

cuando a la finalidad de defensa colectiva que el órgano debe servir, con merma de su eficacia y en perjuicio, pues, de la colectividad a que debe representar (piénsese en el supuesto de ser la única candidatura votada o única con el mínimo de votos para participar en la atribución de puestos). Por último, no cabe duda tampoco del carácter atendible de la regla (art. 73.4 del E.T.) de incompatibilidad entre la condición de candidato y la de miembro del órgano de gestión electoral, tendente a evitar lo riesgos de una situación contraria que perjudicaría a los sindicatos o presentados no afectados.

Se apreciaron, por tanto, por el órgano judicial diversos motivos legales, todos ellos con fines atendibles e igualmente determinantes de la decisión adoptada.

En la configuración legal del derecho a presentar candidaturas a Comités de Empresa, pues, y en la aplicación razonada y razonable que de la legalidad ha hecho el órgano judicial al caso se han observado las exigencias derivadas del art. 28.1 C.E. tal como quedaron expuestas, sin que el sindicato recurrente haya sufrido lesión de tal derecho fundamental por otros ni vulneración del mismo por el órgano judicial, al rechazarse una candidatura inválida para uno de los dos colegios electorales.

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACION ESPAÑOLA, ha decidido:

Denegar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid a veintidós de marzo de mil novecientos ochenta y ocho.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Firmados y rubricados.

*Voto particular que formula el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer a la Sentencia de 22 de marzo de 1988 en el recurso de amparo 130/87*

Discrepo de la opinión mayoritaria de la Sala favorable a la denegación del amparo solicitado y entiendo que éste debería haber sido concedido, pues la Sentencia de Magistratura de Trabajo no ha tutelado el derecho fundamental a la libertad sindical de la solicitante de amparo, sino que lo ha sacrificado con una interpretación formalista de los preceptos legales, de la forma más restrictivamente posible para el ejercicio por el Sindicato de su derecho a presentar candidaturas para la elección de Comité de Empresa y delegados de personal.

De acuerdo a reiterada jurisprudencia de este Tribunal, como la Sentencia reconoce, el derecho a la libertad sindical se integra, más allá de su contenido esencial, también por aquellos derechos y facultades básicos que las normas legales establecen, de forma que los actos contrarios a estos derechos y facultades adicionales, entre los que se integra el reconocimiento legal de los sindicatos de la facultad de presentar candidaturas, pueden calificarse de vulneradores del derecho fundamental, en cuanto supongan impedimento u obstáculo al Sindicato o a sus miembros para participar en el proceso electoral interno de la empresa. Sólo cabría estimar que esos impedimentos u obstáculos no han constituido violación del derecho a la libertad sindical cuando los mismos, como ha dicho la STC 9/1988, «no obedezcan a razones atendibles de protección de los derechos o intereses constitucionalmente previstos que el autor de la norma legal o reglamentaria ha podido tomar en consideración al establecer la configuración normativa de estos procesos electorales».

En el presente caso, la Magistratura de Trabajo ha ratificado la validez de la decisión de la Mesa Electoral correspondiente que no proclamó la candidatura presentada por Comisiones Obreras a las

elecciones a celebrar en un determinado Centro de trabajo, decisión manifiestamente contraria a lo dispuesto en el art. 73 del Real Decreto 1311/1986. Con esta ratificación judicial el Magistrado ha impedido el ejercicio del derecho fundamental de la entidad recurrente a presentar candidaturas en las elecciones de representantes a nivel de empresa. Aunque razone y funda su decisión en la contradicción de este precepto con el art. 71.2 a) del Estatuto de los Trabajadores, la decisión judicial ha aplicado la norma reglamentaria sólo en lo que perjudica al sindicato (la necesidad de ratificación y la insubsanación de defectos tras la proclamación de candidaturas), pero no en lo que le beneficia la carencia de efectos sobre la validez de la candidatura, de las renunciaciones presentadas posteriormente a la presentación de la candidatura. Como sostiene en sus alegaciones el Ministerio Fiscal, o se admite la existencia de facultad reglamentaria del Gobierno al respecto, como parece más acertado, puesto que la Ley 32/1984, de 2 de agosto, sólo modificaba, parcialmente, la Ley del Estatuto de los Trabajadores, que continúa vigente y que reconoce esa facultad reglamentaria, o se niega tal facultad reglamentaria, en cuyo caso el párrafo primero del art. 7 del Real Decreto 1311/1986 no se le podría haber aplicado al Sindicato recurrente en perjuicio de su derecho a la presentación de candidatura.

En todo caso, resulta claro que el Magistrado no ha interpretado la normativa aplicable al caso, como debería haber hecho, en el sentido más favorable al derecho constitucional afectado, en este caso al derecho de libertad sindical en su faceta de presentación de candidaturas por el sindicato. El precepto legal cuestionado (art. 71.2 a) del Estatuto de los Trabajadores], no resulta necesariamente incompatible y puede ser integrado por la norma reglamentaria que persigue, además, un fin de protección de ese derecho constitucional, evitando maniobras antisindicales consistentes en la presión sobre el posible candidato, por el tercero que sea, para que renuncie a la candidatura y que con ello haga inviable la entera candidatura del propio sindicato. Esta finalidad es claramente prioritaria, en cuanto tutela más la libertad sindical, que la aceptada por la Sentencia de instancia y por nuestra Sentencia, de evitar que por el carácter incompleto de una lista el órgano representativo empezara a funcionar sin el número mínimo de miembros. Ello sólo podría suceder en un supuesto límite que la nuestra Sentencia define el de que fuera «la única candidatura votada o única con el mínimo de votos para participar en la atribución de puestos». En los demás casos, y desde luego en el caso de autos, tal peligro no existe, dada la existencia de varias candidaturas. Además, la opción elegida por el Magistrado hace prevalecer la eliminación del riesgo de una representación incompleta, en caso de abrumadora mayoría, sobre el riesgo de que ese sindicato, en potencia abrumadoramente mayoritario, pueda presentar candidaturas y los trabajadores puedan votar y elegir mayoritariamente esa candidatura. No es necesario insistir que a la luz del art. 28 de la Constitución requiere una tutela prioritaria el derecho a la presentación de candidaturas, frente al riesgo, bastante hipotético, de que resulte únicamente elegida una candidatura, y que ésta, en el momento de la elección, resulte incompleta, siendo así que en el momento de su presentación estaba completa.

A mayor abundamiento ha de decirse que el Magistrado de Trabajo, en su Sentencia, ha permitido una aplicación estricta y formalista de la regla del art. 73.4 del Estatuto de los Trabajadores sobre incompatibilidad entre la condición de candidato y la de miembro del órgano de gestión electoral, siendo así que también podría haberse interpretado la aceptación de una candidatura como voluntad de renuncia a formar de ese órgano de gestión. A la luz del art. 28 de la Constitución, ésta habría sido la interpretación del precepto legal más favorable al ejercicio del derecho fundamental.

Por estas razones, entiendo que la Sentencia de Magistratura de Trabajo impugnada ha desconocido el derecho de libertad sindical del art. 28 de la Constitución del Sindicato Comisiones Obreras, y que, en consecuencia, debería haberse otorgado el amparo solicitado y haberse anulado dicha resolución judicial.

Dado en Madrid a 22 de marzo de 1988.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Firmado y rubricado.

**9032** Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 480/84. Sentencia número 52/1988, de 24 de marzo.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begoña Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 480/84, promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Letrado del Estado, contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1984, de 20 de marzo, del juego. Han sido parte en el mismo el Parlamento de Cataluña, representado por su Presidente,

y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel M. Vicéns y Matas, siendo Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. ANTECEDENTES

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 30 de junio de 1984, el Abogado del Estado promovió recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1984, de 20 de marzo, del juego, concretando la impugnación en los arts. 7 y Disposición final segunda; 2.1 b), donde dice «empresas de fabricación de materiales», en relación con el art. 5.2 g), donde dice «el régimen de fabricación», y Disposición adicional primera donde dice «Organización Nacional de Ciegos», así como a los preceptos que guarden conexión con los citados, invocando el art. 161.2 de la C.E. a efectos de suspensión y con la súplica de que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los citados preceptos. El recurso se fundamenta en las siguientes alegaciones:

a) Según el Abogado del Estado, el objeto de la impugnación se contrae, en primer lugar, a la regulación por la Ley, o habilitación de competencias para regular por la Generalidad, de la fabricación y homologación de tipos o modelos de materiales de juego y sus instrumentos y los materiales mismos, por entender que ello es contrario a la libertad de circulación de bienes (art. 139.2 C.E.) y a la unidad de mercado, siendo en todo caso y por ello competencia del Estado, según resulta también del art. 12.1.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (regulación básica de la industria). En este sentido argumenta que la Constitución no se integra sólo por un conjunto de reglas de organización y distribución del poder, sino que incorpora un conjunto de valores, principios y reglas sustantivas directamente aplicables, entre los que ocupan un lugar preeminente los principios de unidad e igualdad (arts. 2, 9.2, 14 y 139 C.E.). Uno y otro condicionan los criterios de distribución territorial del poder y aparecen como fundamento de titularidades competenciales estatales. Así, el art. 149.1.1 de la C.E. responde expresamente a la necesaria garantía estatal de la igualdad, e incluso todas las competencias reservadas al Estado en el art. 149.1 de la C.E. pueden reconducirse a exigencias de aquellos principios de unidad e igualdad. Sin embargo, la proyección de estos principios en cuanto a la organización territorial del Estado no se agota en la distribución de competencias, pues también operan como criterios vinculantes, en un plano material, del ejercicio de las competencias autonómicas o estatales. El ámbito de aquellas proyecciones no es enteramente coincidente y, por ello, el ejercicio de competencia autonómica será inconstitucional, aunque se hayan observado criterios de reparto de competencias, cuando el contenido material de actuación autonómica vulnera aquellos principios de unidad e igualdad.

De entre las formulaciones del Texto constitucional que pueden aducirse como criterios que limitan materialmente el ejercicio de las competencias autonómicas interesa detenerse en el art. 19, cuya específica realidad se diferencia del plano formal de las titularidades competenciales que regula el art. 149.1 de la C.E. y, en particular, de la referencia a las condiciones básicas del núm. 1 de este artículo. Con fundamento, entre otros, en este precepto, el Tribunal Constitucional ha deducido un principio denominado de unidad del orden económico nacional o de unidad de mercado. Este principio no puede identificarse con el de la libre circulación de bienes, recogido con sustantividad en los arts. 139.2 y 157.2 de la C.E., y, por ello, si bien cierta homogeneidad técnica en las condiciones de fabricación es una exigencia necesaria para asegurar la libre circulación de los productos e impedir la fragmentación del mercado, con ella no se agotan las exigencias de la unidad de mercado, que también debe ponerse en relación con la libertad de establecimiento y, en definitiva, con la libertad de empresa reconocida en el art. 38 de la C.E.

Así, del art. 139.2 de la C.E. se deriva: 1) el derecho del empresario a que se garantice su igualdad en cualquier parte del territorio del Estado, que no se agota con la atribución de competencias del Estado para regular las condiciones básicas, sino que vincula también a las Comunidades Autónomas materialmente, en el ejercicio de sus propias competencias; 2) el derecho del empresario a poder referir su actividad al conjunto del territorio de la Nación, sin que ninguna autoridad, estatal o autonómica, pueda imponer trabas u obstáculos al ejercicio de este derecho, aunque ello no supone una exigencia de rigurosa uniformidad ni quiere decir que toda incidencia en aquel derecho sea necesariamente un obstáculo.

Aplicando lo expuesto a los preceptos impugnados se puede concluir que: 1) si se atribuye a la Generalidad la homologación y el régimen de fabricación de los materiales de juego, se impide que el empresario pueda contemplar la totalidad del territorio, con ruptura de la unidad del mercado; 2) a través de esta regulación se pueden establecer limitaciones efectivas y muy intensas a la libre

circulación de bienes; 3) ello no guarda relación necesaria con la regulación del juego, cuyo objeto no puede arrastrar otras materias específicamente distintas; 4) en definitiva, la regulación de la fabricación y la homologación son materias que, por su naturaleza y directa relación con la unidad de mercado, requieren una regulación uniforme, siendo básicas de por sí y correspondiendo su regulación al Estado, aunque éste no haya ocupado el campo normativo, a cuyo efecto juega el art. 12.1.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que reconoce la competencia autonómica en materia de industria, como subordinada a las bases y ordenación de la actividad económica general.

b) En cuanto a la disposición adicional primera de la Ley impugnada y en lo que respecta a la inclusión de la misma de la referencia a la «Organización Nacional de Ciegos», que es una Entidad de Derecho público que desarrolla su actividad en todo el territorio del Estado y bajo su protectorado, entiende el Abogado del Estado que el Parlamento de Cataluña es totalmente incompetente, pues regula algo que no tiene naturaleza de casino, juego o apuesta y que cae por completo fuera del ámbito de los arts. 7.1, 10.1 y 9.24 del Estatuto de Cataluña.

2. Por providencia de 5 de julio de 1984, la Sección Segunda del Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y de los documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, al objeto de que pudieran personarse y formular alegaciones. Asimismo acordó comunicar la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados y publicar la formalización del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

3. El 17 de julio siguiente, el Abogado de la Generalidad de Cataluña se personó y solicitó la prórroga hasta el máximo legal del plazo para efectuar las alegaciones. La Sección acordó, por providencia de 18 de julio, prorrogar dicho plazo en ocho días, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 306 y 307 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en relación con el 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

4. El 31 de julio de 1984, el Presidente del Parlamento de Cataluña, en su representación, compareció y se opuso a la estimación del recurso con base en las siguientes alegaciones:

a) En un planteamiento general, la contestación a la demanda del Abogado del Estado exige examinar tres cuestiones: la competencia de la Generalidad para regular la fabricación y homologación de los materiales de juego; la inexistencia de reglas competenciales concurrentes que trasladen en determinados supuestos la competencia al Estado, y la no infracción de límites materiales constitucionales.

b) Respecto de la primera cuestión, resalta la representación del Parlamento de Cataluña el carácter exclusivo de la competencia que el art. 9.32 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Generalidad en materia de «casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas», sin que exista ninguna limitación constitucional específica que incida sobre esta competencia. Tratándose de la fabricación y homologación de los materiales de juego, también hay que considerar la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de industria (art. 12.1.2 del Estatuto de Autonomía), aunque sin perjuicio de la atribución competencial al Estado de determinadas submaterias, que no parecen tener relación con el presente litigio, y siempre de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado.

c) En el presente caso ni siquiera se produce un solapamiento con competencias del Estado, que obligase a determinar la primacía de los títulos competenciales estatales y autonómicos. Este solapamiento sólo podría darse con las competencias del Estado para regular las bases y ordenación de la actividad económica general (art. 12 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) o con la de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 de la C. E.). Pero el conflicto entre estas competencias básicas y los preceptos impugnados de la Ley 15/1984, en concreto los arts. 2.1b), 5.2g), 7 y Disposición final segunda, no es posible, porque en ellos no se contiene una regulación material del régimen de fabricación y homologación del material de juego, sino una mera habilitación legislativa para el ejercicio de la potestad reglamentaria y, al ser evidente que el ejercicio de competencias básicas ha de dejar espacio a la opción política del legislador autonómico, no puede ser inconstitucional *in totum* el futuro desarrollo normativo que ha de realizar la Generalidad. Ciertamente este desarrollo deberá respetar los límites constitucionales y las competencias conexas prevalentes del Estado, pero de ello se deduce simplemente que la eventual constitucionalidad lo sería de la norma reglamentaria y no de la Ley de la que trae causa.

d) Por otra parte, las normas impugnadas no infringen límites materiales constitucionales, ya que no hay en ellas una regulación material, sino sólo una atribución formal de potestad reglamentaria. La demandante viene a defender que cualquier norma reguladora de la fabricación y homologación del material de juego es inconstitucional, lo que equivale a convertir el problema de los límites materiales en un problema de competencia. Pero ello es insostenible, pues si así fuera no se trataría de tales límites, sino de inexistencia de la competencia. Pero, cualquiera que sea la amplitud que se dé a la prohibición de obstaculizar la libre circulación de bienes, es evidente que cualquier norma dictada por el titular de la competencia no puede ser un obstáculo a la misma, ya que ello supondría la desaparición de la autonomía. Tampoco se puede llevar a este extremo el principio de igualdad y, por ello, el art. 139.1 de la C. E. no puede suponer la absoluta uniformidad de la regulación jurídica en todo el ámbito territorial de España. Por ello, los preceptos impugnados, habilitadores de la potestad reglamentaria autonómica dentro de los límites constitucionales, son perfectamente legítimos y sólo el estudio caso por caso de la futura normativa podrá permitir establecer si en algún supuesto se ha incurrido en inconstitucionalidad. Aunque no sea posible ahora determinar los límites de esa futura normativa, nada tiene de extraño que quien establece el catálogo de los juegos autorizados establezca los requisitos para la homologación de los instrumentos necesarios para la práctica de los juegos o medidas adicionales de seguridad. A ello no puede objetarse que impide que el empresario pueda contemplar la totalidad del territorio, pues tampoco lo podría hacer si el juego no estuviera dentro del catálogo de los autorizados.

e) En cuanto a la referencia a la Organización Nacional de Ciegos entre los juegos que debe contener el catálogo de juegos autorizados, contenido en la Disposición adicional primera de la Ley 15/1984, es evidente que no se pretende regular la personalidad jurídica pública ni la estructura de aquella Organización, pues la norma se refiere sólo a los sorteos que la misma efectúa, que son competencia de la Generalidad cuando estén comprendidos dentro de los límites de los arts. 1 y 2 de la Ley, sin que nada impida a aquella declarar que los tradicionales «sorteos de los ciegos» forman parte de los juegos lícitos en el ámbito de su competencia.

5. Por su parte, el Abogado de la Generalidad de Cataluña formuló sus alegaciones el 6 de septiembre de 1984 y solicitó, con base en ellas, la desestimación del recurso.

a) En una consideración preliminar, señala el Abogado de la Generalidad que parece como si la actora entendiese que la actividad empresarial habría de ejercerse siempre con arreglo a patrones idénticos y uniformes en cualquier parte del territorio del Estado, so pena de quebrantar los principios de unidad de mercado, libre circulación de bienes e igualdad. Pero a esta posición tan maximalista hay que oponer que la autonomía es, por esencia, diversidad y que no se puede partir de la idea preconcebida de que las autoridades autonómicas harán mal uso de sus potestades. Así, el presente pleito se ha planteado básicamente *ad cautelam*, ya que la Ley impugnada no detalla requisito o condición alguna para las industrias que elaboren los materiales de juego o sus instrumentos, así como para la homologación de los tipos o modelos de los mismos, habiéndose limitado a habilitar al Ejecutivo autonómico para dictar las oportunas regulaciones. Por eso, la vulneración de los preceptos constitucionales y estatutarios a que se refiere la demanda sólo se producirá si la Generalidad se extralimita en el desarrollo o complemento reglamentario de los preceptos de la Ley, a lo que se añade que los postulados constitucionales no pueden ser llevados hasta el extremo de dejar vacías de contenido las competencias de los poderes públicos y que la circunstancia de que la Generalidad de Cataluña goce de potestades legislativas tanto sobre casinos, juegos y apuestas como, en general, con respecto a la industria (arts. 9.32 y 12.1.2 del Estatuto de Autonomía), pone de relieve que legítimamente pueden existir en estas materias regulaciones diversas para Cataluña y el resto del Estado, sin que por este motivo quiebren ni la unidad de mercado ni la libre circulación de bienes.

b) En dicho sentido precisa el Abogado de la Generalidad que la Constitución ya ha reservado al Estado todos aquellos poderes que son necesarios para que el sistema conserve su unidad, tanto en el aspecto político como en el económico, y sólo en aquellos supuestos en los que la unidad no está en juego las competencias se han atribuido a las Comunidades Autónomas, como sucede en el caso de la asunción por parte de la Generalidad de amplias potestades en relación al juego y a la industria (arts. 9.32 y 12.1.2 del Estatuto de Autonomía). En tanto las Comunidades Autónomas dispongan de competencias normativas sobre estas u otras materias, de su ejercicio habrá de resultar una diversidad de regulaciones susceptibles de incorporar condicionamientos válidos a la libertad de circulación, sin que ello suponga obstaculizar directa o indirectamente aquel derecho, pues no toda incidencia en el mismo

es necesariamente un obstáculo. Por lo demás, la demanda no explica en modo alguno de qué manera los preceptos impugnados contradicen los principios de unidad e igualdad que invoca, sin que sea suficiente al efecto afirmar que la regulación de la fabricación y homologación de los materiales para el juego son materias que por su naturaleza requieren una regulación uniforme, pues la remisión a la doctrina de la naturaleza de las cosas no puede servir de pretexto para sustituir las reglas de distribución de competencias plasmadas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, ya que ello supondría trasladar la decisión política del legislador al Juez.

c) La competencia de la Generalidad para reglamentar la fabricación, características y homologación de los materiales de juego resulta del hecho de que estos asuntos han de considerarse como conexos o vinculados a la competencia principal sobre casinos, juegos y apuestas, que le confiere el art. 9.32 del Estatuto de Autonomía, pues la edición de estas regulaciones es imprescindible para alcanzar la finalidad perseguida por la competencia misma, cual es la regulación del juego en todos sus aspectos, actividad ésta fuertemente intervenida por las Administraciones públicas en todos los países para dar seguridad a los ciudadanos y para garantizar el cumplimiento de objetivos ineludibles de tutela y protección social. La legislación del Estado dictada hasta el momento no deja lugar a dudas de que la competencia sobre el juego se extiende también a la regulación de la fabricación, características y homologación de los materiales e instrumentos que habrán de ser utilizados en el mismo. Finalmente, el Real Decreto 2624/1982, de 10 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad en materia de casinos y juegos, atribuye a esta Comunidad Autónoma la homologación de determinadas máquinas recreativas y de azar (ap. 1.8 del anexo). Incluso si se entendiera que este título competencial no es suficiente para amparar la legitimidad de los preceptos impugnados, bastaría con alegar lo dispuesto en el art. 12.1.2 de su Estatuto de Autonomía para concluir que corresponde a la Generalidad de Cataluña la regulación de la referida fabricación y homologación de materiales, en cuanto que es competente para desarrollar en su territorio la legislación básica del Estado en materia de industria. La mera habilitación al Ejecutivo de la Generalidad para que ejercite competencias amparadas en aquellos artículos del Estatuto no infringe los principios de unidad y libre circulación de bienes en el territorio nacional.

d) En cuanto a la impugnación de la Disposición adicional primera de la Ley 15/1984 en lo que se refiere a la Organización Nacional de Ciegos, con ella no se ha pretendido regular dicha entidad de Derecho público, sino sólo reafirmar la existencia y legalidad en Cataluña de los conocidos sorteos que realiza. Estos sorteos inciden en el ámbito territorial de las competencias que ostenta la Generalidad de Cataluña sobre el juego, por lo que la prescripción de incluirlos en el catálogo de los juegos autorizados en Cataluña, no puede ser reputada inconstitucional.

6. Por Auto de 13 de diciembre de 1984, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó, previa la adecuada tramitación, levantar la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1984, de 20 de marzo, del juego.

7. Por providencia de 22 de marzo de 1988, se señaló el día 24 del mismo mes y año para deliberación y decisión del presente proceso.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Dos son las cuestiones a las que el recurso se refiere: 1.ª La impugnación de ciertos artículos y expresiones, que atribuyen al Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña la potestad para regular la fabricación y homologación de los materiales e instrumentos destinados al juego, que hayan de ser utilizados con esta finalidad en Cataluña, dirigiéndose en este sentido el recurso contra los siguientes preceptos: art. 2.1 b), que incluye en el ámbito de aplicación de la Ley impugnada 15/1984 a las empresas dedicadas a la fabricación de materiales de juego; art. 5.2 g), en cuanto autoriza el régimen de fabricación de los materiales que deben ser utilizados; art. 7, que establece la competencia de la Generalidad catalana para determinar y homologar las características técnicas de los tipos o modelos de materiales de juego y de sus instrumentos autorizados en Cataluña y, en fin, contra la Disposición final segunda, que prescribe la validez de las homologaciones del material de juego realizadas por el Estado mientras la Generalidad no regule las propias; y 2.ª La inclusión de la referencia, en la Disposición adicional primera, a la Organización Nacional de Ciegos, que debe entenderse realizada, de acuerdo con el objeto y sistemática de la Ley recurrida, a los sorteos y juegos de dicha entidad organizativa, entre los juegos que deben ser incluidos en el primer catálogo de los autorizados en Cataluña, y cuyo catálogo debe ser aprobado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad.

2. Se funda la impugnación del primer bloque de preceptos en que la potestad de regular dichas materias afecta a los principios de unidad e igualdad y a la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional y que, por ello, invade competencias estatales, invocando al efecto las que derivan del art. 149.1.1 de la Constitución, relativos a la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, en relación con la libertad de empresa -art. 38 de la C.E.- así como en el art. 12.1.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que reserva al Estado, en relación con la industria, la competencia para regular las bases de la actividad económica.

Frente a esta posición, tanto el Parlamento Catalán como el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, afirman la competencia de esta Comunidad autónoma para proceder a tal regulación, en virtud de lo dispuesto en los arts. 9.32 y 12.1.2 del Estatuto de Autonomía, pues tales normas se la atribuyen expresamente en relación a los casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas y en relación con la industria, a excepción de la regulación básica de la actividad económica, negando tales partes que la mera autorización para regular la materia que se cuestiona infrinja de ninguna manera los principios de unidad, igualdad o libre circulación de bienes.

3. Hay que partir de la consideración de que una cosa son los límites constitucionales y estatutarios relativos a la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas, y otra los criterios materiales que de la Constitución o de los Estatutos de Autonomía se desprenden en cuanto al ejercicio por las indicadas Comunidades Autónomas de sus propias competencias, como sucede con los que impone el art. 139 de la Constitución en sus dos apartados, por lo que sólo es posible alegar la infracción de estos dos últimos límites cuando las Comunidades Autónomas hayan ejercido materialmente las competencias que, a su juicio, les corresponden, ya que no cabe entender que puedan ser vulnerados, en su intrínseco contenido, por normas autonómicas que, en definitiva, se reducen a distribuir entre distintos órganos de la Comunidad las potestades que consideren naturalmente inferidas de sus competencias estatutarias.

Los preceptos impugnados de la Ley 15/1984 del Parlamento de Cataluña contienen únicamente aquella asignación de potestades o atribuciones y no establecen regulación material alguna sobre el régimen de fabricación o de las condiciones de homologación de los materiales o instrumentos de juego, de tal manera que, por el momento y mientras dicha habilitación legal no se ejercite, rige en Cataluña -y de esta manera lo recuerda expresamente la Disposición final segunda, también impugnada- la normativa estatal correspondiente. Por lo que, en definitiva, no es posible que los preceptos que se recurren, con excepción de la Disposición adicional primera -que posteriormente se examinará- puedan, por su propio contenido, infringir los principios constitucionales que el Abogado del Estado invoca en este recurso de inconstitucionalidad.

Por lo demás, es evidente que las reglas constitucionales y estatutarias que disponen la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, responden, en último término, a ciertos principios generales establecidos en la Constitución y, entre ellos, y aparte de los de unidad y autonomía, a los de igualdad sustancial de la situación jurídica de los españoles en cuanto tales, en todo el territorio nacional -art. 139.1 de la C.E.- y de libre circulación de personas y bienes -art. 139.2 de la C.E.-; pero de estos principios no resultan directamente competencias en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas, si bien informan las reglas que asignan tales competencias, que deben ser interpretadas de acuerdo con el contenido de los mismos. Por ello, y en el recurso planteado, la cuestión se reduce a determinar si los preceptos que autorizan a la Generalidad para regular el régimen de fabricación y homologación de los materiales e instrumentos de juego, invaden o no competencias reservadas al Estado por la Constitución o el Estatuto de Autonomía, interpretando las reglas contenidas en estos textos sobre distribución efectiva de competencias de acuerdo con los principios constitucionales.

4. Desde esta perspectiva, cabe afirmar que corresponde a la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con el art. 9.32 de su Estatuto de Autonomía, la competencia para regular los casinos, juegos y apuestas, a excepción de las Mutuas Deportivo Benéficas, y que esta competencia incluye la de regular las características de fabricación y homologación de los materiales e instrumentos de juego en la medida en que ello sea necesario para garantizar las condiciones de regularidad y licitud en que han de desarrollarse aquellas actividades.

Es evidente que dicha regulación autonómica puede afectar a las industrias dedicadas a la fabricación de tales materiales o instru-

mentos, pero ello sólo determinaría la atribución al Estado de la competencia para regular las características de los mismos si esta regulación hubiera de entenderse comprendida entre los aspectos básicos de la actividad económica general -art. 12.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña- o entre las condiciones básicas que permiten garantizar la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales -art. 149.1.1 de la C.E.- y, en concreto, en el ejercicio de la libertad de empresa -art. 38 de la C.E.-.

Es cierto también que entre las condiciones básicas para el ejercicio de la libertad de empresa se halla la garantía de la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional, pero la interpretación conforme a esta exigencia constitucional de lo dispuesto en el art. 149.1.1 de la C.E. y, en el caso, en el art. 12.1.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, no impide, por extensiva que se pretenda esta interpretación, la atribución a las Comunidades Autónomas de competencias para regular las características que debe reunir un determinado producto o las de los materiales o el régimen de fabricación de aquellos artículos que han de ser utilizados en su territorio (cuando esa competencia autonómica proviene de un título competencial, cuyo ejercicio puede y debe comportar normalmente una diversidad de condiciones de fabricación y homologación del producto), ni obstaculiza por sí misma al empresario para ejercer su actividad libremente, ni excluye su acceso al mercado en cualquier parte del territorio nacional, o fuera del mismo, aunque ello le obligue a una cierta diversificación de la producción. Pero esta consecuencia no es incompatible con la atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia para regular diversamente las características que deben reunir ciertos productos industriales al efecto de garantizar la protección de los bienes o fines jurídicos que su Estatuto de Autonomía les asigna, ni, en suma, puede entenderse que resulte del art. 149.1.1 de la C.E. o del art. 12.2 del Estatuto de Cataluña, la necesidad de absoluta uniformidad de las características legalmente exigibles a todos los productos industriales, en todo el territorio nacional, pues ello significaría una restricción excesiva de la legítima acción autonómica en cumplimiento de aquellos fines.

Por las anteriores razones, los arts. 2.1 b); 5.2 g); 7 y Disposición final segunda de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1984, del juego, no exceden de la competencia de dicha Comunidad Autónoma y no pueden ser estimadas inconstitucionales; todo ello sin perjuicio de que la normativa reglamentaria que ejercite la habilitación que otorgan al ejecutivo autonómico deba ajustarse a los límites materiales y competenciales que resulten de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, cuestión ésta que no se ha discutido en este proceso, ni podía controvertirse en el mismo.

5. Finalmente, en relación a la referencia a la «Organización Nacional de Ciegos» que se efectúa en la Disposición adicional primera de la Ley impugnada, ordenando incluir los sorteos que dicha entidad realiza en el catálogo de juegos autorizados en Cataluña, es necesario decir que la competencia sobre el juego no permite a la Generalidad incluir o excluir del Catálogo de Juegos autorizados aquellos que se determinen no en función de sus características propias, sino únicamente por referencia a sus organizadores, en cuanto que la identidad de éstos no puede implicar forzadamente una atribución competencial a la Generalidad. En consecuencia, dado que la ONCE ha sido incluida en cuanto tal organización, su inserción dentro del Catálogo de Juegos excede de la competencia de la Comunidad catalana y es inconstitucional.

### FALLO

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

Ha decidido:

1.º Estimar parcialmente el recurso, declarando inconstitucional la inclusión de la Organización Nacional de Ciegos en la Disposición Adicional Primera.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid a veinticuatro de marzo de mil novecientos ochenta y ocho.-Firmado.-Francisco Tomás y Valiente.-Gloria Begué Cantón.-Ángel Latorre Segura.-Francisco Rubio Llorente.-Luis Díez-Picazo y Ponce de León.-Antonio Truyol Serra.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer.-Luis López Guerra.-Rubricado.