

SOBRE EL CONFLICTO ESTADO-EXTREMADURA EN MATERIA DE AUTORIZACIONES DE JUEGO

1. La publicación del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, de 24 de octubre pasado, en relación con el Decreto Ley 1/2019, de dicha Comunidad, ha suscitado algunas dudas sobre su alcance, en relación con el sentido del nuevo artículo 41.1, que el citado Decreto Ley introdujo en la Ley 6/1998, del Juego de Extremadura.
2. El nuevo artículo 41.1 dispone que la apertura de locales presenciales abiertos al público y la instalación de equipos en todos los locales de pública concurrencia, que permitan la participación en juegos a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos autorizados por la Administración del Estado, exige, en todo caso, autorización administrativa previa del órgano competente en materia de juego en la Comunidad extremeña.

No obstante, el párrafo segundo de este mismo artículo y apartado exime de esta autorización autonómica a *“los supuestos previstos en el apartado 5 de la disposición adicional 1.ª de la Ley estatal 3/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego”*, que son, exclusivamente, *“la apertura de establecimientos accesibles al público por la SELAE y por la ONCE que se destinen a la comercialización de los juegos que gestionan estas entidades hasta la entrada en vigor de esta Ley y de los juegos sujetos al régimen de reserva”*.

3. Ante todo, es preciso dejar claro que el artículo 41.1. no somete a autorización autonómica la totalidad de las actividades de juego, terminales y aparatos que pretendan operar o instalar la SELAE y la ONCE. De acuerdo con su párrafo segundo (y en perfecta línea con el apartado 5 de la disposición adicional 1.ª de la Ley 3/2011), no se exige autorización autonómica para los terminales y aparatos de estas entidades que se instalen en los locales abiertos por las mismas para la comercialización de los juegos que gestionaban en el momento de entrada en vigor de la Ley 3/2011, y de los juegos sujetos al régimen de reserva (que son exclusivamente las Loterías que una y otra entidad explotan); esto es, en los locales propios, dedicados específicamente a la venta de estas loterías, como se deduce inequívocamente del citado apartado 5 de la disposición adicional 1.ª de la Ley estatal 3/2011.

La exigencia de autorización autonómica se limita, por el contrario, a la instalación de dichos aparatos y terminales en los restantes locales de pública concurrencia, no abiertos por la SELAE ni por la ONCE, cualquiera que sea su destino o actividad principal.

4. Esto supuesto, es evidente que el citado artículo 41.1 no incurre en invasión de las competencias estatales en materia de juego ni, por tanto, es inconstitucional.

Sin entrar en profundidades técnicas, que serían inadecuadas en una nota como la presente, es necesario recordar lo que dicen los párrafos primero y tercero del artículo 9.1 de la Ley 13/2011 (el segundo y el cuarto carecen de interés en este momento). El párrafo primero se limita a sentar el principio general de que el ejercicio de toda actividad de juego requerirá la obtención del correspondiente título habilitante “*en los términos previstos en los artículos siguientes*”: esto es, de las licencias generales, singulares o autorizaciones para juegos de carácter ocasional que regulan los artículos 10, 11 y 12; licencias y autorizaciones cuyo otorgamiento corresponde en todo caso al Estado.

Esta exigencia general tiene dos salvedades. La primera, en el propio párrafo primero, al disponer que las actividades de juego reservadas al Estado, es decir, las Loterías reguladas en la disposición adicional primera, no requerirán licencia general, singular ni autorización ocasional alguna. Y la segunda (párrafo tercero), la referente a “*la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación en los juegos*”, actividades que requerirán “*en todo caso*” autorización autonómica.

La fundamental mención “*en todo caso*” supone, por tanto, que la explotación de cualquier juego que se realice en locales presenciales abiertos al público o mediante equipos requiere de autorización autonómica, tanto si se trata de juegos reservados como no reservados. Los juegos reservados están liberados de obtener licencias generales y singulares, no de autorizaciones autonómicas, con la excepción (salvedad sobre salvedad) de la apertura de locales por la SELAE o por la ONCE para la comercialización exclusiva de sus loterías, conforme establece la disposición adicional 1.^a, apartado 5 (y el artículo 41.1 de la Ley de Extremadura).

El examen del artículo 9.1 de la Ley 13/2011 acredita que la Ley de Extremadura es, en este punto, plenamente acorde con la legislación estatal vigente. Una y otra se ajustan rigurosamente a la doctrina del Tribunal Constitucional, de la que en modo alguno cabe deducir que las actividades de juego reservadas estén exentas de todo tipo de autorización, incluso autonómica. Y, por lo mismo, el anuncio de recurso de inconstitucionalidad planteado por el Estado carecía, a mi juicio, de todo fundamento.

5. Es cierto que el apartado I, letra b) del Acuerdo despacha el conflicto con la ambigüedad característica del lenguaje habitual de los pactos políticos: no reconoce la constitucionalidad ni la inconstitucionalidad del artículo 41.1, limitándose a anunciar una “*recta interpretación*” (sic) del mismo, que se hará, en vía reglamentaria y en la ejecución del precepto, aplicando “*las exenciones de autorización establecidas en la disposición adicional primera de la Ley 13/2011*”.

De esta peculiar literatura no puede deducirse que el Acuerdo de la Comisión Bilateral haya modificado, *de facto*, el texto del artículo 41.1 de la Ley de Extremadura. Es patente que las Comisiones Bilaterales reguladas en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional carecen manifiestamente de competencia para modificar los textos legales que hayan dado lugar al conflicto. Lo más que pueden hacer tales Comisiones es, como dice ese precepto, acordar la “*iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo*”, pero jamás realizar por sí tal modificación, lo que sólo podrá hacer, si procede, el Parlamento de dicha comunidad autónoma.

Una conclusión tan peregrina podría basarse en el hecho de que, al enunciar la salvedad a la autorización autonómica, el Acuerdo mencione sencillamente “*la disposición adicional primera de la Ley 13/2011*”, en lugar de referirse específicamente, como hace el artículo 41.1 de la Ley de Extremadura, al apartado 5 de la misma. Y, en base a este silencio, podría argumentarse que el Acuerdo ha pretendido suprimir del artículo 41.1 la referencia al apartado 5, eximiendo de autorización autonómica a todo tipo de juegos reservados que realicen la SELAE y la ONCE, incluso cuando se realicen en locales no propios ni destinados exclusivamente a la comercialización de sus loterías. Con lo cual, por cierto, y siempre según la misma hipótesis, el Acuerdo no sólo habría modificado la Ley extremeña, sino el propio artículo 9.1 de la Ley 13/2011, en su párrafo tercero.

No se puede descartar, desde luego, que ésta haya sido la intención oculta de la Administración General del Estado: pero los propósitos de los autores de las normas (más aún, cuando son meramente supuestos) no cuentan nada en la interpretación de los textos normativos. Lo único que cuenta y es relevante a efectos jurídicos, hoy día es (i) que el artículo 41.1 de la Ley de Extremadura no ha sido modificado (no podría serlo por la Comisión Bilateral en ningún caso); (ii) que su texto, tal cual fue publicado, sigue plenamente en vigor; (iii) que el artículo continúa diciendo exactamente lo que dice, que la autorización autonómica no es exigible sólo en los casos enumerados en el apartado 5 de la disposición adicional 1.^a, y en ninguno más; y que, por lo tanto, (iv) la instalación de equipos o terminales, por parte de la SELAE y de la ONCE, en establecimientos abiertos al público distintos de los abiertos por estas

entidades para la comercialización de sus loterías, continúan sujetos a la previa autorización de la Junta de Extremadura, en este caso.

6. Desde el punto de vista jurídico, pues, no puede admitirse, bajo ningún concepto, que el Acuerdo de la Comisión Bilateral haya modificado, *de jure* ni *de facto*, el artículo 41.1 de la Ley de Extremadura. Ningún juez ni tribunal admitiría tal conclusión, contraria a las reglas más elementales del Estado de Derecho, ni podría aplicar tal imaginaria modificación. El texto del artículo 41.1 continúa en vigor, y su interpretación no puede ser otra que la antes expuesta. No cabe ninguna otra “recta interpretación” del precepto, porque las “rectas interpretaciones” de preceptos legales que atentan a su contenido más nítido y evidente se denominan, en Derecho, ilegalidades.

Y, en tal caso, un eventual intento, por parte de SELAE o de la ONCE de realizar las actividades antes descritas sin solicitar y obtener previamente la correspondiente autorización autonómica, sería igualmente ilegal; más aún, sería calificable como conducta constitutiva de una infracción muy grave [artículo 31.1.a) de la Ley del Juego de Extremadura], a la que serían de aplicación las sanciones previstas en el artículo 36.1.

Madrid, 12 de diciembre de 2019



Juan Alfonso Santamaría Pastor
Catedrático de Derecho Administrativo
Gómez-Acebo & Pombo, Abogados, S.L.P.