Roj: **STS 4496/2015** - **ECLI:ES:TS:2015:4496**

Id Cendoj: **28079130032015100316**
Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**
Sede: **Madrid**
Sección: **3**
Fecha: **27/10/2015**
Nº de Recurso: **1599/2013**
Nº de Resolución:
Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**
Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**
Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Andalucía, Sección 1ª, 19-03-2013 (rec. 356/2012),**
STS 4496/2015

FONDO DOCUMENTAL

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintisiete de Octubre de dos mil quince.

VISTO el recurso de casación registrado bajo el número 1599/2013, interpuesto por el Letrado de la JUNTA DE ANDALUCÍA contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 19 de marzo de 2013, que estimó el recurso contencioso-administrativo número 356/2012 , formulado por el Abogado del Estado contra el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 342/2011, de 15 de noviembre, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones Recreativos y de Juego y del Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 250/2005, de 22 de noviembre, y del Catálogo de Juego Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 280/2009, de 23 de junio. Ha sido parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso-administrativo número 356/2012, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, dictó sentencia el 19 de marzo de 2013 , cuyo fallo dice literalmente:

« que debemos ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO contra el *art.I.Uno, y el art. 2.Dos del Decreto de 342/11 que modifica determinados artículos del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones Recreativos y de Juego y del Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 250/2005, y del Catálogo de Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 280/2009, que anulamos. Con imposición de costas a la Administración demandada, en la cuantía máxima de 600 euros* . » .

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia preparó el Letrado de la JUNTA DE ANDALUCÍA recurso de casación, que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, tuvo por preparado mediante diligencia de ordenación de 10 de abril de 2013 que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Emplazadas las partes, el Letrado de la JUNTA DE ANDALUCÍA recurrente compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y, con fecha 25 de junio de 2013, presentó escrito de interposición del recurso de casación en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, concluyó con el siguiente SUPLICO:

« tenga por presentado este escrito y documento adjunto con sus copias, se sirva admitirlo en tiempo y forma, tenga por comparecido al Letrado que lo suscribe en representación y defensa de la Junta de Andalucía y por formulado recurso de casación contra *Sentencia de 19 de marzo de 2013 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla, Sección Primera , dictada en el recurso núm. 356.12 (sic) y en mérito de lo expuesto, estime dicho recurso, casando la mencionada Sentencia, y en consecuencia desestime la demanda en todos sus pedimentos* . » .

CUARTO.- La Sala, por providencia de fecha 14 de noviembre de 2013, admitió el recurso de casación.

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 5 de diciembre de 2013 se acordó entregar copia del escrito de formalización del recuso a la parte comparecida como recurrida (la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO) a fin de que, en el plazo de treinta días, pudiera oponerse al recurso, lo que efectuó el Abogado del Estado en escrito presentado el 23 de enero de 2014, en el que efectuó las manifestaciones que consideró oportunas, y lo concluyó con el siguiente SUPLICO:

« dicte sentencia desestimando el recurso, y con costas. » .

SEXTO.- Por providencia de fecha 29 de junio de 2015, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, y se señaló este recurso para votación y fallo el día 20 de octubre de 2015, fecha en que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación.

El recurso de casación que enjuiciamos se interpuso por el Letrado de la JUNTA DE ANDALUCÍA contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 19 de marzo de 2013 , que estimó el recurso contencioso- administrativo formulado por el Abogado del Estado contra el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 342/2011, de 15 de noviembre, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones Recreativos y de Juego y del Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 250/2005, de 22 de noviembre, y del Catálogo de Juego Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 280/2009, de 23 de junio.

La Sala de instancia fundamentó la decisión de estimar el recurso contencioso-administrativo, declarando la nulidad del artículo primero, apartado uno, y del artículo segundo, apartado dos de la norma reglamentaria impugnada, por extralimitación competencial, con base en las siguientes consideraciones jurídicas:

« *[...] Los preceptos impugnados del Decreto 342/11 disponen:*

Artículo 1. Uno, párrafo último, Modificación del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar , de Salones Recreativos y de Juego, y del Registro de Empresas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 250/200 "A los efectos del régimen de instalación y explotación, tendrán igualmente la consideración de máquinas de tipo «B.l» los terminales y, en su caso, aparatos dispensadores de billetes, boletos o justificantes de loterías o de apuestas instalados en los establecimientos de pública concurrencia. En caso de autorizarse, la instalación de los terminales o aparatos dispensadores de dichos juegos en los referidos establecimientos sólo podrá efectuarse por empresas operadoras que se encuentren debidamente inscritas en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía y tengan autorizada la instalación de máquinas de tipo «B» en dichos establecimientos."

Artículo 2. Dos Modificación del Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 280/2009, de 23 de junio, Se modifica el subepígrafe III.2.l.C, que queda redactado de la forma siguiente: "III.2.l.C. MAQUINAS DE TIPO B.l DE LOTERÍAS, VIDEOLOTERÍAS O DE APUESTAS Y QUINIELAS SOBRE EVENTOS DEPORTIVOS."

[...] Para determinar si los preceptos suponen una extralimitación de competencias al afectar a competencias propias del estado, con relación al Juego, debemos comenzar por analizar la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto.

La sentencia 134/12 dispone que "la doctrina establecida en la STC 204/2002, de 31 de octubre , afirmamos que «la materia de juego, a pesar de no ser mencionada en los arts. 148.1 y 149.1 CE y en los Estatutos de Autonomía, ha sido atribuida a las Comunidades Autónomas bajo el uniforme título de «casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas», en sus respectivos Estatutos. [consecuencia], de acuerdo con el art. 149.3 CE , y dado que en el art. 149.1 no se reserva expresamente al Estado dicha materia,

cabe afirmar que corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva sobre los casinos, juegos y apuestas, excepto las apuestas mutuas deportivo-benéficas (STC 52/1988 , E. 4), y que la misma comprende la de organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la Comunidad Autónoma (SSTC 163/1994 , E. 3 ; 164/1994 , E. 4), precisamente en dicho territorio; pero no, evidentemente, la de cualquier juego en todo el territorio nacional, puesto que los Estatutos de Autonomía limitan al territorio de la Comunidad el ámbito en el que ha de desenvolver sus competencias». De ahí que la STC 32/2012, de 15 de marzo , E. 3, afirmara también que «ni el silencio del art. 149.1 CE respecto al género juego, ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía califiquen de exclusiva la competencia autonómica en cuanto a juegos y apuestas, puede interpretarse como determinante de un total desapoderamiento del Estado en la materia, pues ciertas actividades que bajo otros enunciados el art. 149.1 CE atribuye a aquél, se encuentran estrechamente ligadas con el juego en general y no sólo la que le reserva el art. 149.1.14 de la Constitución respecto de la gestión y explotación en todo el territorio nacional del monopolio de la lotería nacional, sin perjuicio de las competencias de algunas Comunidades Autónomas en materia de juego (SSTC 163/1994, de 26 de mayo, E. 4 ; 164/1994, de 26 de mayo, E. 5 ; 216/1994, de 20 de julio, E. 2 ; y 49/1995, de 16 de febrero , E. 3)» Resulta, por tanto, que como declaramos en la STC 32/2012, de 15 de marzo , E. 4, en un supuesto análogo, «la competencia exclusiva autonómica comprende los supuestos de juegos que se desarrollen exclusivamente en Andalucía".

En sentencia 16/94 señala que " De modo que, ex art. 149.1.14 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, la celebración de sorteos, loterías, rifas, apuestas y combinaciones aleatorias solamente cuando su ámbito se extiende a todo el territorio del Estado» (STC 163/1994 , fundamentos jurídicos 5 y 8.°)".

En definitiva de la doctrina expuesta resulta que las competencias autonómicas en materia de juego son las que les atribuya el respectivo Estatuto de Autonomía, en relación a los juegos que se desarrollen en exclusiva en el ámbito territorial de cada CCAA, dejando a salvo las competencia del Estado en relación a los juegos que se desarrollen en el conjunta del territorio nacional.

En Andalucía, el art. 81.1 del Estatuto de Autonomía, Ley Orgánica 2/2007 , establece que "corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de juegos, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Andalucía», y el apartado segundo de este precepto estatutario añade que "la 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 Junta de Andalucía-Estado prevista en el Título IX y el informe previo de la Junta de Andalucía".

[...] Ley 13/2011, del Juego en su art. 9 dispone en su párrafo primero "El ejercicio de las actividades no reservadas que son objeto de esta Ley queda sometido a la previa obtención del correspondiente título habilitante, en los términos previstos en los artículos siguientes. De conformidad con esta Ley son títulos habilitantes las licencias y autorizaciones de actividades de juego" y en el tercero " La instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación en los juegos exigirá, en todo caso, autorización administrativa de la Comunidad Autónoma cuya legislación así lo requiera. Estas autorizaciones se regirán por la legislación autonómica de juego correspondiente".

Del precepto se desprende que la autorización administrativa autonómica lo es en relación a las actividades no reservadas, quedando excluidas las actividades reservadas, esto es, loterías de ámbito estatal (art. 4.1).

La Disposición Adicional primera. Reserva de la actividad del juego de Loterías, dispone: "Uno. La Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) son los operadores designados para la comercialización de los juegos de loterías regulados en esta Ley. .. Cinco. La apertura de establecimientos accesibles al público por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado 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, no requerirá autorización de las Comunidades Autónomas".

El precepto impugnado se encuentra regulado de forma general, sin efectuar limitación o puntualización respecto de las loterías nacionales reservadas. Al considerar los terminales y, en su caso, aparatos dispensadores de billetes, boletos o justificantes de loterías o de apuestas instalados en los establecimientos de pública concurrencia, como máquinas tipo B1, está sometiendo los mismos al régimen de autorización de la Comunidad Autónoma, incluso cuando venga referida a juegos de lotería estatal reservado, por cuanto, como hemos indicado, no contiene excepción alguna el precepto respecto de las loterías nacionales, lo cual invade y afecta a la competencia del Estado, igualmente la previsión de que la instalación sólo podrá efectuarse por empresas

operadoras que se encuentren debidamente inscritas en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía y tengan autorizada la instalación de máquinas de tipo «B».

La Junta de Andalucía en la contestación propugna una interpretación restrictiva del precepto, pero dicha interpretación restrictiva no se encuentra recogida en la norma.

En definitiva, el precepto hace referencia a todos los terminales y, en su caso, aparatos dispensadores de billetes, boletos o justificantes de loterías o de apuestas, que tienen la consideración de maquina tipo Bi, y como tal quedan incluidas en el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad, sin establece excepción alguna a las loterías y apuestas de ámbito nacional, que por aplicación literal del precepto verían sometida la actividad a las autorizaciones autonómicas, desconociendo la competencia del Estado en la materia, por lo que el recurso debe ser estimado . **» .**

El recurso de casación se articula en la formulación de un único motivo de casación, que se funda al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , por infracción del artículo 9.1 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo , de regulación del juego, en relación con la disposición adicional primera, punto quinto, del citado texto legal . También se aduce la infracción de los artículos 149.1 y 3 y 148.1 y 3 de la Constitución , en relación con el artículo 81 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo , de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En el desarrollo del motivo de casación se argumenta que la sentencia de instancia desconoce las referidas disposiciones de la Ley estatal de regulación del juego, al declarar que la autorización de instalación de equipos cuando se participa en juegos que transciendan del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma corresponde al Estado, en la medida en que, conforme a dichos preceptos la competencia para autorizar la apertura de locales y la instalación de máquinas, cualquiera que sea la actividad de juego, le corresponde a las Comunidades Autónomas, sin estar sometida a dicha autorización la apertura de locales de la Red de la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado o de la ONCE.

Al respecto, se alega que cabe distinguir la autorización para el ejercicio de la actividad, que en el supuesto de actividades no reservadas compete al Estado, según se infiere el párrafo 1 del artículo 9 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo , de regulación del juego, de la autorización para la apertura de locales e instalaciones de equipos, que, conforme a lo previsto en el párrafo 3 del citado artículo 9, corresponde «en todo caso» a la Comunidad Autónoma, incluso si a través de las máquinas o terminales se realizan juegos de ámbito nacional, sin excepcionar con carácter general a las actividades reservadas.

SEGUNDO.- Sobre la causa de inadmisibilidad del recurso de casación aducida por el Abogado del Estado.

La pretensión que formula el Abogado del Estado con el objeto de que se declare la inadmisión del recurso de casación, por «carencia manifiesta de fundamento», no puede ser acogida, pues descartamos que el escrito de interposición formalizado por el Letrado de la Junta de Andalucía no contenga una crítica razonada concreta de la fundamentación jurídica de la sentencia, ya que observamos que, aunque en muchos extremos se limita a reproducir alegaciones deducidas en el proceso de instancia, constatamos que se exponen de forma explícita argumentos tendentes a acreditar la infracción de los preceptos constitucionales y estatutarios que regulan el marco de distribución de competencias en materia de juegos de azar, en que habría incurrido la sentencia recurrida.

Esta conclusión jurídica sobre la admisibilidad del recurso de casación y, por ende, del primer motivo de casación cuestionado, se revela acorde con el derecho de acceso a los recursos, que se integra en el contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución , porque, como se desprende de la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta en las sentencias 105/2006, de 3 de abril , 265/2006, de 11 de septiembre , 22/2007, de 12 de febrero , 246/2007, de 10 de diciembre y 33/2008, de 25 de febrero , el derecho a la revisión de las resoluciones jurisdiccionales, dejando a salvo el ámbito del orden jurisdiccional penal, en que se garantiza el derecho a la doble instancia, es un derecho de configuración legal en el que no resulta aplicable con la misma intensidad el principio pro actione, que comporta obtener de los órganos jurisdiccionales integrantes del Poder Judicial una resolución razonada y fundada en derecho sobre la revisión deducida de la resolución judicial. Este derecho fundamental impone al juez o tribunal que realice una interpretación razonable y no arbitraria de los presupuestos y cláusulas procesales de admisión del recurso de casación, que es de naturaleza extraordinaria, y está sometido - según se recuerda- a rigurosos requisitos, incluso de naturaleza formal, que no suponga una aplicación rigorista, excesivamente formal, o desproporcionada en relación con los fines que preserva el proceso casacional, de modo que la declaración de inadmisión sólo puede fundarse en la concurrencia de una causa legal, basada en la aplicación de un precepto concreto de la ley procesal, que a su vez sea respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental de tutela, adoptada en la observancia de estos fundamentos hermenéuticos constitucionales.

Asimismo, sostenemos que la declaración de admisibilidad del primer motivo de casación es también conforme con el derecho a un proceso equitativo, que garantiza el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos , ratificado por España por Instrumento de 29 de septiembre de 1979, que constituye para los órganos judiciales una fuente interpretativa prevalente del derecho a la tutela judicial efectiva, de conformidad con el artículo 10.2 de la Constitución , que exige que los órganos judiciales contencioso-administrativos apliquen las causas de inadmisión respetando el principio de proporcionalidad entre las limitaciones impuestas al derecho de acceso a un tribunal para que examine el fondo del recurso y las consecuencias de su aplicación. (Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de noviembre de 2004 . Caso Sáez Maeso contra España) y de 7 de junio de 2007 (Caso Salt Hiper, S.L. contra España).

TERCERO.- Sobre la improsperabilidad del recurso de casación.

El recurso de casación, en los estrictos términos formulados por el Letrado de la Junta de Andalucía, no puede ser acogido, pues rechazamos que la Sala de instancia haya infringido el artículo 9.1 y la disposición adicional primera, punto quinto, de la Ley estatal 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, al declarar la nulidad del artículo primero, apartado uno, y del artículo segundo, apartado dos del Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 342/2011, de 15 de noviembre, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones Recreativos y de Juego y del Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 250/2005, de 22 de noviembre, y del Catálogo de Juego Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 280/2009, de 23 de junio, que disponen, respectivamente, que «tendrán igualmente la consideración de máquinas de tipo «B.1» los terminales y, en su caso, aparatos dispensadores de billetes o boletos de loterías instantáneas o presorteadas instalados en los establecimientos de pública concurrencia», y que modifica en el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el epígrafe III, 21 c), por cuanto someten al régimen autorizatorio que compete a la Comunidad Autónoma de Andalucía la instalación de toda clase de dispositivos o terminales que tienen la consideración de máquinas de tipo B, incidiendo en la actividad de los operadores de ámbito estatal, ya que no excluye los equipos de lotería pertenecientes a la Red gestionada por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado o por la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE).

En efecto, no estimamos que el pronunciamiento de la Sala de instancia, respecto de la declaración de nulidad de las citadas disposiciones del Decreto del Consejo del Gobierno de la Junta de Andalucía 342/2011, de 15 de noviembre, debido a su contenido genérico, ya que no establece ninguna precisión que permita deducir la exclusión de su ámbito de aplicación de las loterías o juegos de azar de ámbito nacional, sea disconforme con el marco constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de juegos y apuestas, teniendo en cuenta que el artículo 81 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo , de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, reconoce a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de juegos, apuestas y casinos, limitada a regular «aquellas actividades que se desarrollan exclusivamente en Andalucía», quedando excluida, en consecuencia, su capacidad normativa para incidir en las modalidades de juegos y apuestas de ámbito estatal.

En este sentido, cabe poner de relieve que la sentencia de instancia se fundamenta, de forma convincente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que se cita (SSTC 16/1994 ; 163/1994 ; 32/2012 y 134/2012), que abona la directriz subconstitucional de que la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de casinos, juegos y apuestas, reconocida en los Estatutos de Autonomía, queda limitada a aquellas actividades que se desarrollan en sus respectivos territorios, correspondiendo al Estado, en razón de su naturaleza de fuente de la Hacienda estatal, la gestión del monopolio de la lotería nacional y la facultad de organizar loterías y apuestas de ámbito nacional, así como el otorgamiento de concesiones o autorizaciones administrativas cuando su ámbito se extienda a todo el territorio del Estado.

En la sentencia constitucional 163/1994, de 26 de mayo, se declara:

« [...] Ahora bien. *ni el silencio del art. 149.1 C.E . respecto al juego ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas, entre ellas el de Cataluña. califiquen de exclusiva la competencia autonómica (excepto las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas) puede interpretarse como equivalente a un total desapoderamiento del Estado,. pues ciertas materias y actividades que bajo otros enunciados el art. 149.1 C.E . reserva a aquél se encuentran estrechamente ligadas con el juego. Como reiteradamente tiene declarado este Tribunal, la calificación jurídica y el alcance de las competencias de las Comunidades Autónomas no puede hacerse derivar únicamente de una lectura aislada de la denominación que reciben en los textos estatutarios sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual la Constitución «conserva intacta su fuerza normativa dominante como lex superior de todo el ordenamiento, fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía. cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida ratione materiae, no pueden oponerse a las normas*

constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia») (STC 20/1988).

4. Procede, desde esa perspectiva, hacer aquí abstracción (pues no afecta al objeto debatido) del hecho de que el juego. por su complejo carácter como fenómeno sociológico e incluso económico, presente diversidad de aspectos que pueden situarle en el ámbito de otros títulos competenciales reservados al Estado por el art. 149.1 C.E . y singularmente el 14, en cuanto, como fuente de ingresos, puede ser objeto de gravamen fiscal por parte de aquél en virtud del art. 133.1 C.E . dentro del sistema de competencias en la materia . » .

Por ello, estimamos que el razonamiento de la Sala de instancia, respecto de que no cabe «una interpretación restrictiva del precepto enjuiciado que podría resultar de la aplicación sistemática del Derecho autonómico y la Ley estatal del juego, como propugnaba el Letrado defensor de la Administración Autonómica en el escrito de demanda formalizado en el proceso de instancia, que se sustenta en el razonamiento de que «dicha interpretación restrictiva no se encuentra recogida en la norma», no contraviene el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, establecido en los artículos 148 y 149 de la Constitución , ni infringe el artículo 81 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. El pronunciamiento anulatorio de las disposiciones impugnadas también consideramos que se revela conforme con el principio de seguridad jurídica enunciado en el artículo 9.3 de la Constitución , que exige del titular de la potestad reglamentaria que no adopte regulaciones confusas, oscuras o incompletas que dificulten su aplicación, en cuanto que al crear situaciones de incertidumbre se socava la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el valor y eficacia vinculable de las normas jurídicas.

En último término, cabe referir que la Sala de instancia no ha confundido «dos cosas diferentes» como afirma el Letrado de la Junta de Andalucía en el desarrollo argumental de este motivo de casación, partiendo de la premisa de que cabe distinguir la autorización exigida para el ejercicio de la actividad regulada en el apartado primero del artículo 9.1 de la Ley 13/2011 , que se atribuye al Estado, de la autorización administrativa de instalaciones de máquinas recreativas, regulada en el párrafo 3, que se atribuye a las Comunidades Autónomas, porque de la lectura de la fundamentación jurídica de la sentencia recurrida no se infiere que la anulación de las disposiciones impugnadas del Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 342/2011, de 15 de noviembre, se base en que dichos preceptos afectan al régimen jurídico regulador de la obtención de títulos habilitantes requeridos para el desarrollo de la actividad de juego, sino en la consideración de que las actividades reservadas, esto es las loterías de ámbito nacional, a las que alude el artículo 4 del referido texto legal , quedan excluidas del régimen autorizatorio que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, por expreso deseo del legislador estatal, que se ciñe a la autorización de instalación de equipos correspondientes a actividades no reservadas.

En consecuencia con lo razonado, al desestimarse el único motivo de casación articulado, procede declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Letrado de la JUNTA DE ANDALUCÍA contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 19 de marzo de 2013, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 356/2012 .

CUARTO.- Sobre las costas procesales.

Al declararse no haber lugar al recurso de casación las costas procesales causadas deben imponerse a la parte recurrente, conforme dispone el artículo 139 de la mencionada Ley jurisdiccional .

A tenor del apartado tercero de dicho artículo 139 de la Ley jurisdiccional , la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar la cantidad que, por todos los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , ha de satisfacer la parte recurrente condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de cuatro mil euros a la parte recurrida.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Primero.- Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Letrado de la JUNTA DE ANDALUCÍA contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 19 de marzo de 2013, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 356/2012 .

Segundo.- Efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación a la parte recurrente, en los términos fundamentados respecto de la determinación del límite máximo de su cuantía.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos .- Pedro Jose Yague Gil.- Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.- Eduardo Calvo Rojas.- Maria Isabel Perello Domenech.- Jose Maria del Riego Valledor.- Diego Cordoba Castroverde.- Rubricados. **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada, certifico.- Aurelia Lorente Lamarcas.- Firmado.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ