TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SALA SEGUNDA

Recurso núm.1444/88

Sección Tercera
EXCMOS. SEÑORES
Don Francisco Rubio Llorente
Don Eugenio Díaz Eimil
Don José Luis de los Mozos y de los Mozos

ASUNTO: Recurso de amparo interpuesto por la Asociación Española de Casinos de Juego.

SOBRE: Orden del Ministerio del Interior de 7 de junio de 1984 y sentencias de la Audiencia Nacional de 6 de abril de 1987 y de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 23 de junio de 1988, sobre instalación de Casino de Juego en el término municipal de Boecillo (Valladolid).

La Sección ha examinado el recurso de amparo promovido por la Asociación Española de Casinos de Juego.

I.- ANTECEDENTES

Primero.- Mediante escrito presentado en este Tribunal el día 5 de agosto de 1988, don Argimiro Vázquez Guillén, Procurador de los Tribunales y de la Asociación Española de Casinos de Juego, interpuso recurso de amparo contra la Orden del Ministerio del Interior de 7 de junio de 1984, cuya legalidad fuera confirmada por las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 6 de abril de 1987 y de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 23 de junio de 1988.

Segundo.- Los hechos relatados en la demanda de amparo se contraen, en síntesis, a que la Orden del Ministerio del Interior de 7 de junio de 1984 autorizó la instalación de un casino de juego a la Sociedad "Casino Castilla-León, S.A.", en el término municipal de Boecillo (Valladolid), habiéndose otorgado dicha autorización previa solicitud de la sociedad beneficiaria

—Papel de Oficio— UNE A-4

sin que mediara ningún concurso público, ni se diera audiencia a los restantes casinos afectados.

La Asociación de Casinos recurrente en amparo, al considerar, entre otros motivos, que se había vulnerado el derecho a la igualdad y, en concreto, una de sus manifestaciones,la libertad de concurrencia (al otorgarse una autorización sin existir publicidad previa), interpuso recurso administrativo previo al contencioso que fue desestimado por denegación presunta. Por su parte, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 6 de abril de 1987 desestimó, asimismo, el recurso contra la Orden de autorización e interpuesta la correspondiente apelación ante el Tribunal Supremo, la Sentencia de la Sala Quinta también la desestimó, sin que se razonen expresamente los motivos conducentes a desestimar la alegada vulneración del derecho a la igualdad producida con la autorización de un Casino de juego adjudicado directamente y sin publicidad.

Tercero.- Alega la Asociación recurrente que la Orden del Ministerio del Interior impugnada vulnera el derecho a la igualdad, en cuanto que no se ha sometido a la sociedad "Casino Castilla-León, S.A.", solicitante y beneficiaria de la autorización, a las mismas condiciones de publicidad y concurrencia que tuvieron que superar los restantes Casinos solicitantes de las autorizaciones. En este sentido, añade, no es aceptable que la Administración pueda discrecionalmente, y sin sujetarse a ningún tipo de publicidad, conceder la autorización de un Casino de juego, desconociéndose así el principio de igualdad. Una cosa es la discrecionalidad y otra que la Administración actúe arbitrariamente, y así lo hace cuando discrimina irrazonablemente a una sociedad con respecto a las restantes, concediéndole un trato de favor sin justificación alguna.

La vulneración del derecho a la igualdad se produce, en efecto, por cuanto a la sociedad a la que se ha otorgado la au-

—Papel de Oficio— UNE A-4

torización no se le han aplicado los principios de publicidad y concurrencia que presidieron las autorizaciones de los Casinos integrados en la Asociación recurrente, dispensándole así un trato privilegiado carente de toda justificación objetiva y razonable. La finalidad de la normativa sobre autorización de casinos supone, por lo demás, una actividad reglamentada, de manera que es necesario que las autorizaciones se concedan con publicidad y libertad de concurrencia, sin que la discrecionalidad de la Administración en orden a planificar el número de casinos alcance a los actos de otorgamiento prescindiendo de la convocatoria del correspondiente concurso y procediendo a su adjudicación directa y sin publicidad.

En consecuencia, solicita la recurrente de este Tribunal Constitucional se declare la nulidad de la Orden impugnada, a fin de que pueda producirse la autorización con arreglo a un procedimiento al que puedan concurrir todas las sociedades que reúnan los requisitos legales.

Cuarto.- Por providencia de 16 de enero de 1989, la Sección acordó poner de manifiesto a la Entidad recurrente y al Ministerio Fiscal la posible existencia de las siguientes causas de inadmisión: 1ª) la falta de legitimación de la Entidad recurrente, por no litigar derechos propios, según determina el artículo 46.1.b) de la L.O.T.C.; 2ª) la regulada en el artículo 44.1.c) de la L.O.T.C., por no aparecer que se haya invocado en el previo proceso judicial el derecho constitucional que se dice vulnerado; 3ª) la del artículo 50.1.c) de la L.O.T.C., por carecer la demanda manifiestamente de contenido constitucional; concediéndose, asimismo, el plazo común de diez días para las alegaciones que se estimasen pertinentes sobre la concurrencia de tales causas de inadmisión.

Quinto.- La recurrente, en su escrito registrado el 3 de febrero de 1989, con carácter general recordó que estamos ante una

—Papel de Oficio— UNE A-4

flagrante arbitrariedad de la Administración Pública, ya que se ha permitido adjudicar un Casino de Juego directamente, sin publicidad y cortando de raiz toda posibilidad de concurrencia, lo que ha provocado una discriminación injustificada e irrazonable sobre todos los Casinos que obtuvieran su autorización concurriendo públicamente a un concurso abierto.

Ya en particular, respecto de la primera de las posibles causas de inadmisión, tras afirmar que lo que hay que analizar es si la Asociación está legitimada para impetrar el recurso de amparo, señaló que a tenor de los artículos 161.1.b) y 162.1.b) de la Constitución hay que reconocer la legitimación de las Asociaciones defendiendo los derechos fundamentales de sus miembros, citando a tal efecto, además, la doctrina dimanante de las SSTC 60/1982, de 11 de octubre, 19/1983, de 4 de marzo y 218/1983, de 11 de julio, así como otras sentencias en las que el Tribunal Constitucional admite con naturalidad la legitimación de personas jurídicas para recurrir en amparo en defensa de derechos fundamentales de sus miembros y no de derechos de la Asociación misma (SSTC 46/86; 24/87; 123/87). Todo ello conduce a que el artículo 46.1.a) de la L.O.T.C. no pueda interpretarse en un sentido literalista, no sólo porque sea contrario al principio "pro actione", sino porque una interpretación conforme a la Constitución obliga a entender que su ámbito de aplicación queda reducido a los supuestos en que no exista un interés directo en el asunto o, si se trata de personas jurídico-privadas, cuando los derechos fundamentales que invoquen en representación de sus miembros nada tengan que ver con el objeto de la Asociación misma.

En cuanto a la segunda de las causas, se insiste en que en ambas instancias jurisdiccionales se invocó que la Orden impugnada vulneraba el derecho a la igualdad, aportando a tal efecto fotocopias de la demanda contencioso-administrativa y del escrito de alegaciones que acreditan esa invocación.

Finalmente, respecto de la tercera y última de las causas,

—Papel de Oficio— UNE A-4

tras reiterar en lo sustancial los argumentos de la demanda de amparo, se advierte que la decisión de inadmisión del Tribunal, sin someter a juicio el asunto, produciría el efecto de amparar al Ministerio del Interior para que por puro arbitrio político, sin sujetarse a regla alguna, desentendiéndose de la más mínima exigencia de publicidad y concurrencia, pueda autorizar la explotación de un Casino de juego a una empresa, mientras que las restantes tienen que pasar por los exigentes trámites de un concurso público.

Concluyó suplicando la admisión del recurso de amparo.

Sexto.- El Ministerio Fiscal, en escrito de 2 de febrero de 1989, estimó que la Asociación actora no ejercita derechos que le sean propios, sino de los Casinos que la integran, no pudiéndose decir en modo alguno que aquella se haya visto discriminada y sin que, por lo demás, pueda aplicarse una idea de legitimación colectiva o sustitutiva en el proceso constitucional de amparo.

Señaló, asimismo, que de la lectura de las sentencias pronunciadas no resulta que se haya hecho la invocación exigida en el artículo 44.1.c) de la L.O.T.C., por lo que el recurso de nuevo incide en la causa de inadmisión del artículo 50.1.a) de la L.O.T.C.

Por último, la cuestión planteada no nos sitúa sino ante una posible infracción de la normativa aplicable, ya que los Casinos, salvada la objeción de que no actúan por sí mismos, habrán sido objeto, en su caso, de exclusión ilegal, pero no de un trato desigual, ya que no lo supone sin más esa exclusión. No toda ilegalidad, como parece suponer la demanda, entraña una desigualdad, porque aquéllos que la sufren se diferencian de quienes no la sufren o se ven beneficiados de ella.

—Papel de Oficio— UNE A-4

Interesó, en consecuencia, la inadmisión del recurso con arreglo a lo dispuesto en el artículo 50.1.a) y c) de la L.O.T.C.

II.- FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.- Procede desechar las dos primeras causas de inadmisión que se pusieron de manifiesto en nuestra providencia del pasado 16 de enero, consistentes en la posible falta de legitimación de la Entidad recurrente por no litigar derechos propios y en la posible falta de invocación en el proceso judicial previo del derecho fundamental presuntamente vulnerado. Como señala con acierto la parte actora, no sólo el principio "pro actione", sino una interpretación conforme a la Constitución del artículo 46.1.b) de la L.O.T.C., obliga a considerar también legitimadas a aquellas personas jurídico-privadas de base asociativa que, como ahora sucede con la recurrente, de acuerdo con su propio objeto estatutario defienden derechos fundamentales de sus miembros, ostentando, pues, un interés legítimo suficiente que las legitima activamente en el proceso constitucional de amparo. Y, de otra parte, se ha acreditado también suficientemente la efectiva invocación del derecho presuntamente vulnerado en los procesos judiciales previos, tal como exige la L.O.T.C. (artículo 44.1.c).

Segundo.- Concurre, sin embargo, la tercera de las referidas causas de inadmisión, es decir, la del artículo 50.1.c) de la L.O.T.C. La presunta vulneración del principio de igualdad, según razona la solicitante de amparo, vendría dada por el trato discriminatorio que han sufrido las empresas o sociedades agrupadas en la Asociación Española de Casinos de Juego como consecuencia de la decisión del Ministerio del Interior que, por Or

den de 7 de junio de 1984, autorizó la instalación de un Casino

—Papel de Oficio— UNE A-4

de juego a la Sociedad "Casino Castilla-León, S.A." en el término municipal de Boecillo (Valladolid), sin observar ningún trámite previo de publicidad a fin de suscitar la concurrencia de otras sociedades posiblemente interesadas en la adjudicación de la autorización de instalación del referido Casino (tal como sucediera, sin embargo, con las autorizaciones concedidas con anterioridad a las sociedades integradas en la Asociación Española de Casinos de Juego recurrente), ya que, de acuerdo con el marco normativo regulador del otorgamiento de dichas autorizaciones, la discrecionalidad de la Administración en orden a planificar el número de casinos no alcanza a los actos de otorgamiento prescindiendo de la convocatoria del correspondiente concurso y procediendo a su adjudicación directa y sin publicidad.

Planteada la cuestión en los términos referidos, es necesario concluir que la demanda, en efecto, carece manifiestamente de contenido constitucional que justifique una decisión, en forma de sentencia, por este Tribunal Constitucional, concurriendo así la causa de inadmisión del artículo 50.1.c) de la LOTC. En realidad, la pretendida discriminación contraria al principio de igualdad, no se fundamenta sino en la desigual aplicación de la normativa reguladora de las autorizaciones de instalación de Casinos contenida en el R.D. 444/1987, de 11 de marzo (art. 3) y en el R.D. 1337/1987, de 10 de junio, pero lo cierto es que la jurisdicción contencioso administrativa ha considerado que el procedimiento concursal previsto en tal normativa tenía una vigencia temporal limitada y que en consecuencia no era preceptivo acudir a él en sucesivas actuaciones que han de aprobarse sólo a lo previsto en la orden de 9 de enero de 1979. El problema que, al amparo del principio de igualdad, se plantea en esta sede constitucional, no pasa a ser así sino una cuestión de mera legalidad consistente en la interpretación que deba darse a la vigencia temporal de una determinada normativa. Siendo distintas,

en consecuencia las normas aplicables, falta el supuesto previo indispensable para que nosotros podamos enjuiciar el problema,

—Papel de Oficio— UNE A-4

que plantea la desigual aplicación de una misma norma.

Por todo lo expuesto, la Sección ha acordado la inadmisión del recurso, procediéndose al archivo de las actuaciones.

Madrid, diecisiete de abril de mil novecientos ochenta y nueve.

—Papel de Oficio— UNE A-4