

Tribunal Constitucional
SENTENCIA Num. 164/1994
Fecha: 26/5/1994
Ponente: D. José Gabaldón López
Recurso tipo: Conflictos Positivos de Competencia

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, Vicepresidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 1156/1985, 682, 754 y 1227/1988, promovidos, los dos primeros, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por los Letrados don Ramón Gorbs i Turbany y doña Mercedes Curull i Martínez, y, los otros dos, por el Gobierno Valenciano o «Consell», representado por el Letrado don Fernando Raya Medina, y por el Gobierno de Canarias, representado por el Letrado don Javier Varona Gómez-Acebo, en relación con el Real Decreto 1360/1985, de 1 de agosto, por el que se autoriza la explotación de la Lotería Primitiva o Lotería de Números; la Resolución de 20 de enero de 1988, de la Dirección General del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, por la que se amplían las normas sobre el concurso de pronósticos de la Lotería Primitiva, y los sorteos de la Lotería Primitiva en la denominada modalidad de abono a cuatro concursos «Bonoloto», celebrados los días 4 al 7 de abril de 1988 al amparo de la citada Resolución de 20 de enero de 1988. Ha comparecido el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y ha sido Magistrado Ponente don José Gabaldón López, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El día 13 de diciembre de 1985 tuvo entrada en el Registro del Tribunal Constitucional un escrito de don Ramón Gorbs i Turbany, registrado con el núm. 1156/1985, por el que se plantea, en nombre y representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y frente al Gobierno de la Nación, un conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto 1360/1985, de 1 de agosto, por el que se autoriza la explotación de la Lotería Primitiva o Lotería de Números.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, a tenor del escrito de planteamiento, son los siguientes:

a) Comienza el Abogado de la Generalidad refiriéndose al sistema constitucional de distribución de competencias en materia de juego y apuestas, para afirmar que la asunción de competencias en dicha materia -a la que indudablemente va ligada la denominada Lotería Primitiva- está prevista en todos los Estatutos de Autonomía, con excepción del de la Comunidad Autónoma de Madrid, y, en concreto, aquella competencia reviste carácter de exclusiva para Cataluña [art. 9.32 EAC], lo que implica necesariamente el correlativo desapoderamiento del Estado, que al carecer de un título específico que le reconozca competencia en la materia deberá abstenerse de actuar en los casos en los que las

Comunidades Autónomas la hayan asumido como exclusiva, o limitarse a aquellos extremos que las Comunidades Autónomas no hayan recabado para sí o hayan sido expresamente excluidos por los Estatutos de Autonomía, como ocurre con las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas.

La mera circunstancia de que una actividad se extienda a todo el territorio del Estado no es suficiente para legitimar la intervención de éste y mucho menos cuando, como sucede en materia de juego y apuestas, carece de título para ello, pues en los supuestos en los que opera el criterio de la territorialidad como delimitador de competencias estatales y comunitarias, la titularidad estatal viene determinada no por el elemento territorial, sino por el elemento teleológico o finalista, esto es, el interés supracomunitario que determinadas materias comportan. Es este interés el determinante de la competencia y no la extensión o ámbito de una actividad lo que configura aquel interés, ya que entonces, por la vía de añadir el calificativo «nacional» a actividades encomendadas a la competencia de las Comunidades Autónomas, se produciría un vaciamiento absoluto del marco competencial autonómico. Resulta así que en materia de juego y apuestas no existe un interés supracomunitario que justifique la competencia estatal, como es prueba evidente de ello que el constituyente no incluyó esta materia entre las reservadas al Estado, bien con carácter absoluto, bien como límite espacial de las competencias autonómicas, y, más aún, que el estatuyente al atribuir las competencias sobre juego y apuestas a las Comunidades Autónomas únicamente exceptuó las denominadas Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas. Sentado esto, considera el Abogado de la Generalidad que el Estado carece de título competencial para establecer una Lotería de ámbito nacional como la que autoriza a explotar el Real Decreto impugnado, no pudiendo fundamentarse la hipotética competencia estatal en la limitación territorial de la competencia autonómica, puesto que entonces ésta quedaría reducida a un mero título carente de todo significado, máxime cuando la explotación de una Lotería de ámbito nacional, como la que se autoriza por la norma en conflicto, supone un grave menoscabo de las que tengan limitado su ámbito territorial al de una Comunidad Autónoma, que necesariamente afecta a la competencia de la respectiva Comunidad Autónoma. No obstante, el desapoderamiento competencial del Estado en materia de juego y apuestas, con la salvedad de la Lotería Nacional en la modalidad regulada por la Instrucción General de Loterías de 1956 y de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, no está reñido con la posibilidad de que se celebren y organicen loterías cuyo ámbito se extienda a todo el territorio del Estado a través de la intervención o participación cooperadora cauce por el que, evidentemente, no discurren los planteamientos del Decreto impugnado.

b) El establecimiento por el Estado de la Lotería Primitiva o de Números tampoco se puede amparar en el título relativo a la Hacienda General del art. 149.1.14 CE, pues aquélla no constituye una manifestación o modalidad específica de la Lotería Nacional o Moderna. Si bien ésta, en cuanto instrumento de naturaleza fiscal, goza de un régimen jurídico que no puede segregarse del que es propio de la Hacienda Pública del Estado [Instrucción General de Loterías de 23 de marzo de 1956 y art. 29.1 de la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria], no es un título genérico que pueda comprender diversas manifestaciones o modalidades, sino un título único y específico que debe entenderse referido a la modalidad de Lotería regulada por la Instrucción de 1956, y la Lotería Primitiva o de Números no goza de las peculiaridades que caracterizan y diferencian -en lo jurídico- a la Lotería Nacional del resto de juegos, rifas, apuestas y loterías. Así, la Lotería Primitiva o de Números, conforme a la regulación contenida en el Real Decreto 1360/1985, no se define, a diferencia de la Lotería Nacional o Moderna, como un recurso ordinario del presupuesto de gastos del Estado, lo que impide su vinculación a la competencia relativa a la Hacienda General del Estado del art. 149.1.14 CE. Y es que, aunque así se definiera, en base a la participación del Tesoro Público prevista en el art. 2 b) del Real Decreto impugnado, también se vulneraría el orden de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, pues el art. 29.1 de la Ley General Presupuestaria al referirse a la Lotería Nacional en modo alguno puede habilitar al Estado para procurarse recursos laminando competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ya que la referencia del citado precepto legal a la Lotería Nacional no puede entenderse hecha a otra modalidad de Lotería que la regulada en la Instrucción de 1956.

Además, los diferentes aspectos técnicos de la Lotería Nacional y de la Lotería Primitiva o de Números evidencia que se tratan de dos realidades absolutamente distintas y que únicamente

tienen en común el equívoco título de Lotería. Mientras que la Lotería Nacional o Moderna consiste en sorteos, la Lotería Primitiva consiste «en jugar a acertar, dentro de una tabla de números correlativos, un determinado número de ellos para optar, previo el oportuno sorteo público, a los premios que correspondan». En la Lotería Nacional los jugadores no juegan entre sí y la cuantía de los premios no depende de la venta efectiva de los números que intervienen en el sorteo, en tanto que en la Lotería Primitiva, contrariamente, existen apuestas, los jugadores entran en competencia mutua y la recaudación obtenida se destina en un 55 por 100 a premios. Finalmente, la Lotería Nacional o Moderna es un juego en el que el Estado se somete al azar y se arriesga a perder, mientras que en la Lotería Primitiva el organismo que organiza, controla, dirige y explota la Lotería no se somete al azar, ya que sus fondos, de los que un porcentaje determinado se destina a premios, se nutren exclusivamente de las aportaciones de los apostantes. En definitiva, estas consideraciones, limitadas a los aspectos técnicos de la Lotería Nacional y de la Lotería Primitiva o de Números, evidencian que desde la perspectiva del juego la Lotería Primitiva se configura jurídicamente como una apuesta mutua, pese a su equívoca denominación de Lotería, y, por tanto, propia de la competencia exclusiva que consagra el art. 9.32 EAC, que no reconoce otra excepción que las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, concepto en el que aquella tampoco puede ampararse por no realizarse sobre los resultados de las competiciones de fútbol y por carecer de finalidad benéfica.

Por cuanto antecede, suplica se dicte sentencia por la que se anule el Real Decreto impugnado al vulnerar las competencias de la Generalidad de Cataluña, declarando, en consecuencia, que en el territorio de la Comunidad Autónoma la competencia controvertida corresponde a la Generalidad en exclusiva. Mediante otrosí, invocando perjuicios de imposible o difícil reparación, interesa la suspensión del Real Decreto impugnado.

2. Por providencia de 18 de diciembre de 1985, la Sección Cuarta del Pleno de este Tribunal acordó admitir el precedente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal legalmente establecida, aportase cuantos documentos y alegaciones tuviere por convenientes; oír al Abogado del Estado, en representación del Gobierno, para que en el plazo de cinco días expusiese lo que estimase procedente sobre la suspensión del Decreto impugnado; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo a efectos de lo previsto en el art. 61.2 de la LOTC; y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» para general conocimiento.

Mediante escrito registrado con fecha 3 de enero de 1986, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, evacuó el traslado conferido en relación con la solicitud de suspensión, acordando el Pleno de este Tribunal, por Auto de 16 de enero de 1986, denegar la suspensión interesada.

3. Con fecha 22 de enero de 1986, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones, en el que suplica se declare que el Real Decreto impugnado no contraviene el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Generalidad de Cataluña, en virtud de las siguientes argumentaciones:

a) Al objeto de delimitar el conflicto de competencia, comienza su escrito destacando que por la representación procesal de la Generalidad de Cataluña no se cuestiona la competencia del Estado para seguir gestionando, sin interferencia de la Comunidad Autónoma, la Lotería Nacional en la modalidad regulada por la Instrucción General de Loterías aprobada por Decreto de 23 de marzo de 1956, y se acepta la posibilidad de que se organicen y celebren sorteos, loterías, rifas, combinaciones aleatorias, juegos y apuestas cuyo ámbito se extienda a todo el territorio del Estado, posibilidad que se estima perfectamente compatible con el alcance territorial de las competencias autonómicas, por lo que entiende que la Generalidad de Cataluña parece admitir una titularidad estatal en materia de juego y apuestas. Sin embargo, a pesar de ello, se sostiene de contrario un desapoderamiento competencial del Estado, de modo que, a fin de no calificar de incongruente la pretensión esgrimida de adverso, hay que deducir que la extralimitación competencial que se imputa al Real Decreto impugnado obedece a considerar excluyentes las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma. Razonamiento del que discrepa, pues, en su opinión, la titularidad competencial que a la

Generalidad de Cataluña corresponde en relación a los juegos y apuestas no implica desapoderar al Estado de las suyas, ni que aquéllas se vean menoscabadas por éstas.

b) El reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con el juego y las apuestas exige aludir a la naturaleza jurídica de los rendimientos que mediante tales contratos aleatorios se obtienen, para lo que es necesario traer a colación la vigente Instrucción General de Loterías. Del tenor literal de su art. 1 destaca dos aspectos: de un lado, la configuración de los ingresos obtenidos de la Lotería Nacional como recursos ordinarios del presupuesto de ingresos del Estado, y, de otro, su condición de monopolio del Estado.

Por lo que al último de los aspectos apuntados se refiere, la Lotería Nacional o Moderna, en cuanto modalidad de Lotería, se encuentra incluida en la materia general de juegos y apuestas, dada su naturaleza de contrato aleatorio, y se configura en nuestro ordenamiento como un monopolio, lo que implica la prohibición de loterías, rifas, tómbolas y modalidades similares de interés particular o colectivo que precisarán autorización (art. 3.2 Instrucción General de Loterías). La Lotería, en general, se inscribe, por tanto, en el ámbito genérico de los juegos, rifas, apuestas y otros contratos aleatorios que por los preceptos reseñados se encuentran atribuidos al Estado en forma de monopolio. Aunque con la entrada en vigor de los Estatutos de Autonomía ha de matizarse el monopolio del Estado en esta materia, al haber asumido competencias algunas Comunidades Autónomas, entre ellas Cataluña (art. 9.32 EAC), en materia de casinos, juegos y apuestas, ello no comporta, sin embargo, la exclusión o desapoderamiento del Estado respecto a los juegos y apuestas de ámbito territorial coincidente con el nacional, ya que el especial carácter del monopolio estatal sobre la Lotería General si bien no es exclusivo del Estado Central, permanece. Así pues, el reconocimiento y asunción por algunas Comunidades Autónomas de competencias en relación con el juego y las apuestas no implica por sí solo que el Estado haya perdido su titularidad competencial respecto a las modalidades de Loterías de ámbito nacional, sino que las Comunidades Autónomas entran a participar en el monopolio estatal de autorización de juegos y apuestas, compartiendo competencias autorizativas en lo que a su ámbito territorial se refiere.

Complementaria de la consideración anterior, es la configuración en nuestro ordenamiento jurídico de la Lotería como recurso del presupuesto estatal de ingresos, que se inscribe conceptualmente en el ámbito genérico de los juegos, rifas y apuestas, como modalidad que es de contrato aleatorio (art. 1 de la Instrucción General de Loterías; arts. 22 y 29.1 de la Ley General Presupuestaria). La naturaleza de los ingresos obtenidos de la Lotería como recursos ordinarios de los Presupuestos Generales del Estado y, por tanto, integrado en la Hacienda General, permite defender con rotundidad la competencia del Estado en materia de juegos y apuestas al amparo del art. 149.1.14 CE, pues el citado precepto constitucional es título preciso y suficiente para que el Estado disfrute de competencias en relación con el juego y las apuestas. A mayor abundamiento, la exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado y de confiar a los órganos centrales del Estado la consecución del interés general de la Nación, en cuanto tal, y de los de carácter supracomunitario, obligan a afirmar, reconocida de adverso la posibilidad de Loterías cuyo ámbito se extiende a todo el territorio del Estado, que para tales supuestos la competencia ha de residenciarse en el ámbito estatal.

Dicho esto, el carácter exclusivo que el art. 9.32, en relación con los arts. 25.2 y 44.11, todos ellos del EAC, asigna a las competencias asumidas por la Generalidad en materia de juego y apuestas en orden a la obtención de ingresos financieros no puede interpretarse, señala el Abogado del Estado, desvinculando dichos preceptos de aquellos otros en los que la Constitución se refiere a la Hacienda General, dada la falta de alusión explícita al juego en los arts. 148 y 149 CE, pues ya este Tribunal ha desvalorizado las calificaciones de exclusividad de las competencias autonómicas que se contienen en los Estatutos cuando se refieren a materias que el art. 149.1 CE ha calificado, a su vez, como exclusivas del Estado [SSTC 37/1981 y 5/1982]. Así, en virtud de la competencia asumida, es obvio que la Generalidad puede dictar las normas que tenga por conveniente autorizando nuevos juegos y apuestas y regulándolos sustantivamente, al igual que podrá válidamente establecer una Lotería en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, pero sin perjuicio de la subsistencia de la competencia estatal para aquellos juegos y apuestas de ámbito y extensión nacional o supracomunitario. Existe, a mayor abundamiento, el territorio como límite, absoluto o relativo, al ejercicio de competencias autonómicas, de modo que la competencia de la Generalidad en materia de casinos, juegos y

apuestas se circunscribe al territorio de la Comunidad Autónoma, por lo que la existencia de una Lotería de ámbito nacional y con extensión a todo el territorio del Estado en nada menoscaba o vulnera la competencia autonómica.

c) El Real Decreto impugnado no hace sino restablecer, en versión actualizada, una modalidad de juego que existió en España con la denominación de Lotería Primitiva o de Números, creada por Decreto de 30 de septiembre de 1763 y que coexistió con la llamada Lotería Moderna desde la creación de ésta hasta el año 1862, en que por Real Orden de 10 de febrero se suspendió la Lotería Primitiva, de forma que mediante el Real Decreto objeto de conflicto queda restablecido un complejo unitario en el que se integran y completan ambas modalidades de Lotería.

Jurídicamente, la institución cuya explotación se autoriza no es sino una modalidad de Lotería, como juego de azar, de ámbito nacional (art. 1), cuyos rendimientos al integrarse en el Tesoro Público (art. 2 b)) participan de la naturaleza de recursos ordinarios de los Presupuestos Generales del Estado. Con tales premisas, puede afirmarse con rotundidad que el precitado Real Decreto en nada contraviene la distribución de competencias efectuada por la Constitución y el Estatuto Catalán, en la medida en que la Lotería Primitiva o de Números que se restablece es un juego de azar, de ámbito que abarca todo el territorio del Estado y cuyos rendimientos son derechos económicos de la Hacienda Pública General.

4. El 15 de abril de 1988 tuvo entrada en el Registro del Tribunal Constitucional un escrito de doña Mercedes Curull i Martínez, registrado con el núm. 682/1988, por el que se plantea, en nombre y representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y frente al Gobierno de la Nación, un conflicto positivo de competencia contra la Resolución de 20 de enero de 1988, de la Dirección General del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, por la que se amplían las normas sobre los concursos de pronósticos de la Lotería Primitiva.

Para la representación procesal de la Generalidad, la Resolución impugnada, que instaura cuatro nuevos sorteos de la Lotería Primitiva bajo la denominación comercial de «Bono-Loto», al igual que las normas y disposiciones anteriores referentes a la Lotería Primitiva -en concreto, el Real Decreto 1360/1985, de 1 de agosto-, invaden la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de casinos, juegos y apuestas (art. 9.32 EAC). A continuación, por coincidir en lo sustancial ambos conflictos de competencia, reitera las alegaciones formuladas con ocasión del conflicto positivo de competencia núm. 1156/1985, promovido por la Generalidad de Cataluña en relación al Real Decreto 1360/1985, de 1 de agosto, resumidamente recogidas en el núm. 1 de estos antecedentes, y que, por ello, ahora se dan por reproducidas.

Termina su escrito suplicando se dicte sentencia por la que se declare que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña, anulando y dejando sin efecto la resolución impugnada. Por otrosí digo, al amparo del art. 83 de la LOTC, interesa la acumulación del presente conflicto al conflicto positivo de competencia núm. 1156/1985.

5. Por providencia de 25 de abril de 1988, la Sección Cuarta del Pleno de este Tribunal acordó admitir el precedente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal legalmente establecida, aportase cuantos documentos y alegaciones tuviera por convenientes; oír al Abogado del Estado, en representación del Gobierno, para que exponga lo procedente acerca de la acumulación de este conflicto con el conflicto núm. 1156/1985; dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Nacional a efectos de lo previsto en el art. 61.2 de la LOTC; y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» para general conocimiento.

6. El 27 de abril de 1988 se registró en este Tribunal un escrito del Letrado del Gobierno Valenciano don Fernando Raya Medina, en el que se plantea conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación en relación con la Resolución de 20 de enero de 1988, de la Dirección General del Organismo Nacional de Loterías del Estado, por la que se amplían las normas sobre los concursos de pronósticos de la Lotería Primitiva. En tal escrito, al que correspondió el núm. 754/1988, se solicita se declare que la Resolución impugnada vulnera las

competencias de la Comunidad Autónoma Valenciana sobre juegos y apuestas y, en consecuencia, se deje sin efecto en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

Como fundamentación jurídica del conflicto y después de reseñar los antecedentes del mismo, se argumenta lo que a continuación se relaciona:

a) Es posible separar, afirma, tres posibles esferas de actuación de los poderes públicos en relación con la materia genérica del juego: a) la regulación de toda clase de juegos, dentro de la que ha de comprenderse cuáles son los juegos permitidos, cuáles las normas por las que han de regirse y el otorgamiento de autorizaciones para organizar y explotar cada clase de juego; b) el establecimiento de tributos que tienen al juego como objeto imponible; y, finalmente, c) la organización y explotación por parte de algún ente público de algún juego, con fines fundamentalmente recaudatorios, para aportar ingresos a las arcas públicas. Únicamente las dos primeras actividades pueden integrarse en una materia competencial, referidas, respectivamente, a la materia de juego y a la de Hacienda Pública o potestad de establecer tributos. Sin embargo, la tercera de las actividades citadas, que no es exclusiva de las Administraciones Públicas, no puede decirse en términos estrictos que suponga una materia competencial, sino más bien una facultad que tiene o puede tener un ente público para la obtención de ingresos. Ahora bien, al igual que tiene declarado este Tribunal que la facultad de gastar no constituye un título competencial autónomo [STC 179/1985], fundamento jurídico 1.º, la facultad de recaudar tampoco lo es, por lo que las actividades relativas a la obtención de ingresos deben encuadrarse en las materias competenciales que sean las propias, de manera que si la obtención de los ingresos se realiza a través de la tributación sobre el juego, aquélla se ha de someter a las normas tributarias dictadas por el ente competente, mientras que si la recaudación se produce a través de la explotación de un juego, igualmente habrán de cumplirse las normas correspondientes, sobre todo las relativas a la previa autorización del ente que tenga competencia en materia de juego.

A continuación, tras referirse a la evolución del juego en España, estima el Letrado del Gobierno Valenciano que los únicos juegos estatales que pueden considerarse autorizados, porque lo estaban con anterioridad a la aprobación de los Estatutos de Autonomía, son la Lotería Nacional y las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, pero no los que después de la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en materia de juegos y apuestas pretendan instalarse y surtir efecto en los territorios de las mismas. Cierto es que el Real Decreto-ley 16/1977 contempla la posibilidad de que el Estado pueda asumir la organización de otros juegos y desempeñarla directamente a través de entidades públicas o privadas, pero tal posibilidad no se discute, sino que lo que se mantiene es que pudiendo el Estado organizar y explotar con fines recaudatorios los juegos que estime conveniente, cuando éstos vayan a practicarse en el ámbito de una Comunidad Autónoma con competencia exclusiva en materia de juego, necesita la autorización de la misma, al igual que ocurre cuando esa explotación se pretende llevar a cabo por una entidad particular.

b) Seguidamente, el Abogado del Gobierno Valenciano analiza el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de juego. La Comunidad Valenciana, afirma, tiene competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas [art. 31.31 EACV]. Competencia que no contiene limitación alguna y, por consiguiente, comprende todo lo relativo a la determinación de los juegos que pueden practicarse en su territorio, la reglamentación o regulación de su ejercicio y, como competencia de ejecución, todos los actos administrativos de autorización referentes a la explotación del juego o a los utensilios con que hayan de practicarse. Esta competencia ha de ejercerse lógicamente en relación con los juegos que se practiquen en el territorio de la Comunidad Autónoma, noción en la que deben incluirse no sólo aquellos que por su ubicación se explotan en su totalidad en aquél (casinos, máquinas recreativas, bingos), sino también aquellos juegos que aunque organizados en otros lugares del territorio nacional hayan de producir sus efectos en el valenciano, por establecerse en el mismo una red de distribución o venta de boletos o papeletas a través de los cuales se practica el juego, como ocurre con la Lotería Primitiva en sus dos modalidades, que organizado en otro lugar es materialmente practicado en el territorio de la Comunidad Autónoma Valenciana, sin que en la implantación del juego haya tenido intervención alguna la Comunidad Autónoma ni desde el punto de vista de la necesaria autorización para practicarlo, ni desde un punto de vista fiscal o recaudatorio.

Además, en relación con el juego como materia tributaria le corresponde a la Comunidad Valenciana la gestión y recaudación de la tasa fiscal sobre el juego, en virtud de la cesión operada por el Estado, así como la posibilidad de establecer tributos, siempre que no recaigan sobre hechos impositivos gravados por el Estado, y recargos sobre los impuestos cedidos. Finalmente, le compete también la facultad de organizar y explotar juegos por cuenta propia, que si su ejercicio quedara limitado al territorio de la Comunidad Autónoma, ningún problema especial plantearía, y si tuviera una extensión o implantación fuera del mismo, deberá contar en ese caso con las autorizaciones de las autoridades competentes en cada Comunidad Autónoma y ajustarse a las normas de cada una de ellas.

Por el contrario, el Estado en materia de juego, ya que la Constitución no le reserva competencia alguna, sólo ostenta competencias respecto a aquellas Comunidades Autónomas, que no es el caso de la Comunidad Valenciana, cuyos Estatutos no les atribuyen competencias en dicha materia, de acuerdo con la cláusula residual del art. 149.3 de la Constitución. También en materia de fiscalidad del juego podrá el Estado (arts. 133.1 y 149.1.14 CE) crear o suprimir los impuestos que tenga por conveniente sobre el juego y conceder las exenciones que estime pertinentes. Finalmente, tampoco puede discutirse la posibilidad de organizar juegos, reconocida en el art. 1 del Real Decreto-ley 16/1977, pero cuando dichos juegos pretendan explotarse en los territorios de las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en la materia, como la Comunidad Valenciana, debe el Estado obtener las preceptivas autorizaciones de las precitadas Comunidades Autónomas.

c) Con arreglo a las argumentaciones expuestas, la Comunidad Valenciana es la competente para determinar qué juegos pueden practicarse en su ámbito territorial y en qué condiciones, por lo que le corresponde autorizar, cualquiera que sea la persona y la entidad, pública o privada que lo explote, todo juego que se practique o tenga lugar o cuyos boletos se distribuyan o vendan dentro de su órbita competencial, lo que para el juego mediante boletos ya establecía el Real Decreto de Transferencias 1038/1985, de 25 de mayo (apartado B] 4]). Sin embargo, en la resolución impugnada el Estado se auto-autoriza para practicar un juego -La Bonoloto- en todo el territorio nacional, olvidando por completo las competencias de las Comunidades Autónomas, entre ellas la Valenciana, en la materia.

No puede el Estado amparar la promulgación de dicha resolución en el título competencial que le reserva el art. 149.1.14 CE en materia de Hacienda General, en relación con el art. 29 de la Ley General Presupuestaria que establece que la Lotería Nacional es un derecho económico de la Hacienda Pública, puesto que, en primer lugar, una cosa es que los ingresos de la Lotería Nacional se consideren derechos económicos de la Hacienda Pública y otra muy distinta el contenido de la materia competencial Hacienda General, y, en segundo lugar, la Bonoloto, como derivación de la Lotería Primitiva, al igual que ésta, no puede integrarse en el concepto Lotería Nacional que acuñó la Ley General Presupuestaria y que definió la Instrucción General de Loterías de 1956. Por lo que se refiere al contenido de la materia Hacienda General, éste no puede referirse más que a la potestad de crear tributos, como así se ha entendido en la STC 179/1985, al señalar que esta competencia comprende obviamente la regulación de los impuestos estatales, pero no abarca todos aquellos medios de obtener ingresos de forma que siempre que una actividad produzca derechos económicos para la Hacienda quede fuera de los ámbitos competenciales respectivos (fundamento jurídico 3.º). De otra parte, la Lotería Primitiva, aunque reciba la denominación de Lotería, nada tiene que ver con la Lotería Nacional, pues son sorteos totalmente diferentes en cuanto a la forma de realizarse y, sobre todo, en cuanto a la estructura de los boletos, pues mientras en aquélla es el propio jugador el que marca a su elección los números o combinaciones que pretende utilizar, en la Lotería Nacional estos números ya vienen estampados en los billetes.

Finalmente, bajo el epígrafe «Autonomía Financiera», concluye sus alegaciones el Letrado del Gobierno Valenciano haciendo referencia a la disminución del rendimiento de la tasa sobre el juego, cedida a la Comunidad Autónoma, como consecuencia del aumento de la recaudación obtenida por el Estado a través de la Lotería Primitiva y de la Bonoloto, así como a la circunstancia de que se ha visto gravemente perjudicada la posibilidad de la Comunidad Autónoma de organizar o explotar algún juego, pues difícilmente podría competir con los del Estado dada la magnitud de sus premios.

7. Por providencia de 9 de mayo de 1988, la Sección Cuarta del Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el precedente conflicto; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados al Gobierno de la Nación, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal legalmente establecida, aportase cuantos documentos y alegaciones tuviese por conveniente; dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Nacional a efectos de lo previsto en el art. 61.2 de la LOTC; y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana» para general conocimiento.

8. Mediante escrito registrado con fecha 20 de mayo de 1988, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicitó la prórroga del plazo de alegaciones en el conflicto positivo de competencia núm. 682/1988. La Sección Cuarta del Pleno accedió a tal solicitud y el día 3 de junio de 1988 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal nuevo escrito del Abogado del Estado interesando la acumulación de los conflictos 682 y 754/1988.

La Sección Cuarta, por providencia de 20 de junio, dio traslado del escrito del Abogado del Estado a los representantes procesales del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y del Gobierno Valenciano para que alegasen lo que estimaren pertinente acerca de la acumulación de los conflictos 682 y 754/1988, así como la del 1156/1985, solicitada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña al promover el conflicto 682/1988. Evacuado el trámite conferido, el Pleno del Tribunal, por Auto de 12 de julio de 1988, acordó acumular los conflictos positivos de competencia 682 y 754/1988 al 1156/1985 y otorgar un nuevo plazo de veinte días al Abogado del Estado para presentar alegaciones en relación con los conflictos núms. 682 y 754/1988.

9. El 5 de julio de 1988 tuvo entrada en el Registro del Tribunal Constitucional un escrito de don Javier Varona Gómez-Acebo, registrado con el núm. 1227/1988, por el que se plantea, en nombre y representación del Gobierno de Canarias y frente al Gobierno de la nación, un conflicto positivo de competencia contra los sorteos de la Lotería Primitiva en la modalidad de sistema de abono a cuatro concursos celebrados los días 4 a 7 de abril de 1988. Se solicita de este Tribunal que declare que la titularidad de la competencia controvertida corresponde en su ámbito territorial a la Comunidad Autónoma de Canarias.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, a tenor del escrito de planteamiento, son los siguientes:

a) El art. 34 A) del Estatuto de Autonomía de Canarias [EACan] atribuye a la Comunidad Autónoma competencias legislativas y de ejecución en materia de «casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas». Es relevante destacar a este respecto que, en virtud del silencio que el art. 149.1 CE guarda sobre la materia de juegos y apuestas, la totalidad de los Estatutos de Autonomía, con la salvedad del de la Comunidad Autónoma de Madrid, tiene prevista la asunción de competencias en dicha materia en términos idénticos a los contenidos en el EACan. Esta generalización es sin duda significativa porque, de un lado, denota una evidente intención de que el juego y las apuestas formen parte del acervo competencial de las Comunidades Autónomas y, de otro, no puede desconocerse el significado de la singularidad que constituyen las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas en cuanto excluidas de la competencia autonómica.

Consecuentemente con la atribución competencial, la Comunidad Autónoma de Canarias ha desarrollado la normación en materia de juego a través de la Ley 6/1985, de 30 de diciembre, de Juegos y Apuestas, cuyos preceptos generales denotan la vocación exclusiva y excluyente que su regulación comporta. Así, el art. 2 define las actividades de juego y apuestas que se incluyen en el ámbito de aplicación de la Ley; el art. 3 expresamente excluye las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, así como los juegos que no sean objeto de explotación lucrativa por los jugadores; y, en fin, el art. 5 prohíbe la práctica de todos los juegos que no estén permitidos por la Ley o la de aquellos que aun estando permitidos se realicen sin la correspondiente autorización. Con el panorama estatutario y legislativo descrito es difícil sostener que el Estado organice, regule y, en definitiva, disponga la realización de juegos y apuestas con incidencia en la Comunidad Autónoma de Canarias, prescindiendo del ente territorial constitucionalmente llamado a ello. Máxime, cuando la promulgación de la normativa autonómica sobre el juego ha sido pacíficamente aceptada por el Estado y, en virtud del Real

Decreto 1116/1985, de 5 de junio, de traspaso de funciones y servicios en la materia, la Comunidad Autónoma ha asumido «la autorización administrativa para el juego mediante boletos en su ámbito territorial».

b) A continuación, el Letrado del Gobierno de Canarias se refiere a los argumentos esgrimidos por el Gobierno de la Nación para rechazar el requerimiento previo de incompetencia. En este sentido, considera que el Estado no puede apelar al título competencial que le reserva el art. 149.1.14 CE en materia de Hacienda General para justificar la organización del juego/apuesta impugnado, puesto que decir que el mismo es un medio de obtener recursos económicos podría ser predicable de cualquier otra actividad en la que se exencionasen recursos, que en cuanto se obtienen por el Estado se integran en la Hacienda Pública, con lo que el Estado podría sentirse competencialmente legitimado para imponer tales exacciones en materias que el art. 148.1 CE y los diversos Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas. Cobra aquí plena vigencia la doctrina constitucional de la prevalencia del título competencial más específico sobre el de más amplio alcance [STC 71/1982], por lo que, aun cuando se admitiera que la Bonoloto reúne aspectos de índole fiscal o tributaria, el título expreso y específico del art. 34 A) EACan debe atraer la competencia a favor de la Comunidad Autónoma.

Además, resulta inconsistente la vinculación que se pretende hacer entre el art. 149.1.14 CE y el art. 29 de la Ley General Presupuestaria al configurar este último la Lotería Nacional como un instrumento de naturaleza fiscal, por cuanto sus rendimientos se integran en el ámbito de los derechos económicos de la Hacienda Pública del Estado. En primer lugar, porque la expresión competencial del art. 149.1.14 CE sería dudoso vincularla con la totalidad de los recursos económicos que puedan integrar la Hacienda General, debiendo entenderse referida a la competencia reservada al Estado para regular o configurar el régimen jurídico de la Hacienda Pública General, pero no como una reserva hacia todos aquellos derechos económicos que son susceptibles de integrarla. En segundo lugar, porque el sistema de Lotería denominada Bonoloto no participa de las notas que caracterizan a la Lotería Nacional según la Instrucción General de Loterías y la Ley de Reforma del Sistema Tributario como monopolio fiscal del Estado, pues la denominada Bonoloto tiene un marcado carácter de juego/apuesta que inexcusablemente debe incluirse en la competencia de «casinos, juegos y apuestas» a que se refiere el art. 34 A) del EACan. Lo que diferencia a la Lotería Nacional o Moderna de la Lotería Primitiva o de Números en sus modalidades es el hecho de que ésta se configura como una apuesta mutua entre los participantes, de forma que sus premios dependen del montante total de lo jugado, mientras que en la Lotería Nacional los participantes no juegan entre sí ni la cuantía del premio depende de la efectiva venta de números. Es esta caracterización la que vincula la Lotería Primitiva o de Números en sus distintas modalidades con el título competencial que atribuye a la Comunidad Autónoma la materia de juegos y apuestas, con la única excepción de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas.

Por otro lado, debe rechazarse también el argumento de que el carácter nacional del juego/apuesta objeto del conflicto no impide que la Comunidad Autónoma desarrolle en su territorio los juegos o apuestas que considere oportunos. El citado razonamiento supone desconocer, en opinión de la representación procesal del Gobierno Canario, que el criterio territorial cuando aparece como determinante para efectuar el deslinde competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas figura expresamente recogido en el texto constitucional (así, en los núms. 21, 22, 24, etc., del art. 149.1 CE) y que en dichos supuestos la titularidad estatal de la competencia viene determinada no tanto por el elemento territorial, sino por el elemento finalista o teleológico, esto es, el interés general supracomunitario. Y la mejor prueba de la ausencia del precitado interés en el juego y las apuestas es la falta de mención expresa a dicha materia entre las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1 CE.

Finalmente, señala que el desapoderamiento competencial del Estado en materia de juego y apuestas no impide que se organicen y celebren sorteos, loterías, juegos y apuestas de ámbito nacional, sino que para su regulación, organización y destino final de los fondos obtenidos a través de los mismos debe recabarse la intervención cooperadora de los entes territoriales titulares de la competencia específica en la materia.

10. Por providencia de 12 de julio de 1988, la Sección Segunda del Pleno de este Tribunal acordó admitir el precedente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados

al Gobierno, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal legalmente establecida, aporte cuantos documentos y alegaciones tuviese por conveniente; dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Nacional a los efectos de lo previsto en el art. 61.2 de la LOTC; y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Canarias».

11. El 7 de septiembre de 1988 se registró en este Tribunal un escrito del Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interesando la acumulación del conflicto 1227/1988 a los conflictos 1156/1985, 682 y 754/1988, ya acumulados por Auto de 12 de julio. En proveído de 19 de septiembre, la Sección Segunda dio traslado del escrito a las otras partes y, evacuado el trámite conferido, recayó Auto del Pleno de 25 de octubre de 1988, por el que se acordó la acumulación del conflicto núm. 1227/1988 a los ya acumulados registrados con los núms. 1156/1985, 682 y 754/1988. Asimismo, se concedió un nuevo plazo de veinte días al Abogado del Estado para que presentase las alegaciones que estimase por conveniente.

12. En escrito registrado el 21 de noviembre de 1988, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, formuló alegaciones en los conflictos acumulados núms. 682, 754 y 1227/1988, promovidos, respectivamente, por la Generalidad de Cataluña, el Gobierno Valenciano y el Gobierno de Canarias, solicitando que se declare la titularidad estatal de la competencia controvertida, en virtud de las siguientes argumentaciones:

a) No resulta admisible derivar la pretendida incompetencia estatal en materia de juegos y apuestas del carácter «exclusivo» con que los Estatutos de Cataluña, Valencia y Canarias califican la competencia autonómica sobre dicha materia, puesto que, como ha recordado este Tribunal en reiteradas ocasiones, los Estatutos de Autonomía deben ser interpretados siempre de conformidad con la Constitución, ya que de otro modo se estaría desconociendo el principio de su supremacía sobre el resto del Ordenamiento del que forman parte [STC 18/1982, fundamento jurídico 1.º], habiendo precisado, además, la jurisprudencia constitucional el sentido marcadamente equívoco con que el adjetivo «exclusivo» se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en los Estatutos de Autonomía (SSTC 37/1981, 64/1982, etcétera).

En el caso del juego es evidente, como en otras ocasiones se ha expuesto, que existe un conjunto de factores y circunstancias que permiten afirmar efectivas competencias estatales, tanto en lo que se refiere al juego en sí mismo considerado, es decir, a la actividad y su desarrollo, como a los instrumentos y materiales que en él se emplean. Afirmación esta particularmente fundada desde las perspectivas económica-financiera, fiscal y de seguridad pública. Así, en la actualidad, el juego es una actividad sometida a un régimen de absoluta intervención administrativa, canalizada a través de la técnica autorizatoria y encomendada a las autoridades administrativas competentes en materia de orden, seguridad pública y policía, por lo que a la vista de esta incuestionable vinculación con la seguridad pública, que se manifiesta ya en el Real Decreto-ley 16/1977 y, posteriormente, en el Real Decreto 447/1977, no resulta difícil ni problemática la justificación de una competencia estatal en el sector al amparo del art. 149.1.29 CE. Otro tanto cabe decir en relación con los aspectos fiscales y financieros presentes en el juego, dada la importante tributación sobre las actividades de juego y la incuestionable dimensión macroeconómica que ha alcanzado nuestro país, que lleva a la consideración del mercado del juego como una realidad económica que mueve más de dos billones de pesetas anuales y al que por su propia naturaleza, dimensión y alcance el Estado no puede ser ajeno, correspondiéndole facultades organizativas, coordinadoras y de dirección basadas en el art. 149.1.13 CE, al margen de la posible incidencia de otros títulos competenciales más específicos como el relativo al comercio exterior, pesas y medidas.

b) Tras lo expuesto, puede afirmarse, señala el Abogado del Estado, que las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas no lo son más que supuestamente, ya que no alcanzan, como hemos visto, a la totalidad de las acciones públicas o de las regulaciones que pueden afectar al juego. Las competencias autonómicas supuestamente exclusivas son referibles a los únicos juegos a los que los Estatutos de Autonomía pueden aludir, esto es, a los que se organicen y celebren en Cataluña, Valencia o Canarias y tengan un ámbito territorial igual o inferior al de cada una de esas Comunidades Autónomas. Sin embargo, respecto a los juegos que pueda organizar el Estado en el ámbito territorial que le es propio, no cabe que las Comunidades Autónomas tengan competencia alguna que les permita intervenir en su regulación, organización y desarrollo, pues ello significaría fraccionar el mercado nacional del

juego en tantas partes como Comunidades Autónomas tengan competencia en la materia, haciendo inviable en la práctica que el Estado pueda organizar juego alguno de ámbito nacional.

Prueba de que la competencia de las Comunidades Autónomas promotoras de los presentes conflictos no abarca, no sólo los diferentes aspectos del juego, sino tampoco a todos los juegos que total o parcialmente se organizan o desarrollan en su ámbito territorial, puede encontrarse en la STC 52/1988, de 24 de marzo, en la que expresamente se declara que «la competencia sobre el juego no permite a la Generalidad incluir o excluir del Catálogo de Juegos autorizados (es decir, de juegos a los que se extiende su competencia) aquellos que se determinen no en función de sus características propias, sino únicamente por referencia a sus organizadores». De la declaración transcrita cabe deducir dos consecuencias: de un lado, que en su ámbito territorial las competencias autonómicas no alcanzan a todos los juegos, ya que si así no fuera, también alcanzarían a los de la ONCE, que fueron excluidos por la citada sentencia del Catálogo de Juegos de Cataluña; y, de otro lado, que las competencias sobre el juego corresponden a las Comunidades Autónomas en función de lo que el Tribunal llamó «sus características propias», expresión que hay que entender referida al ámbito de organización y realización de cada uno de ellos, esto es, a los juegos organizados y celebrados en el territorio de la Comunidad Autónoma. Hay que concluir, por tanto, que son perfectamente compatibles las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas para la organización de juegos, rifas y apuestas con un alcance nacional, comunitario o infracomunitario, correspondiendo los primeros al Estado y los segundos a las Comunidades Autónomas, sin que pueda admitirse la existencia de afectación competencial alguna por la circunstancia de que los juegos o apuestas organizados por el Estado incidan en los rendimientos de los juegos y apuestas que puedan organizar o autorizar las Comunidades Autónomas.

Finalmente, aunque no es necesario fundar positivamente o referir expresamente la competencia estatal para organizar juegos nacionales a enunciado constitucional alguno, puesto que, como se señala en la STC 26/1987 «en materia de competencial estatal ... no hay más límites ... que los de la Constitución y en su desarrollo los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas», no resulta dudoso que la materia a la que debe reconducirse la organización del sorteo de la Bonoloto es la referida en el art. 149.1.14 CE como «Hacienda General», puesto que los rendimientos del juego forman parte de los ingresos del Estado y por tanto de su Hacienda. Dado que cuando el Estado organiza un juego de Lotería lo hace con la finalidad de obtener unos ingresos que, como tales, son derechos económicos de la Hacienda Pública (arts. 22 d] y 29 de la Ley General Presupuestaria), la resolución impugnada, que regula la forma de obtención de unos ingresos, ha sido dictada por el Estado en el ejercicio de la competencia que le corresponde para regular su Hacienda (art. 149.1.14 CE).

13. Por providencia de 24 de mayo de 1994 se acordó señalar el día 26 del mismo mes para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Los presentes conflictos positivos de competencia acumulados se han planteado en relación con disposiciones y actos que tienen por objeto la organización y puesta en explotación por el Estado, a través del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas, de la Lotería Primitiva o de Números y de la modalidad de la misma denominada «Bonoloto». Se discute en ellos por las Comunidades Autónomas que los han promovido -Comunidades Autónomas de Cataluña, Valenciana y de Canarias- la competencia del Estado para autorizar la explotación de una lotería de ámbito nacional como la referida.

2. Sostienen las Comunidades Autónomas recurrentes, con argumentos que en lo sustancial coinciden, que las disposiciones y actos impugnados invaden la competencia exclusiva asumida por ellas en materia de «casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas» [art. 9.32 EAC; art. 31.31 EACV y Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de Transferencias Complementarias; arts. 34 A) 9, 35 EACan y Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto] de transferencias complementarias-. Se fundan las actoras en que, con la ya indicada excepción y la de la Lotería Nacional o Moderna en la modalidad regulada por la Instrucción General de Loterías de 1956 se ha producido el desapoderamiento del Estado

en materia de juego respecto a aquellas Comunidades Autónomas que, como las actantes, han asumido competencias exclusivas sobre la materia y a las que corresponde, por tanto, la facultad, entre otras, de autorizar la organización y explotación de los juegos que pretendan practicarse en sus respectivos ámbitos territoriales, cualquiera que sea la entidad, pública o privada, que los quiera explotar u organizar. Entienden por ello que carece el Estado de título competencial para establecer una lotería de ámbito nacional como la Lotería Primitiva o de Números, sin que pueda ampararse en la competencia que le reserva el art. 149.1.14 CE en materia de Hacienda General, dado que la Lotería Primitiva o de Números no goza de las peculiaridades que caracterizan a la Lotería Nacional o Moderna, cuyos diferentes aspectos técnicos ponen de manifiesto que se trata de dos realidades absolutamente distintas y que únicamente tienen en común el equívoco título de lotería, pues la denominada Lotería Primitiva o de Números se configura jurídicamente como una apuesta mutua y, por tanto, propia de la competencia de las Comunidades Autónomas litigantes, ya que ni tiene declarada la finalidad de beneficencia ni recae sobre acontecimientos deportivos.

Por su parte, el Abogado del Estado considera que el reconocimiento y la asunción por algunas Comunidades Autónomas de competencias en relación con el juego no implica que el Estado haya perdido su titularidad respecto de las modalidades de lotería de ámbito nacional por su condición de monopolio del Estado y la configuración de sus rendimientos como recursos de su Presupuesto y, por consiguiente, integrados en la Hacienda General (art. 149.1.14 CE); sin que dicha Lotería menoscabe las competencias autonómicas, dado que éstas han de circunscribirse al territorio propio. Así pues, las disposiciones impugnadas deben reputarse dictadas por el Estado en el ejercicio de la competencia que le reserva el art. 149.1.14 CE.

3. Procede ante todo afirmar que no cabe erigir en elemento determinante, a efectos de competencia, las diferencias de técnicas que entre la Lotería Nacional o moderna y la Lotería Primitiva o de números puedan existir puesto que ambas han sido desarrolladas en el tiempo dentro de la institución que, desde su introducción en España, ha venido explotándose por la Hacienda bajo la misma denominación de Lotería, la cual ha amparado simultánea y sucesivamente a las dos modalidades de juego que, a su vez con distintas variantes, se vienen organizando. La lotería Primitiva o de Números, como su propia denominación indica, apareció y sigue estando jurídicamente configurada en nuestro ordenamiento como una modalidad del juego de la lotería, tal y como ponen de manifiesto una visión histórica de la renta de la Lotería Nacional en España y un examen de la legislación positiva en materia de juego.

La Lotería Primitiva, también denominada de números, no es sino una versión actualizada adaptándola a los medios técnicos de que hoy se dispone, de la que, precisamente con ese nombre, se introdujo en España por el RD de 30 de septiembre de 1763 como una explotación del Estado productora de renta para la «Tesorería General». Ella es la que dio su nombre al juego que, desde entonces, vino a constituir una explotación o regalía de la Corona y más tarde un monopolio sobre todos los juegos, rifas, o apuestas, explotado directamente respecto de la Lotería y mediante su autorización los demás. Así, la Instrucción de 31 de julio de 1776 para el manejo del Ramo de la Real Lotería, la califica como «esta Renta», la cual había de regirse por las mismas reglas y formalidades de cuenta y razón ya habituales en «las demás Ramas de la Real Hacienda». Sigue en esta forma explotándose esa modalidad de Lotería, junto a la que la Instrucción de 15 de diciembre de 1811 crea con el nombre de Lotería Moderna como «un medio de aumentar los ingresos del Erario Público sin quebranto de los contribuyentes» con unas características muy similares a la actual y que, desde el primer momento se trata de distinguir de la Primitiva, pero siempre como una modalidad de Lotería en el seno del mismo organismo administrativo y con igual fin financiero. Trátase, evidentemente, de dos modalidades de la Lotería, cada una con sus características técnicas y organización, que coexisten hasta que la RO de 10 de febrero de 1862 suspende la Primitiva, definitivamente suprimida luego por la Ley de Presupuestos de 4 de mayo de 1862; ambas se administraron conjuntamente desde 1814 hasta que finalmente, es sólo la Lotería Moderna el juego explotado, si bien a través del tiempo se van incrementando el número de sorteos e incluso los medios técnicos mediante los que se realizan. No resulta intrascendente el hecho de que las sucesivas Instrucciones se van a denominar «de Loterías», lo que indica la pluralidad de juegos sometidos en algún momento a su regulación.

Por otra parte, un examen de la legislación autonómica en materia de juego permite advertir, como denominador común de la misma, que la lotería constituye un juego de azar que admite

diversas modalidades, una de las cuales, la definida como sorteos sometidos a dos variables (números de jugadores y los números que cada jugador determina en su boleto), no es sino la modalidad de juego que en las disposiciones en conflicto se designa como Lotería Primitiva o de Números. Así, pues, pese a las diferencias técnicas existentes y los aspectos comunes que pueda presentar con las apuestas, hay que concluir que en nuestro ordenamiento jurídico la Lotería Primitiva o de Números constituye una modalidad del juego de la lotería, como así se define en las disposiciones y actos que se impugnan e igual consideración merece también dicha modalidad de juego cuando es organizado, bajo otras denominaciones y con distintas variantes, por las Comunidades Autónomas con competencia en la materia.

Puede agregarse que las diferencias de régimen competencial fundadas en las características singulares del juego (apuesta o juego en sentido estricto) no son capaces de determinar un criterio interpretativo claramente aceptable puesto que habrían de comportar paralelamente el análisis del contenido en el mismo aspecto de los preceptos atributivos de competencias a las CC AA demandantes, por cuanto tampoco en los preceptos estatutarios se les atribuye una competencia exclusiva general respecto de la materia de juego, y expresada aquélla en los términos de casinos, juegos y apuestas, su contraste con dicho término general podría llevar también a un concepto restrictivo que la limitase al ejercicio de esos tipos de juego de azar localizado en establecimientos determinados.

4. El sistema constitucional de distribución de competencias en materia de juego entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha sido objeto de examen en la sentencia dictada, en el conflicto positivo de competencias núm. 957/1985 [STC 163/1994], a cuya fundamentación por tanto procede ahora referirse. Allí, en fundamentos que ahora resumimos, se dice lo que sigue:

A pesar de la falta de mención expresa en los arts. 148.1 y 149.1 CE al juego, sin embargo, esta materia, en el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ha sido atribuida a éstas bajo el genérico y uniforme título competencial de «casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas» en la mayoría de los Estatutos de Autonomía, si bien con diferente cualidad y alcance. Por ello, de acuerdo con el art. 149.3 CE, dado que el art. 149.1 CE no reserva al Estado competencia alguna bajo el enunciado de «casinos, juegos y apuestas», puede afirmarse la competencia exclusiva que las Comunidades Autónomas litigantes han asumido en la materia, con la salvedad expresamente establecida en sus respectivos Estatutos de Autonomía; y que esta competencia comprende, con la excepción ya apuntada, la de organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la Comunidad Autónoma.

No obstante, ni el silencio del art. 149.1 CE respecto al juego, ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas califiquen de exclusiva la competencia autonómica pueden interpretarse sin más como determinantes de un total desapoderamiento del Estado en la materia. En cuanto al contenido discutido en los presentes conflictos, en los que el debate gira en torno a si el Estado dispone de competencia para organizar y explotar una lotería de ámbito nacional, no puede desconocerse que teniendo incluso un tratamiento fiscal algunos juegos implantados en todo el territorio nacional, sobre el juego también recae la competencia que al Estado reserva el art. 149.1.14 CE en materia de Hacienda General. Y en virtud de este título compete al Estado la gestión y explotación de la Lotería Nacional por su naturaleza de recurso ordinario de la Hacienda estatal y monopolio del Estado, en tanto en cuanto generador de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad a aquélla corresponde [art. 1 Decreto 23 de marzo de 1956, por el que se aprueba la Instrucción General de Loterías; arts. 29 de la Ley General Presupuestaria 11/1977, de 4 de enero, y del Real Decreto Legislativo 109/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de dicha Ley].

En razón del citado monopolio fiscal, correspondía a la Administración del Estado la gestión y explotación del juego de la lotería en todo el territorio nacional, lo que implicaba, en virtud del meritado régimen monopolístico sobre dicho juego de azar, la prohibición de loterías, sorteos, rifas, apuestas y otras modalidades similares de juego sin la autorización de la Administración del Estado, procediendo, pues, los rendimientos que el Tesoro obtenía del citado monopolio, de la gestión y explotación del juego de la lotería y también del gravamen sobre las autorizaciones administrativas para la organización por los particulares de aquellos juegos. La aprobación de los Estatutos de Autonomía atribuyendo a determinadas Comunidades Autónomas competencia

exclusiva en materia de juego y apuestas para organizar y autorizar su celebración en el respectivo territorio, no sustrae a la competencia estatal la de gestionar en todo el territorio nacional el monopolio de la Lotería Nacional, configurado como fuente o recurso económico de la Hacienda del Estado, pues la prescripción del art. 149.1.14 CE engloba necesariamente la competencia sobre lo que constituye una fuente de ingresos no tributarios asumida como explotación de un monopolio fiscal, sin perjuicio de la competencia de algunas Comunidades Autónomas en materia de juego.

El concepto de juego de la Lotería y su explotación como recurso de la Hacienda del Estado incluido en el art. 149.1.14 CE no puede quedar referido únicamente a la específica modalidad con la que aquél aparece configurado en la Instrucción General de Loterías de 23 de marzo de 1956. La lotería, como antes decimos, en las diversas modalidades en las que ha sido organizado por la Administración históricamente ha constituido desde su instauración una renta de la Hacienda Pública llegando a coexistir distintas modalidades de loterías, como la legislación positiva demuestra; pero además, la aceptación de aquel razonamiento reduccionista supondría confundir lo que jurídica e institucionalmente se configura como una fuente de ingresos no tributarios directamente explotada por la Hacienda estatal, con una mera modalidad de dicho juego, excluyéndose así la competencia del Estado, ex art. 149.1.14 CE, para gestionar y explotar lo que es un recurso o fuente de su Hacienda.

Por último, no siendo el mismo el nivel de competencias que sobre el juego tienen atribuido las distintas Comunidades Autónomas, tampoco es uniforme el que corresponde al Estado en la materia. Por ello, a las Comunidades que, como las que han promovido los conflictos de competencia objeto de este proceso constitucional, han asumido competencias exclusivas en materia de casinos, juegos y apuestas, les corresponden en su ámbito territorial las competencias no reservadas al Estado por el enunciado del art. 149.1.14 CE y las no excluidas expresamente de la atribución autonómica por sus respectivos Estatutos de Autonomía.

5. A la luz de la doctrina antes expuesta hemos de determinar si las disposiciones y actos impugnados en relación a los cuales se suscitaron los conflictos positivos de competencia han invadido la competencia que en materia de juego tienen las Comunidades Autónomas que los han planteado. La primera de las disposiciones impugnadas, el Real Decreto 1360/1985, de 1 de agosto, frente al que se ha promovido el conflicto de competencia núm. 1156/1985, autoriza la explotación de una lotería de ámbito nacional en la modalidad de Lotería Primitiva o de Números, «que consistirá en jugar a acertar, dentro de una tabla de números correlativos, un determinado número de ellos para optar, previo el oportuno sorteo público, a los premios que corresponda» (art. 1). En su Exposición de Motivos se cita como antecedente inmediato la denominada también Lotería Primitiva o de Números que fue establecida en 1763 y suprimida en 1862 y que, según se dice allí mismo, resulta aconsejable proceder de nuevo a su explotación, «adaptando tanto su denominación, como sus características, modalidad en la forma de determinación de los premios y desarrollo de los sorteos a los medios técnicos de que actualmente se disponen».

La Resolución de la Dirección General del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado de 20 de enero de 1988, que amplía la resolución antes citada y que es objeto de los conflictos de competencia núms. 682 y 754/1988, implantó nuevos sorteos de la Lotería Primitiva o de Números por el sistema de abono a cuatro concursos, los cuales se celebran semanalmente y de forma consecutiva, sin perjuicio del sorteo de los jueves, y que giran bajo la denominación comercial de «Bonoloto». Los días 4, 5, 6 y 7 del mes de abril de 1988, al amparo de la citada resolución, se celebraron los primeros sorteos de la Lotería Primitiva o de Números por el sistema de abono a cuatro concursos, en relación con los cuales se promovió el conflicto de competencia núm. 1227/1988.

Las disposiciones y actos impugnados tienen por objeto, pues, la organización (o más bien reinstauración) y puesta en explotación por el Estado, a través del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas, de una lotería de ámbito nacional en la modalidad conocida por Lotería Primitiva o de Números, que presenta en su sistema de sorteos o concursos una doble variante (sobre la misma modalidad) y cuyos rendimientos, detraídos de la recaudación obtenida los porcentajes destinados a premios y gastos de administración, al integrarse en el Tesoro Público forman parte de los ingresos del Estado y constituyen, por tanto, derechos económicos de su Hacienda. Conforme con la doctrina antes reseñada, las impugnaciones de las disposiciones y

actos controvertidos no pueden ser acogidas, pues éstos no invaden ni menoscaban las competencias que en materia de juego han asumido las Comunidades Autónomas impugnantes por estar reservada a la competencia del Estado, ex art. 149.1.14 CE, en razón de su naturaleza de fuente o recurso de la Hacienda estatal, el monopolio de la Lotería Nacional; correspondiéndole, pues, la facultad de organizar loterías de ámbito nacional en sus distintas modalidades.

FALLO

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

Ha decidido:

Declarar que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer.-Luis López Guerra.-Fernando García-Mon y González Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Eugenio Díaz Eimil.-Alvaro Rodríguez Bereijo.-José Gabaldón López.-Rafael de Mendizábal Allende.-Julio Diego González Campos.-Pedro Cruz Villalón.-Carles Viver Pi-Sunyer.-Firmado y rubricado.

VOTO PARTICULAR

que formula el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer a la sentencia dictada en los conflictos de competencia acumulados núms. 1156/1985, 682/1988, 754/1988 y 1227/1988, al que se adhieren los Magistrados don Luis López Guerra y don Carlos de la Vega Benayas

1. Discrepo del fallo de la presente sentencia y de la argumentación que lo fundamenta. Estimo que debería haberse declarado que los preceptos objeto de los conflictos de competencia enjuiciados vulneran las competencias que en materia de juegos y apuestas tienen atribuidas las Comunidades Autónomas recurrentes y que, en consecuencia, no son de aplicación directa en su ámbito territorial. A esta conclusión creo que debería haberse llegado por las razones que se exponen en el Voto Particular que formulé a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 957/1985 (STC 164/1994), al que aquí me remito.

Madrid, a treinta de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.-Carles Viver Pi-Sunyer.-Luis López Guerra.-Carlos de la Vega Benayas.-Firmado y rubricado.