

Análisis de las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencias 409/2026 de 7 abril de 2026 y 432/2026 de 13 de abril. Rafael Andrés Alvez.

1. Introducción 2. Las competencias de juego en el “Estado autonómico jurisdiccional” 3. Las sentencias 4. Conclusiones

1. Introducción.

Hace escasas fechas se han publicado sendas sentencias del Tribunal Supremo en referencia a la actividad de juego y las competencias en esta materia que dejan alguna certeza ya sabida y bastantes incertidumbres sobre el status actual en el que se venían incorporando en el ámbito presencial los juegos en reserva, que, en lo visto, a lo peor, en algún termino parece quedará en la voluntad de alguna de las empresas que los comercializan, lo que supondría un cambio sustancial en ese status¹.

Resumiendo, la STS 409/2026² y STS 432/2026³ establecen de manera idéntica la falta de competencia de las comunidades autónomas para autorizar la instalación de locales o equipos para participar en juegos reservados y, por tanto, también para inspeccionar y adoptar medidas cautelares, dado su carácter accesorio, por cuanto tanto el ejercicio de los juegos reservados como su comercialización a través de terminales es una actividad reservada al Estado. En ese efecto tanto el ejercicio de la actividad reservada de los juegos de loterías de ámbito estatal a los operadores de los juegos reservados (SELAE y ONCE), como su materialización en alguna de sus plurales formas de comercialización, no implica que la comunidad autónoma ostente competencia para intervenir en la instalación en establecimientos de terceros de los equipos destinados a comercializar los juegos reservados, sin que esta limitación resulte contraria al principio de la libre competencia.

Intentaremos analizar en el presente artículo estas importantes sentencias por las consideraciones y los efectos distorsionadores, como hemos ya adelantado, que puede producir en la actividad de juego en un escenario complejo, que se ha establecido tras

¹ En el caso de SELAE no ha habido nuevas convocatorias para puntos de venta desde 2019 y en el caso de la ONCE hay que estar a lo que se establece en el Artículo 7.1 del Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, por el que se reordena la Organización Nacional de Ciegos Españoles y Acuerdo General entre el Gobierno de la Nación y la ONCE en materia de cooperación, solidaridad y competitividad para la estabilidad de futuro de la ONCE para el período 2022-2031, aprobado por el Consejo de Ministros con fecha 2 de noviembre de 2021.

² Sentencia de 7 de abril de 2026, dictada en el Recurso de Casación RCA/6310/2023

³ Sentencia de 13 de abril de 2026 dictada en el Recurso de Casación RCA 6248/2023

más de 40 años de una regulación consistente, explicándola en el relato jurisprudencial antecedente, especialmente en las Sentencias del Tribunal Constitucional que ha determinado con más o menos matices, hasta el presente momento, el marco competencial de esta actividad.

2. Las competencias de juego en el “Estado autonómico jurisdiccional”

En el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución Española de 1978, artículos 148 (correspondientes a CC.AA.) y 149 (correspondientes Estado), no se incluyen referencias expresas a la actividad del juego.

Las competencias de juego se asumieron por las CC.AA. con carácter exclusivo⁴, es decir con capacidad para poder legislar, reglamentar y ejecutar un marco de actividad para diseñar en él, con libertad, las políticas públicas que considerasen más convenientes⁵, pudiendo el Estado solo intervenirlas si se afectase a la igualdad de todos los españoles (Art. 149.1.1ª CE) o a la ordenación económica general (Art. 149.1.13ª CE).

Estas competencias de juego fueron incorporadas por todas las CC.AA. en sus Estatutos de Autonomía en virtud del artículo 149.3 de la CE al establecer éste que las materias no

⁴ Las competencias exclusivas fueron la base del primer federalismo, especialmente del americano, en el siglo pasado, cuando el Estado descansaba en una sociedad de estructura relativamente simple y sus funciones eran escasas, pero en la actualidad todos los Estados compuestos giran en mayor o menor medida sobre competencias repartidas. Nuestro sistema no es una excepción y, pese a las pomposas declaraciones de exclusividad de la Constitución y los Estatutos, las principales competencias son concurrentes o compartidas por el Estado y las CC.AA., como ya ha demostrado la experiencia de estos pocos años. En las competencias exclusivas es bien conocido el «sentido marcadamente equívoco» (STC 16 de noviembre de 1981) del término «exclusivo» tanto en la Constitución como en los Estatutos, y también son conocidos los diferentes usos que pueden darse al término exclusivo si no se aplica a la competencia como tal, sino a una de las funciones (exclusividad de la legislación o de la ejecución...). Conviene, pues, obviar estos inconvenientes reservando el término de **competencia exclusiva para los casos en que el bloque de constitucionalidad atribuye todas las funciones y toda la materia a una sola instancia, lo que significa exclusión de la intervención de la otra instancia sobre esa misma materia.**

.....

Cuando los Estatutos dibujan una competencia como efectivamente exclusiva corresponde a la C.A. la legislación, su desarrollo reglamentario y su ejecución. La C.A. es libre, pues, de diseñar íntegramente las políticas públicas que considere más convenientes, respetando los principios generales de la Constitución, sin que la legislación del Estado pueda interponerse, como subrayó la STC 76/83, de 5 de agosto, sobre la LOAPA.

Fte: La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. Balance y perspectivas. Eliseo Aja.

⁵ En ese sentido también lo establecido por la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 79/2017, de 22 de junio (junto con las posteriores STC 110/2017 y 111/2017) que blindaron así la libertad de las CC.AA. para diseñar sus propias políticas públicas y regulaciones. El Tribunal consideró que obligar a una CC.AA. a aceptar licencias de otras supondría una pérdida de su capacidad para establecer sus propias políticas públicas, especialmente en áreas donde tienen competencias exclusivas.

atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos.

Es importante hacer hincapié que atendiendo a sus competencias exclusivas las CC.AA., en su propio marco territorial pueden actividad con absoluta libertad las políticas públicas que consideren más convenientes, pues si esto no fuese así se estarían desapoderando estas competencias. Esto ya quedo sobradamente claro en la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2017, de 22 de junio⁶ cuando ésta anuló la “licencia única”⁷ al considerar este Alto Tribunal que este principio invadía las competencias exclusivas de las CC.AA, por cuanto una Comunidad Autónoma no puede verse obligada a aceptar automáticamente las licencias o autorizaciones de otra no equivalentes en requisitos⁸, ya que esto vaciaría de contenido sus competencias legislativas y ejecutivas y supondría “obligar a una comunidad autónoma a tener que aceptar dentro de su territorio una pluralidad de políticas ajenas” lo que como hemos adelantado implicaría un vacío competencial.

Quedémonos con esta idea que más adelante analizaremos, esto porque creemos que resulta esencial y es la clave de bóveda del reparto constitucional de competencias.

En el sistema autonómico y en el reparto de competencias, como acabamos de ver, ha resultado trascendental la interpretación del Tribunal Constitucional, al ser éste una pieza necesaria e insustituible⁹, en la nueva estructura territorial del Estado surgida de la

⁶ Pleno. Sentencia 79/2017, de 22 de junio de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 1397-2014. Interpuesto por el Parlamento de Cataluña respecto de diversos preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, ordenación general de la economía y régimen jurídico de las Administraciones públicas: nulidad de las disposiciones legales estatales relativas a las garantías de la libertad de establecimiento y circulación, principio de eficacia en todo el territorio nacional, determinación de la autoridad de origen y aplicación a actos o disposiciones autonómicas del régimen de suspensión automática consecuencia de su impugnación por el Consejo para la Unidad de Mercado; interpretación conforme con la Constitución del precepto legal relativo a las atribuciones de la secretaría del Consejo en procedimientos en defensa de los derechos e intereses de los operadores económicos.

⁷ El Tribunal Constitucional, mediante Sentencia de 22 de junio de 2017, declaró inconstitucionales varios preceptos de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (arts. 18.2 b), c) y e), 19, 20 y la disposición adicional 10ª) relacionados con la conocida como “licencia única”, o autorización de origen.

⁸ La sentencia lo explica así:

«... el sistema de competencias queda alterado sustancialmente por el hecho de que a partir de ahora aquella comunidad autónoma que en ejercicio de sus competencias decida establecer la normativa menos interventora posible o no establecer regulación alguna conseguirá que su norma se aplique en todo el territorio nacional, por encima de lo que se haya establecido en otras normativas autonómicas aprobadas en ejercicio de sus propias competencias [...] con la consecuencia de que las decisiones más exigentes van a quedar desplazadas por aquellas otras que menos cargas o trabas impongan».

⁹ “Baste recordar que en sólo tres años —en los tres primeros años de su funcionamiento— el Tribunal definió y delimitó el concepto de autonomía política, explicando las nuevas reglas ordenadoras de las

Constitución de 1978 al dar su exacta medida, caso por caso, tras un sinnúmero de conflictos competenciales, en lo que con acierto este sistema se ha definido como un “Estado autonómico jurisdiccional”¹⁰.

En ese término y sobre la distribución de competencias en materia de juego y apuestas entre el Estado y las Comunidades Autónomas debemos acudir en primer término a la STC 171/1998, de 23 de julio, en la que el Tribunal Constitucional sintetiza su doctrina al respecto; un asunto que había sido abordado en anteriores pronunciamientos como en las SSTC 52/1988, de 24 de marzo; 163/1994, de 26 de mayo; 164/1994, de 26 de mayo; y 216/1994, de 20 de julio.

Así la STC 171/1998 resume la doctrina constitucional en la materia:

«[...] Comenzábamos diciendo allí que a pesar de la falta de mención expresa al Juego en abstracto en los arts. 148.1 y 149.1 de la CE y en los Estatutos de Autonomía, esta materia en el sistema constitucional de distribución de competencias ha sido atribuida a las Comunidades Autónomas bajo el uniforme título de “casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas”, en sus respectivos Estatutos. Por ello, de acuerdo con el art. 149.3 de la CE, y dado que en el art. 149.1 no se reserva

relaciones interordinamentales; precisó el significado del principio dispositivo y de la cláusula residual de competencias a favor del Estado; advirtió también sobre el alcance de determinadas calificaciones de las competencias como exclusivas y formuló el fundamental principio de interpretación conforme a la Constitución de los propios Estatutos de Autonomía; alumbró, asimismo, el concepto material de bases estatales que permitió a los legisladores autonómicos ejercer sus competencias de desarrollo legislativo a partir de la legislación preconstitucional; o explicó, en fin, que la colaboración se erigía en un elemento clave para superar la tensión entre unidad y autonomía. Junto a ello, resolvió las muy diversas disputas competenciales que se le plantearon con un marcado afán pedagógico —de ahí la extensión de las fundamentaciones jurídicas de sus sentencias, algo, por cierto, que no siempre ha sido debidamente valorado por algunos—, de manera que, a la vez que decidía los conflictos, trató de que fueran comprensibles los fundamentos mismos de esa nueva estructura territorial, tan radicalmente distinta de la que se partía”.

El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia Constitucional: cuestiones resueltas, problemas pendientes. German Fernandez Farreres

¹⁰ F. Tomás y Valiente, en *La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-1983)*, en RVAP núm. 36 (II) (1993), pág. 66, señala que la referida expresión ha sido utilizada por A. Figuerola Laradogoitia, «Los problemas para la definición del modelo de relaciones Estado Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *Poder político y Comunidades Autónomas*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1991, pág. 23. Se trata, sin embargo, de una expresión bastante generalizada, por reflejar acertadamente la capital importancia que la jurisprudencia constitucional ha tenido en el proceso de clarificación del complejo sistema de distribución y articulación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, la referida expresión, y similares, también es utilizada por L. López Guerra, *La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)*, en RVAP núm. 36 (II) (1993), pág. 70, que afirma que «no es necesario aquí enumerar las más relevantes decisiones del Tribunal, que condujeron a algunos a hablar de Estado jurisdiccional autonómico»; incluso, ha dado título a algún estudio: por ejemplo, F. Fernández Segado, *La construcción jurisprudencial del Estado autonómico*, en RVAP núm. 27 (1990), págs. 51 y ss.

expresamente al Estado dicha materia, cabe afirmar que “corresponde a la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con el art. 9.32 EAC, la competencia exclusiva sobre los casinos, juegos y apuestas, excepto las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas (STC 52/1988, fundamento jurídico 4.º) y que la misma comprende la de organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la Comunidad Autónoma” (SSTC 163/1994, fundamento jurídico 3.º y 164/1994, fundamento jurídico 4.º), precisamente en dicho territorio, pero no, evidentemente, la de cualquier juego en todo el territorio nacional puesto que el art. 25.1 del Estatuto de Autonomía limita al territorio de la Comunidad el ámbito en el que ha de desenvolver sus competencias. Por otra parte, ni el silencio del art. 149.1 de la CE respecto al género juego, ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía, entre ellos el de Cataluña, califiquen de exclusiva la competencia autonómica en cuanto a juegos y apuestas puede interpretarse como determinante de un total desapoderamiento del Estado en la materia, pues ciertas actividades que, bajo otros enunciados el art. 149.1 de la CE atribuye a aquél, se encuentran estrechamente ligadas con el juego en general y no sólo la que le reserva el art. 149.1.14 de la Constitución respecto de la gestión y explotación en todo el territorio nacional del Monopolio de la Lotería Nacional, sin perjuicio de las competencias de algunas Comunidades Autónomas en materia de juego (SSTC 163/1994, fundamento jurídico 4.º; 164/1994, fundamento jurídico 5.º; 216/1994, fundamento jurídico 2.º y 49/1995, fundamento jurídico 3.º) (FJ 6). «[...]

Por eso afirmábamos que, ex art. 149.1.14 de la CE, corresponde al Estado “en razón de su naturaleza de fuente de la Hacienda estatal, la gestión del Monopolio de la Lotería Nacional y con él la facultad de organizar loterías de ámbito nacional”, así como “en cuanto suponen un 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” (SSTC 163/1994, fundamento jurídico 8.º; y 216/1994, fundamento jurídico 2.º) declaramos en las SSTC 164/1994 y 216/1994 la titularidad de la competencia estatal para la organización y puesta en explotación de la Lotería Primitiva o de Números y las modalidades de la misma denominadas “Bono Loto” y “el Gordo de la Primitiva”. Así, como (añadíamos) que “el Monopolio Fiscal, primera actividad propia sobre la Lotería, se extiende a los

demás juegos de suerte que pueden concurrir con ella y asume la competencia para autorizarlos” (STC 163/1994, fundamento jurídico 5.º), [...]» (FJ 7).

Mas tarde lo reiteraría la STC 32/2012, de 15 de marzo¹¹, FJ 3, en resumen y definitivo corolario señalando:

“ni el silencio del art. 149.1 CE respecto al género juego, ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía califiquen de exclusiva la competencia autonómica en cuanto a juegos y apuestas, puede interpretarse como determinante de un total desapoderamiento del Estado en la materia, pues ciertas actividades que bajo otros enunciados el art. 149.1 CE atribuye a aquél, se encuentran estrechamente ligadas con el juego en general y no sólo la que le reserva el art. 149.1.14 de la Constitución respecto de la gestión y explotación en todo el territorio nacional del monopolio de la lotería nacional, sin perjuicio de las competencias de algunas Comunidades Autónomas en materia de juego” (SSTC 163/1994, de 26 de mayo, FJ 4; 164/1994, de 26 de mayo, FJ 5; 216/1994, de 20 de julio, FJ 2; y 49/1995, de 16 de febrero, FJ 3).»

Resumiendo lo antecedido, la posibilidad de que una Comunidad Autónoma asuma competencias relativas al juego sobre el artículo 149.3 no significa un desapoderamiento absoluto del Estado y que más allá de las competencias transversales¹² se traduce esencialmente en la capacidad para regular juegos en ámbito estatal en la referencia online y en el mantenimiento de los juegos reservados.

En ese término se arbitro la Ley 13/2011 de 27 de mayo de juego, con un necesario elemento de coordinación obligatoria que establece que las autonomías deben emitir un informe sobre las solicitudes de títulos habilitantes de ámbito estatal que puedan afectar a su territorio y que cualquier título habilitante estatal requiere, para la instalación física de locales, la autorización de la Comunidad Autónoma correspondiente.

¹¹ Pleno. Sentencia 123/2012, de 5 de junio de 2012. Conflicto positivo de competencia 7315-2005. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos del Real Decreto 716/2005, de 20 de junio, por el que se restablece el funcionamiento de las apuestas hípcas externas de ámbito nacional y se autoriza su explotación a la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado. Competencias en materia de juego: validez de los preceptos reglamentarios estatales (STC 32/2012).

¹² El Estado mantiene competencias exclusivas sobre materias que inevitablemente se cruzan con el juego, como la legislación mercantil, la seguridad pública, la garantía de la unidad de mercado, la hacienda pública (gestión de impuestos y loterías estatales) o el régimen penal.

Con posterioridad la STC 35/2012, de 15 de marzo y STC 83/2012, de 18 de abril de 2012 respecto de la supraterritorialidad matizaron que:

b) «no resultan evidentes las razones que justificarían la utilización de la supraterritorialidad como criterio determinante para la atribución de competencias al Estado. Cabe ciertamente pensar en otros mecanismos de cooperación, incluso entre Comunidades Autónomas, que pudieran dar solución a los eventuales problemas de efectos extraterritoriales en la materia del juego y apuestas, cuando su ámbito supere el autonómico y sea inferior al nacional, máxime al tratarse de una materia que admite el fraccionamiento en su ejercicio, sin que por tanto sea preciso atribuir su ejercicio a un único titular. En otras palabras, y como afirmamos en la ya citada STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 6, bien que en relación a la materia laboral, el recurso a la técnica del desplazamiento de competencias al Estado, en el caso de efectos extraterritoriales del ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica, no puede ser asumido como solución sin más. Incluso es de constatar que esta interpretación, de ausencia de necesidad o de justificación de la extraterritorialidad como criterio atributivo de competencia, ha sido asumida por el legislador estatal, de manera que la referencia al carácter supra autonómico de la actividad ha desaparecido tras la derogación de la disposición adicional vigésima, mediante la disposición derogatoria, apartado 2, inciso decimocuarto de la citada Ley 13/2011».

Es decir, las CC.AA. pueden ponerse de acuerdo para comercializar algún producto de juego en todas y cada una de ellas al no exceder el ámbito nacional, como ha ocurrido como el bingo electrónico¹³ y el fondo común (simulcasting) en el ámbito de las apuestas hípcas mutuas¹⁴.

¹³ Históricamente, la Comunidad de Madrid ha sido el eje principal de estas interconexiones, habiendo firmado protocolos en primer término con regiones como Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Cataluña, Cantabria y Euskadi.

Existen también protocolos entre la Comunidad de Castilla y León y Aragón, o las de Extremadura Requiere el uso de plataformas informáticas y redes telemáticas compatibles que permitan la trazabilidad, control de tributación y supervisión en tiempo real por parte de los órganos inspectores de las CCAA implicadas. Los porcentajes del valor facial de los cartones destinados a premios y los niveles de premios comunes deben estar estandarizados entre las regiones firmantes y cada administración asume la competencia exclusiva para inspeccionar y sancionar las infracciones ocurridas en su propio territorio.

La Red BeM (Grupo Metronia) es la red de interconexión más extendida, operando en comunidades como Madrid, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia, País Vasco, Cantabria y Aragón.

¹⁴ En el marco de las Comunidades Autónomas de Madrid, Euskadi y Andalucía.

Para finalizar, sobre la comercialización de los productos de la ONCE la STC 133/2012 de 19 de junio matizo la cuestión relativa a la afección al principio de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma y de su suficiencia de recursos que ya se había tratado en la STC 32/2012 (FJ 6 y 7) para concluir que la posible minoración de los ingresos autonómicos derivada de la competencia de una nueva modalidad de lotería no podía dar lugar a la lesión de ese principio.

Por una parte, porque sería necesario demostrar que la nueva modalidad de lotería de ámbito estatal pone en peligro la suficiencia de los recursos financieros precisos para ejercer las competencias autonómicas en materia de juego; demostración necesaria, puesto que “no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación” (STC 13/2007, de 18 de febrero, FJ 5). Y, en el presente caso, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias no ha acreditado dicho extremo. Por otra parte, porque, una vez confirmada la competencia del Estado para autorizar juegos de ámbito estatal, el hecho de que la autorización de una modalidad de lotería pueda eventualmente reducir los ingresos autonómicos que puedan derivar de la previa explotación por la Comunidad Autónoma en su territorio de una modalidad de lotería similar, “no permite cuestionar la legitimidad del ejercicio por el Estado de sus competencias ex art. 149.1.14 CE por el simple hecho de que, al hacerlo, no haya previsto ningún mecanismo de compensación financiera, so pena naturalmente de admitir un indebido condicionamiento en el ejercicio de las propias competencias del Estado” (STC 32/2012, FJ 7).

En el cabal entendimiento de estas sentencias queda establecido el termino de las competencias que corresponden al Estado y las CC.AA. en la actividad de juego.

A esto hay que añadir, que una vez promulgado el Estatuto de Autonomía no es esta la única norma a tener en cuenta en la labor interpretativa que exige la delimitación competencial siendo la CE en su Título VIII quien tiene primacía siendo, como ya hemos visto el Tribunal Constitucional, y solo este Tribunal, quien tiene obligación de hacer la

correspondiente interpretación sobre la CE y los correspondientes títulos competenciales. La STC 18/1982¹⁵ tuvo ocasión de precisarlo:

«...el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma».

3. Las Sentencias

Antes de entrar en las sentencias es importante significar que ya la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 3ª), de 27 de octubre de 2015¹⁶, aunque sin entrar en tanto detalle, ya expresaba en su FJ tercero la reserva absoluta en favor del Estado sobre los juegos de lotería con las implicaciones que esta reserva tiene sobre su término autorizatorio, como sigue:

En último término, cabe referir que la Sala de instancia no ha confundido «dos cosas diferentes» como afirma el Letrado de la Junta de Andalucía en el desarrollo argumental de este motivo de casación, partiendo de la premisa de que cabe distinguir la autorización exigida para el ejercicio de la actividad regulada en el apartado primero del artículo 9.1 de la Ley 13/2011, que se atribuye al Estado, de la autorización administrativa de instalaciones de máquinas recreativas, regulada en el párrafo 3, que se atribuye a las Comunidades Autónomas, porque de la lectura de la fundamentación jurídica de la sentencia recurrida no se infiere que la anulación de las disposiciones impugnadas del Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 342/2011, de 15 de noviembre, se base en que dichos preceptos afectan al régimen jurídico regulador de la obtención de títulos habilitantes requeridos para el desarrollo de la actividad de

¹⁵ Pleno. Conflicto positivo de competencia números 220 y 230 de 1981, acumulados. —Sentencia número 18/1982, de 4 de mayo.

¹⁶ Que resolvía el recurso de casación registrado bajo el número 1599/2013, interpuesto por el Letrado de la Junta de Andalucía contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 19 de marzo de 2013, que estimó el recurso contencioso-administrativo número 356/2012, formulado por el Abogado del Estado contra el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 342/2011, de 15 de noviembre, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones Recreativos y de Juego y del Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 250/2005, de 22 de noviembre, y del Catálogo de Juego Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 280/2009, de 23 de junio.

juego, sino en la consideración de que las actividades reservadas, esto es las loterías de ámbito nacional, a las que alude el artículo 4 del referido texto legal , quedan excluidas del régimen autorizatorio que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, por expreso deseo del legislador estatal, que se ciñe a la autorización de instalación de equipos correspondientes a actividades no reservadas”.

Entrando en las sentencias, casi idénticas, se establece en ellas un mismo supuesto de hecho, interés casacional, normas jurídicas objeto de interpretación y fundamentación.

- Supuesto de hecho

Los asuntos tienen su origen en dos establecimientos de hostelería de Gijón donde el Grupo de Inspección del Juego del Principado de Asturias requirió a sus titulares para que retirasen terminales de la ONCE. Los titulares recurrieron encontrándose con que la Consejería de Hacienda inadmitió sendos recursos de alzada por entender que el requerimiento no era un acto administrativo susceptible de impugnación. El Tribunal Superior de Justicia de Asturias anuló esas inadmisiones por generar indefensión salvando la competencia de la administración autonómica para adoptar medidas cautelares sobre los terminales.

- Interés casacional

Determinar si las comunidades autónomas pueden efectuar labores de inspección e intervención en los equipos o terminales para la participación en juegos de la reserva estatal de loterías a favor de la ONCE en establecimientos de hostelería ubicados en su territorio.

Con posterioridad, el Tribunal en rectificación sobre su propio auto de admisión determinó “Por tanto, la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia va más allá de los términos en los que se ha formulado en el auto de admisión, pues lo que se está discutiendo desde un primer momento, y así lo vienen a considerar las partes, es la competencia del Principado de Asturias para autorizar la instalación en establecimientos de hostelería ubicados en su territorio de equipos o terminales que permitan participar en juegos de lotería estatal comercializados por la ONCE, dado que es en el caso de una respuesta afirmativa cuando cabría admitir que la comunidad autónoma también tendría competencia para la inspección y la intervención en dichas instalaciones”.

- Normas jurídicas objeto de interpretación

Los siguientes artículos:

Artículo 7 de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, el artículo 9.1 y la disposición adicional 1.ª, Cuatro y Cinco, de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

- Fundamentación de las Sentencias

Sobre la Ley estatal de regulación del juego¹⁷, mantiene que ya desde su Exposición de Motivos, establece una regulación «con el más absoluto respeto al marco competencial definido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía», advirtiendo de que «se hace plenamente necesario mantener a reserva en exclusiva de la actividad del juego de lotería de ámbito estatal» a favor de las dos operadoras (ONCE y SELAE) «que vienen explotando de forma controlada hasta la fecha esas loterías» que luego establece taxativamente en su artículo 4 y Disposición Adicional Primera.

Sobre la actividad de juego y sus formas de comercialización deja claro que para desarrollar esta actividad que admite una pluralidad de modalidades de ejercicio, no sólo en cuanto al propio tipo de juego (lotería, apuesta, rifa, concursos, etc.), sino con respecto a su forma de realización, a través de medios presenciales o por medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, es necesario un título habilitante.

El Tribunal deteniéndose en esta última diferenciación, aprecia que, en principio, para la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación en los juegos se necesita una habilitación específica, en este caso, de la comunidad autónoma correspondiente, si su legislación así lo requiere. Por tanto, cabe admitir la existencia de dos títulos habilitantes diferentes: el que faculta para el ejercicio de las actividades de juego y el que sirve para instalar o abrir locales presenciales o equipos para participar en los juegos dejando claro en referencia a la sentencia de esta Sala de 27 de octubre de 2015 (casación 1599/2013) que «las actividades reservadas, esto es, las loterías de ámbito nacional, a las que alude el artículo 4 del referido

¹⁷ Ley 13/2011 de 27 de mayo de regulación del juego

texto legal, quedan excluidas del régimen autorizatorio que corresponde a la comunidad autónoma [...]»

Y entrando ya en la interpretación del artículo 9 y de la disposición adicional 1.^a de la Ley estatal de regulación del juego establece que son solo las actividades no reservadas las que necesitan del título habilitante porque el ejercicio de las actividades consistentes en loterías de ámbito estatal, en cuanto actividades reservadas, tiene un régimen específico previsto, en primer término, en el artículo 4 de la misma Ley y, en segundo término, en la disposición adicional 1.^a, que excluye expresamente los juegos de loterías reservados del cumplimiento de las obligaciones a las que se refiere el mencionado Título III de la Ley. Por tanto, resulta claro que para que los juegos de loterías estatales puedan comercializarse por la SELAE o por la ONCE hay que atender a las previsiones específicas sobre su autorización, escapando de las reglas generales sobre títulos habilitantes de la actividad añadiendo que “esto es muy importante, debiendo entenderse comprendidas en esta autorización para ejercer los juegos reservados la de las distintas modalidades de comercialización”.

En ese término, entiende que la previsión establecida en el párrafo primero del apartado 1 del artículo 9 (el ejercicio de las actividades no reservadas) accede a las referencias hechas en el resto de párrafos ya que así se realiza una interpretación armónica del precepto y adecuada a todo su sentido y finalidad, sin introducir, con respecto a lo dispuesto en, concretamente, el párrafo tercero -autorización autonómica para instalaciones o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación en los juegos-, una diferenciación en su ámbito de aplicación carente de fundamento.

Puntualizando en ese efecto *“En estos extremos incide la disposición adicional 1.^a, dedicada, específicamente, a la "Reserva de la actividad del juego de Loterías", pues, en el apartado Cuatro, tras precisar la pluralidad de medios por los que se pueden comercializar los juegos gestionados por los operadores estatales -entre ellos, como uno más, la red comercial externa-, advierte de que los juegos de loterías gestionados por dichas entidades -solo esos, no todos los que puedan gestionar- no se sujetan al cumplimiento de las obligaciones del Título III, lo que resulta del régimen específico de autorización de la actividad previsto en la misma Ley, sin que, por consiguiente, se requiera la autorización de las comunidades autónomas para ejercitar la actividad de loterías de ámbito estatal”*

Concluyendo que la interpretación cabal de los apartados 4 y 5 de la Disposición Adicional Primera establece que *“tanto el ejercicio de la actividad reservada de los juegos de loterías de ámbito estatal a la SELAE y a la ONCE, como su materialización en alguna de sus plurales formas de comercialización, no precisan autorización autonómica (artículo 4, en relación con el artículo 9.1, y disposición adicional 1.ª, apartado Cuatro), que tampoco es necesaria para la apertura por aquellas entidades de establecimientos accesibles al público destinados a la comercialización de juegos gestionados hasta la entrada en vigor de la Ley de regulación del juego (disposición adicional 1.ª, apartado Cinco)”*.

Y por tanto la autorización autonómica exigible para la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación en los juegos, prevista en el artículo 9.1 de la Ley, no incluye las correspondientes a juegos reservados.

Para finalizar el Alto Tribunal establece que su razonamiento se acomoda al principio de la libre competencia entendiendo que si se admitiese la intervención de las comunidades autónomas en las formas de comercialización al amparo de sus potestades en esta materia podría distorsionar este principio.

4. Conclusiones

El debate se debe centrar en el cumplimiento del reparto de competencias que en término constitucional se establece para el Estado y las Comunidades Autónomas y en este ascendiente la concatenación del artículo 149.1.14 de la CE y el artículo 4 y disposición adicional primera de la Ley 13/2011 de 27 de mayo de juego y su relación con el artículo 9.1 de la Ley 13/2011 de 27 de mayo, de regulación del juego.

El Tribunal Constitucional ha determinado que el artículo 149.1.14 CE es título suficiente para que el Estado legisle y opere las loterías al reservar al Estado la competencia exclusiva sobre la Hacienda General, circunstancia ésta que ampara el monopolio y la gestión de Loterías y Apuestas del Estado (SELAE), cuyo fin es la obtención de recursos ordinarios para financiar los Presupuestos Generales del Estado. El TC avala esta exclusividad estatal dado que los ingresos obtenidos se integran en la Hacienda Pública y

afectan al orden económico nacional (esto ya quedo claro desde la STC Sentencia 163/1994, de 26 de mayo de 1994¹⁸).

Por eso la Ley 13/2011 de 27 de mayo de juego establece una reserva expresa en el artículo 4 y Disposición Adicional Primera.

Por otra parte, el artículo 9.1 de Ley 13/2011 de 27 de mayo de regulación del juego establece que:

El ejercicio de las actividades no reservadas que son objeto de esta Ley queda sometido a la previa obtención del correspondiente título habilitante, debiendo las Comunidades Autónomas emitir informe preceptivo sobre las solicitudes de títulos habilitantes formuladas ante la Comisión Nacional del Juego que puedan afectar a su territorio y donde la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación en los juegos exigirá, en todo caso, autorización administrativa de la Comunidad Autónoma cuya legislación así lo requiera. Estas autorizaciones se regirán por la legislación autonómica de juego correspondiente.

Pues bien, desde muy primer momento esta situación de concatenación de competencias tuvo una situación de conflicto por cuanto no quedaba del todo claro cuál era el límite de incorporación y comercialización de productos que tenían las operadoras de juego reservado.

Así, en julio de 2011 la Abogacía del Estado de la Secretaria de Estado de Hacienda y Presupuestos emitió informe¹⁹ sobre la sujeción de autorización de Comunidad Autónoma correspondiente para la instalación de terminales de juego de la ONCE en establecimientos tales como bares, cafeterías, restaurantes o similares si así lo requería la Comunidad Autónoma de acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley 13/2011 de 27 de mayo de juego.

El informe concluía que los apartados 4 y 5 de la disposición adicional primera de la referida Ley eran una excepción a la norma general de su artículo 9.1 limitándose esta excepción al ámbito específico de la reserva y en ese efecto entendiendo que para que

¹⁸ Conflicto positivo de competencia 957/1985. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con el artículo 2 del Real Decreto 904/1985, de 11 de junio, por el que se constituye el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado

¹⁹ Informe consultivo 712/2011 de 15 de julio de 2011.

pueda tener efecto la exención se exigía la concurrencia de dos requisitos, a saber: uno objetivo, que en los establecimientos se comercialicen juegos que gestionaban las entidades hasta la entrada en vigor de la LRJ y juegos sujetos al régimen de reserva, y otro subjetivo, que los establecimientos sean de titularidad directa de las entidades y formen parte de su red comercial.

Centrándose en este último requisito se analiza si los establecimientos en los que se instalan terminales de la ONCE, no eran propiedad de esta, si estos podrían considerarse como integrantes de su red comercial externa, si se tiene en cuenta que la justificación de la reserva en la Exposición de Motivos de la LRJ era defender los intereses del Estado contra los riesgos de fraude y criminalidad, es decir de la gestión directa y tutela de los operadores para garantizar ese interés, y la necesidad de “mantener” el histórico status quo en la gestión de dichas actividades que se deduce también de la disposición adicional primera de la LRJ.

El criterio es pues, más allá del mantenimiento de la red existente, que para que la exención pueda tener lugar los locales tengan como actividad principal la de juego y su vinculación al operador de juego reservado y que estén sometidos en el ejercicio de la actividad de venta al control y dirección efectiva de estos operadores, cosa que no ocurre en los establecimientos de hostelería que no conforman la red original.

Se concluye por tanto que en consecuencia no es de aplicación a estos establecimientos y por ende a los terminales instalados en ellos la dispensa de autorización establecido en el apartado cinco de la disposición adicional primera de la LRJ quedando sometida la instalación de los terminales a la autorización de las Comunidades Autónomas si así lo requiriese su legislación.

Este informe, deja bien claro, por tanto, que única y exclusivamente atendiendo al status quo establecido con anterioridad a la vigencia de la Ley 13/2011 de 27 de mayo de regulación del Juego y al principio de interés público solo podría comercializarse productos de ONCE y SELAE, más allá de la red mantenida hasta entonces, en locales propios sobre los que tuvieran titularidad y orden de gestión, y donde con independencia que pudieran comercializarse otros productos la actividad principal fuera la de juego.

Interés público que se concreta en la protección del consumidor para evitar el fraude y garantizar que los participantes jueguen en un entorno regulado, transparente y seguro y

se practique un juego responsable que permita al Estado controlar los riesgos asociados a la ludopatía y los riesgos de fraude y criminalidad (blanqueo de capitales).

Con posterioridad se solicitó por la Dirección General de Ordenación de Juego, en febrero de 2017 nuevo informe²⁰ a la Abogacía del Estado de la Secretaría de Estado de Hacienda que establece que al regirse la ONCE por lo dispuesto en el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo²¹, -al que expresamente se remite la disposición adicional segunda LRJ- y habilitarse en éste a la Ministra de Asuntos Sociales para dictar cuantas disposiciones fueran necesarias para su desarrollo y aplicación y en ese efecto aprobarse los estatutos de la ONCE²², al establecerse en estos la posibilidad de que esta operadora tenga una red comercial externa en el artículo 107.5 de estos Estatutos²³ (en la actualidad 111.5 de los vigentes Estatutos²⁴) al existir esta normativa la fundamentación puesta de manifiesto en el informe de la Secretaria de Estado al que hemos hecho referencia con anterioridad había quedado superada.

Respecto al alcance de la exención contenida en la disposición adicional primera. Cuarta de la LRJ, en el caso de juegos reservados, es decir, juegos de lotería, no se requiere la

²⁰ Informe consultivo 30/2017 de 21 de febrero de 2017

²¹ Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, por el que se reordena la Organización Nacional de Ciegos Españoles

²² Orden SSI/924/2016, de 8 de junio, por la que se publica el texto refundido de los Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles

²³ Artículo 107.5 de los Estatutos de la ONCE

“La ONCE podrá comercializar también sus productos de lotería a través de su red comercial externa. La red comercial externa está constituida por los canales de venta consistentes en cualesquiera redes físicas o tradicionales de comercialización formadas por puntos de venta y establecimientos externos cuya actividad principal sea o no la venta de productos de lotería. Dichos canales de venta estarán situados en cualquier lugar del territorio español y en los mismos se podrá vender, previa habilitación por la ONCE todos o algunos de sus productos de lotería en soporte preimpreso y/o en cualquiera de los demás soportes referidos en el presente artículo.

Estos canales de venta conforman la red comercial externa de la ONCE a los efectos de la Disposición adicional primera, apartado Cuatro, de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego.

La ONCE podrá servirse de dichas redes físicas o tradicionales para la realización de funciones propias de comercialización de sus productos de lotería, tales como la venta, el abono de premios en los términos contemplados en los Reglamentos Reguladores de las modalidades de lotería, la distribución y demás acciones operativas de comercialización, así como cualesquiera otras actuaciones de naturaleza similar necesarias para la comercialización efectiva de sus productos. Asimismo, la ONCE podrá contar con los servicios de apoyo y asesoramiento de terceros, que operarán bajo las directrices de la Organización, para el ejercicio de las funciones de marketing, coordinación y logísticas u otras de naturaleza similar que pudieran ser necesarias para la implantación y desarrollo de estas redes físicas. En todo caso, las redes físicas de comercialización conformadas por puntos de venta y establecimientos de terceros, realizarán sus funciones a través del Sistema Central de Control de Juego de la ONCE, cuyo control y gestión corresponde exclusivamente a la Organización. A estos efectos en los puntos de venta y establecimientos externos se instaurarán equipos técnicos, que podrán ser terminales de punto de venta o cualquier otra solución informática que estén conectados a dicho Sistema Central.

²⁴ Orden SCB/1240/2019, de 18 de diciembre, por la que se publica el texto refundido de los Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles.

solicitud de autorización alguna ni por parte de SELAE ni por parte de la ONCE ni por parte de cualesquiera terceros pudieran venir obligados en aplicación de la normativa autonómica (p.ej. titulares de establecimientos de hostelería) como consecuencia de la comercialización de tales juegos, incluyendo por tanto los supuestos de apertura de locales presenciales abiertos al público así como la instalación de equipos informáticos, que podrán estar ubicados en cualquier lugar, incluidos establecimientos mercantiles dedicados a otro tipo de actividades (p.ej. establecimientos de hostelería).

Respecto al alcance de la exención contenida en la disposición adicional primera. Quinta LRJ la Abogacía del Estado actuante en este informe no se muestra de acuerdo con lo que en su solicitud entiende la Dirección General de Ordenación de Juego que achaca a la disposición adicional primera de la LRJ, una técnica legislativa algo deficiente, al referirse únicamente a la “apertura de establecimientos accesibles al público” debiendo entenderse, a la vista del artículo 107.Cinco de los Estatutos de la ONCE y la disposición adicional 45º de la LPGE 2010, en relación con SELAE, que por “establecimientos” ha de entenderse en general cualesquiera puntos de venta, lo que supondría incluir en la exención tanto la apertura de locales presenciales por parte de SELAE y ONCE como la instalación de equipos informáticos en locales pertenecientes a un tercero. Esto se indica también parece deducirse de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 19 de marzo de 2012 que parece incluir en la exención a ambos supuestos en su fundamento jurídico quinto, último párrafo²⁵ y en otro informe precedente de la Abogacía del Estado²⁶.

Concluye la Abogacía del Estado que esa interpretación no resulta correcta, a la vista de la sentencia del Tribunal Supremo que confirmó la del TSJ de Andalucía y teniendo en cuenta la regulación sistemática de la Ley 13/2011 de 27 de mayo de regulación del juego, así como los principios generales de interpretación de las normas pues el legislador “*no utiliza la expresión “establecimientos de su red comercial externa”, como hubiera sido lógico si pretendiera referirse al concepto utilizado en la DA 1º.4, sino “establecimientos accesibles al público”, término que parece referirse más bien al de “locales presenciales*

²⁵ “*En definitiva, el precepto hace referencia a todos los terminales y, en su caso, aparatos dispensadores de billetes, boletos o justificantes de loterías o de apuestas, que tienen la consideración de máquina de tipo B1 y como tal quedan incluidas en el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad, sin establecer excepción alguna a las loterías y apuestas de ámbito nacional, que por aplicación literal del precepto verían sometida la actividad a las autorizaciones autonómicas, desconociendo la competencia del Estado en la materia, por lo que el recurso ha de ser estimado*”.

²⁶ Informe Consultivo 104/2013, de 18 de abril de 2013.

abiertos al público” utilizado en el artículo 9.1 tercer párrafo, lo que sugiere que la exención solo resulta aplicable respecto de la “apertura” de tales locales, pero no respecto de la “instalación de equipos”, a la cual no se hace referencia alguna en la DA 1º.5”.

Por lo tanto, la exención contenida en la DA 1º.5 se refiere únicamente a la apertura de establecimientos accesibles al público, lo que ha de interpretarse en el sentido de que solo alcanza a la autorización para la apertura de locales presenciales abiertos al público a que se refiere el tercer párrafo del artículo 9.1, pero no alcanza a la autorización para la instalación de equipos informáticos que permitan tales juegos. Que, por lo tanto, la apertura de locales presenciales abiertos al público por parte de SELAE y la ONCE no está sujeta a autorización autonómica siempre que en los mismos se comercialicen juegos de loterías u otros juegos que dichas entidades gestionaran hasta la entrada en vigor de la Ley. Que, sin embargo, la instalación de equipos informáticos en establecimientos que no hayan sido abiertos por SELAE u ONCE y que permitan realizar juegos no reservados pero que tales entidades estuvieran gestionando antes de la entrada en vigor de la Ley sí están sujetos a autorización autonómica. Que la comercialización de otras modalidades de juego no reservados y que estas entidades no estuvieran gestionando a la entrada en vigor de la Ley exigen el cumplimiento de todas las obligaciones contenidas en el Título III LRJ, incluido el régimen de autorización autonómica.

Añade el informe que lo anterior supone que las Comunidades Autónomas no pueden limitar el número y lugar de los equipos informáticos y locales presenciales donde se comercializan los juegos a que se refieren las DA 1.4º y 5º, pero sí pueden limitar el número y lugar de otro tipo de sistemas de juego gestionados por operadores que sí estén sujetos a su previa autorización por el hecho de que existan ya en el mismo establecimiento puntos de venta de juegos reservados.

Respecto de la disposición transitoria segunda la abogacía del Estado establece que SELAE no necesita obtener autorización autonómica alguna en el caso y respecto de juegos que estuviera materialmente comercializando a través de equipos ya instalados en el momento de entrada en vigor de la Ley. Esta disposición transitoria no exime a SELAE de obtener tal autorización cuando pretenda instalar nuevos equipos no existentes en aquel momento.

De lo visto con anterioridad queda clara la disparidad de criterio existente en los informes.

Ahora, las sentencias del Tribunal Supremo dejan claro que la autorización autonómica exigible para la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación en los juegos, prevista en el artículo 9.1 de la Ley, no incluye las correspondientes a juegos reservados y en particular que las comunidades autónomas, carecen de competencia para realizar actuaciones de inspección y de intervención en los equipos o terminales que permitan la participación en los juegos de la reserva estatal de loterías a favor de la ONCE que estén instalados en establecimientos de hostelería ubicados en el territorio de la comunidad autónoma correspondiente, lo que dejaría en manos de las operadoras de juego en reserva la instalación de terminales de acuerdo a su correspondiente operativa.

La realidad cierta, que ya he analizado prolijamente en otros artículos de la Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento, es que más allá del marco de competencias que ostenta el Estado y las CC.AA en la actividad de juego con escrupuloso respeto a la reserva que se establece, lo cierto y verdad, es que hay por parte de las Comunidades Autónomas un ejercicio de sus competencias congruente con la defensa del interés público, sin perjuicio que se pueda discutir la eficiencia de alguna de las medidas incorporadas, (contingentación y distancias) y en lo que respecta a la Administración General del Estado sin embargo, hay una absoluta dejación en el ejercicio de sus competencias pues no se incorpora de manera eficaz ninguna medida de control más allá de la consabida retórica al obligado cumplimiento del juego responsable y la señalética de orden en los puntos de venta y en el término publicitario que corresponda según el medio.

Incluso habría que entender, a tenor de las últimas reglamentaciones que se han aprobado un cierto favorecimiento de las operadoras de juego reservado, pues estando en el mismo ámbito de competencia se benefician de un derecho asimétrico, pues frente a las medidas de planificación, control y publicidad que ejercen las CC. AA²⁷, la Administración

²⁷ Análisis de las SSTs sobre normativa urbanística de ayuntamientos y planificación locales de juego. Rafael Andrés Alvez. Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento, ISSN 2171-5556, Nº. 84, 2024.

Análisis del Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento General de los Juegos y Apuestas de la Comunidad Foral de Navarra. Rafael Andrés Alvez. Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento, ISSN 2171-5556, Nº. 81, 2023.

Análisis de las principales novedades de diferentes normativas en materia de juego recién aprobadas o en proyecto, en diferentes Comunidades Autónomas. Rafael Andrés Alvez. Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento, ISSN 2171-5556, Nº. 75 (abril-junio), 2022

La Ley de Juego de la Comunidad Valenciana, un monumento al despropósito legislativo. Rafael Andrés Alvez. Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento, ISSN 2171-5556, Nº. 68, 2020

General no incorpora ningún elemento de planificación y control y mantiene un status privilegiado de publicidad para las operadoras de juego reservado²⁸.

En la Memoria de Actividad de Juego en España publicada por la Dirección General de Ordenación de juego se puede ver cómo ha evolucionado la implantación de los locales de juego presenciales desde la aprobación de la Ley 13/2011 de 27 de mayo de juego.

	2012	2020	2024
Juego privado			
Casinos (*)	39	47	49
Bingos	372	329	322
Salones de Juego	2.590	3.681	3.751
Locales de Apuestas	245 (**)	394	208
TOTAL	3.246	4.451	4.330
Juego reservado			
SELAE			
Red Básica	4.054	4.171	4.179
Red Complementaria	6.500	6.776	6.731
SUBTOTAL	10.554	10.947	10.910
ONCE			
Vendedores	19.818	18.812	20.304
Canal complementario	12.536	13.076	13.184
SUBTOTAL	32.354	31.888	33.488
TOTAL	42.908	42.835	44.398

Fuente: Memoria Anual de juego en España. Dirección General de Ordenación de Juego

(*) No se cuentan salas apéndice

(**) Solo había legislación de apuestas en las CC.AA. de Madrid, Euskadi, Aragón, Navarra, Valencia, Galicia y Murcia

La evolución deja datos interesantes a tener en cuenta:

- el número de locales de juego de operadores privados supone solo el 10% del total de locales de juego reservado²⁹ y en estos, en el caso de bingos y salas de apuestas, se ha constreñido mucho la oferta especialmente los locales de apuestas, que han

De nuevo el debate de las distancias, contingentación y renovación de las licencias de los locales de juego. Rafael Andrés Alvez. Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento, ISSN 2171-5556, N°. 66, 2020

El debate entre planificación o libre mercado en los locales de juego a la luz de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 8 de marzo de 2018. Rafael Andrés Alvez. Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento, ISSN 2171-5556, N°. 60, 2018.

²⁸ La percepción social del juego y la publicidad. Rafael Andrés Alvez. Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento, ISSN 2171-5556, N°. 89, 2025

Análisis sentencia del TS sobre real decreto de comunicaciones comerciales sobre actividades de juego. Falta de cobertura legal suficiente en La ley 13/2011, de 27 de mayo, de juego, para diferentes restricciones impuestas en este. Rafael Andrés Alvez. Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento, ISSN 2171-5556, N°. 83, 2024

Alcance y efectos de las medidas tomadas durante la pandemia en el sector del juego por la Administración General del Estado y CC.AA. Rafael Andrés Alvez. Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento, ISSN 2171-5556, N°. 70 (Enero-Marzo), 2021.

La publicidad y el juego, revisión del marco internacional en la perspectiva del Proyecto de Real Decreto de comunicaciones comerciales de actividades de juego. Rafael Andrés Alvez. Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento, ISSN 2171-5556, N°. 69, 2020.

²⁹ Locales privados sumados a Locales de Juego de SELAE y ONCE y sus correspondientes redes complementarias y vendedores.

estado en el permanente foco mediático, cuando no directamente en el ataque político, con una importante publicidad negativa y se ha producido un paulatino incremento de los salones de juego.

- el número de puntos de ventas de las operadoras de juego reservado se ha incrementado especialmente en la referencia de la ONCE y su canal complementario.

A esto hay que añadir otros dos datos más:

- que según el Informe sobre Adicciones Comportamentales y Otros Trastornos Adictivos 2024, publicado por el Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones (OEDA) la prevalencia de juego en España es de un 53,8% siendo el juego presencial absolutamente mayoritario y los juegos de loterías en un 90,4% los más jugados³⁰ y
- que en el GGR de la actividad de juego en España que, el Anuario de Juego³¹ cifra en 11.888 millones de euros, más del 50% lo producen los juegos reservados, que se incorporan a la venta mayoritariamente de manera presencial³².

Finalmente decir que respecto a las deseconomías sociosanitarias el Informe sobre adicciones comportamentales y otros trastornos adictivos 2025 que recoge la encuesta ESTUDES 25³³ señalar que en esta encuesta la prevalencia de posible juego problemático (Lie/Bet \geq 1) para estudiantes de 14 a 18 años en función del tipo de juego de azar presencial al que se ha jugado en los últimos 12 meses el porcentaje de las quinielas de fútbol alcanza el 27,3%, las loterías instantáneas el 27,2% y el de las loterías en un 23%

³⁰ En el desglose del Anuario de Juego en 2025 (CEJUEGO). El juego en España y su aportación social se indica que los juegos de SELAE tienen por clientes a 31 millones de personas, los cupones de la ONCE a 8,3 millones y los rascas a 3,6 millones (siendo el producto que más crece y el más jugado en el rango entre 18 y 35 años), el juego presencial tiene a 6,6 millones de clientes y el juego online a 1,9 millones.

³¹ Anuario de Juego en 2025 (CEJUEGO). El juego en España y su aportación social

³² El juego real en las loterías y apuestas mutuas de SELAE alcanzó 4.140 Mill. €, en las loterías de diverso tipo (cupones, rascas, primitivas/juegos activos) de la ONCE el gasto real fue de 1.253 Mill. €. El juego real en la gama de juegos de Loterías de Catalunya alcanzó 24 Mill. €. A estas cifras hay que sumar 37 Mill. € del sorteo de la Cruz Roja. En suma, en loterías de distinto tipo el juego real fue de 5.454 Mill. €.

En el juego de entretenimiento presencial el juego real ascendió a 4.945 Mill. €.

En el juego online regulado por el Estado se puede tomar dos parámetros: la diferencia entre depósitos y cantidades retiradas 1.426 Mill.€, o el GGR de las empresas, que incluye los bonos y promociones 1.489 Mill. €.

Fuente: Anuario de Juego 2025.El juego en España y su aportación social.

³³ En 2025 el periodo de recogida de información se realizó del 10 de febrero al 10 de junio. En 2025 se obtienen resultados de 836 centros educativos y 1.658 aulas, con una muestra válida final de 35.256 alumnos. En 2025 el 88,2% de los centros seleccionados y el 99,7% de los alumnos presentes participaron en la encuesta.

no muy lejos del que se establece para máquinas recreativas 36,1% y apuestas deportivas 34,5%.

Por tanto, si no atenemos estrictamente al interés público y en él a la protección de la salud y la seguridad que es lo que amparaba la conservación del monopolio de loterías en manos de la Administración General del Estado no parece que la falta de medida alguna sea un ejercicio congruente de las competencias con la necesidad de mantener la reserva.

Las CC.AA. han ido desarrollando, al contrario que la Administración General del Estado, un control férreo de la actividad de juego estableciendo como principal y más eficiente barrera la incorporación en todos los locales de juego de un registro de entrada para impedir el acceso de menores y prohibidos y otras medidas más discutibles, como la obligación de distancias entre locales de juego, para evitar su concentración, y entre locales de juego y centros educativos, formativos y sanitarios³⁴ y en el término que ha decidido cada una de ellas, en su caso la planificación/contingentación de locales y máquinas de juego y apuestas y la limitación estricta de la publicidad de la actividad, medidas que hacen absolutamente segura la actividad de juego³⁵.

Sensu contrario a ello las operadoras de juego reservado, cuya vigilancia y control está en manos de la Administración General del Estado (en el caso de la ONCE a través del Consejo de Protectorado de la ONCE³⁶) sin estas restricciones³⁷, disfrutaban de un régimen

³⁴ Según cada CC.AA. entre 100 y 850 metros.

³⁵ De hecho, las miles de inspecciones que se realizan en locales de juego terminan con muy pocos expedientes sancionadores y certifican que en la inmensa mayoría de los casos no accede a ellos ningún menor, ni persona que tenga prohibido el juego con índices que no llegan al 1%.

³⁶ Representantes de diferentes Ministerios forman parte activa de este Consejo (Derechos Sociales, Hacienda, Interior, Educación y Trabajo). Su papel es fundamental en varios aspectos clave de la supervisión. En el orden que corresponda, supervisan las cuentas y planes de actuación de la organización, informan preceptivamente y dan su conformidad antes de la aprobación o modificación de los reglamentos, planes de juego y calendarios de los diferentes productos.

Dentro del Consejo de Protectorado existirá una Comisión Disciplinaria, formada por tres vocales del Consejo de Protectorado, dos de los cuales serán representantes del Ministerio Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 y uno, del Ministerio del Interior, quienes podrán ser sustituidos, en casos de vacante, ausencia, enfermedad, u otra causa legal, por cualquiera de las otras vocalías del Consejo, sin representantes de la ONCE en garantía de la imparcialidad de la Comisión, que tendrá como competencia exclusiva el ejercicio de la potestad sancionadora por posibles infracciones en materia de juego previstas en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, que pudiera cometer la ONCE.

El ejercicio de la potestad sancionadora por parte de dicha Comisión Disciplinaria se ajustará a lo establecido en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, y a las disposiciones aplicables de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de acuerdo con lo previsto en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo de Protectorado. Artículo 8 del RD 358/1991 de 15 de marzo por el que se reordena la Organización Nacional de Ciegos Españoles.

³⁷ Que en el caso de la ONCE no va más allá de lo señalado en el artículo 7.7 de Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, por el que se reordena la Organización Nacional de Ciegos Españoles, que se traduce

privilegiado, tanto de operativa, como de publicidad³⁸, han aumentado su músculo incorporando un mayor número de productos y sorteos incluyendo alcance internacional y en el caso de la ONCE sustentando una oferta de servicios que va mucho más allá de su objetivo fundacional con un grupo de empresas³⁹ que abarca 50 líneas de negocio distribuidas en 6 grandes sectores de actividad⁴⁰ y opera actividad de juego como hemos visto en más de 13.000 establecimientos con acceso al público sin barrera alguna (estancos, quioscos, gasolineras, tiendas de conveniencia) que comercializan hasta 19 diferentes tipos de rascas, el juego que más se juega entre los 18 y 25 años⁴¹, con precios que van entre 0,50 euros a 10 euros y pueden otorgar premios máximos de 5.000 hasta un millón de euros⁴² y son el décimo anunciante por inversión publicitaria en 2025 (36 millones de euros) y el cuarto anunciante en TV (23 millones de euros)⁴³. Lo que da idea de que estamos enfrente de un gigante económico, también en el ámbito de juego, que está a años luz de ese primer embrión al que la Administración le facultaba la posibilidad

únicamente en la señalética en cartelería y anuncios sobre juego responsable y la retorica con la que se dice se refuerza la aplicación de los principios de juego responsable a los puntos de venta del Canal Físico Complementario en el Acuerdo General entre el Gobierno de la Nación y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) en materia de cooperación, solidaridad y competitividad para la estabilidad de futuro de la ONCE para el periodo 2022-2031.

³⁸ Artículo 20 del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego y artículo 83.4 de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual blindan su publicidad que les permite incorporar esta fuera del horario infantil lo que les permite ocupar todas las franjas de publicidad de radio y televisión de mayor audiencia, mientras que los operadores privados licenciados por la Ley 13/2011 de 27 de mayo de regulación de juego solo pueden hacerlo en la franja de la 1 a las 5 de la madrugada.

³⁹ En diciembre de 2016 en acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros se ofició la creación del “Grupo Empresarial de la ONCE y su Fundación”, mediante la fusión del Grupo Empresarial de la ONCE (Ceosa) y del Grupo Empresarial de la Fundación ONCE (Grupo Ilunion, antes llamado Fundosa). A través del Consejo de Protectorado de la ONCE, la Administración seguía manteniendo su capacidad de control y supervisión en el ámbito económico, financiero y social, con el fin de asegurar el cumplimiento de los fines sociales.

⁴⁰ Servicios: Lavandería industrial y textil (*TextilCare*), limpieza y medio ambiente, seguridad, contact centers, *facility services* y consultoría; Hotelera y Hospitalaria: Gestión de cadenas hoteleras con criterios de accesibilidad universal y gestión sociosanitaria; Sociosanitario: Residencias de mayores, centros de día, asistencia domiciliaria y clínicas de salud.; Comercialización: Retail, tiendas de conveniencia y otros puntos de venta adaptados; Economía Circular: Reciclaje de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y gestión de residuos; Consultoría: Asesoramiento especializado en accesibilidad, transformación digital y recursos humanos.

Fte: <https://observatorioeconomiasocial.es/el-grupo-social-once-es-ya-el-cuarto-empleador-del-pais-con-mas-de-77-000-trabajadores/>.

⁴¹ 3,4 millones a las loterías instantáneas de la ONCE. Es el juego que más se juega entre los 18 y los 25 años.

Fte: Juego y Sociedad 2024. Actitudes y hábitos de los españoles sobre el juego. CEJUEGO.

⁴² Fte: Información rascas puntos de venta. <https://www.juegosonce.es/informacion-rascas>

⁴³ Fte: Estudio de la Inversión publicitario Infoadex 2025.

de comercializar UN cupón para, en términos de solidaridad y cumplimiento de sus fines sociales, mejorar la vida de las personas que fueran invidentes.

Volvamos al principio de este artículo cuando nos referíamos a la idea que vertebraba la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2017, de 22 de junio que anuló la “licencia única”. En esta sentencia se señalaba expresamente:

“Sin embargo, cuando de lo que se trata es de excepcionar el principio de territorialidad otorgando eficacia extraterritorial a actos ejecutivos autonómicos que aplican un derecho propio que no es equivalente al derecho adoptado en el territorio en el que se debe reconocer tal eficacia o directamente se trata de otorgar eficacia extraterritorial a disposiciones normativas autonómicas que establecen un estándar distinto al estándar que fija la normativa autonómica del lugar de destino, la ruptura del principio de territorialidad constitucionalmente consagrado y estatutariamente reconocido supone obligar a una Comunidad Autónoma a tener que aceptar dentro de su territorio una pluralidad de políticas ajenas. Aceptación que choca con la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7, entre otras) y entraña la constricción de su autonomía al permitirse la aplicación en el territorio de la Comunidad Autónoma de disposiciones adoptadas por un órgano representativo en el que los ciudadanos de la Comunidad Autónoma en la que finalmente se aplica no se encuentran representados.

....

Este menoscabo viene dado por la supresión del principio de territorialidad respecto de las competencias autonómicas relacionadas con el ejercicio de actividades económicas, las cuales verán reducida su eficacia en el propio territorio autonómico tanto desde el punto de vista subjetivo como material en cuanto se trata de una técnica que desvirtúa la capacidad autonómica para determinar sus propias políticas en el marco de lo establecido por la legislación del Estado que sea aplicable.”

Y esto entendemos en el corolario general de la CE y la propia jurisprudencia del TC sobre el concepto de territorialidad y reparto de competencias se debe aplicar no solo entre CC.AA., sino también entre las propias CC.AA. y el Estado en materia de competencias exclusivas recogidas en los correspondientes Estatutos de Autonomía.

La jurisprudencia coincidente del TC establece que las competencias autonómicas - incluso aquellas que han sido configuradas como exclusivas- deben ejercerse: (a) con respeto a las competencias que puedan corresponder al Estado en virtud de otros títulos competenciales y (b) de acuerdo con el principio de territorialidad de las competencias, como algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales” (STC 80/2012, FJ 7, y en el mismo sentido, STC 110/2012, FJ 5).

En ese término, es claro que el Artículo 149.1.14 otorga al Estado la competencia exclusiva sobre la Hacienda general y el régimen económico lo que ampara el monopolio del Estado para gestionar, organizar y comercializar loterías y apuestas en todo el territorio nacional como se explicaba y razonaba sobradamente en la Sentencia 164/1994, de 26 de mayo del Pleno del Tribunal Constitucional en los Conflictos positivos de Competencia 1156/1985, 682/1988, 754/1988, y 1227/1988, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Gobierno Valenciano y el Gobierno de Canarias, en relación con el Real Decreto 1360/1985, de 1 de agosto, y la Resolución de 20 de enero de 1988, de la Dirección General del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas.

Pero esta competencia, hay que entender en los términos expuestos de manera antecedente, no puede, como dice el TC, “*desvirtuar la capacidad autonómica para determinar sus propias políticas*” en la correspondiente materia exclusiva, aquí la actividad de juego dentro de su ámbito territorial y las medidas y salvaguardias que se haya decidido incorporar en el correspondiente marco de interés público, amén de que en términos de competencia en el mercado además se produce una clara distorsión al no operarse los productos de juego reservado con las mismas reglas, en termino administrativo (no tienen que incorporar ninguna barrera) ni publicitario (al tener estos un status privilegiado).

Verbigracia, la Administración General del Estado puede incorporar, en su caso, en razón de los intereses generales y en el ámbito supraterritorial las competencias transversales en razón del artículo 149.1 que puedan concurrir con las competencias exclusivas de una Comunidad Autónoma (STC 80/2012, FJ 8). y ejercer las propias competencias que constitucionalmente tiene otorgadas en una situación determinada en este caso gestionar, organizar y comercializar loterías y apuestas en todo el territorio nacional (Artículo 149.1.14) atendiendo también a un interés general.

Pero lo que no puede hacer el Estado es en el conjunto de una materia en el que las competencias exclusivas son de una Comunidad Autónoma y sobre las que esta proyecta una política pública en la defensa de un interés general operar de manera sustancialmente diferente, porque eso sería desapoderar su competencia.

Por eso, en ese término se acomoda cabalmente, como no podía ser de otra manera, el artículo 9.1 de la Ley 13/2011 de 27 de mayo cuando establece que la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación en los juegos exigirá, en todo caso, autorización administrativa de la Comunidad Autónoma cuya legislación así lo requiera. Estas autorizaciones se regirán por la legislación autonómica de juego correspondiente.

Si tenemos en cuenta lo antecedente, para cualquier lego, en una lógica básica sin mayor alambicamiento⁴⁴, parece incongruente que, en términos de esta Ley, siendo en uno y otro escenario, juego no reservado y reservado, el Estado quien otorga la licencia de origen, que a unos operadores se les haga cumplir con la normativa autonómica y a otros no, si lo que prima es cumplimiento del interés general en el correspondiente ámbito territorial con respeto escrupuloso al marco de competencias, para que se puede hacer un control efectivo sobre la misma en su ejercicio.

Y aquí volvemos a traer lo manifestado en ese primer informe de la Abogacía del Estado. Y es que si se tiene en cuenta que la justificación de la reserva en la Exposición de Motivos de la LRJ era defender los intereses del Estado contra los riesgos de fraude y criminalidad y el mantenimiento de la red existente, la exención solo puede tener lugar en los locales que tengan como actividad principal la de juego y su vinculación al operador de juego reservado y que estén sometidos en el ejercicio de la actividad de venta al control y dirección efectiva de estos operadores, cosa que no ocurre en los establecimientos de hostelería que no conforman la red original y en los que, añadido, la

⁴⁴ Esto, más allá de que Una consolidada jurisprudencia constitucional ha establecido que “es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan sólo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación” (SSTC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5, y 17/2016, de 4 de febrero, FJ 4), de modo que “siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este Tribunal” (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7).

competencia, sobre el ejercicio de la actividad de juego alcanza territorialmente a la Comunidad Autónoma.

Para una misma oferta, en este caso la de juego, en un territorio concreto con competencia exclusiva en la materia y control en su ejercicio, para defender un interés general y respetar la libre competencia del mercado en términos de igualdad se deben aplicar las mismas normas.

En este sentido hay que traer aquí a colación lo manifestado en los votos particulares de las SSTC 163 y 164 de 1994 en los que los magistrados discrepantes consideraban que la CE no reserva al Estado competencia alguna en materia de juego, que de acuerdo con lo establecido 149.3 de la CE los Estatutos de Autonomía han podido atribuir a las diferentes Comunidades Autónomas competencias en la materia, lo que significaba, a su entender, que dentro de su territorio corresponde a la Comunidad Autónoma la legislación y la ejecución relativa a esta materia **y en definitiva la de fijar en exclusiva la política sobre el juego en ese ámbito territorial, compitiéndole, por ejemplo, autorizar el tipo de juegos que pueden celebrarse en ese territorio, regular sus características y lo que sería más fundamental, adoptar la decisión política acerca de si conviene fomentar o no y en qué medida la práctica de esa actividad lúdica.** Los magistrados discrepantes no compartían que lo que podría calificarse como potestad de ingreso (artículo 149.1.14^a de la CE) pueda convertirse en un título competencial, que el posible título específico sea el referente a la Hacienda General y no el del juego, o que sea razonable una duplicidad de títulos competenciales sobre la misma materia cuando se afirma que la Comunidad Autónoma también puede realizar el mismo tipo de actividad dentro de su ámbito territorial porque a su juicio el sistema constitucional previsto en la CE ha optado por un sistema de distribución de competencias basado en el reparto de actividades entre entes, no por un modelo concurrencial o de duplicidad⁴⁵.

⁴⁵ En el mismo sentido el voto particular del Magistrado Carles Vives Pi-Suyer en la STC 171/1998 donde deja claro que las actividades controvertidas de autorización, gestión e inspección de un juego de azar como el “cupón pro ciegos” de la ONCE corresponden a la materia competencial de juegos y, en consecuencia, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña deben encuadrarse en la competencia exclusiva que sobre juegos y apuestas atribuye a la Generalidad el artículo 92 del EAC con la sola excepción explícita de un único juego de alcance territorial supra-autonómico como son las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas”: Para este magistrado esta delimitación competencial no puede verse alterada por la extensión territorial del juego, ni por el hecho de que los rendimientos del mismo sean fuente de financiación de un organismo creado, tutelado y controlado por el Estado y la inclusión de estas actividades en la materia de Hacienda Pública (artículo 149.1.14^a de la CE) no está justificada tal como expuso en los votos particulares emitidos en las SSTTC 163/1994 y 216/1994 y menos aún en el caso enjuiciado en el que los ingresos obtenidos por el “cupón pro ciegos” ni siquiera son exigidos y gestionados por la Administración del

Son estos extremos pues que el legislador autonómico debería proyectar ante la realidad cada vez más cambiante y hacer valer en defensa de sus intereses, para que exista una congruencia en el discurso que se incorpora por cada administración actuante -no se puede defender que para unos (juegos no reservados), en razón de un interés general se incorporen medidas restrictivas en exceso y también se exijan a otros, cuando no se incorporan para si mismo (juego reservado)- extremos, que se abordarán en las correspondientes Comisiones Bilaterales de Cooperación y que finalmente en todo caso el Tribunal Constitucional en su complicada y difícil misión de interpretación de la CE, esperamos sea cuanto antes, tendrá que volver a matizar.

Estado, no están destinados a cubrir el gasto público y no se integran ni revierten en el Tesoro Público. No son propiamente fuente de ingresos de la Hacienda estatal mientras que la sentencia se fundamenta en la repercusión indirecta o mediata que los ingresos obtenidos del “cupón pro ciegos” puede tener en la Hacienda