|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 493/1986 |
| Fecha | de 5 de junio de 1986 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, doña Gloria Begué Cantón, don Ángel 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 Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra. |
| Núm. de registro | 422-1986 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 422/1986 |
| Fallo | En su virtud, el Pleno acuerda la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Murcia en relación con el Título II de la Ley Regional 12/1984, de 27 de diciembre, de la Asamblea de la  Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El día 16 de abril del año en curso tuvo entrada en este Tribunal comunicación de la Presidencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Murcia dando traslado del Auto dictado por dicha Sala con fecha 20 de marzo de 1986, y por el cual, antes de dictarse Sentencia en los autos tramitados ante dicho Tribunal bajo el núm. 313/1985, se acordó suscitar cuestión de inconstitucionalidad sobre el Título II de la Ley Regional 12/1984, de 27 de diciembre, de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en cuanto el mismo pudiera vulnerar el principio de coordinación de la Hacienda estatal del art. 156.1 de la Constitución.

Según se indica en los antecedentes de hecho de esta resolución, la Confederación Española de Organizaciones de Empresarios del Juego interpuso el 2 de mayo de 1985 recurso contenciosoadministrativo contra el Decreto 18/1985, de 28 de febrero, mediante el que se aprobó el Reglamento que desarrolla la Ley Regional 12/1984, de 27 de diciembre, de imposición sobre juegos de suerte, envite o azar. En la demanda se solicitó por la representación actora se declarase la nulidad de pleno Derecho del Decreto impugnado, por haberse omitido en su procedimiento de elaboración el trámite ordenado por el art. 129.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, así como el previo y preceptivo dictamen del Consejo de Estado, exigido por el art. 23 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, en relación con el art. 22.3 del mismo texto legal, invocándose también los arts. 10.6 y 23 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Se pidió también, con cita de los arts. 41 y 83.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con el art. 9.1 de la Constitución, se declarase la nulidad de pleno Derecho del Decreto impugnado, por infringirse en él lo dispuesto en los arts. 14, 31.1, 139.1, en relación con el 149.1.1.° ; 156.1, y en relación con el 133.2, 157.3 y 149.1.14 y 133.2 y 139.2, todos ellos de la Constitución. Por último, pidiéndose también la misma declaración de nulidad del Decreto, se afirmaron por el mismo infringidos los arts. 6.2, 3.2 g), 2.1 a) y 9 b) de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Tras acordar, mediante providencia de 27 de febrero, se oyera a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad del Titulo II de la Ley Regional 12/1984, de 27 de diciembre, y una vez deducidas estas alegaciones, fundamentó la Sala su decisión de elevar cuestión de inconstitucionalidad en los términos dichos ante este Tribunal, señalando que el recurso se entabló contra el Decreto 18/1985, de 28 de febrero, al que se imputaron las citadas infracciones materiales del ordenamiento jurídico en cuanto que el mismo Decreto es reproducción de la Ley 12/1984, que le sirve de cobertura. Se dice así en el Auto que para resolver el presente recurso, dejando a un lado los defectos de forma alegados, se estima requisito previo determinar la constitucionalidad o no del Título II de la Ley Regional 12/1984, de 27 de diciembre, de cuya validez o no dependerá el fallo que pueda pronunciarse.

Entiende el Tribunal contenciosoadministrativo que el citado Título II de la Ley 12/1984 y, en consecuencia, el Decreto impugnado que la desarrolla, pueda vulnerar el principio de coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas con la Hacienda del Estado (art. 156.1 de la C.E.), que excluye toda competencia o potestad tributaria de las Comunidades Autónomas sobre materia u objetos sometidos a gravamen por impuestos del Estado. Así, en el repetido Título II se viene a crear un impuesto regional sobre el juego del bingo aunque se denomine impuesto sobre los premios de dicho juego y sometiéndose así a tributación lo que ya es objeto de imposición estatal a través de la tasa que grava el desarrollo del juego del bingo. Los dos tributos, de este modo, gravan el mismo juego, si bien el hecho imponible en la tasa estatal lo constituye la autorización, organización o celebración del juego y en el impuesto autonómico el pago de premios a los jugadores, coincidiendo también, en ambos casos, los sujetos pasivos al designarse como contribuyentes a las personas físicas o Entidades organizadoras del juego y al soportar siempre la carga tributaria el jugador sobre el que repercutirá el impuesto regional. Por lo dicho y con cita de los artículos 163 de la Constitución, 35 y siguientes de la LOTC y 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se acordó plantear la cuestión de inconstitucionalidad en los términos que acaban de sintetizarse.

2. Por providencia de 23 de abril de 1986, la Sección Primera del Pleno acordó dar por recibidas las actuaciones remitidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Murcia y que, antes de decidir sobre la admisibilidad de la cuestión suscitada, se oyera al Fiscal General del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal, para que, en el plazo de diez dias, alegase sobre las condiciones procesales de la promoción de dicha cuestión y sobre su fundamentación.

3. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 14 de mayo, presentó sus alegaciones el Fiscal General del Estado en los términos que, resumidamente, siguen:

a) Tras recordar la doctrina constitucional sobre las condiciones de procedibilidad y fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, entró el Ministerio Fiscal a valorar si, en el presente supuesto, la resolución del caso dependería de la corrección constitucional de la Ley aplicable. Al respecto recordó cómo la disposición entonces impugnada (Decreto 18/1985, de 28 de febrero, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad Autónoma de Murcia) aprobó el Reglamento que desarrolla la Ley 12/1984, siendo su Titulo II una transcripción fiel, si más aditamento que los de detalle, del mismo Título de dicha Ley. La parte entonces recurrente pidió tanto la nulidad del Reglamento como el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y sostuvo el primero de estos pedimentos mediante una doble motivación, alegando vicios de procedimiento en la elaboración del Reglamento y, en segundo lugar, la infracción por éste del ordenamiento jurídico. En cuanto al vicio de procedimiento, nada tendría que ver su apreciación con la corrección constitucional de la Ley de cobertura, no siendo ésta aplicable para el enjuiciamiento de esta cuestión, sino otras disposiciones diferentes, y siendo claro que la resolución de este extremo es presupuesto de la de las demás pretensiones deducidas. Por tanto, el pronunciamiento respecto de esta alegación del recurrente era obligado para la Sala antes de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, no habiéndolo hecho ésta así, ya que, desentendiéndose del problema de dichos presuntos vicios de forma, cuestionó una Ley del todo ajena a lo que tenía que resolver. b) En cuanto al otro motivo de nulidad invocado por la parte actora en el recurso infracción del ordenamiento jurídico y, especificamente, de diferentes disposiciones constitucionales, la demandante convino en que las denunciadas infracciones de la Norma fundamental procedían de la disposición legal de cobertura, fielmente reproducida por el Decreto. Siendo esto así, si el Decreto es fiel trasunto de la Ley, no podría, en rigor, decirse que incurrió en los vicios denunciados, que lo serían exclusivamente de la Ley. A este respecto, es preciso recordar que la jurisdicción contencioso-administrativa tiene por objeto revisar que la actuación administrativa se acomode al ordenamiento jurídico, y en este caso, dejando de lado los llamados vicios de procedimiento, la potestad reglamentaria fue inequívocamente respetuosa de la legalidad, de suerte que, sub specie iuris, no puede ponerse objeción al Reglamento que desarrolla la Ley 12/1984. La parte recurrente, ciertamente, denunció al mismo tiempo la incorrección constitucional de la Ley y pidió a la Sala que planteara sobre ella cuestión de inconstitucionalidad, pero la Sala misma, para resolver lo único que podia (arts. 1.1 y 41 de la LJCA) el ajuste de la actuación administrativa a la legalidad, no tenia por qué poner en tela de juicio si la Ley habilitante era conforme a la Constitución, por la sencilla razón de que la respuesta a lo que se le preguntaba no pasaba por la aplicación de dicha Ley, exigencia ésta insoslayable para las cuestiones de inconstitucionalidad. En el caso enjuiciado, pues, no se trataba de aplicar una Ley, sino de decidir si una disposición reglamentaria se ajustaba a ella, cotejándose el acto administrativo con la Ley misma. Si la Ley, a su vez, se ajusta o no a la Constitución no es problema que el Juez deba acometer, suscitándolo ante el Tribunal Constitucional, y actuar de otro modo es contravenir la Constitución y abrir medios impugnatorios no previstos expresamente. En conclusión, ni para el examen de la nulidad del Decreto impugnado por vicios de procedimiento ni tampoco para determinar si el mismo incurrió en infracciones del ordenamiento juridico es presupuesto lógico la validad constitucional de la Ley Regional 12/1984, no especificando la Sala, al plantear la cuestión, esta dependencia, dándola sólo por supuesto. Así, existen razones de orden formal que impiden la admisión a trámite de la presente cuestión (art. 37.1 de la LOTC).

c) En cuanto al problema del fundamento que pudiera mostrar la duda de constitucionalidad suscitada en la cuestión asunto, por lo expuesto, de importancia ya secundaria , cabe señalar que del conjunto de infracciones constitucionales sugeridas en la demanda la Sala asumió sólo la referida al art. 156.1 de la Constitución, indicándose en el Auto de remisión que la Ley cuestionada podría vulnerar el principio de coordinación que excluye toda competencia o potestad tributaria de las Comunidades Autónomas sobre materias y objetos sometidos a gravamen por impuesto del Estado.

Es evidente, sin embargo, que el principio de coordinación no mira si las Comunidades Autónomas tienen o no potestad para establecer impuestos ni a los aspectos técnicos de si un mismo hecho imponible puede ser objeto de doble imposición, sino a que exista un ajuste o arreglo ordenado entre el Estado y la Comunidad en la actuación financiera de ésta. Siendo la coordinación cosa de los que intervienen, carece de sentido que un tercero denuncie su falta cuando no lo han hecho ninguno de los llamados a establecerla, a los que corresponde sólo el determinar si el acuerdo existió o no. Por ello, no advirtiéndose quebranto del principio de coordinación invocado, se hace preciso concluir en la notoria falta de fundamentación de la cuestión, lo que debe conducir a su inadmisión (art. 37.1 de la LOTC).

##### II. Fundamentos jurídicos

1. En las alegaciones deducidas tras de nuestra providencia del día 22 de abril, el Fiscal General del Estado ha pedido que declaremos la inadmisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad suscitada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Murcia, porque el examen de la conformidad a la Norma fundamental del Título II de la Ley 12/1984, de la Región de Murcia, no sería presupuesto lógico para la decisión del problema suscitado ante dicho Tribunal y porque, en todo caso, la duda de constitucionalidad planteada por referencia al art. 156.1 de la Constitución resultaría notoriamente infundada. La irrelevancia del problema constitucional para la resolución del proceso, así destacada como primera causa de inadmisibilidad de la cuestión, se argumenta, por lo demás, tanto en virtud de la desatención por la Sala juzgadora de otros posibles motivos de ilegalidad del Decreto 18/1985 invocados en su día en la demanda por el recurrente, como sobre la base de que la misma Ley 12/1984 no sería, en rigor, aplicable en dicho procedimiento en los términos que vienen requeridos por el art. 35 de nuestra Ley Orgánica. Es esta primera dimensión del problema la de la corrección o incorrección en el modo de suscitar la cuestión por referencia a su relevancia para el proceso pendiente la que ha de ser ahora examinada prioritariamente para juzgar sobre su admisibilidad.

2. Al requerir el art. 35.2 de nuestra Ley Orgánica que el órgano judicial que suscite la cuestión de insconstitucionalidad especifique y justifique en su resolución la medida en la cual la decisión del proceso del que conoce depende de la validez de la norma de Ley de cuya constitucionalidad duda, viene a darse forma legal a una exigencia inexcusable del procedimiento previsto en el art. 163 de la Constitución, ya que este modo de dar lugar al control de constitucionalidad de la Ley tiene un carácter concreto, sin que pueda verse el mismo según dijimos en el fundamento jurídico 1.° de la Sentencia 17/1981, de 1 de junio como un instrumento procesal que quepa utilizar para transferir al Tribunal Constitucional la decisión de litigios concretos, que pueden ser resueltos sin acudir a las facultades de que este Tribunal dispone para excluir del ordenamiento las normas inconstitucionales ni, menos aún, para buscar por esta vía una depuración abstracta del ordenamiento. La fundamentación así requerida por el citado precepto de la Ley Orgánica de este Tribunal no habrá de considerarse satisfactoriamente cumplida, como es claro, cuando el órgano judicial que suscita la cuestión se limita a reiterar, meramente, las palabras de la Ley al respecto, afirmando sólo que, a su juicio, de la validez de las disposiciones legales aplicables que cuestiona depende el fallo. Para que el control concreto de constitucionalidad se mantenga dentro de sus limites propios, sin desnaturalizarse en el sentido advertido, es necesario que, con mayor rigor que el que expresa la sola invocación de una conexión relevante entre validez de la Ley y objeto del proceso, el juzgador exponga ante el Tribunal según también dijimos en la Sentencia citada el esquema argumental en razón del cual el contenido de su fallo depende, precisamente, de la validez de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, pues sólo a la luz de esta exposición podrá el Tribunal juzgar sobre la legitimidad del planteamiento, para lo que le capacita el art. 37.1 de su Ley Orgánica. Esta debida exteriorización del juicio de relevancia (Sentencia 14/1981, de 29 de abril, fundamento jurídico 1.°) supone, en definitiva, que el órgano judicial ha de poner de manifiesto ante este Tribunal de qué manera, a la vista del objeto del proceso en curso, la alternativa que encierra la duda de constitucionalidad lo es también, idealmente, pero de modo necesario, para resolver aquél en uno u otro sentido, descartando ya cualquier otro parámetro distinto de la disposición de la Ley cuestionada para llegar a dicha resolución.

3. Como se ha indicado en los antecedentes, en el presente caso la cuestión de inconstitucionalidad trae causa de un proceso contenciosoadministrativo en el cual la parte recurrente pidió se declarase la nulidad de pleno Derecho del Decreto 18/1985, afirmando que esta disposición reglamentaria se dictó incurriendo en determinados vicios formales y que, de otra parte, su contenido contrariaba disposiciones de rango superior, tanto constitucionales vulneradas, asimismo, por los preceptos de la Ley Regional 12/1984, que en el Reglamento se reiteran como legales, contenidas estas últimas en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. La parte actora en dicho procedimiento pidió también del Tribunal que, por la presencia ya en la Ley habilitante 12/1984, de los vicios materiales así aducidos, se suscitase sobre ella la cuestión de constitucionalidad de cuya admisibilidad juzgamos.

En el Auto de 20 de marzo, mediante el que la cuestión ha sido remitida al Tribunal, la Sala juzgadora ha identificado como disposiciones legales acaso inválidas las contenidas en el Título II de la Ley Regional 12/1984, y ha señalado también que la inconstitucionalidad que cree apreciables en los preceptos contenidos en esa parte de la Ley lo sería por haberse desconocido en ellos el principio de coordinación con la Hacienda estatal que establece el art. 156.1 de la Norma fundamental. No ha argumentado, sin embargo, el Tribunal, de la manera en la que acaba de recordarse lo exige el art. 35.2 de nuestra Ley Orgánica, la medida en que la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión.

La determinación de la prejudicialidad constitucional en este caso reclamaba, por los rasgos propios al objeto del proceso pendiente, al menos dos especificaciones por parte de la Sala juzgadora, ausentes, sin embargo, en la fundamentación de su Auto.

Habría de haberse argumentado, en primer lugar, de qué modo la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones cuestionadas de la Ley 12/1984 era ya al margen cualquier otro examen de la legalidad del Decreto en su día impugnado criterio último determinante para juzgar de la validez del Reglamento que reprodujo, en parte, las disposiciones legales que así se someten al juicio de este Tribunal. Y, en segundo lugar, pesaba sobre el juzgador la exigencia de concretar y especificar cuáles de aquellas disposiciones legales, por haberse contenido en los preceptos impugnados del Decreto 18/1985, habían de ser objeto de examen en este cauce para que, decidiendo sobre su validez, se resolviera también, para el Tribunal ordinario, la validez misma de las disposiciones del Reglamento impugnado que fueron tachadas de inconstitucionales por la parte recurrente. Omitiendo una y otra de estas especificaciones, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Murcia se limitó a reseñar, en el segundo de los fundamentos jurídicos de su resolución, que «para resolver el presente recurso, dejando a un lado los defectos de forma alegados, se estima requisito previo determinar la constitucionalidad o no del Título II de la Ley Regional 12/1984, de 27 de diciembre, de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Murcia, de cuya validez o no dependerá el fallo que pueda pronunciarse». Y, sin embargo, no es posible dar inicio a este procedimiento constitucional despejando problemas de legalidad planteados en el proceso, porque sólo cuando sobre los mismos no pueda ya fundarse una decisión, con independencia de la duda constitucional, podrá ser también reconocida la relevancia que justifica el empleo por el juzgador del instrumento que es la cuestión de inconstitucionalidad. Como es obvio, este Tribunal nada tiene que decir sobre la corrección del criterio del juzgador acerca de la insuficiencia del juicio de legalidad para resolver el proceso del que conoce, pero sí necesita que, aun someramente, se le dé razón de cómo la eventual declaración de inconstitucionalidad de la Ley permitiría, examinadas ya todas las demás normas del juicio, llevar a una decisión estimatoria de todas o de algunas de las pretensiones en él deducidas. En lo que aquí importa, la Sala de lo Contencioso- Administrativo de Murcia no especificó ni justificó suficientemente el porqué los reproches de ilegalidad dirigidos por el recurrente frente al Decreto 18/1985, y basados tanto en supuestos vicios formales como sustantivos, debían dejarse de lado para pasar directamente al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Tampoco, de otra parte, especificó cuáles de las disposiciones recogidas en el Título II de la Ley 12/1984, por contener normas idénticas a las impugnadas en este Reglamento, habrían de ser examinadas en cuanto a su constitucionalidad para hacer posible la decisión judicial frente a los reproches de violación de la Constitución dirigidos frente al Reglamento regional, y es patente que sólo esa identidad normativa entre disposiciones legales y reglamentarias haría nacer la relevancia del problema de constitucionalidad para la resolución de la impugnación de los preceptos reglamentarios en los que así se transcribieron las determinaciones legales. Sin proceder a esta especificación, la Sala juzgadora se limitó, por modo genérico, a expresar sus dudas sobre la legitimidad constitucional de toda una parte de la Ley 12/1984 su Título II, y esta indeterminación en su referencia a las disposiciones de Ley oscurece también, por lo dicho, la relevancia que la decisión sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad pueda tener para la resolución del procedimiento en el que las mismas fueron aplicables.

4. Faltando las condiciones procesales exigidas para el correcto planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por el art. 35 de la LOTC, procede declarar su inadmisión a trámite, siendo ya innecesario entrar a determinar si, como ha alegado el Fiscal general del Estado, resulta o no notoriamente infundada la cuestión misma.

ACUERDA

En su virtud, el Pleno acuerda la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Murcia en relación con el Título II de la Ley Regional 12/1984, de 27 de diciembre, de la Asamblea de la

Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Madrid, a cinco de junio de mil novecientos ochenta y seis.