiera formular alegaciones.

17. Mediante escrito registrado el 8 de noviembre de 2002, el Letrado de las Cortes Generales, jefe de la asesoría jurídica del Senado, don Benigno Pendás García, en representación de la Cámara, propugnó la desestimación del recurso.

En primer lugar, el Letrado estima que, frente a lo sostenido por la recurrente, la Ley 24/2001 no amplía las competencias estatales en materia de juego en contravención del orden constitucional, sino justamente todo lo contrario, pues lo que hacen los preceptos impugnados es limitar la potestad tributaria del Estado a los supuestos en que ésta puede ser ejercida, y sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma pueda crear un tributo propio.

Afirma a continuación el Letrado que el título competencial relativo a la hacienda general del Estado (149.1.14 CE) también abarca el juego, de manera que el silencio de la Constitución en esta materia no desapodera al Estado de esta competencia, como habrían venido a corroborar las SSTC 163/1994, 164/1994 y 216/1994, máxime cuando la misma se refiere a un ámbito territorial estatal o superior al de una Comunidad Autónoma.

En fin, manifiesta que no se ha producido ninguna limitación de la potestad tributaria de la Comunidad Autónoma, ya que la Ley 24/2001 tan sólo trataría de adaptar unos preceptos pre-constitucionales, incluidos en el Decreto de 1966, a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en concreto ajustando la potestad tributaria del Estado a aquello sobre lo que realmente puede incidir, esto es, en los supuestos que exceden del ámbito autonómico.

Y por último, rechaza en su escrito la tacha imputada al art. 24, en lo que se refiere a la referencia a los medios telemáticos, por entender implícita en toda competencia una «cláusula de progreso técnico» que permita ampliar el objeto de la intervención a las circunstancias que las mejoras tecnológicas permitan.

18. Por providencia de día 13 de marzo de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña 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 (Ley 24/2001, en adelante). Para la representación procesal de la Generalitat, los citados preceptos son contrarios a la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de juego, y tienen además incidencia en el sistema de financiación autonómica, por haber producido una modificación de las tasas sobre rifas, tributo cedido a las Comunidades Autónomas.

Los motivos de inconstitucionalidad que fundamentan el recurso pueden agruparse en dos. En primer lugar, se habría producido una alteración, contraria al bloque de la constitucionalidad, del orden de distribución competencial entre el Estado y las

Comunidades Autónomas en materia de juego y apuestas. Además, al utilizar la supraterritorialidad como criterio de atribución de competencias, el Estado se habría extralimitado en su competencia al regular esta materia para todo tipo de juegos y apuestas cuyo ámbito sea nacional o superior al de una Comunidad Autónoma. Esta tacha de inconstitucionalidad se imputa al art. 24 de la Ley 24/2001 y a la disposición adicional vigésima.

En segundo lugar, aduce la parte recurrente que dicha redefinición del orden competencial habría tenido consecuencias en el propio sistema de financiación de la Generalitat de Cataluña, pues el Estado se habría apropiado de unos ingresos por el cobro de unas tasas que corresponderían a aquélla. Asimismo, puesto que se trata de un tributo cedido, la modificación, al haberse llevado a cabo de forma unilateral, habría alterado el régimen de cesión previsto en las Leyes 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias (en adelante, Ley 14/1996) y 31/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Generalitat de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión (en adelante, Ley 31/1997), por no respetar el procedimiento que requiere previo acuerdo en Comisión mixta, según dispone la disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña entonces vigente, aprobado mediante Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre (EAC). Esta segunda tacha de inconstitucionalidad resulta imputable únicamente al art. 24 de la Ley 24/2001, que reforma los arts. 36 y 38.2 y 4 del Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de tasas fiscales (en adelante, Decreto 3059/1966).

2. Con carácter previo al examen de fondo, procede realizar las siguientes dos precisiones en relación con el objeto del recurso.

a) En primer lugar, resulta conveniente insertar la presente controversia en el contexto normativo al que corresponde. En ese sentido, hay que hacer constar que tanto el art. 36 del Decreto 3059/1966, reformado por el art. 24 de la Ley 24/2001, como la disposición adicional vigésima de esta misma ley, objeto de este recurso, han sido modificados tras su entrada en vigor. El art. 36 ha sido modificado en dos ocasiones; la primera, mediante el art. 12.1 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y la segunda, hoy vigente, mediante el número 2 de la disposición final quinta de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (en adelante, Ley 13/2011). Finalmente, la disposición adicional vigésima ha sido derogada expresamente mediante la disposición derogatoria, apartado 2, inciso decimocuarto, de la citada Ley 13/2011.

Más allá de las citadas modificaciones, la Ley 13/2011 ha acometido una sustancial reforma de la tributación sobre el juego en el ámbito estatal, pues su art. 48 crea un nuevo impuesto, denominado impuesto sobre actividades de juego, que recae sobre el juego remoto, o realizado «por medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos» [art. 3 h)]. El hecho imponible de este nuevo impuesto estatal está constituido por «la autorización, celebración u organización de los juegos, rifas, concursos, apuestas y actividades de ámbito estatal,... así como las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, asimismo, de ámbito estatal». Esta reforma de la fiscalidad del juego de ámbito estatal, afecta parcialmente a las tasas sobre rifas, pues éstas continúan en vigor únicamente en lo que se refiere al gravamen cedido, ya que en el ámbito estatal la ley establece la incompatibilidad entre estas tasas y el impuesto sobre actividades de juego. El art. 48 de la citada norma arbitra la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan elevar los tipos del impuesto «respecto de las actividades que sean ejercidas por operadores, organizadores o por quienes desarrollen la actividad gravada por este impuesto con residencia fiscal en su territorio» (art. 48.7), estableciendo a renglón seguido (art. 48.11) un mecanismo de distribución de la recaudación en función de la residencia de los jugadores. Sin embargo, estas dos posibilidades, de competencias normativas autonómicas y territorialización del

rendimiento, están parcialmente supeditadas a la eventual reforma del sistema de financiación autonómica, según establece la disposición transitoria sexta de la ley.

De esta forma, conviven en la actualidad tres tributos sobre el juego de ámbito estatal: la tasa sobre los juegos de suerte, envite o azar, regulada por el Real Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar, la tasa de rifas que nos ocupa aquí, ambas figuras tributos cedidos a las Comunidades Autónomas, y el nuevo impuesto sobre actividades de juego.

b) La incidencia de las citadas reformas sobre el objeto del presente proceso debe ser enjuiciada de acuerdo con nuestra doctrina. Hemos afirmado en numerosas ocasiones que, en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal objeto de impugnación deberá ser tenida en cuenta por el Tribunal, por carecer de sentido pronunciarse sobre normas que han sido ya expulsadas del ordenamiento por el legislador (por todas, STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 3). Sin embargo, cuando el objeto del proceso constitucional tenga un contenido competencial, este Tribunal deberá pronunciarse sobre su titularidad «en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva», pues la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias «no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada, su definición constitucional o estatutaria» [STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a)].

En este sentido, el aspecto central de la presente controversia descansa en la ordenación competencial de la materia juego, por un lado, y en el alcance y condiciones de la cesión de las tasas sobre el juego, por otro, materias con evidente contenido competencial.

Por todo lo anterior, cabe concluir que el recurso de inconstitucionalidad no ha perdido su objeto.

La pervivencia del objeto del recurso de inconstitucionalidad, no impide, sin embargo, que de acuerdo con nuestra doctrina valoremos como «marco de enjuiciamiento» (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 3, entre otras muchas) de la redacción primitiva de los 24 y disposición adicional vigésima, las modificaciones posteriores de los mismos ya aludidas, aunque sin enjuiciarlas, pues no han sido recurridas.

c) Finalmente, también 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 de Autonomía de Cataluña llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

3. Una vez centrado el objeto del presente recurso, debemos comenzar nuestro análisis con la denunciada vulneración del orden competencial en materia de juego.

Afirma la recurrente que las dos disposiciones impugnadas suponen la vulneración del orden competencial en materia de juego, que implica la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de juego y apuestas, de manera que el Estado sólo podrá regular actuaciones conectadas con esta materia cuando estén vinculadas al monopolio estatal de las loterías y por lo tanto, tengan incidencia en la hacienda general del Estado, de acuerdo con el art. 149.1.14.^a CE.

El Abogado del Estado propone la desestimación del motivo, afirmando que éste parte de la «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, lo que implicaría una incorrecta vinculación entre las competencias en materia de juego y las competencias tributarias del Estado. Dicha tesis,

se afirma en el escrito, no puede mantenerse, pues de acuerdo con la doctrina constitucional en materia de juego (SSTC 163/1994 y 164/1994, ambas de 26 de mayo, 216/1994, de 14 de julio y 49/1995, de 16 de febrero, también citadas en la demanda), es clara la inclusión de las exacciones sobre el juego dentro de la competencia estatal sobre hacienda general establecida en el art. 149.1.14.^a CE, sin que ello impida la competencia exclusiva autonómica para organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de una Comunidad Autónoma.

Para la representación del Senado, el título competencial relativo a la hacienda general del Estado (149.1.14 CE) también abarca el juego, de manera que el silencio de la Constitución en esta materia 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.

4. Antes de entrar en el fondo de los distintos motivos de inconstitucionalidad, es preciso diferenciar, por un lado, los que se refieren al reparto competencial de la materia juego, y por otro lado, los motivos relativos al reparto del poder tributario, vinculados a la regulación de las tasas sobre rifas y su consideración como tributo cedido. Dicha distinción es fundamental, pues el reparto competencial en materia de juego no es trasladable sin más al reparto de competencias tributarias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Formaría parte del primer grupo (reparto competencial de la materia juego) la tacha que se imputa a la disposición adicional vigésima de la Ley 24/2001, y del segundo (reparto de poder tributario), las que se imputan al art. 24 de la misma ley.

Hecha esta distinción, se abordará en primer lugar la constitucionalidad de la disposición adicional vigésima, que tiene el siguiente tenor:

«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.»

A este precepto se imputa una extralimitación competencial, con carácter general, por no estar las apuestas incluidas en la materia hacienda general (149.1.14 CE), y además, en particular, por atribuir competencias al Estado sobre la base de la supraterritorialidad, en los supuestos en que se trate de juegos o apuestas cuyo ámbito supere el de una Comunidad Autónoma, pero no abarque todo el territorio nacional. Debemos comenzar por la tacha general, para analizar en un fundamento posterior la relativa al empleo de la supraterritorialidad como criterio atributivo de competencias al Estado.

El marco competencial en materia de juego ha sido abordado por este Tribunal en numerosas ocasiones, existiendo por tanto una consolidada doctrina de la que es necesario partir para el presente examen de constitucionalidad.

La doctrina pertinente a este asunto arranca en la STC 163/1994, de 26 de mayo, en cuyo fundamento jurídico 3, tras constatar que la materia juego no se encuentra reservada al Estado por el art. 149.1 CE y que en consecuencia, de acuerdo con el art. 149.3 CE es una materia que podrá corresponder a las Comunidades Autónomas que así lo asuman en sus Estatutos de Autonomía, se afirmó que ello no había de implicar un total desapoderamiento del Estado, pues existen materias y actividades que, bajo otros enunciados del art. 149.1 CE, se encuentran estrechamente ligadas al juego. Esta doctrina fue reiterada posteriormente, con respecto de distintas modalidades de juego, entre otras, en las SSTC 164/1994, de 26 de mayo (FJ 4), 216/1994, de 14 de julio, (FJ 2), 45/1995, de 16 de febrero (FJ 3) y 171/1998, de 23 de julio (FJ 6).

En particular en lo que se refiere a las apuestas, como una modalidad de juego, hemos afirmado reiteradamente que «ex art. 149.1.14.ª de la CE, corresponde al Estado “en razón de su naturaleza de fuente de la Hacienda estatal, la gestión del Monopolio de la Lotería Nacional y con él la facultad de organizar loterías de ámbito nacional”, así como “en cuanto suponen una derogación de la prohibición monopolística establecida a favor del Estado, el otorgamiento de las concesiones o autorizaciones administrativas para la celebración de sorteos, loterías, rifas, apuestas y combinaciones aleatorias solamente cuando su ámbito se extienda a todo el territorio del Estado” (por todas, STC 171/1998, de 23 de julio, FJ 7)».

Este esquema de distribución competencial ha sido asumido también por el Estatuto de Autonomía de Cataluña que, tras su reforma en 2006, atribuye a la Generalitat de Cataluña, en su art. 141, «la competencia exclusiva en materia de juego, apuestas y casinos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Cataluña», precisando que dicha competencia incluirá, en todo caso «[l]a creación y la autorización de juegos y apuestas y su regulación, así como la regulación de las empresas dedicadas a la gestión, la explotación y la práctica de estas actividades o que tienen por objeto la comercialización y la distribución de los materiales relacionados con el juego en general, incluyendo las modalidades de juego por medios informáticos y telemáticos». En lo que a este proceso concierne dicha reforma ha introducido cambios sustanciales en las competencias aducidas por la Generalitat de Cataluña, toda vez que ha clarificado el alcance y contenido de las mismas, frente al anterior art. 9.32 EAC, que se limitaba a establecer que «[l]a Generalitat de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias... Casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas».

El vigente art. 141 EAC, apartado 2, completa la regulación del juego disponiendo que «[l]a autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, o bien la modificación de las existentes, requiere la deliberación en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado prevista en el Título V y el informe previo determinante de la Generalitat». Este segundo apartado fue abordado en el recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 31/2010, de 28 de junio, en cuyo fundamento jurídico 86 se refrendó el orden competencial en esta materia, señalándose que «[n]o cabe entender que la atribución competencial a favor de la Generalitat del apartado 2 desapodere al Estado de su competencia sobre las modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, ya que la previsión de que la autorización de nuevos juegos de ámbito nacional, o la modificación de los existentes, se examine por la comisión bilateral prevista en el título V no condiciona, en modo alguno, la decisión que haya de adoptar el Estado... Por lo que se refiere a la emisión preceptiva de un “informe determinante” de la Generalitat, el valor determinante de dicho informe... no paraliza la competencia del Estado, que podrá, si lo estima conveniente, autorizar nuevos juegos o modificar los existentes de su competencia, como ocurre con la lotería nacional, tras recibir el informe de la Generalitat, sin estar vinculado por el contenido del mismo o por su no emisión».

A partir de la doctrina citada, y teniendo en cuenta el citado marco competencial, recogido en el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, 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 el juego de ámbito estatal. Procede, por tanto, desestimar la primera parte de este motivo de inconstitucionalidad, que atañe a la citada disposición adicional vigésima.

5. La recurrente sostiene también la inconstitucionalidad de la norma estatal por utilizar el criterio de supraterritorialidad, al afirmarse la competencia del Estado para la autorización de todo tipo de apuestas cuando su ámbito de desarrollo abarque el territorio nacional «o exceda de los límites de una concreta Comunidad Autónoma».

Pues bien, afirmada en el fundamento jurídico anterior la competencia del Estado para la autorización de juego de ámbito nacional, también compete al Estado establecer los puntos de conexión, algo que no es controvertido por la recurrente, y que se encuentra dentro de su ámbito competencial (por todas, STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5), lo

cual no excluye que el ejercicio de esta competencia sea susceptible de revisión por este Tribunal (STC 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 6).

Ahora bien, una vez constatado que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, debemos recordar la regla general según la cual debe diferenciarse entre el ejercicio de las competencias autonómicas y sus efectos, de manera que aquéllas no revierten al Estado sin más por sus efectos supraterritoriales.

Dicho traslado de titularidad, con base en la extraterritorialidad, tiene carácter excepcional, de manera que sólo podrá tener lugar «cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supra autonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supra-ordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8)» (STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5). En consecuencia, «sin que el recurso a la técnica del desplazamiento de competencias al Estado, en el caso de efectos extraterritoriales del ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica, deba ser asumido como solución. El Estado, al fijar los puntos de conexión territorial que estimase oportunos y resultasen acordes con la finalidad perseguida por la norma, estaría determinando, precisamente, la Comunidad Autónoma a la que en cada caso correspondería ejercer las funciones de ejecución a las que la norma hace referencia, ofreciendo a las Comunidades Autónomas una regla de atribución de competencias que pretende evitar el eventual conflicto de intereses» (STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 6).

En este caso se trata de una materia, el juego, que según ha quedado señalado es de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial, sin perjuicio de las competencias del Estado cuando su ámbito sea nacional. Pues bien, debe convenirse con la demandante en 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 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 lo que antecede, procede estimar la causa de inconstitucionalidad que los recurrentes imputan a la disposición adicional vigésima de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en cuanto al inciso «exceda de los límites de una concreta Comunidad Autónoma», al vulnerar el orden constitucional de competencias, por atribuírselas al Estado cuando el juego es de ámbito supra autonómico y, como aquí ocurre, inferior al nacional.

6. El segundo motivo de inconstitucionalidad invocado en la demanda se refiere al reparto de poder tributario en la materia de juego, en lo que atañe a las tasas sobre rifas.

Antes de abordar su examen, es preciso realizar una serie de consideraciones en relación a su naturaleza jurídica. La recurrente asume que, pese a su *nomen iuris*, dichas «tasas» son realmente «impuestos», pues gravan la actividad de los jugadores o apostantes y no una determinada actuación administrativa, lo que a su juicio habría establecido ya este Tribunal en la STC 296/1994, de 10 de noviembre (FJ 4). El Abogado del Estado y la representación del Senado no se pronuncian al respecto, si bien de sus escritos se infiere que también asumen dicha naturaleza impositiva.

Pues bien, que estemos ante un impuesto o una tasa no es una cuestión menor, sino que adquiere la mayor relevancia a la hora de analizar cuál deba ser el reparto competencial en esta materia y, en particular, si la configuración del punto de conexión es o no compatible con el orden constitucional. En el caso de las tasas, hemos afirmado reiteradamente que la competencia para su creación y regulación se encuentra estrechamente ligada a la competencia material, de manera 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» (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4; 149/1991, de 4 de julio, FJ 5; y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 3). Ahora bien, la citada vinculación material, que tiene lugar en las tasas, no puede trasladarse a los impuestos, al menos no en el caso del Estado, aunque sí hayamos establecido alguna vinculación, entre competencia material y tributaria, exclusivamente en el caso de impuestos con fines de ordenación o extrafiscales que hayan sido establecidos por las Comunidades Autónomas (por todas, STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13).

Precisamente al analizar la naturaleza de la tasa sobre la «expedición de guías de circulación para máquinas recreativas y de azar de los tipos “A”, “B” y “C” en todo el territorio nacional» concluimos, en la STC 204/2002, de 31 de octubre (FJ 5) que «[e]l 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 (STC 163/1994, de 26 de mayo, 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». Esto nos condujo a declarar inconstitucional el inciso «en todo el territorio nacional», del título del art. 24 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social y de su apartado uno.

Pues bien, frente a lo que parece asumirse en el escrito de demanda, lo cierto es que, hasta el momento, este Tribunal no se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídica de las tasas sobre rifas. En las SSTC 126/1987, de 16 de julio (FJ 12) y 296/1994, de 10 de noviembre (FJ 4) se abordó exclusivamente la «tasa sobre juegos de suerte, envite o azar y apuestas», constatándose entonces que, pese a su denominación legal, se trataba realmente de un impuesto, naturaleza jurídica que se deducía principalmente de que la autorización a que hace referencia la norma reguladora de dicha «tasa» no integra en realidad el presupuesto de hecho del tributo, pues no es precisa para la realización de su hecho imponible, constituido por la organización y celebración de los juegos en él contemplados.

Puesto que no cabe trasladar, sin más, las conclusiones alcanzadas sobre la tasa sobre juegos a las tasas sobre rifas objeto de enjuiciamiento en el presente recurso, procede a continuación analizar la estructura de estas últimas, partiendo de que, como afirmamos en la citada STC 296/1994, de 10 de noviembre (FJ 4) «las categorías tributarias, más allá de las denominaciones legales, tienen cada una de ellas la naturaleza propia y específica que les corresponde de acuerdo con la configuración y estructura que reciban en el régimen jurídico a que vengán sometidas, que debe ser el argumento decisivo a tener en cuenta para delimitar el orden constitucional de competencias, el cual, al no ser disponible por la ley, no puede hacerse depender de la mera denominación que el legislador, a su discreción, asigne al tributo».

Bajo el epígrafe «tasas sobre rifas» se incluyen en realidad cuatro gravámenes, siendo el hecho imponible, según establece el art. 36 del Decreto 3059/1966, la «autorización,

celebración u organización de rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias». Son sujetos pasivos de estas tasas, de acuerdo con el art. 37, «los organizadores de rifas y tómbolas y las Empresas cuyas actividades incluyan la celebración de apuestas o desarrollen combinaciones aleatorias con fines publicitarios». La base imponible y los tipos de gravamen difieren en función de la figura tributaria: en las rifas y tómbolas, la base imponible estará formada, en el supuesto general, por el «importe total de los boletos, billetes o medios de participación ofrecidos o, en defecto de soportes físicos, del importe total de los ingresos obtenidos», ascendiendo el tipo de gravamen, también para el supuesto general, al 15 por 100 de dicha base; la base imponible de las apuestas está formada por el «importe total de los billetes, boletos o resguardos de participación vendidos, sea cual fuere el medio a través del cual se hayan realizado», siendo el tipo de gravamen general del 10 por 100; la base imponible en el caso del juego mediante combinaciones aleatorias, está formada por el valor de los premios ofrecidos, ascendiendo el tipo de gravamen al 10 por 100 de dicho valor. Por último, el devengo de estas figuras difiere también en función de las mismas. Así, el art. 40 del Decreto 3059/1966, dispone que, en el caso de las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias, el devengo tenga lugar en el momento de concederse la autorización, que será necesaria para cada una de ellas. Sin embargo, a renglón seguido la norma establece que las tasas se devengarán también en ausencia de dicha autorización, en el momento que se celebren los correspondientes juegos, y sin perjuicio de las responsabilidades que procedieran.

A la luz de la regulación que antecede, puede afirmarse que todas las figuras tributarias incluidas en las tasas sobre rifas tienen naturaleza de «impuesto», y no de «tasa». Esta naturaleza viene dada fundamentalmente, por un lado, por la configuración de la base imponible, que está conectada con la capacidad económica puesta de manifiesto por la organización de dichos juegos, atendiendo a la cuantía económica que en cada caso se juega o puede potencialmente ganarse (importe de los boletos, valor de los premios ofrecidos, etc.), esto es, a la magnitud de la actividad económica en particular. Y por otro lado, por la configuración del devengo, que tiene lugar también sin vinculación con la citada autorización administrativa.

Procede, en consecuencia trasladar ahora aquí, parcialmente, pues se trata de figuras tributarias diferentes, algunas de las conclusiones que alcanzamos en la citada STC 296/1994, y señalar que las tasas sobre rifas son impuestos, a pesar de su *nomen iuris*, ya que con dichos tributos «no se pretende la contraprestación proporcional, más o menos aproximada, del coste de un servicio o realización de actividades en régimen de Derecho público», tratándose así de impuestos que gravan la organización de determinados juegos de azar en atención al rendimiento esperado, en función de distintos indicadores, como el valor de las participaciones, boletos o premios ofertados.

A partir de las anteriores consideraciones, y teniendo en cuenta que, con independencia de su *nomen iuris* las tasas sobre rifas tienen naturaleza impositiva, el criterio que ha de servir para dilucidar el reparto de poder tributario debe ser el aplicable, con carácter general, al establecimiento y regulación de impuestos. Pues bien, aunque no carece de lógica que la potestad tributaria tenga alguna vinculación con la competencia sustantiva o material, debe recordarse que el Estado, en su competencia para establecer impuestos, goza de un amplio margen de configuración que le permite en principio establecerlos sobre cualquier fuente de capacidad económica (arts. 133.1 y 149.1.14 CE), sin perjuicio de que cuando dicho ejercicio de poder tributario implique el gravamen de hechos impositivos de las Comunidades Autónomas, que además supongan a éstas una disminución de ingresos, el Estado habrá de instrumentar «las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas» (art. 6.2 LOFCA). En consecuencia, el hecho de que la materia juego sea de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios debe ser deslindado del ámbito competencial en materia tributaria, pues en el caso de los impuestos la competencia material no impide la potestad del Estado para establecer impuestos que tomen como base la capacidad económica puesta de manifiesto por esta actividad económica, aunque de acuerdo con la doctrina *supra* citada (SSTC 37/1981, FJ 4; 149/1991, FJ 5; 204/2002, FJ 3) sí pudiera,

en determinadas circunstancias, limitar el establecimiento de tasas, por estar éstas vinculadas estrechamente al ejercicio de competencias materiales.

7. Procede ahora abordar los motivos de inconstitucionalidad imputables a algunos aspectos de la regulación estatal de las tasas sobre rifas. Se cuestiona en primer lugar que se establezca como punto de conexión para la exigencia de estas tasas el ámbito territorial «superior al de una Comunidad Autónoma». A ello se opone el Abogado del Estado, con el argumento de que sería competencia del Estado, como titular del tributo, regular el citado punto de conexión, teniendo en cuenta además que el gravamen no ha sido cedido cuando se trata de juegos de ámbito supracomunitario. Para la representación del Senado la tacha debe ser desestimada porque la supraterritorialidad en este caso tan sólo trataría de ajustar la potestad tributaria a los supuestos que exceden del ámbito autonómico.

Esta tacha de inconstitucionalidad sería imputable al art. 24 de la Ley 24/2001, que reforma el art. 36 del Decreto 3059/1966, precepto que en el momento de interposición del presente recurso de inconstitucionalidad tenía el siguiente tenor:

«Artículo 36. *Hecho imponible.*

Se exigirán estas tasas por la autorización, celebración u organización de rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias cuyo ámbito territorial de participación sea nacional o, en todo caso, superior al de una Comunidad Autónoma, cualquiera que sea el medio manual, técnico, telemático o interactivo a través del que se realicen.»

Debe tenerse en cuenta el contexto de la presente controversia. Como ya hemos expuesto, durante la pendencia de este proceso, el art. 36 del Decreto 3059/1966 ha sido reformado en dos ocasiones. En primer lugar, por el art. 12.1 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, para añadir un último inciso: «Por el contrario, será exigible por cada concreta Comunidad Autónoma cuando el ámbito territorial de participación no exceda del suyo propio.» La segunda reforma de este artículo tuvo lugar mediante el número 2 de la disposición final quinta de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, que otorgó la redacción hoy vigente a este precepto: «Se exigirán estas tasas por la autorización, celebración u organización de rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, salvo que estuvieran sujetas al Impuesto sobre las actividades de juego, establecido en la Ley 11/2011 [*sic*, Ley 13/2011], de regulación del juego. Su exacción corresponderá al Estado cuando el ámbito territorial de participación sea estatal.» Ambas modificaciones no han afectado a la pervivencia del proceso en atención a su naturaleza competencial, como ya hemos señalado en el fundamento jurídico 2 b).

Para abordar ese motivo de inconstitucionalidad, debemos comenzar por constatar que las tasas sobre rifas son impuestos cedidos, y en consecuencia, la competencia para establecerlo y regularlo corresponde al Estado, por mor de los arts. 133.1 y 149.1.14.^a CE (por todas, STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 9). Desde la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, la cesión de tributos sobre el juego incluye, además de la recaudación, la delegación de facultades normativas, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 150.1 CE. Así, en el art. 13.Seis de dicha norma se afirmaba que «las Comunidades Autónomas podrán regular las exenciones, base imponible, los tipos de gravamen, las cuotas fijas, las bonificaciones y el devengo, así como los aspectos de gestión, liquidación, recaudación e inspección». Posteriormente, la Ley 21/2001, en su art. 42, en vigor en el momento de interposición de este recurso, reiteró la anterior delegación de competencias normativas, que se hizo efectiva para la Generalitat de Cataluña, tras la aprobación de la Ley 17/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Generalitat de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. En la actualidad, dicho marco normativo, que no ha sufrido modificaciones sustanciales en lo que se refiere a la

delegación de potestades normativas sobre los tributos sobre el juego, se contiene en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias y la Ley 16/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

Pues bien, si la cesión del tributo no implica, en modo alguno, «la transmisión de la titularidad sobre el mismo o sobre el ejercicio de las competencias inherentes al mismo» (SSTC 192/2000, de 13 de julio, FJ 8; 16/2003, de 30 de enero, FJ 11; y 72/2003, de 10 de abril, FJ 5), pues los tributos cedidos son de titularidad estatal (art. 10 LOFCA, art. 45 de la Ley 22/2009), es evidente que forma parte de la libertad de configuración del legislador estatal, con respecto de estos impuestos, la regulación del hecho imponible que se lleva a cabo en el art. 36 aquí impugnado, lo que es coherente con la propia regulación de las tasas sobre rifas, como parte de los «tributos sobre el juego», y su configuración en el bloque de la constitucionalidad como impuesto cedido, que la recurrente no ha cuestionado en ningún momento.

Procede en consecuencia desestimar esta primera tacha de inconstitucionalidad.

8. El segundo motivo de inconstitucionalidad se refiere a la alteración del hecho imponible que se habría producido tras la reforma del art. 36, y la introducción de la mención a las nuevas tecnologías en dicho artículo y en el art. 38. Ambas modificaciones, operadas por el art. 24 de la Ley 24/2001, habrían tenido como consecuencia que la Comunidad Autónoma se viera desapoderada del tributo, con la consiguiente merma recaudatoria. Para el Abogado del Estado, este motivo debe ser rechazado porque parte de una interpretación de las normas vigentes que es totalmente ilógica, ya que implicaría la existencia de una contradicción entre la Ley 24/2001, parcialmente impugnada aquí, y la Ley 21/2001 cuyo art. 26 cede el tributo cedido aquí controvertido.

Este segundo motivo de inconstitucionalidad tiene tres aspectos que deben ser abordados por separado.

En primer lugar, aduce la recurrente que la modificación del hecho imponible regulado en el art. 36 del Decreto 3059/1966 tendría como resultado el que las tasas sólo podrán referirse a los supuestos en que las mismas tengan un ámbito territorial de participación nacional o, en todo caso, superior al de una Comunidad Autónoma. Ello conduce, se afirma en el escrito, a la supresión de los ingresos tributarios por este concepto, al hacer imposible la recaudación de las tasas sobre el juego en el ámbito estrictamente autonómico. En consecuencia, habría desaparecido el hecho imponible para las rifas o apuestas en que sólo se participe desde Cataluña, con la consiguiente pérdida de recaudación.

Debemos comenzar por constatar, como hace el Abogado del Estado en su escrito, que en la misma fecha en que se aprobó la ley aquí recurrida, tuvo lugar la aprobación de la Ley 21/2001, que ampliaba el alcance y condiciones de la cesión de tributos, manteniéndose la cesión de los tributos del juego en los términos de la anterior Ley 14/1996. Así, el art. 26 de la Ley 21/2001, tras establecer la cesión a la Comunidad Autónoma del «rendimiento de los Tributos sobre el Juego producido en su territorio», establece que «en la Tasa Estatal sobre Rifas, Tómbolas, Apuestas y Combinaciones Aleatorias, se entiende producido el rendimiento en el territorio de cada Comunidad Autónoma cuando la Administración de dicha Comunidad autorice la celebración o hubiera sido la competente para autorizarla en los supuestos en que se organicen o celebren sin solicitud de dicha autorización». Por su parte, el art. 42, determina que en los tributos sobre el juego las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias normativas sobre exenciones, base imponible, tipos de gravamen y cuotas fijas, bonificaciones y devengo, pudiendo además las Comunidades Autónomas «regular los aspectos de gestión, liquidación, recaudación e inspección».

Para interpretar correctamente el marco normativo anterior, es preciso recordar nuestra doctrina en materia de interpretación normativa y en particular el principio de conservación de la norma impugnada, a tenor de la cual la norma debe preservarse cuando su texto no impida una interpretación adecuada a la Constitución (STC 108/1986,

de 29 de julio). Aunque es evidente, como también hemos reconocido, que la interpretación conforme a la Constitución no carece de límites, pues en ningún caso se podrá «ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos» (por todas, STC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2), de manera que «la interpretación conforme no puede ser una interpretación *contra legem*» (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4). En esta labor interpretativa, debe además partirse de las más básicas reglas de la hermenéutica, de manera que deberán ser rechazadas las interpretaciones normativas que conduzcan a resultados ilógicos o absurdos.

A partir de esta doctrina, debe rechazarse la premisa que inspira la primera parte de este motivo, y convenir con el Abogado del Estado cuando afirma que no era la intención del legislador estatal el desapoderar a las Comunidades Autónomas de este tributo, pues carece de toda lógica que una norma (Ley 24/2001) tratara de eliminar en la práctica para las Comunidades Autónomas un tributo cuyo marco general de cesión se aprueba el mismo día (Ley 21/2001), máxime cuando esta última norma estaba dirigida a ampliar el alcance y condiciones de los tributos cedidos, ampliando sustancialmente las facultades normativas de las Comunidades Autónomas sobre éstos con respecto a la Ley anterior (14/1996).

La primera parte de este motivo, relativa a la supresión de los ingresos tributarios autonómicos por este tributo cedido como consecuencia de su reforma, debe en consecuencia ser desestimada.

9. En segundo lugar, y como segundo aspecto del motivo de inconstitucionalidad, sostiene la recurrente que se habría producido una modificación del alcance y condiciones de la cesión del tributo, concretada en las Leyes 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias (Ley 14/1996, en adelante) y 31/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Generalitat de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión (Ley 31/1997, en adelante). Dicha modificación se habría llevado a cabo de forma unilateral, sin haber seguido el procedimiento establecido en la disposición adicional sexta EAC, apartado 1, letra g), que habría exigido la intervención de una comisión mixta.

Antes de abordar el fondo de esta queja, es pertinente precisar qué normas integran el bloque de la constitucionalidad en materia de tributos cedidos y cuál es el mecanismo a través del cual se realiza dicha cesión. Dicho marco, no está previsto en la Constitución, sino en la LOFCA, cuyo art. 10.2 establece que «se entenderá efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la misma se establezcan en una ley específica». Esta remisión a una ley ordinaria constituye un supuesto de colaboración entre ambas clases de normas que hemos considerado adecuado, ya que «no existe, de principio, imposibilidad constitucional para que la Ley Orgánica llame a la ordinaria a integrar en algunos extremos sus disposiciones “de desarrollo”, dando lugar a una colaboración entre normas» (SSTC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3, y 224/1993, de 1 de julio, FJ 3).

De esta manera, en el citado procedimiento de atribución de los impuestos cedidos a las Comunidades Autónomas intervienen en la actualidad cuatro normas, pues además del correspondiente Estatuto de Autonomía y la LOFCA, hay una ley que establece, entre otros aspectos, las condiciones generales de la cesión de tributos, y una última ley que concreta la cesión para cada Comunidad Autónoma. La ley general era, hasta el 31 de diciembre de 2001, la Ley 14/1996, a partir del 1 de enero de 2002, la Ley 21/2001, y en la actualidad, la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. La cuarta norma que interviene en el proceso es una ley específica de cesión, que atribuye los impuestos cedidos a cada Comunidad Autónoma en particular. Junto al anterior bloque normativo, el art. 210 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé que la norma específica de cesión sea aprobada previo acuerdo en la «Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat», a la que corresponde, entre otros aspectos, «acordar el alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal» [art. 210.2 a)]. Este

procedimiento constituye una garantía procedimental, que «no impide, limita ni menoscaba la potestad legislativa plena que, de acuerdo con el art. 66.2 CE, ejercen las Cortes Generales» (SSTC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4, y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 7). Finalmente, en relación con los tributos cedidos, hemos reiterado también en numerosas ocasiones que el Estado, titular de los mismos, puede modificarlos o incluso suprimirlos, pues «la cesión del tributo no implica, en modo alguno, ni la transmisión de la titularidad sobre el mismo o sobre el ejercicio de las competencias que le son inherentes, ni, tampoco... el carácter irrevocable de la cesión» (por todas, STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 11).

A partir de lo que antecede, es claro que el Estado puede modificar el alcance y las condiciones de la cesión de un tributo, o incluso suprimirlo, si bien deberá respetar el citado marco procedimental, que además deberá tener lugar con carácter previo a la presentación del proyecto de ley específica de cesión. En el presente supuesto, no era preciso el acuerdo en comisión mixta, ya que la modificación de la tasa sobre rifas no supuso, como se ha comprobado, alteración alguna en el alcance y condiciones de la cesión de este tributo.

En consecuencia, la segunda parte de este motivo de inconstitucionalidad, relativa a la modificación unilateral de la cesión de tributos por parte del Estado, debe también ser desestimada.

10. Debemos responder, en tercer lugar, a la tacha que se imputa al art. 24 de la Ley 24/2001, que reforma el art. 38, apartados 2 y 4, del Decreto 3059/1966 introduciendo la referencia a medios tecnológicos, en el apartado 2. A juicio de la recurrente, la modificación del art. 38 desapoderaría a las Comunidades Autónomas del tributo, ya que se facilita la posibilidad de que el juego tenga un ámbito superior al de una Comunidad Autónoma y por tanto resulte un tributo a favor del Estado. Para el Abogado de Estado, esta norma forma parte de la delimitación del tributo cedido, por lo que solicita también la desestimación de esta tacha.

El art. 38, apartados 2 y 4, tiene el siguiente tenor:

«En las apuestas que se celebren de conformidad con el artículo 36, el tipo será para todas ellas, con carácter general, el 10 por cien del importe total de los billetes, boletos o resguardos de participación vendidos, sea cual fuere el medio a través del cual se hayan realizado.»

Y en el apartado 4:

«Para la determinación de las bases podrán utilizarse los regímenes de estimación directa o estimación objetiva, regulados en el artículo 47 de la Ley General Tributaria. Podrá igualmente determinarse, mediante convenios, sirviendo en todo caso como signos, índices o módulos el número y valor de los billetes, boletos o resguardos de participación, sea cual fuere el medio a través del cual se hubieran expedido o emitido, el importe de los premios y las bases de población. En los supuestos de participación a través de medios técnicos, telemáticos o interactivos y la base debiera determinarse en función de la misma, estos medios deberán contener el procedimiento o los elementos de control necesarios que garanticen su completa exactitud.»

Al respecto, debe comenzarse por señalar que, por las mismas razones expuestas con anterioridad, el legislador ni elimina, ni minimiza la recaudación de este tributo para las Comunidades Autónomas. Puede además convenirse con la representación del Senado cuando afirma que se trata de cláusulas de progreso técnico, necesarias para la adecuada efectividad de los tributos y en particular para evitar que quede sin gravar el cada vez más extendido fenómeno del juego *on-line*. Es evidente que el juego es una actividad que puede realizarse de diversas maneras, y precisamente una de las más relevantes en los últimos años, gracias al avance de las nuevas tecnologías, es la que tiene lugar a través de Internet. No puede desconocerse el reto que el uso de los medios

telemáticos plantea no ya sólo a los tributos sobre el juego, sino en general a los sistemas tributarios, tradicionalmente basados en la posibilidad de determinar la localización de los contribuyentes, mediante el empleo de puntos de conexión, como la residencia o el lugar de negocio, que son fácilmente comprobables. La actual regulación del juego estatal, contenida en la Ley 13/2011 aborda precisamente este problema en su art. 2.2, apartado b), declarando la exclusión del ámbito de aplicación de la norma a «las actividades de juego realizadas a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos cuyo ámbito no sea estatal». En fin, los preceptos impugnados aquí, como también la nueva ley estatal, intentan establecer un equilibrio entre tributación del juego presencial y juego *on-line*, cuyo acierto técnico no procede enjuiciar aquí, más que para determinar si supone una invasión del ámbito competencial autonómico, y en concreto un «desapoderamiento» del tributo, algo que no ha sido constatado.

En todo caso, de los términos en que argumenta la recurrente tampoco es posible extraer la consecuencia que se denuncia, pues el escrito se limita a afirmar que la utilización de los medios informáticos y telemáticos propiciarían que el tributo fuera en la práctica recaudado principalmente por el Estado. Sin embargo, no hay en la demanda datos suficientes para concluir que el resultado habría de ser el denunciado, por lo que aceptar esta tacha conduciría a llevar a cabo un pronunciamiento preventivo, algo que hemos rechazado de forma reiterada (por todas, STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8).

En consecuencia, procede desestimar también este último motivo de inconstitucionalidad.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar la inconstitucionalidad del inciso «o exceda de los límites de una concreta Comunidad Autónoma», de la disposición adicional vigésima de la Ley 24/2001.

Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a quince de marzo 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.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.