



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (26/05/1994)

Ficha resumen

Jurisdicción:	CONSTITUCIONAL
Fecha:	26/05/1994
Marginal:	52067
Nº Sentencia:	163/1994
Nº Recurso:	957/1985
Ponente:	JOSE GABALDON LOPEZ
A favor de:	ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO
Tribunal:	TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Sección:	
Sala:	Pleno

Resumen

1. Con arreglo a la cláusula del art. 149.3 C.E., según la cual «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos...», y dado que en el art. 149.1 C.E. no se reserva al Estado competencia alguna bajo el enunciado de «casinos, juegos y apuestas», cabe afirmar que corresponde a la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con el art. 9.32 E.A.C., la competencia exclusiva sobre los casinos, juegos y apuestas, excepto las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas (STC 52/1988), y que esta competencia comprende la de organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la Comunidad Autónoma [F.J.3].

2. Como reiteradamente tiene declarado este Tribunal, la calificación jurídica y el alcance de las competencias de las Comunidades Autónomas no puede hacerse derivar únicamente de una lectura aislada de la denominación que reciben en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual la Constitución «conserva intacta su fuerza normativa dominante como «lex superior» de todo el ordenamiento, fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida «ratione materiae», no pueden oponerse a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia» (STC 20/1988) [F.J.3].

3. Procede afirmar la competencia del Estado sobre las Loterías y no sólo sobre la modalidad denominada Lotería Nacional por la Instrucción de 1956. La Lotería es un juego conceptualizado como tal desde su origen sin distinguir las variedades con las

que el elemento aleatorio se articulaba en su organización. Desde el siglo XVIII en que se introdujo fue configurándose como una institución definida globalmente por aquel singular nombre y su carácter de juego de suerte, reservada su explotación a la Hacienda con el único fin de producir ingresos no tributarios, regalía de la Corona primero y monopolio fiscal más tarde (el Real Decreto de 30 de septiembre de 1763 establece que sus ganancias se pondrán en la Tesorería General); caracteres que la han definido desde un principio sin consideración a la específica organización del juego mismo, sus modalidades o su administración, desarrolladas y modificadas en su ámbito interno por las autoridades propias [F.J.5].

4. Como monopolio fiscal, cuyo establecimiento constituye una manifestación del poder financiero del Estado reservando el ejercicio exclusivo de un juego de suerte para producir unos ingresos públicos, corresponde a la Administración del Estado la gestión y explotación del juego de la Lotería en todo el territorio nacional [F.J.5].

5. Si la aprobación de los Estatutos de Autonomía atribuyendo a determinadas Comunidades Autónomas competencia exclusiva en materia de juegos y apuestas ha supuesto una alteración del ámbito funcional de la Lotería Nacional al confiarse a aquéllas la potestad de organización y gestión de los juegos (incluso Lotería) en su propio territorio, ello no puede llevar al extremo de desapoderar al Estado de una competencia que atribuye a la Hacienda General el art. 149.1.14 C.E. Sin perjuicio, pues, de la competencia de cada Comunidad, cuando esté por ella asumida, corresponde al Estado la gestión del monopolio de la Lotería [F.J.7].

Voces

- LOTERIAS Y RIFAS

Legislacion

- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 [149]

Texto completo

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 el conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 957/85, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Ramón Gorbs i Turbany, en relación con el art. 2 del Real Decreto 904/1985, de 11 de junio, por el que se constituye el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y Ponente el Magistrado don José Gabaldón López, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 2 de noviembre de 1985 tuvo entrada en este Tribunal un escrito del Abogado de la Generalidad de Cataluña interponiendo, en su representación y defensa, y una vez agotada sin satisfacción la vía del requerimiento previo, conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación por estimar que el art. 2 del Real Decreto 904/1985, de 11 de junio, por el que se constituye el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado vulnera las competencias que a la Comunidad Autónoma de Cataluña le atribuye el art. 9.32 de su Estatuto de Autonomía en materia de juegos y apuestas. En consecuencia, solicita del Tribunal Constitucional que declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y que anule el art. 2 del citado Real Decreto. Basa su pretensión en los siguientes fundamentos jurídicos:

a) Comienza el Abogado de la Generalidad refiriéndose al régimen de distribución de competencias en materia de juego y apuestas. El silencio que en relación a dicha materia guarda el art. 149.1 de la Constitución, al no contener ninguna reserva de competencias sobre juegos y apuestas a favor del Estado, permitió a las Comunidades Autónomas asumir competencias a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía de conformidad con el art. 149.3 C.E.

Asunción de competencias previstas en todos los Estatutos de Autonomía, excepto en el de la Comunidad Autónoma de Madrid, y, en concreto, contenida para Cataluña en el art. 9.32 de su Estatuto de Autonomía (E.A.C.). La lectura de los respectivos preceptos estatutarios, y en particular del citado art. 9.32 E.A.C., evidencia que el juego y las apuestas se han residenciado en la esfera de competencias de las Comunidades Autónomas con la salvedad de las Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas, que aquellos preceptos estatutarios atribuyen al Estado, lo que implica el correlativo desapoderamiento de éste con la excepción indicada y la de la Lotería Nacional, sin que, además, exista ningún título competencial ajeno al relativo a juegos y apuestas que habilite al Estado para actuar en la materia, razón por la cual el Consejo de Ministros basó su desistimiento al requerimiento de incompetencia en que los juegos y apuestas a los que se refiere el Real Decreto objeto del conflicto extienden su ámbito a todo el territorio nacional. Sin embargo, 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 la materia que nos ocupa, carece de título para ello, pues cuando opera el criterio de la territorialidad como delimitador de competencias, la titularidad estatal viene determinada no por el elemento territorial, sino por el elemento teleológico o finalista de la atribución competencial, esto es, el interés supracomunitario que determinadas materias comportan. Este interés es el determinante de la atribución de competencias y no la extensión o ámbito de una actividad la que configura aquel interés, ya que por la vía de añadir el calificativo nacional a actividades encomendadas o reservadas a las competencias de las Comunidades Autónomas se produciría un vaciamiento absoluto del marco competencial autonómico.

Sentado esto, añade el Abogado de la Generalidad, resulta que en materia de juegos y apuestas no existe un interés supracomunitario que justifique la competencia estatal, como lo prueba el dato de que el constituyente no incluyó dicha materia entre las reservadas al Estado, bien con carácter absoluto bien como límite espacial de las competencias autonómicas, y que el estatuyente al atribuir la competencia sobre juegos y apuestas a las Comunidades Autónomas únicamente exceptuó las denominadas Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, concepto que debe entenderse referido a las reguladas por el Real Decreto-ley de 12 de abril de 1946 y sobre cuyo ámbito estatal no puede haber duda alguna. De otra parte, el desapoderamiento competencial del Estado en materia de juegos y apuestas, con la salvedad de la denominada Lotería Nacional y las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, no está reñido con la posibilidad de que se celebren y organicen sorteos,

loterías, rifas, combinaciones aleatorias, juegos y apuestas cuyo ámbito se extienda a todo el territorio del Estado. Posibilidad compatible con la circunstancia de que las competencias autonómicas tengan limitada su eficacia al ámbito territorial definido por los Estatutos de Autonomía, y el cómo conjugar dicha posibilidad con el pleno respeto a la ordenación constitucional y estatutaria de competencias es tarea que debe resolverse por el cauce de la intervención o actuación cooperadora, cauce por el que no ha discurrido el precepto impugnado en el presente conflicto.

b) Se refiere a continuación el Abogado de la Generalidad al supuesto de que de adverso se pretenda fundamentar el precepto impugnado en la consideración de que las loterías, juegos y apuestas y el Organismo al que se encomienda su organización y gestión son medios de obtención de recursos económicos, vinculándolos, así, a la competencia que en materia de Hacienda General el art.

149.1.14 C.E. reserva al Estado. Pues bien, con cita de la STC 71/1982, considera que a pesar de los aspectos de índole fiscal o tributaria inherentes a las loterías, juegos y apuestas, la existencia de un título expreso y específico, como el contenido para la Generalidad de Cataluña en el art. 9.32 de su Estatuto, atrae para sí el ámbito material del que se trate, cediendo ante el mismo otros títulos de carácter más genérico e impreciso como pudiera ser el enunciado en el art. 149.1.14 C.E.

En esta estela, aunque no discute la competencia del Estado en relación a la denominada Lotería Nacional, alude a la misma para concluir que corresponde necesariamente al ámbito competencial de la Generalidad la llamada Lotería Primitiva o Lotería de Números. Señala al respecto que la Lotería Nacional aparece contemplada en la normativa vigente como un monopolio fiscal, caracterización que junto a las singularidades técnicas que concurren en la misma -carácter de efectos estancados de los billetes, castigo de infracciones con arreglo a la legislación en materia de contrabando, etc.- parece vincularla, a pesar de ser un juego, a la competencia en materia de Hacienda General atribuida al Estado por el art. 149.1.14 C.E. Sin embargo, la Lotería Primitiva o de Números únicamente tiene en común con la Lotería Nacional su denominación de Lotería, ya que las características técnicas que las separan, según resulta del Real Decreto 1.360/1985, de 1 de agosto, y de la normativa reguladora de la Lotería Nacional, así como el dato de que la Lotería Primitiva o de Números no aparece caracterizada como un monopolio fiscal, permite concluir que ésta está jurídicamente configurada como una apuesta, pese a su equívoca denominación, propia, por tanto, de la competencia exclusiva que para la Generalidad de Cataluña consagra el art. 9.32 E.A.C.

c) Finalmente, el Abogado de la Generalidad analiza la expresión «cualesquiera otros concursos de pronósticos que se realicen sobre resultados de eventos deportivos», contenida en el inciso final del citado art. 2 del Real Decreto 904/1985. Sostiene al respecto que la competencia del Estado en materia de Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas debe entenderse circunscrita a las que revestían tal carácter en el momento de promulgarse los Estatutos de Autonomía, por lo que todos aquellos concursos de pronósticos que se realicen sobre resultados deportivos, que no sea las llamadas «quinielas de fútbol», entran en el ámbito competencial exclusivo autonómico, lo que determina que el reproducido inciso final del precepto impugnado, al no detallar las exigencias que residen en una apuesta o concurso de pronósticos en la esfera estatal o autonómica, atribuyendo genéricamente dichas apuestas y concursos al Estado, constituye una invasión y un menoscabo de las competencias de la Generalidad de Cataluña.

2. Por providencia de 13 de noviembre de 1985 se acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia y dar traslado al Gobierno de la demanda y documentos presentados al objeto de que en el plazo de veinte días, y por medio de la representación procesal legalmente establecida, aportase cuantos documentos y alegaciones considerare convenientes, y, finalmente, dirigir comunicación al Presidente del Tribunal Supremo a los efectos del art. 61.2 de la LOTC, ordenándose la publicación de la formalización del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

3. Dentro del término conferido compareció la representación del Estado formulando las siguientes alegaciones:

a) Inicia su escrito el Abogado del Estado con una referencia a la delimitación objetiva del conflicto planteado. Destaca, así, que por la Comunidad Autónoma promoviente no se pretende cuestionar ni la competencia del Estado para seguir gestionando la denominada Lotería Nacional, ni las competencias en cuyo ejercicio se procedió a la creación del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, ni, finalmente, con la salvedad de su art. 2, el Real Decreto que regula la constitución del citado Organismo. Por tanto, únicamente a aquel precepto se le imputa una extralimitación competencial al vulnerar las competencias asumidas por la Generalidad de Cataluña en materia de juegos y apuestas. Precepto, sin embargo, que no hace sino asignar como funciones del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado la organización y gestión de las loterías, juegos y apuestas que sean competencia estatal y la titularidad de dicha competencia estatal no es discutida de contrario. De ahí que la auténtica pretensión esgrimida por la Generalidad de Cataluña se dirija a defender el desapoderamiento que a su entender se ha producido respecto al Estado en materia de juegos y apuestas en orden a las nuevas modalidades de rifas, loterías, combinaciones aleatorias, juegos y apuestas.

b) Aunque la representación procesal de la Generalidad de Cataluña no cuestiona la competencia del Estado respecto a la denominada Lotería Nacional, lo cierto es, sostiene el Abogado del Estado, que el precepto impugnado no hace sino residenciar la gestión de aquella Lotería en el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, por lo que a esta cuestión se refiere en defensa de la subsistencia de la Lotería Nacional como monopolio del Estado. Está configurada en nuestro ordenamiento jurídico como un recurso ordinario del presupuesto estatal de ingresos (art. 1 de la Instrucción General de Loterías aprobada por Decreto de 23 de marzo de 1956), que por su naturaleza debe reputarse como ingreso de Derecho privado y que se inscribe conceptualmente en el ámbito genérico de los juegos, rifas y apuestas como modalidad que es de contrato aleatorio. La indicada naturaleza de ingreso de Derecho privado no cuestiona ni la subsistencia en el ámbito territorial de Cataluña de la competencia del Estado para obtener el recurso ordinario del presupuesto en que consiste la Lotería Nacional, ni la coexistencia de esta modalidad de Lotería con la que la Comunidad Autónoma de Cataluña pudiera válidamente establecer en su ámbito territorial [arts. 4.1 a) L.O.F.C.A. y 44.11 E.A.C.]. Dicho esto, el carácter exclusivo que el art. 9.32 E.A.C., en relación con los arts. 25.2 y 44.11 E.A.C., asigna a las competencias asumidas por la Generalidad en materia de juegos y apuestas en orden a la obtención de ingresos financieros no puede interpretarse desvinculando dichos preceptos de aquellos otros en que la Constitución se refiere a la Hacienda General, dada la falta de alusión explícita al juego en los arts. 148 y 149 C.E., y por razón de su naturaleza de recurso ordinario de los Presupuestos Generales del Estado, el art. 149.1.14 C.E. es título preciso y suficiente para que el Estado pueda mantener en Cataluña la Lotería Nacional.

Ello no obsta, sin embargo, para que la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas (art. 9.32 E.A.C.)

pueda dictar las normas que tenga por conveniente autorizando nuevos juegos y apuestas y regulándolos sustancialmente. Ahora bien, la exclusividad competencial que el art. 9.32 E.A.C. define en modo alguno comporta una limitación del Estado para organizar juegos y apuestas sobre todo de ámbito nacional, en razón de la esencial naturaleza de las competencias económicas, calificadas por el Tribunal Constitucional en la STC 1/1982 de concurrentes, y de la exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado.

A mayor abundamiento, añade el Abogado del Estado, existe un límite, absoluto o relativo, al ejercicio de las competencias autonómicas. El límite de la autonomía y el límite de la validez de las actuaciones de las Comunidades Autónomas tiene una referencia territorial muy concreta en numerosos preceptos tanto de la C.E. como de los respectivos Estatutos de Autonomía. En este ámbito han de citarse el art. 137 de la Constitución y, en concreto, el art. 25.1 E.A.C., precepto que contiene una referencia estricta del territorio como límite absoluto a las competencias de la Generalidad. Así, la aplicación al conflicto planteado de los citados preceptos constitucional y estatutario y de la doctrina contenida en la STC 25/1981, en la que se califica a las Comunidades Autónomas como «Corporaciones Públicas de base territorial y de naturaleza política», y 1/1982, en la que se considera el elemento territorial como parámetro para determinar el ámbito material de validez de las normas autonómicas, lleva a la conclusión de que la competencia de la Generalidad en materia de casinos, juegos y apuestas se circunscribe al territorio que le es propio, en cuyo ámbito son susceptibles de poner en práctica sus potestades legislativas y de organización, gestión y administración. De esta forma la coexistencia de la Lotería estatal con las eventualmente creadas por las Comunidades Autónomas es perfectamente posible, toda vez que la competencia estatal concurrente con la autonómica queda referida a aquellos juegos y apuestas «cuyo ámbito se extienda a todo el territorio nacional» (art. 2, Real Decreto 904/1985).

c) Finalmente, se refiere el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones a la constitucionalidad del precepto impugnado. Precepto, afirma, que asigna las funciones de organización y gestión de las loterías y juegos de ámbito nacional («... cuyo ámbito se extienda a todo el territorio nacional...») y competencia estatal («... que sean competencia del Estado...»), al Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, creado por el art. 87.5 de la Ley 50/1984, por lo que es fácil advertir que no se asume título competencial alguno y que únicamente se residen las funciones de organización y gestión de competencias estatales en un Organismo, sin que pueda ser cuestionada la potestad organizatoria del Estado. Dado que las funciones organizativas que se atribuyen al Organismo Nacional de Lotería y Apuestas del Estado se refieren exclusivamente a la gestión de loterías, apuestas y juegos que sean competencia del Estado y cuyo ámbito se extienda a todo el territorio nacional, difícilmente puede advertirse en el precepto impugnado una alteración de ámbitos competenciales, pues la suya es una redacción de escrupulosa conformidad y respeto con la distribución competencial que se deriva de la Constitución y del Estatuto de Cataluña, resultando incuestionable, pues el Estado es competente en los términos ya expuestos en materia de loterías, juegos y apuestas, que se pueda crear un organismo que sirva de estructura administrativa encargado de su gestión. Por último, en relación con los «concursos de pronósticos que se realicen sobre resultados de eventos deportivos», considera que, frente a lo argumentado por la Generalidad de Cataluña, por Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas no han de entenderse únicamente las denominadas «quinielas de fútbol», conclusión a la que llega ateniéndose a los arts. 1 del Real Decreto-ley de 12 de abril de 1946, por el que se crea el Servicio de Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, y 11 de la Orden de 19 de octubre de 1946, por la que se aprueba el Reglamento provisional de su Patronato, ya que prevé el primero que las citadas apuestas «por el momento se extenderán únicamente al fútbol, sin perjuicio

de que más adelante se aplique a otros deportes», y el segundo advierte con claridad que cuando se quiere aludir a las llamadas «quinielas de fútbol» ha de escribirse Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas de fútbol.

Por lo que antecede, la representación del Gobierno de la Nación suplica se dicte Sentencia por la que se declare que el art. 2 del Real Decreto 904/1985, de 11 de junio, no contraviene la distribución de competencias que entre el Estado y la Generalidad de Cataluña establecen la C.E. y el E.A.C.

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

Fundamentos:

II. Fundamentos jurídicos 1. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña plantea el presente conflicto de competencia frente al Gobierno de la Nación por entender que el art. 2 del Real Decreto 904/1985, de 11 de junio, por el que se constituye el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado (O.N.L.A.E.) invade la competencia exclusiva que a la Comunidad Autónoma le atribuye el art. 9.32 de su Estatuto de Autonomía en materia de «casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas». Por el citado Real Decreto se procede a la constitución efectiva del O.N.L.A.E., creado por el art. 87.5 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, con objeto de asumir las funciones del Servicio Nacional de Loterías e integrar el Patronato de Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, cuya supresión se disponía en el art. 85.4 a) de la citada Ley. El precepto al que se atribuye haber invadido la competencia autonómica establece las funciones del O.N.L.A.E., el cual «tendrá a su cargo la organización y gestión de las loterías, apuestas y juegos que sean competencia del Estado, asumiendo la competencia que actualmente tiene concedida el Servicio Nacional de Loterías en materia de celebración y autorización de sorteos, loterías, rifas, combinaciones aleatorias, juegos y apuestas cuyo ámbito se extiende a todo el territorio nacional y las que actualmente le corresponden al Patronato de Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas en materia de organización y difusión en exclusiva de las quinielas sobre el fútbol y de cualesquiera otros concursos de pronósticos que se realicen sobre resultados de eventos deportivos».

2. El Abogado de la Generalidad no cuestiona la competencia del Estado sobre la Lotería Nacional, si bien limitada a la modalidad regulada en la Instrucción general de Loterías de 1956, por ser un ingreso ordinario de los Presupuestos Generales del Estado y estar reservada a éste la competencia en materia de Hacienda General (art. 149.1.14 C.E.), ni sobre las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, al estar expresamente excluida su atribución a la Comunidad Autónoma por el art. 9.32 E.A.C.; pero alega que en razón del silencio que sobre el juego mantiene el art. 149.1 C.E., esta materia, al amparo de la cláusula del art. 149.3 C.E., se ha residenciado, en virtud de las previsiones estatutarias y en concreto para Cataluña de lo dispuesto en el art. 9.32 E.A.C., en la esfera de competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual implica el correlativo desapoderamiento del Estado con las ya indicadas excepciones de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas y de la modalidad dicha de la Lotería Nacional, sin que le esté reservado título competencial que le habilite para actuar en la materia. Por ello, ya que el juego es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña, ex art. 9.32 E.A.C., el precepto impugnado invade la competencia autonómica al prever como funciones del O.N.L.A.E., de una parte, la asunción de las que tenía concedidas el extinguido Servicio Nacional de Loterías en materia de celebración y autorización de sorteos, loterías, rifas, combinaciones aleatorias, juegos y apuestas cuyo ámbito se extienda a todo el territorio nacional, pues en el territorio de la

Comunidad Autónoma de Cataluña ésta es la única competente en materia de juego; y, de otro lado, la organización y difusión de cualesquiera otros concursos de pronósticos que se realicen sobre resultados de eventos deportivos, pues la competencia del Estado en materia de Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas debe entenderse circunscrita a las quinielas de fútbol.

Por su parte, la representación procesal del Gobierno estima, en cuanto a la asunción por el O.N.L.A.E. de las funciones del Servicio Nacional de Loterías, que el art. 2 del Real Decreto citado no hace sino residenciar la gestión de la Lotería Nacional en el O.N.L.A.E.; y en defensa de la subsistencia de la misma como monopolio del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña invoca la competencia de aquél en materia de Hacienda General (art. 149.1.14 C.E.), dada la configuración de la Lotería Nacional en nuestro ordenamiento jurídico como recurso ordinario del presupuesto estatal de ingresos, sin que ello constituya obstáculo para la coexistencia de esta modalidad de lotería con la que la Comunidad Autónoma pudiera válidamente establecer en el ámbito territorial que le es propio. Entiende, asimismo, que la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña en materia de juego en modo alguno comporta una limitación al Estado para organizar juegos y apuestas sobre todo el ámbito nacional en razón de la exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado y del límite territorial de las competencias autonómicas, previsto para Cataluña en el art. 25.1 E.A.C. Por último, en relación con el inciso final del precepto impugnado que asigna al O.N.L.A.E. «la organización y difusión de cualesquiera concursos de pronósticos que se realicen sobre resultados de eventos deportivos», considera carente de fundamento el razonamiento de la Generalidad, ya que las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, reservadas a la competencia del Estado, no se circunscriben únicamente a las denominadas quinielas de fútbol, sino que conforme a su normativa reguladora pueden extenderse a cualquier otro deporte, por lo que resulta indiscutible la competencia estatal al respecto.

Se cuestiona, pues, la atribución al O.N.L.A.E. de competencias para autorizar, organizar o gestionar cualesquiera clase de sorteos, juegos, apuestas, rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias cuyo ámbito se extiende a todo el territorio nacional, incluso las modalidades de Lotería que no sean la regulada por la Instrucción de Loterías de 1956, así como las apuestas mutuas Deportivo-Benéficas que no sean las de fútbol.

3. Notorio es que en la fijación por la Constitución de las materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden asumir estatutariamente competencias (art.

148.1 C.E.), o sobre las que se reservan al Estado -indisponibles, por ello, para los Estatutos de Autonomía (art. 149.1 C.E.)-, no existe ninguna mención expresa en relación al juego en general, como tampoco se hace en dichos Estatutos; pero en éstos, con la única excepción de la Comunidad Autónoma de Madrid, aparece con el singular y uniforme título de «casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas», la atribución a las correspondientes Comunidades Autónomas de competencias de diferente cualidad y alcance, pues a algunas, entre ellas Cataluña, se les atribuye competencia exclusiva (arts. 10.35 E.A. del País Vasco; 9.32 E.A. de Cataluña; 27.27 E.A. de Galicia; 13.33 de Andalucía; 31.31 E.A. de la Comunidad Valenciana; 44.16 L.O.R.

A.F.N.A. y 10.10 E.A. de Baleares); a otras, la ejecución de la legislación del Estado [art. 36.2 d) E.A. de Aragón]; y, finalmente, respecto a otras se prevé una futura asunción de competencias cuando se activen los procedimientos que lo permitan [arts. 13.1 c) E.A. de Asturias; 25.1 c) E.A. de Cantabria; 11.1 e) E.A. de la Rioja;

13.1 b) E.A. de Murcia; 35.1 c) E.A. de Castilla-La Mancha; 34 A) E.A. de Canarias; 10.1 b) E.A. de Extremadura; 29.1.18 E.A. Castilla y León].

Por lo tanto, con arreglo a la cláusula del art. 149.3 C.E., según la cual «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos...», y dado que en el art. 149.1 C.E. no se reserva al Estado competencia alguna bajo el enunciado de «casinos, juegos y apuestas», cabe afirmar que corresponde a la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con el art. 9.32 E.A.C., la competencia exclusiva sobre los casinos, juegos y apuestas, excepto las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas (STC 52/1988, fundamento jurídico 4.), y que esta competencia comprende la de organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, ni el silencio del art. 149.1 C.E. respecto al juego ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas, entre ellas el de Cataluña, califiquen de exclusiva la competencia autonómica (excepto las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas) puede interpretarse como equivalente a un total desapoderamiento del Estado, pues ciertas materias y actividades que bajo otros enunciados el art. 149.1 C.E. reserva a aquél se encuentran estrechamente ligadas con el juego. Como reiteradamente tiene declarado este Tribunal, la calificación jurídica y el alcance de las competencias de las Comunidades Autónomas no puede hacerse derivar únicamente de una lectura aislada de la denominación que reciben en los textos estatutarios sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual la Constitución «conserva intacta su fuerza normativa dominante como lex superior de todo el ordenamiento, fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida *ratione materiae*, no pueden oponerse a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia» (STC 20/1988).

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

Mas lo ahora discutido es si el art. 2 del Real Decreto 904/1985 ha invadido al aplicar el art. 87.5 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, la competencia propia de Cataluña en materia de juego, porque al crear el O.N.L.A.E. le atribuye la organización y gestión de las loterías, apuestas y juegos que sean competencia del Estado así como la asunción de la competencia que en aquel momento tenía el suprimido Servicio Nacional de Loterías y el Patronato de Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas, en materia de celebración y autorización de sorteos, loterías, rifas, combinaciones aleatorias juegos cuyo ámbito se extiende a todo el territorio nacional, así como la organización y difusión de concursos de pronósticos sobre resultado de eventos deportivos.

Dado que al inciso inicial del precepto no se hace reproche puesto que no se prejuzga el mismo cuáles sean las loterías, apuestas y juegos competencia del Estado, y que tampoco se discute la de éste sobre la Lotería Nacional si bien sólo en la modalidad denominada Lotería Moderna por la Instrucción de Loterías de 1956, la cuestión ha de referirse, por una parte, a la competencia para la

organización y gestión de la Lotería en general; de otra, a la autorización, organización y gestión de otros sorteos, juegos, apuestas, rifas, combinaciones aleatorias «cuyo ámbito se extiende a todo el territorio nacional» y por último, a la organización por el citado organismo de concursos de pronósticos que se realicen sobre resultados de eventos deportivos.

5. Procede afirmar la competencia del Estado sobre las Loterías y no sólo sobre la modalidad denominada Lotería Nacional por la Instrucción de 1956. La Lotería es un juego conceptuado como tal desde su origen sin distinguir las variedades con las que el elemento aleatorio se articulaba en su organización. Desde el siglo XVIII en que se introdujo fue configurándose como una institución definida globalmente por aquel singular nombre y su carácter de juego de suerte reservada su explotación a la Hacienda con el único fin de producir ingresos no tributarios, regalía de la Corona primero y monopolio fiscal más tarde (el Real Decreto de 30 de septiembre de 1763 establece que sus ganancias se pondrán en la Tesorería General); caracteres que la han definido desde un principio sin consideración a la específica organización del juego mismo, sus modalidades o su administración, desarrolladas y modificadas en su ámbito interno por las autoridades propias.

La exclusividad del juego en manos de la Hacienda, determina la prohibición de la venta de billetes de loterías extranjeras, pasa luego a la supresión de las rifas, incluso las de establecimientos públicos a particulares, sometiendo más tarde a unas y otras a licencia de la propia Administración, de suerte que el monopolio fiscal, primero actividad propia sobre la Lotería, se extiende a los demás juegos de suerte que pueden concurrir con ella y asume la competencia para autorizarlos.

Y como tal monopolio fiscal, institución productora de ingresos para la Hacienda General, está calificada por la legislación vigente al promulgarse la Constitución y al dictarse la Ley 50/1984 y el Real Decreto 904/1985, de creación del O.N.L.A.E.; la Instrucción de Loterías de 23 de marzo de 1956 la califica como «un recurso ordinario del presupuesto de ingresos y un Monopolio del Estado» (art. 1) así como «un servicio explotado por la Administración» (art.

2). Y como tal recurso ordinario del presupuesto de ingresos y monopolio del Estado es competencia de éste en virtud del título de Hacienda General que no se circunscribe obviamente a los ingresos meramente tributarios sino también a estos otros ingresos por renta o derechos de monopolio ejercido exclusivamente para producirlos. Título que no puede quedar limitado a la específica denominación de Lotería Nacional como una de las modalidades de la Lotería, sino a todo lo que ésta significa como monopolio históricamente definido institucionalmente. Y sin que, para diferenciarlo, puedan utilizarse criterios relativos a que según su organización parezca más marcadamente juego o apuesta, puesto que, según la evolución histórica caben todos dentro de la institución configurada por su fin y organización y calificada con un nombre genérico.

Como monopolio fiscal, pues, cuyo establecimiento constituye una manifestación del poder financiero del Estado reservando el ejercicio exclusivo de un juego de suerte para producir unos ingresos públicos, corresponde a la Administración del Estado la gestión y explotación del juego de la Lotería en todo el territorio nacional.

6. No se trata, por tanto, de que al Estado se atribuya la competencia por razón de las modalidades de organización del juego de la Lotería, sino porque la atribuida a la Hacienda Pública comprende el monopolio fiscal como productor de ingresos públicos, al margen del carácter concreto del juego gestionado; lo determinante es, pues, si al juego organizado y gestionado por el Estado debe atribuirse el carácter

de Lotería, y no, por supuesto, a cualquier otra actividad industrial productora de ingresos para el Estado.

No se produce, por otra parte, un desplazamiento de los títulos de competencia específicos por el genérico (en este caso, el del art. 149.1.14); en primer término, porque no se trata de una competencia general en orden a la creación por parte del Estado de cualesquiera juegos y apuestas, sino de una especial atribución de la que le corresponde sobre un monopolio fiscal históricamente definido y conservado hasta hoy; pero además, porque la estatutariamente atribuida a las Comunidades Autónomas tampoco es una competencia sobre el juego en general, sino sobre «casinos, juegos y apuestas», que para permitir una aplicación amplia que incluya todas las modalidades de aquél exige una interpretación genérica pues si descendiese a los caracteres de cada juego o apuesta acaso hubiera de ser restringida según sus características singulares.

7. El régimen de monopolio, como antes decimos, se extendió hasta prohibir la celebración de cualquier rifa sin previa licencia (Real Decreto 20 abril 1875, Ley 31 diciembre 1881, Instrucción General de Loterías 23 de febrero 1892, etc.) consolidando así el monopolio de Hacienda sobre la Lotería Nacional; régimen de licencia previa que llega a la Instrucción General de Loterías de 23 de marzo de 1956 (art. 3) atribuyendo al Ministerio de Hacienda la competencia para otorgar la autorización y es finalmente el del Real Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero (art. 1). Así, los rendimientos del monopolio de la Lotería procedían por una parte de la explotación de este juego y por otra de cualquier otro que fuese asumido por la Administración y en todo caso del gravamen sobre las licencias en cuanto las mismas constituían una excepción a la prohibición general. Por ello al extinguido Servicio Nacional de Loterías las normas que lo organizan (Decreto 2.876/1963, de 15 de noviembre, Decreto 54/1964, de 16 de enero) le atribuyeron la administración del monopolio y la autorización e impuestos sobre rifas, tómbolas y juegos, si bien al Ministerio del Interior (y los Gobernadores civiles) se confiaron las licencias para juegos que se realizasen mediante máquinas, la instalación y funcionamiento de casinos y salas de bingo y el juego mediante boletos (Real Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero, Real Decreto 444/1977, de 11 de marzo, Real Decreto 1.067/1981, de 24 de abril); las del Servicio Nacional de Loterías son por último las asumidas por el O.N.L.

A.E. a la supresión de aquél.

Si la aprobación de los Estatutos de Autonomía atribuyendo a determinadas Comunidades Autónomas competencia exclusiva en materia de juegos y apuestas ha supuesto una alteración del ámbito funcional de la Lotería Nacional al confiarse a aquéllas la potestad de organización y gestión de los juegos (incluso Lotería) en su propio territorio, ello no puede llevar al extremo de desapoderar al Estado de una competencia que atribuye a la Hacienda General el art. 149.1.14 C.

E.

Sin perjuicio, pues, de la competencia de cada Comunidad, cuando esté por ella asumida, corresponde al Estado la gestión del monopolio de la Lotería.

8. La prohibición general del ejercicio sin licencia de casinos, juegos y apuestas, unida al hecho de que no todas las Comunidades tengan competencia o las tengan del mismo nivel, introduce un interés supracomunitario para su autorización por el Estado. No se trata de que la extensión territorial del juego atribuya competencia al Estado, sino que éste deba ejercerla en nombre del interés general que justifica la regulación previa para evitar un vacío.

El precepto impugnado no invade, así, la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de casinos, juegos y apuestas por estar reservada a la competencia del Estado, ex art. 149.1.14 C.E., en razón de su naturaleza de fuente de la Hacienda estatal, la gestión del monopolio de la Lotería Nacional, y con él la facultad de organizar loterías de ámbito nacional; y además, en cuanto suponen una derogación de la prohibición monopolística establecida a favor del Estado, el otorgamiento de las concesiones o autorizaciones administrativas para la celebración de sorteos, loterías, rifas, apuestas y combinaciones aleatorias solamente cuando su ámbito se extienda a todo el territorio del Estado y sin perjuicio de la competencia exclusiva de la Generalidad para autorizar o celebrar aquellas actividades dentro de su ámbito territorial.

9. Finalmente, en cuanto a la función del O.N.L.A.E. en materia de organización y difusión en exclusiva de cualesquiera otros concursos de pronósticos que se realicen sobre resultados de eventos deportivos, considera la Generalidad que el Estado únicamente es competente en relación con las denominadas quinielas de fútbol, por lo que el inciso final del precepto supone una invasión y un menoscabo de las competencias de la Comunidad Autónoma. Mas dicho alegato carece de consistencia. En efecto, de la competencia que en materia de juegos y apuestas atribuye a la Comunidad Autónoma el art. 9.32 de su Estatuto de Autonomía, expresamente se excluyen las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, residenciadas, por tanto, en el ámbito competencial del Estado y cuya gestión y administración correspondía al Patronato de Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, suprimido tras la constitución del O.N.L.A.E. y cuyas funciones asumió éste.

Cierto es que dichas Apuestas inicialmente se extendieron sólo al fútbol, pero no lo es menos que la propia normativa que las establece preveía también su aplicación a otros deportes si se estimara conveniente (art. 1 Decreto-ley de 12 de abril de 1946), por lo que ni siquiera en su origen podía identificarse la denominación de Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas con las llamadas quinielas de fútbol, ni reducir aquellas a las que sólo son una modalidad o tipo de apuesta mutua que se realiza sobre un deporte determinado. Las apuestas mutuas deportivo-benéficas fueron, pues, siempre un género sin otra especificación y como tal permaneció en el Estado su competencia según la excepción formulada en el propio Estatuto de Autonomía, es decir, no sólo la organización y difusión de las denominadas quinielas de fútbol, sino también la de cualesquiera otros concursos de pronósticos que se realicen sobre resultados deportivos que reúnan el doble carácter de mutuos y benéficos. Conclusión a la que igualmente conduce la mera dicción literal del art. 9.32 E.A.C. puesto que también se limita éste a un enunciado general (Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas) cuya interpretación como un género nada autoriza a limitar a los pronósticos en un solo deporte. Por todo ello el inciso final del precepto impugnado tampoco invade la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de juegos y apuestas.

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 el art. 2 del Real Decreto 904/1985, de 11 de junio, por el que se constituye el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, no invade la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.

Voto:

Voto particular que formula el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia num. 957/85, 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 debía haberse declarado que el primer inciso del artículo controvertido invade la competencia exclusiva que en materia de juegos y apuestas tiene atribuida la Comunidad Autónoma recurrente y, en consecuencia, que dicho precepto no es de aplicación directa en el ámbito territorial de la referida Comunidad. A esta conclusión debía haberse llegado en virtud de las razones que, sintéticamente, paso a exponer.

2. Si nos atenemos a los dos elementos fundamentales que definen las materias competenciales, no cabe duda, a mi juicio, que la «organización y gestión (...) en materia de celebración y autorización de sorteos, loterías, rifas, combinaciones aleatorias, juegos y apuestas» pertenece a la materia de juegos y apuestas. En efecto, el objeto sobre el que recae la actuación pública regulada en el artículo impugnado está constituido por una actividad humana, considerada lúdica o recreativa, sometida a reglas, en la que diversas personas apuestan determinados bienes con el fin de obtener unos premios, si el azar les resulta propicio, a riesgo, en caso contrario, de perder lo apostado. En cuanto a su contenido, se trata de una actuación administrativa compleja que genéricamente puede catalogarse de prestacional y de control o de policía consistente, en unos casos, en la organización de esas actividades recreativas por parte de la propia Administración y, en otros casos, en autorizar la celebración de las organizadas por personas o entidades ajenas a la misma. Importa destacar sobre todo que el precepto cuestionado se refiere a un tipo de actuación administrativa -la organización o autorización de determinados juegos de azar- distinta de otras actividades públicas que pueden ejercerse sobre el juego y que pueden constituir el contenido de otras materias competenciales. No regula, por ejemplo, actividades relativas a la sanción penal de determinados juegos, ni actividades directamente relacionadas con la recaudación de ingresos públicos derivados de los mismos. La actividad que en él se contempla constituye un prius o cuando menos, algo autónomo respecto de esas actividades represoras o recaudatorias y, en consecuencia, puede tener un tratamiento competencial diferenciado.

Pues bien, esta actividad administrativa de organización, gestión y autorización de loterías, rifas, sorteos, juegos y apuestas ha sido encuadrada tradicionalmente, tanto en la legislación como en la doctrina, en la materia de juegos y apuestas. Así se entendió a lo largo de la historia en nuestro ordenamiento y en los de nuestro entorno cultural; así se entendía en 1978 al redactar la Constitución y los Estatutos de Autonomía; y así debe continuarse entendiendo con posterioridad a esta fecha.

La Constitución no reserva al Estado ninguna competencia sobre el juego, de modo que, a tenor de lo dispuesto en el art. 149.3 C.E., los Estatutos de Autonomía han podido atribuir a las respectivas Comunidades Autónomas competencias sobre esta materia. Así lo ha hecho el Estatuto de Autonomía de Cataluña que en su art. 9.32 reserva a la Generalidad la competencia exclusiva sobre «juegos y apuestas». Esto significa que, dentro de su territorio, corresponde a la Comunidad Autónoma la legislación y la ejecución relativa a esta materia y en definitiva, desde otra perspectiva, equivale a afirmar que corresponde a la Generalidad fijar en exclusiva la política sobre el juego en ese ámbito territorial. Le compete, por ejemplo, autorizar el tipo de juegos que pueden celebrarse en ese territorio, regular sus

características (STC 52/1988) y, lo que es más fundamental, adoptar la decisión política acerca de si conviene fomentar o no y en qué medida la práctica de esa actividad lúdica.

3. En la Sentencia se atribuye al Estado la competencia para organizar la Lotería Primitiva en todo el territorio español en virtud del título competencial de Hacienda General del art. 149.1.14 C.E. No comparto esta calificación competencial. El hecho de que la Lotería Primitiva, único tipo de lotería cuestionado por la recurrente, se configure como fuente de ingresos públicos y monopolio fiscal no permite incluir en ese ámbito la organización y gestión de este juego de apuestas. Así como este Tribunal ha reiterado que la potestad de gasto no puede convertirse en título competencial, tampoco puede atribuirse esta condición a lo que para simplificar podríamos denominar potestad de ingreso. De aceptarse esta tesis el Estado podría reservarse la regulación e incluso la ejecución en cualquier materia, prescindiendo de si están o no atribuidas a las Comunidades Autónomas, mediante el cómodo expediente de convertir dicha actividad en fuente de ingresos públicos estatales. Aun admitiendo una amplísima posibilidad de que desde el título de Hacienda General puedan afectarse los más diversos ámbitos materiales, esa afectación deberá limitarse, por lo que aquí interesa, a los aspectos relativos a la recaudación de ingresos públicos, pero no puede atraer de forma indiscriminada toda la organización y gestión de las actividades que constituyen el contenido y objeto de otras materias competenciales, por el mero hecho de que el Estado haya decidido convertirlas en fuente de ingresos propios. La capacidad de expansión de la competencia estatal sobre la Hacienda General entendida como la entiende la Sentencia y la posibilidad de que desde la misma se llegue a subvertir en la práctica el orden de competencias diseñado en el bloque de la constitucionalidad no requiere, a mi entender, grandes esfuerzos demostrativos.

Disiento también de lo que se afirma en el último párrafo del fundamento jurídico 6. en relación al carácter específico de la competencia sobre la Hacienda General. Siempre he creído que el criterio generalidad-especificidad resulta de muy dudosa utilidad como canon para resolver los conflictos competenciales. Salvo en los supuestos en los que el alcance material del título considerado específico se subsume íntegramente, sin residuos, en el genérico, el carácter genérico o específico de un título en relación con otro dependerá del punto de vista del que se parta. Pero, a pesar de mi escepticismo en relación a este criterio de interpretación, de lo que no me cabe duda es que lo que no puede afirmarse, como viene a afirmar la Sentencia -mediante una argumentación que, a mi parecer, no tiene una relación directa con la cuestión de la generalidad-especificidad de los títulos-, es que, en el caso que nos ocupa, el título genérico es el de juego en tanto que la Hacienda General es el específico y por ello prevalente. En un supuesto como el presente de regulación de la organización y gestión de un juego, de los dos títulos competenciales aducidos, si hay alguno específico con relación al otro éste es, sin duda, el relativo al juego.

Tampoco comparto la duplicidad de títulos competenciales que se consagra en la Sentencia, en la que se afirma que la Comunidad Autónoma también puede realizar el mismo tipo de actividad dentro de su ámbito territorial. Nuestro ordenamiento jurídico, a diferencia de lo que sucede en los de otros Estados compuestos, ha optado por un sistema de distribución de competencias basado en el reparto de actividades entre entes, no por un modelo concurrencial o de duplicidad. Pues bien, la primera y fundamental consecuencia que deriva de esta opción constitucional es la de que desde dos títulos competenciales diferentes -en este caso, Hacienda General y juego- no puede realizarse exactamente el mismo tipo de funciones, sobre el mismo tipo de actividades, coincidiendo ambas en un mismo territorio, aunque una de ellas se extienda a un ámbito más amplio. En nuestro ordenamiento, aceptar el solapamiento de títulos competenciales equivale a

desconocer el criterio hermeneútico basado en la presunción de coherencia del legislador, que no puede haber querido decir la misma cosa con términos y conceptos distintos. Tampoco puede admitirse la duplicidad si la competencia de la Comunidad Autónoma para organizar sus propias loterías se basa en la competencia sobre la Hacienda autonómica -cuestión que plantearía problemas de otra índole-. Como luego se razonará, no resulta compatible con el sistema de distribución de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad defender la duplicidad de actividades atendiendo al diferente alcance territorial de la actividad ejercida por el Estado y por una Comunidad Autónoma a partir de un mismo título competencial.

En el plano práctico, esta duplicidad o solapamiento de títulos, como pone de relieve la recurrente, no es en absoluto inocua ya que la existencia de una Lotería Primitiva de ámbito estatal en el territorio de la Comunidad Autónoma -existencia que ha ido incrementándose con la ampliación de las modalidades de Loto primitiva, Bono-Loto, El Gordo de la Primitiva, hasta establecer sorteos prácticamente diarios- supone que una parte importante del monto, siempre limitado y no elástico, de recursos económicos destinados al juego en ese territorio se dirigen a la Lotería estatal en detrimento de la autonómica ya que el superior volumen de ingresos de la primera lleva a que también los premios sean mayores y consiguientemente atraigan más a los jugadores.

En definitiva, atribuir al Estado la posibilidad de organizar y gestionar la Lotería Primitiva en el territorio autonómico supone vulnerar el sistema de distribución de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad y menoscabar la competencia autonómica exclusiva en la materia de juegos y apuestas, ya que la Comunidad Autónoma deja de ser el único sujeto que puede definir la política sobre el juego en su ámbito territorial. Esta conclusión no excluye la posibilidad de organizar la Lotería Primitiva en un ámbito supraautonómico, pero sí requiere que en estos supuestos, la organización sea fruto de mecanismos de cooperación y que, en cualquier caso, la decisión última sobre la celebración de los mismos en los distintos territorios autonómicos corresponde a las respectivas Comunidades Autónomas con competencias en la materia.

4. El mismo desacuerdo mantengo respecto de la conclusión y la argumentación contenida en el fundamento jurídico 8. sobre la celebración y autorización de sorteos, rifas, combinaciones aleatorias, juegos y apuestas. La atribución de la competencia estatal sobre este tipo de juegos se funda competencialmente, no en «la extensión territorial del juego», sino en el interés supraautonómico que corresponde preservar al Estado y que se hace derivar de la inicial «prohibición general del ejercicio sin licencia de estos juegos (para evitar un vacío)» y «de que no todas las Comunidades tengan competencias o las tengan al mismo nivel».

Es cierto que, como dice la Sentencia, del mero alcance territorial supraautonómico de una actividad no puede derivarse ninguna competencia estatal.

Cuando la Constitución lo ha querido así ya lo ha explicitado -por ejemplo en materia de obras públicas (art. 148.1.4 C.E.) o de ferrocarriles, carreteras y transportes (art. 148.1.5 C.E.)-. En los supuestos en los que no ha previsto esta excepción debe entenderse que el constituyente ha optado por fragmentar o descentralizar la actuación pública y, en todo caso, ha querido forzar a los distintos poderes públicos a establecer mecanismos de cooperación para llevar a cabo las actuaciones supracomunitarias que requieran una actuación coordinada.

De otro modo el Estado podría penetrar en todos los ámbitos en los que las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas, solapando su

actuación a la autonómica y, en consecuencia, negando el carácter exclusivo -y en este sentido excluyente- de esa actuación en el ámbito de su respectivo territorio, por el fácil expediente, también aquí, de apelar al alcance supraterritorial de la actividad objeto de la competencia autonómica. El hecho de que la actividad humana o social que constituye el objeto sobre el que se ejerce la competencia se extienda al territorio de más de una Comunidad Autónoma -y hoy hay pocas actividades que no tengan ese alcance- no significa que la actividad pública que constituye el contenido de la competencia deba ser necesariamente único y uniforme, y corresponder al Estado.

Sin embargo, la Sentencia, tras afirmar que la extensión territorial no es título competencial habilitante de la actuación del Estado, contradice esta premisa inicial al fundar la titularidad estatal en el interés supraautonómico.

El fundamento y las consecuencias de ambos planteamientos son prácticamente idénticos. En realidad lo que sucede es que, si vale la expresión, la Sentencia hace entrar por la ventana lo que se acaba de sacar solemnemente por la puerta.

Pues bien, para rechazar este argumento basta con recordar la consolidada doctrina de este Tribunal, reiterada en numerosas ocasiones desde la conocida STC 37/1981, según la cual el criterio del interés respectivo -en este caso el interés supraautonómico- no puede emplearse como título competencial. El intérprete y aplicador del Derecho debe partir de la base de que el constituyente ya tuvo en cuenta los intereses respectivos -fue en rigor lo que tuvo en cuenta- al configurar y distribuir los ámbitos competenciales entre los distintos entes, por ello este criterio puede orientar al legislador y al intérprete para delimitar el alcance de esos títulos, pero no puede utilizarse como criterio autónomo al margen de los mismos, ya que esto equivale a redefinir el sistema de distribución competencial diseñado por el legislador constituyente y estatutario.

Es más, aunque se quisiera revisar esta doctrina, no acierto a comprender los argumentos que se utilizan en la Sentencia para justificar la existencia de ese interés supracomunitario. Ni la derogación de la prohibición del ejercicio sin licencia de estos juegos es argumento válido para llegar a esta conclusión, ni menos lo es el hecho de que no todas las Comunidades Autónomas tengan el mismo nivel competencial en esta materia. La tesis de que la asimetría en la asunción de competencias por parte de las diversas Comunidades habilita al Estado para llevar a cabo funciones legislativas y ejecutivas a lo largo de todo el territorio, supone consagrar un mecanismo de uniformización de las distintas Comunidades Autónomas ajeno por completo a los mecanismos previstos en nuestro ordenamiento para asegurar la integración constitucional de todo el sistema.

En el segundo párrafo del fundamento jurídico 8. se alude también como título habilitante a la competencia sobre Hacienda General. Aunque parece tratarse de una recapitulación referida únicamente a la Lotería Primitiva, si con esta alusión al art. 149.1.14 C.E. se pretendiera otorgar un segundo fundamento complementario a la competencia estatal sobre rifas, sorteos, apuestas y combinaciones aleatorias, ese argumento, no sólo sería a mi juicio inaceptable por lo antes dicho respecto de la Lotería Primitiva, sino que confirmaría plenamente la peligrosa potencialidad expansiva de esta tesis puesto que a partir de ella se encuadrarían en la competencia sobre Hacienda General actividades tan alejadas del núcleo de ese título y de las que resulta tan difícil predicar el carácter de monopolios fiscales del Estado, como son las actividades de organización, gestión o autorización de rifas, tómbolas o sorteos, cuyos rendimientos económicos, además, no afluyen necesariamente al Tesoro Público.

Madrid, a treinta de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.