

# G A \_ P

Gómez-Acebo & Pombo



## **DICTAMEN SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE DETERMINADOS PRECEPTOS DEL ANTEPROYECTO DE LEY DEL JUEGO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA Y DE LA LEY 6/1998, DE 18 DE JUNIO, DEL JUEGO DE EXTREMADURA**

---

## Índice

1. Antecedentes .....	3
2. Objeto .....	5
3. La distribución constitucional de competencias en materia de juego .....	6
3.1 La Constitución .....	6
3.2 Los Estatutos de Autonomía .....	7
3.3 La doctrina del Tribunal Constitucional .....	8
3.4 La Ley estatal del Juego .....	13
4. La constitucionalidad del artículo 2.f) del Anteproyecto de nueva Ley del Juego de la Comunidad Valenciana, y del artículo 41.1 de la Ley de Extremadura 6/1998 .....	13
4.1 Las normas legales y su cobertura estatutaria .....	13
4.2 La normativa de la LRJ .....	15
4.3 Posibles objeciones .....	17
5. Conclusiones .....	21

## 1. Antecedentes

**1.1** (Valencia). El Gobierno de la Comunidad Valenciana tiene en tramitación, desde hace tiempo, un Anteproyecto de Ley del Juego, que sustituiría a la vigente Ley 4/1988, de 3 de junio. La última fase de elaboración que nos consta ha consistido en el informe que, sobre el Anteproyecto, emitió el Consell Jurídic Consultiu de dicha Comunidad, con fecha 4 de julio de 2018. Se nos ha entregado copia del informe referido.

El artículo 2.f) del Anteproyecto excluye de su ámbito de aplicación “[l]as Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas y los juegos reservados a la competencia de la Administración del Estado”; añadiendo acto seguido lo siguiente:

*“No obstante, en los términos, condiciones y requisitos establecidos en esta Ley y en sus disposiciones reglamentarias de desarrollo, la apertura de locales presenciales abiertos al público y la instalación de equipos en todos los locales de pública concurrencia, que permitan la participación en juegos a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos autorizados por la Administración del Estado, exigirá, en todo caso, autorización administrativa, previa, del órgano competente en materia de juego en la Comunitat Valenciana.*

*No resulta exigible la autorización mencionada, en los supuestos previstos en el apartado quinto de la disposición adicional primera de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego”.*

**1.2** (Extremadura). Por su parte, el artículo único, ocho, del Decreto-ley 1/2019, de 5 de febrero, de la Junta de Extremadura, añadió a la vigente Ley 6/1998, de 18 de junio, del Juego de Extremadura, un nuevo artículo 41, cuyo apartado 1 dispone lo siguiente:

*“Sin perjuicio de lo previsto en el resto de esta Ley, en los términos, condiciones y requisitos establecidos en la misma y en sus disposiciones reglamentarias de desarrollo, la apertura de locales presenciales abiertos al público y la instalación de equipos en todos los locales de pública concurrencia, que permitan la participación en juegos a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos autorizados por la Administración del Estado, exigirá, en todo caso, autorización administrativa, previa, del órgano competente en materia de juego en la Comunidad Autónoma de Extremadura.*

*No resulta exigible la autorización mencionada, en los supuestos previstos en el apartado quinto de la disposición adicional primera de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego.”*

Como se deduce de su simple lectura, el texto de este precepto es prácticamente idéntico al del artículo 2.f) del Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley del Juego de la Comunidad

Valenciana, que antes se transcribió. Uno y otro texto, no obstante, han padecido vicisitudes diferentes.

**1.3** (Valencia). El Anteproyecto valenciano de reforma de su Ley del Juego no ha sido aún –obviamente– objeto de aprobación. El último trámite a que su texto fue sometido, del que tengamos constancia, fue el informe del Consell Jurídic Consultiu antes mencionado.

1.3.1 En sus páginas 13 a 17, el informe se plantea la compatibilidad de la redacción del artículo 2.f) del Anteproyecto, antes transcrito, con el artículo 9.1 y la disposición adicional primera de la Ley estatal 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (en adelante, “LRJ”).

El artículo 9.1 de la LRJ, tras establecer (párrafo primero) que *“el ejercicio de las actividades no reservadas que son objeto de esta Ley queda sometido a la previa obtención del correspondiente título habilitante”*, prevé en su párrafo tercero 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 registrarán por la legislación autonómica de juego correspondiente.”*

Por su parte, la disposición adicional primera de la misma Ley (en adelante, la DA1”) reserva al Estado la actividad de juego de Loterías. Y, en su apartado 5, establece que *“la apertura de establecimientos accesibles al público por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y por la ONCE que se destinen a la comercialización de los juegos que gestionan estas entidades hasta la entrada en vigor de esta Ley y de los juegos sujetos al régimen de reserva, no requerirá autorización de las Comunidades Autónomas”*.

1.3.2 Tras una serie de consideraciones y citas de diversos pronunciamientos judiciales, el informe del CJC concluye –de forma un tanto confusa, es necesario advertirlo– que, aunque del tenor literal del apartado 5 de la DA1 de la Ley 13/2011 parece desprenderse que únicamente se encontraría exenta de la autorización autonómica la apertura de establecimientos accesibles al público por la SELAE y por la ONCE, dicha interpretación *“resulta contraria a la doctrina seguida hasta la fecha por los tribunales y a la posición adoptada por el Estado en esta materia”*; por lo que informa que el Anteproyecto debiera extender la exención de autorización autonómica a la instalación de terminales dedicados a la práctica de juegos reservados al Estado en establecimientos de terceros abiertos al público. Advertiendo, de que, en otro caso, podría producirse un conflicto de competencias o recurso de inconstitucionalidad contra la Ley autonómica que resultara aprobada.

**1.4** (Extremadura). Según se nos informa, el nuevo artículo 41 de la Ley de Extremadura 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, añadido por el Decreto-ley

1/2019, de 5 de febrero, ha dado lugar al planteamiento, por el Presidente del Gobierno, del procedimiento previo al recurso de inconstitucionalidad regulado en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En el requerimiento que inicia este trámite, el Presidente del Gobierno considera que la Comunidad se ha extralimitado al exigir (en el nuevo artículo 41.1) una autorización que no permite la Ley estatal; y fundamenta esta imputación en la forma siguiente:

*“Una lectura conjunta del artículo 41.1, lleva a concluir que la exención de la necesidad de autorización autonómica sólo alcanza a los supuestos del apartado quinto de la Disposición adicional primera de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, lo que supone por ende que, en los restantes casos sí sería necesaria. La apelación expresa a dicho apartado quinto parece desconocer las previsiones del apartado cuatro de la disposición adicional primera de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, que excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan autorizar la instalación de equipos informáticos o telemáticos que comercialicen exclusivamente cualquier modalidad de lotería.*

*Por tanto, se está exigiendo autorización previa de la Comunidad Autónoma para la instalación de equipos (terminales) de venta o expedición de juegos de loterías por la Sociedad Estatal de Apuestas del Estado (en adelante, SELAE) y ONCE, lo que supone que se estaría entrando a regular cuestiones que, en virtud de la citada disposición adicional primera de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, corresponde determinar a la esfera competencial estatal, introduciendo especificidades adicionales que la normativa estatal no contempla; en este caso, la necesidad de obtener en todo caso la previa autorización administrativa autonómica.*

*Ello contravendría los precedentes doctrinales fijados por el Tribunal Constitucional en relación al juego de ámbito estatal, y más particularmente, al juego de loterías de ámbito estatal, pues la mencionada autorización previa autonómica prevista en el artículo 9.1 no será exigible cuando se trate de juegos reservados de lotería, sean de la modalidad que sean, comercializados igualmente de cualquier modo.”*

## **2. Objeto**

La entidad peticionaria de este dictamen nos solicita un estudio en Derecho sobre la constitucionalidad del artículo 2.f) del Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley del Juego de la Comunidad Valenciana, y del artículo 41 de la Ley de Extremadura 6/1998, de 18 de junio, de Regulación del Juego, añadido por el Decreto-ley 1/2019, de 5 de febrero.

### 3. La distribución constitucional de competencias en materia de juego

El reparto que el bloque de la constitucionalidad hace de las competencias en materia de juego es de una considerable complejidad. Para describirlo adecuadamente es necesario tener en cuenta los preceptos de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía (3.1 y 2), pero también la jurisprudencia constitucional recaída sobre ellos (3.3) y, por fin, que aunque no forme parte del bloque referido, la Ley estatal 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (3.4).

#### 3.1 La Constitución

Como es bien sabido, el artículo 149.1 de la Constitución no contiene ningún apoderamiento al Estado en materia de juegos de azar. Este hecho entrañaba la posibilidad de que, al amparo del apartado 3 del mismo artículo, los Estatutos de Autonomía atribuyeran a las respectivas comunidades competencias, sin limitación previa alguna, en este área de la actividad pública.

Esta posibilidad se materializó en los Estatutos sucesivamente aprobados, todos los cuales –incluso en sus sucesivas versiones– configuraron, unánimemente, la competencia exclusiva de las comunidades en la materia<sup>1</sup>. Dicha calificación supone, como también es sabido, que las comunidades autónomas dispusieron de las potestades legislativa, reglamentaria y de ejecución y gestión, *lato sensu*, en la materia; potestades que se materializaron (1) en la aprobación, por cada comunidad autónoma, de una ley general reguladora del juego<sup>2</sup>, (2) seguidas de un amplio conjunto de reglamentos de desarrollo, y (3) en el establecimiento de los correspondientes servicios administrativos encargados de la aplicación de estos extensos cuerpos normativos. Por ello, bien puede decirse que, de acuerdo con el bloque de constitucionalidad, son las comunidades autónomas las auténticas *Administraciones de derecho común* en el ámbito de los juegos de azar; que su

---

<sup>1</sup> País Vasco, art. 10.35; Cataluña (versión de 2006), art. 141.1; Galicia, art. 27.27; Andalucía (versión de 2007), art. 81; Asturias, art. 27.27; Cantabria, art. 24.25; La Rioja, art. 8.10; Murcia, art. 10.1.22; Comunidad Valenciana (versión de 2006), art. 49.1.31; Aragón (versión de 2007), art. 71.50; Castilla-La Mancha, art. 31.1.21; Canarias (versión de 2018), art. 128; Extremadura (versión de 2011), art. 9.1.44; Baleares (versión de 2007), art. 30.29; Madrid, art. 26.1.29; Castilla y León (versión de 2007), art. 70.1.27; Navarra, art. 44.16. En algunas comunidades, la atribución de competencia no se realizó directamente mediante el Estatuto de Autonomía, sino mediante las leyes orgánicas de transferencia con las que el Estado igualó en cierta forma las competencias de aquéllas.

<sup>2</sup> País Vasco, Ley 4/1991, de 8 de noviembre; Cataluña, Ley 15/1984, de 20 de marzo; Galicia, Ley 14/1985, de 23 de octubre; Andalucía, Ley 2/1986, de 19 de abril; Asturias, Ley 6/2014, de 13 de junio; Cantabria, Ley 15/2006, de 24 de octubre; La Rioja, Ley 5/1999, de 13 de abril; Murcia, Ley 2/1995, de 15 de marzo; Comunidad Valenciana, Ley 4/1988, de 3 de junio; Aragón, Ley 2/2000, de 28 de junio; Castilla-La Mancha, Ley 2/2013, de 25 de abril; Canarias, Ley 8/2010, de 15 de julio; Extremadura, Ley 6/1998, de 18 de junio; Baleares, Ley 8/2014, de 1 de agosto; Madrid, Ley 6/2001, de 3 de julio; Castilla y León, Ley 4/1998, de 24 de junio; Navarra, Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre.

competencia en la materia es general y expansiva y que, por tanto, las competencias que otros entes públicos ostentan en la materia son de naturaleza singular y excepcional.

### 3.2 Los Estatutos de Autonomía

Las excepciones a la competencia exclusiva de las comunidades autónomas fueron establecidas, inicialmente, por los propios Estatutos de Autonomía, en los preceptos atributivos de la competencia en materia de juego a la Comunidad respectiva. Sucede, sin embargo, que estas salvedades a la competencia general de las comunidades han tenido una expresión literal muy dispar, empleando criterios diversos para definir las.

- Un importante número de Estatutos han empleado una fórmula idéntica para definir la excepción a la competencia autonómica. Todos ellos atribuyeron la competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, “*con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas*”, que fue la fórmula utilizada por los Estatutos de la primera oleada de los años 80 (País Vasco, Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Castilla-La Mancha, Navarra y Madrid), pero también por los de la Comunidad Valenciana y Baleares, en sus reformas de 2006 y 2007.
- Un segundo bloque de Estatutos, dictados en la primera década de este siglo, han utilizado una fórmula diferente, no enunciando excepciones sectoriales o materiales a la competencia autonómica, sino limitando ésta a los juegos que se desarrollen exclusivamente en el territorio de la comunidad autónoma respectiva. La primera norma que empleó este criterio de territorialidad fue la Estatuto de Andalucía (artículo 81.1: “*Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de juegos, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Andalucía*”), fórmula que fue copiada literalmente en los nuevos Estatutos de Aragón, Canarias, Cataluña y Extremadura.
- Y, por fin, cabe mencionar dos supuestos estatutarios atípicos, que definen de otra forma las excepciones a la competencia autonómica (y, además, de manera diferente entre ellos): el Estatuto de Castilla y León atribuye a la Comunidad la competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, “*excepto las loterías y apuestas del Estado y los juegos autorizados por el Estado en el territorio nacional a entidades sin ánimo de lucro*”; y el de la Región de Murcia (pese a tratarse de un Estatuto de los años 80) habla de la competencia exclusiva de la Comunidad sobre casinos, juegos y apuestas “*excepto las apuestas y loterías del Estado*”.

### 3.3 La doctrina del Tribunal Constitucional

Estas normas no ofrecen un panorama completo y cerrado de las excepciones a la competencia exclusiva autonómica. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha completado (y alterado sustancialmente) este panorama.

3.3.1 El Tribunal, en efecto, confirmó desde sus primeros fallos la efectividad de la competencia autonómica exclusiva en materia de juego realizada por los Estatutos: así lo hizo en su capital **STC 163/1994**, en doctrina reiterada sin modificaciones hasta la fecha (con la salvedad que luego se dirá). Pero ya en este primer fallo abrió una importante brecha en esta calificación de la competencia autonómica, al decir que

*“...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”.*

Esta Sentencia, sin embargo, no precisó con rigor cuáles podrían ser esas “materias y actividades” que podrían recaer bajo la competencia estatal. De manera sensiblemente ambigua, declaró también que

*“...el juego, por su complejo carácter como fenómeno sociológico e incluso económico, presenta 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.”*

Como puede advertirse, esta “construcción” de competencias estatales se lleva a cabo por la Sentencia en base al criterio financiero: pueden ser de competencia estatal aquellos juegos que constituyen una fuente de ingreso para la Hacienda estatal. Tal declaración se hizo a propósito de la impugnación de los Estatutos de la antigua ONLAE, que mencionaban entre sus actividades propias las apuestas realizadas sobre espectáculos deportivos, en general. La comunidad autónoma recurrente pretendió la declaración de que el concepto de “Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas” que figuraba en su Estatuto entonces vigente (el de Cataluña) se refería exclusivamente a las referidas a los acontecimientos futbolísticos; argumento que la Sentencia rechazó, advirtiendo que

*“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 del 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”.*

No es ocioso mencionar esta explicación, porque guarda estrecha relación con otro presupuesto del que la Sentencia parte implícitamente. Lo que la comunidad autónoma de Cataluña defendió en el recurso fue que las excepciones a su competencia exclusiva en materia de juego debían afectar únicamente a los juegos que, históricamente (en la fecha de aprobación del Estatuto), vinieran siendo efectivamente practicados y gestionados por el Estado. El Tribunal aceptó implícitamente este *presupuesto historicista*, como lo acredita el fragmento que acabamos de reproducir, declarando que, aunque las quinielas sobre actividades distintas del fútbol no existieran en aquella fecha, sí se hallaban previstas y autorizadas al Estado en su normativa reguladora<sup>3</sup>.

Y esta argumentación se emplea también por la Sentencia para declarar la validez de otro aspecto impugnado, la referencia que los estatutos del ONLAE hacían a la Lotería Nacional, juego que los Estatutos de Autonomía no excluían de la competencia autonómica, y que el Tribunal consagra con el mismo argumento histórico:

*“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. [...] 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.”*

---

<sup>3</sup> Esta argumentación se utilizó también por el Tribunal Constitucional, muy posteriormente, en la STC 123/2012, dictada en el conflicto de competencia interpuesto a propósito del Real Decreto 716/2005, de 20 de junio, por el que se restableció el funcionamiento de las apuestas hípcas externas de ámbito nacional, autorizando su explotación a la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado; un juego que la Sentencia declaró incluido en el concepto genérico de Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas.

La STC 163/1994 se cierra con dos declaraciones, difícilmente compatibles entre sí. De una parte, la afirmación de que la competencia del Estado en estas materias proviene de un título específico –no genérico–, y que se trata, por tanto, de una competencia singular, excepcional y de atribución:

*“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...”*

Y, de otra, una extraña puesta en duda de la competencia exclusiva y general de las comunidades autónomas sobre el juego (contradictoria con lo que antes había establecido), al decir que

*“...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.”*

La doctrina sentada por la fundamental STC 163/1994 puede resumirse en unas pocas proposiciones: (1) la competencia autonómica sobre el juego es exclusiva; (2) pero no se trata de una competencia sobre todas las posibles modalidades de juego; (3) el Estado puede ostentar competencia sobre determinados aspectos de la actividad de juego, principalmente en los supuestos en que tal actividad constituya un ingreso ordinario del Estado; (4) los juegos sobre los que el Estado ostenta competencia son los que históricamente realizaba o tenía autorizados en la fecha de aprobación de la Constitución y los Estatutos; y (5) en todo caso, esta competencia es de carácter singular o de atribución.

La doctrina de la Sentencia que acabamos de glosar fue reproducida en la **STC 164/1994**, dictada el mismo día, a propósito de la alusión que los estatutos del ONLAE hacían a la Lotería Primitiva. La Sentencia, reiterando sustancialmente lo que en la inmediatamente anterior se decía, salva también la validez constitucional de la Lotería Primitiva utilizando el criterio historicista<sup>4</sup>, así como el de carácter financiero<sup>5</sup>. Y lo mismo hizo la **STC**

---

<sup>4</sup> FJ 4: “El concepto de juego de la Lotería y su explotación como recurso de la Hacienda del Estado incluido en el art. 149.1.14 C.E. no puede quedar referido únicamente a la específica modalidad con la que aquél aparece configurado en la Instrucción General de Loterías de 23 de marzo de 1956”.

<sup>5</sup> FJ 5: “Conforme con la doctrina antes reseñada, las impugnaciones de las disposiciones y actos controvertidos no pueden ser acogidas, pues éstos no invaden ni menoscaban las competencias que en

**216/1994**, en la impugnación del establecimiento del llamado “El Gordo de la Primitiva”, por considerarla como una simple modalidad de esta forma de Lotería.

3.3.2 Esta doctrina constitucional –bastante poco satisfactoria desde el punto de vista de la precisión y seguridad jurídica, es necesario decirlo– ha sido objeto de sucesivos e importantes *overrulings* en las posteriores Sentencias del Tribunal, todos ellos tendentes a amparar la expansión de la competencia estatal en materia de juego. No es necesario, a efectos de responder a la consulta que se nos ha formulado, exponer la totalidad de los desfallecimientos que ha experimentado esta doctrina: basta con recordar los dos más importantes.

- a) El primero de ellos se produjo con la **STC 171/1998**, dictada en los conflictos de competencia promovidos a propósito de un Real Decreto 2385/1985 de modificación de la estructura orgánica de la ONCE y, naturalmente, de la gestión del cupón entonces explotado por dicha Organización; modalidad de juego que cabía muy difícilmente en las nociones de Lotería Nacional y de Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas (únicas entonces excluidas, por los Estatutos, de la competencia autonómica).

La Sentencia salva la competencia estatal sobre este juego (negando la posibilidad de un control autonómico sobre el mismo) con una larga y poco convincente argumentación, en la que destaca una descripción inicial, claramente hagiográfica, de los orígenes y evolución de la ONCE (FJ 4), y que se despacha con un razonamiento sorprendentemente sucinto:

*“En consecuencia, el sorteo que nos ocupa, que tiene ámbito nacional, vendría a superponerse al de la Lotería en sus distintas modalidades [¿] y por ello ha de entenderse también dentro de la competencia estatal, pues si afecta al ámbito (y al posible rendimiento fiscal) del monopolio sólo al titular de éste, que es el Estado, le corresponde autorizarlo”.*

Y de forma no menos singular, la Sentencia apela al argumento financiero, diciendo que, como la STC 49/1995 había proscrito un impuesto autonómico sobre las ganancias del juego fundándose

*“en que perjudica y limita la obtención del recurso en que la Lotería Nacional consiste; es decir, tomando como argumento esencial la concurrencia en los rendimientos, que es justamente la razón justificativa de que el «cupón pro*

---

materia de juego han asumido las Comunidades Autónomas impugnantes por estar reservada a la competencia del Estado, ex art. 149.1.14 C.E., en razón de su naturaleza de fuente o recurso de la Hacienda estatal, el monopolio de la Lotería Nacional; correspondiéndole, pues, la facultad de organizar loterías de ámbito nacional en sus distintas modalidades.”

*ciegos» se entienda integrado en el ámbito del rendimiento general del monopolio [sic!] y en consecuencia que le sean de aplicación las conclusiones de nuestras citadas Sentencias respecto del fundamento de la competencia del Estado en el Título del art. 149.1.14 de la Constitución para la autorización de un sorteo de ámbito nacional como el del «cupón pro-ciegos»”.*

Esta doctrina fue reiterada en las posteriores STC 32, 133 y 134/2012, que desestimaron los conflictos positivos de competencia interpuestos contra el Real Decreto 844/1999, de 21 de mayo, que autorizó a la ONCE la explotación de una lotería instantánea o presorteadada.

- b) El segundo giro tuvo lugar con las **SSTC 32 y 35/2012**, la primera de las cuales acaba de citarse. En ella, el Tribunal Constitucional utilizó por primera vez *el criterio territorial o de ámbito físico del juego*, que sin duda toma de la redacción de los Estatutos de Autonomía aprobados a partir del año 2006. Estos, como vimos, ciñen la competencia autonómica a los juegos que se desarrollen exclusivamente en el territorio de la comunidad respectiva; y sobre esta base, y a contrario sensu, las Sentencias acuñan el concepto de “juegos de ámbito estatal”, que el Estado puede regular y explotar.

La STC 35/2012 dirá, así, que “*es evidente que el Estado sigue ostentando la competencia material en el juego de ámbito estatal*”; y la STC 123/2012 razonó esta afirmación diciendo que

*“el nuevo texto estatutario [de la comunidad autónoma de Andalucía] incorpora un cambio conceptual destacable que, siguiendo la línea de la propia jurisprudencia constitucional en la materia, parte de una delimitación competencial sustentada sobre un criterio territorial, en la que el ámbito espacial de desenvolvimiento del correspondiente juego es el criterio delimitador del ejercicio de las respectivas competencias, estatales o autonómicas. Ello implica que, por un lado, se elimina la exclusión de la competencia de la Comunidad Autónoma respecto de determinadas modalidades de juego (apuestas mutuas deportivo-benéficas) y, por otro, como ya hemos tenido ocasión de señalar en la reciente STC 83/2012, de 18 de abril, FJ 3, se reconoce implícitamente al Estado una competencia de carácter general para la autorización de nuevas modalidades de juego o la modificación de las existentes cuando tengan un ámbito que alcance la totalidad del territorio nacional.”*

### 3.4 La Ley estatal del Juego

El último elemento a considerar para el diseño efectivo de la distribución de competencias en materia de juego está constituido por la LRJ.

De acuerdo con los parámetros de exclusión de la competencia autonómica establecidos en los Estatutos de Autonomía aprobados a partir de 2006, la LRJ ciñe su ámbito de aplicación a tres sectores:

- Con carácter general, a “*la actividad de juego, en sus distintas modalidades, que se desarrolle con ámbito estatal*” (artículo 1, párrafo primero); es de observar que la LRJ no define en lugar alguno qué debe entenderse por “ámbito estatal”, cuestión que no es ni mucho menos clara ni pacífica.
- Específicamente, a la actividad de juego “*cuando se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, en la que los medios presenciales deberán tener un carácter accesorio*”. La asunción de competencia sobre estos juegos se basa en considerarlos, apodóticamente, de ámbito estatal (como demuestra el inciso “a que se refiere el párrafo anterior” que figura antes del texto transcrito). Esta consideración es bastante discutible, pero su debate no procede en este momento.
- Finalmente, “*los juegos desarrollados por las entidades designadas por esta Ley para la realización de actividades sujetas a reserva*” (artículo 1, párrafo segundo). Tales actividades reservadas son (1) las loterías de ámbito estatal (reguladas genéricamente en el artículo 4), concepto que comprende tanto las comercializadas por la SELAE (Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado) como por la ONCE, de acuerdo con lo establecido en la DA1 de la propia LRJ. A ellas han de sumarse (2) las Apuestas Deportivas del Estado, reguladas en la disposición adicional tercera.

## 4. La constitucionalidad del artículo 2.f) del Anteproyecto de nueva Ley del Juego de la Comunidad Valenciana, y del artículo 41.1 de la Ley de Extremadura 6/1998

### 4.1 Las normas legales y su cobertura estatutaria

4.1.1 Los dos preceptos objeto de análisis en el presente dictamen poseen, como se indicó, una redacción idéntica. Su valoración, sin embargo, está condicionada por el hecho de que las normas estatutarias respectivas en las que se apoya la competencia de una y otra Comunidad para dictarlas son de redacción diversa: en la Comunidad Valenciana, el artículo 49.1.31 de su Estatuto atribuye competencia exclusiva a la Comunidad sobre

casinos, juegos y apuestas, “con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas”, sin otro límite ni precisión; en la de Extremadura, el artículo 9.1.44 del vigente Estatuto efectúa la misma atribución competencial (sobre casinos, juegos y apuestas), pero la matiza diciendo “incluidas las modalidades por medios telemáticos cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Extremadura”.

Ambas normas estatutarias suscitan importantes reflexiones. La norma del Estatuto de Autonomía de Extremadura se acomoda al criterio territorial de distribución competencial sentado por el Tribunal Constitucional en las Sentencias 32, 32 y 123 de 2012; y es coherente con lo establecido en el artículo 1, párrafo segundo de la LRJ, que, en lo que se refiere a los juegos practicados por medios telemáticos, reduce la competencia del Estado a los de ámbito estatal.

Por el contrario, la norma estatutaria de la Comunidad Valenciana desconoce estos parámetros, acogiéndose a la fórmula utilizada por los Estatutos más antiguos; pero el alcance de este precepto debe entenderse tácitamente modificado por la jurisprudencia constitucional que antes analizamos, que sienta con carácter general el ámbito territorial como criterio básico de distribución de competencias, sin distinguir entre los distintos Estatutos; y lo mismo podría decirse de las normas correlativas de los Estatutos del País Vasco, Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Castilla-La Mancha, Baleares, Navarra y Madrid, que emplean la misma dicción que el valenciano<sup>6</sup>. En definitiva, y desde el punto de vista de su cobertura estatutaria, ambas normas legales pueden ser objeto de un análisis equivalente.

4.1.2 Los artículos objeto de este dictamen tienen por objeto dos actividades empresariales preparatorias, por así decir, de la actividad de juego: la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público (y, naturalmente, dedicados de modo exclusivo o primordial a la práctica de algún juego), y la instalación de equipos mediante los que se realice la actividad de juego, cualquiera que sea ésta, en locales no dedicados prioritariamente esta actividad, como es el caso típico de los locales de hostelería. Sobre ambas actividades se establece, como sistema de control público, la previa autorización autonómica, que es exigible tanto para los juegos no reservados al Estado (y de plena competencia autonómica, por tanto), como para aquellos que sí lo están. No obstante lo cual, el párrafo segundo de ambas normas excluye la necesidad de tal autorización en los supuestos previstos en la DA1 de la LRJ.

---

<sup>6</sup> No desconocemos la trascendencia de decir que la jurisprudencia constitucional ha *modificado* un buen número de Estatutos de Autonomía sin utilizar –obviamente– el procedimiento establecido en ellos, como ordena de modo inequívoco el artículo 152.2 de la Constitución; lo que es tan manifiestamente irregular como incuestionable en la práctica.



Todas estas cuestiones son también objeto de regulación en la propia LRJ, cuyo contenido ha de tenerse en cuenta en el análisis de la posible inconstitucionalidad de los respectivos preceptos autonómicos.

## 4.2 La normativa de la LRJ

Las disposiciones de la LRJ referidas a las cuestiones reguladas en los dos preceptos autonómicos que aquí se analizan son, en una primera aproximación, plenamente coherentes con lo que en estos últimos se dispone. Su contenido, sistemáticamente complicado, se basa en una regla general, una regla complementaria referida a dos concretos tipos de actividades y, por fin, una excepción a esta última.

4.2.1 El artículo 9.1 de la LRJ establece en su párrafo primero la regla general de exigencia de título habilitante para el ejercicio de las actividades de juego que son objeto de regulación en ella (no, por tanto, a las de regulación autonómica): *“El ejercicio de las actividades no reservadas que son objeto de esta Ley queda sometido a la previa obtención del correspondiente título habilitante, en los términos previstos en los artículos siguientes. De conformidad con esta Ley son títulos habilitantes las licencias y autorizaciones de actividades de juego”*.

4.2.2 Esta regla se complementa en el párrafo tercero del mismo artículo 9.1 diciendo 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”*. Conviene precisar los distintos elementos de esta norma.

- En primer lugar, tampoco se refiere a los juegos de competencia de las comunidades autónomas, sino a los de competencia del Estado (los mencionados en el párrafo primero): ello es así no solo porque este párrafo forma parte del apartado 1 del artículo, con el que ha de ser coherente, sino también porque la LRJ no podría establecer la necesidad de autorización administrativa para estas actividades en cuanto aplicables a los juegos de competencia autonómica: tal regulación corresponde constitucionalmente a la potestad legislativa de las comunidades. Lo que esta norma establece, pues, es el sometimiento a autorización autonómica de estas dos específicas actividades empresariales relativas a los juegos de competencia estatal.
- En segundo lugar, esta prevención es aplicable tanto a las actividades de juego (de competencia estatal) de operación, por así decir, privada, como a las reservadas por la propia LRJ a organismos estatales (SELAE) como paraestatales (ONCE). El párrafo

tercero no solo no contiene la salvedad relativa a las actividades reservadas que prevé el párrafo primero, sino que, además, precisa con rigor que la exigencia de autorización lo es “en todo caso”, alusión que solo puede entenderse hecha a la voluntad de extender la exigencia de autorización autonómica a los dos tipos de juegos de competencia estatal (reservados y no reservados).

- Y, en tercer lugar, la norma no obliga (no podría hacerlo) a las comunidades autónomas a establecer y exigir su autorización para la práctica de las actividades que describe: se limita a permitirlo, al decir “*cuya legislación así lo requiera*”. Cabe, pues, la posibilidad de que la normativa de una comunidad autónoma no imponga tal autorización para las actividades y juegos de competencia estatal.

4.2.3 La sujeción a autorización autonómica de las dos actividades mencionadas en el párrafo tercero del artículo 9.1, y para los dos tipos de juegos de competencia estatal, sufre una excepción en el apartado 5 de la DA1 de la LRJ. Según su texto, de notoria claridad, no requerirá autorización de las comunidades autónomas una de las dos actividades empresariales mencionadas en el párrafo tercero del artículo 9.1: en concreto, “*la apertura de establecimientos accesibles al público por la SELAE y por la ONCE que se destinen a la comercialización de los juegos que gestionan estas entidades hasta la entrada en vigor de esta Ley y de los juegos sujetos al régimen de reserva*”. También en este precepto es necesario puntualizar dos aspectos:

- Primero, que, con toda evidencia, esta exención se refiere exclusivamente a la primera de las actividades mencionadas en el artículo 9.1: “*la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público*”; de donde se deduce, con toda naturalidad, que la segunda de ellas –la instalación de equipos o terminales de juego en locales no dedicados prioritariamente esta actividad– quedará sujeta a autorización autonómica si la normativa dictada por cada comunidad así lo establece.
- Y segundo, que esta exclusión de la necesidad de autorización solo es aplicable cuando los establecimientos de cuya apertura se trate estén dedicados “*a la comercialización de los juegos que gestionan estas entidades hasta la entrada en vigor de esta Ley y de los juegos sujetos al régimen de reserva*”. De ello se deduce, a contrario sensu, que la autorización será exigible cuando en tales establecimientos hayan de practicarse juegos que no existían en la fecha de entrada en vigor de la LRJ, o que no pertenecen a la categoría de reservados al Estado.

De la comparación entre los preceptos de la LRJ que hemos dejado descritos y las normas legislativas de las Comunidades Valenciana y de Extremadura objeto de este dictamen resulta, en esta primera aproximación, una plena coherencia. Nada cabe reprochar a dichas normas desde la perspectiva del régimen de distribución constitucional de competencias.



La aparente anomalía según la cual la realización por el Estado de una actividad que le es propia puede quedar sujeta a autorización autonómica, no es tal: no solo porque la propia Ley estatal lo permite, como acabamos de ver, sino porque en nuestro ordenamiento es tan normal como frecuente que la actividad de un ente público se halle sujeta a la habilitación concedida por otro distinto (como sucede, por todos, con las licencias urbanísticas, que tanto el Estado como las comunidades autónomas deben obtener necesariamente de los ayuntamientos).

### 4.3 Posibles objeciones

4.3.1 La interpretación que acaba de exponerse podría ser objetada, en primer lugar, afirmando que parte de un entendimiento erróneo del apartado 5 de la DA1 de la LRJ; el cual debería entenderse en el sentido de que comprende, implícitamente, la instalación de equipos o terminales de juego en locales no dedicados a esta actividad, eximiéndolos de la autorización autonómica. En esta línea argumental, la omisión en el mencionado apartado de una referencia explícita a la instalación de equipos o terminales sería el producto de un simple defecto de redacción, subsanable en términos lógicos: si el artículo 9.1, párrafo tercero, menciona la apertura de nuevos locales y la instalación de equipos o terminales en establecimientos no dedicados a la práctica de juegos, no sería lógico que la disposición adicional excluyera la necesidad de autorización en el primer supuesto, pero no en el segundo.

Obviamente, esta argumentación carecería de toda solidez, en el caso de ser esgrimida, por la terminante claridad con la que se expresan tanto el párrafo tercero del artículo 9.1 como el apartado 5 de la DA1. No hay razón alguna que apoye la suposición de un error involuntario en el redactor de la LRJ, porque si lo que supuestamente habría querido el legislador es excluir de la autorización autonómica ambos supuestos, lo que habría hecho es, de modo mucho más sencillo, aludir genéricamente a la norma del artículo 9.1 (diciendo, por ejemplo, que “las actividades enumeradas en el párrafo tercero del artículo 9.1 de esta Ley no requerirá autorización de las comunidades autónomas”).

Pero, además, los errores del legislador, podría decirse, son, a pesar de todo, ley: el artículo 9.1 menciona dos tipos de conductas empresariales, y la disposición adicional establece una excepción solo respecto de una de ellas. Si el artículo 9.1 quiso prever la autorización autonómica para ambas, la adicional debería haber hecho la salvedad respecto de una y otra. Por lo demás, no debe olvidarse que la norma del apartado 5 de la DA1 tiene naturaleza de excepción, y las reglas clásicas de la exégesis jurídica vedan, en principio, la interpretación extensiva, ampliatoria o analógica de las disposiciones de carácter singular, como son las de exención de obligaciones.

En contra de esta primera posible objeción podría añadirse que el tratamiento diferencial que el apartado 5 de la DA1 da a la apertura de nuevos establecimientos y a la instalación de equipos o terminales en otro tipo de locales responde a razones evidentes. El Estado, como la ONCE, poseen su antigua red comercial de establecimientos propios en los que se comercializan las loterías y el cupón; esta red no tiene inclinación alguna a crecer, porque las Administraciones de lotería se adjudican mediante concurso a familiares de funcionarios de Hacienda, y se planifican de modo restrictivo conforme a un régimen de distancias que intentan asegurar la rentabilidad de los respectivos establecimientos<sup>7</sup>. No existe, por ello, un riesgo evidente de un aumento exponencial de dichas Administraciones, pero sí lo habría, en cambio, en la instalación de equipos o terminales en establecimientos de hostelería, cuyo elevadísimo número no es necesario comentar.

Este riesgo ha de ponerse en relación con las potestades naturales que ostentan las comunidades autónomas en materia de juego, cuyo carácter exclusivo comprende la toma de decisiones acerca de qué juegos se practican en su territorio, por quién, con qué características y –sobre todo– con qué frecuencia y distribución territorial: la determinación del número de locales en los que se practiquen juegos, y su situación física, son componentes esenciales de una política global de los juegos de azar, porque la multiplicación de puntos físicos de juego incrementa los peligros de adicción al mismo; política que constitucionalmente corresponde, como hemos visto, a las comunidades autónomas, dada su competencia exclusiva, general o de derecho común en materia de juego. Por ello, es tan lógico que sea indiferente desde el punto de vista de esta política el número de Administraciones de lotería, que tenderá a mantenerse estable y que es el tradicional, pero que se considere harto relevante la proliferación de juegos en establecimientos de hostelería, cuestión que afecta muy directamente a la política de juego que cada comunidad autónoma pretenda instaurar; y es perfectamente coherente que para estos casos el legislador haya previsto la necesaria autorización de las comunidades autónomas.

4.3.2 Tampoco podría apoyarse una interpretación como la antes enunciada en una supuesta potestad general del Estado para el establecimiento y control de determinados tipos de juego, paralela a la que corresponde a las comunidades autónomas. Ello es así porque la competencia estatal en materia de juego es singular o de atribución, en modo alguno general. Solo la ostenta (artículo 1 de la LRJ) respecto de los juegos de ámbito estatal o nacional. Y además, en relación con los juegos o actividades reservadas (loterías, apuestas mutuas y cupón), el Estado no actúa en posición de poder público, sino meramente de operador mercantil de juegos. La reserva que la LRJ establece a su favor lo

---

<sup>7</sup> Muy semejante al régimen de apertura de farmacias. Pueden consultarse tales limitaciones geográficas en la última relación de adjudicatarios de puntos de venta en <http://www.selae.es/es/web-corporativa/comunicacion/actualidad-loterias/zonas-de-nombramiento-de-nuevos-puntos-de-venta>

es únicamente a efectos de la posibilidad de gestión y explotación mercantiles de los juegos respectivos, cuya finalidad es, como siempre ha sido, puramente recaudatoria o generadora de ingresos. Así lo dice con toda claridad el apartado 1 de su DA1: “*La Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) son los operadores designados para la comercialización de los juegos de loterías regulados en esta Ley*”.

Lo que quiere decirse es que, fuera de los juegos de ámbito territorial estatal (que son distintos, conceptualmente, de los reservados), la LRJ mantiene al Estado en la posición que siempre ha tenido: en la de un operador de juego más, que solo queda exento del poder de control de las comunidades autónomas, respecto de las actividades reservadas, en lo que se refiere (1) al otorgamiento de las autorizaciones (que otorga exclusivamente el Ministerio de Hacienda: DA1, apartado 2) y (2) a la apertura de locales dedicados exclusivamente a la comercialización de las loterías y del cupón. No hay en la LRJ un solo precepto o mención incidental de los que pudiera deducirse una reserva completa a favor del Estado del control de estas actividades, que es compartido con las comunidades autónomas, a tenor del párrafo tercero del artículo 9.1.

4.3.3 Este hipotético *status* general de exención de las potestades autonómicas podría también intentar deducirse del párrafo segundo del citado apartado 4 de la DA1, según el cual “*los juegos de loterías gestionados por las entidades a las que se refiere el párrafo anterior no estarán sujetos al cumplimiento de las obligaciones a las que se refiere el Título III de esta Ley*”.

La utilización del apartado 4 de la DA1 para intentar soportar esta supuesta exención no resulta de recibo. La referencia genérica que este párrafo hace al Título III de la LRJ se refiere a la necesidad de obtención de licencias generales y singulares de juego por parte de la SELAE y de la ONCE, que es la parte fundamental del contenido del citado Título III, y de cuya obtención se exime a las entidades mencionadas. La exención no puede referirse a su artículo 9 ni a la necesidad de obtener títulos habilitantes, que es lo que dicho título establece (cuyo rótulo reza “*Sometimiento de la actividad del juego a la previa obtención de título habilitante*”), porque la SELAE y la ONCE sí precisan de tales habilitaciones, que, no obstante, y como antes veíamos, se otorgan directamente por el Ministerio de Hacienda (apartado 2 de la DA1).

Y el referido apartado 4 de la disposición adicional no admite otra interpretación lógica, finalmente, porque, si no fuera así, el siguiente apartado 5 de la misma sería superfluo por redundante. Si lo que se pretende es que el apartado 4 exime de cualquier tipo de control autonómico al establecimiento y práctica de los juegos reservados, no tendría sentido alguno que el siguiente apartado 5 diga que la apertura de establecimientos accesibles al público no requiere autorización de las comunidades autónomas, porque eso ya estaría

dicho en el párrafo anterior. Otra regla clásica de la interpretación jurídica es la de coherencia del legislador, también conocida como de interdicción del legislador redundante: no es de recibo una interpretación según la cual dos preceptos de un mismo texto digan lo mismo con diferentes expresiones. Si el apartado 5 de la disposición adicional exime del control autonómico la apertura de establecimientos accesibles al público por la SELAE y por la ONCE, es evidente que el apartado 4 no puede decir lo que se pretende, sino otra cosa distinta (la no necesidad de licencias generales y singulares).

4.3.4 Pero, sobre todo, ha de tenerse en cuenta que la hipotética infracción de la LRJ no sería en ningún caso un motivo suficiente de impugnación de las normas autonómicas (que reproducen sus preceptos y que, por tanto, respetan plenamente su contenido, como antes vimos). Ello es así por el hecho notorio de que la LRJ no es un parámetro de constitucionalidad de ningún tipo de norma autonómica, ya que no es una ley orgánica, ni una ley básica: es, simplemente, una norma reguladora de las competencias singulares que el Estado ostenta en materia de juego, pero cuyo contenido no condiciona ni puede limitar la validez de las disposiciones que las comunidades autónomas puedan dictar dentro del ámbito competencial que les reconocen sus Estatutos. Su infracción por las disposiciones sometidas a análisis en este dictamen no podría dar lugar a infracción constitucional de ningún tipo, si es existiera (que, como hemos visto, no existe en absoluto).

Dicha validez solo estaría condicionada al respeto de los preceptos constitucionales y de la doctrina sentada, respecto de ellos, por las sentencias del Tribunal Constitucional. Y, de la misma manera que ninguna norma de la Constitución se opone a la aprobación de disposiciones como el artículo 2.f) del Anteproyecto de ley valenciana, y del artículo 41.1 de la Ley del Juego de Extremadura (porque nada dice el texto fundamental sobre los juegos de azar), tampoco la jurisprudencia constitucional ha sentado principio alguno que pueda considerarse incompatible con lo que estas normas dicen. Dicha jurisprudencia, como se expuso anteriormente, solo ha dicho, en resumen, que (1) el Estado ostenta algunas competencias en materia de juegos de azar; (2) que dichas competencias se apoyan en el artículo 149.1.14, por ser la lotería un recurso financiero del Tesoro; y (3) que el concepto de loterías es amplio, y abarca, además de la Nacional, la Lotería Primitiva y sus diversas modalidades, así como los sorteos de la ONCE.

Ninguno de estos pronunciamientos guarda relación directa alguna con la titularidad de la competencia para autorizar la instalación de equipos o terminales en establecimientos de hostelería y, en general, de pública concurrencia, por lo que ninguna de las sentencias que anteriormente glosamos puede invocarse como vulnerada por los preceptos autonómicos que son objeto de este dictamen; los cuales deben reputarse, a nuestro entender, plenamente ajustados a la Constitución.

## 5. Conclusiones

**5.1** El artículo 2.f) del Anteproyecto de Ley del Juego de la Comunidad Valenciana, y el artículo 41.1 de la Ley del Juego de Extremadura (en la redacción vigente, establecida por el Decreto-ley 1/2019, de 5 de febrero), reproducen de manera prácticamente literal las prescripciones relativas a la autorización autonómica de la apertura de locales presenciales abiertos al público y la instalación de equipos en los locales de pública concurrencia contenidos en los artículos 9.1, párrafo tercero y DA1, apartado 5, de la LRJ. En concreto, este último precepto solo excluye de la autorización autonómica la apertura de locales presenciales abiertos al público, por lo que la exigencia de tal autorización para la instalación de equipos o terminales en locales de pública concurrencia es plenamente acorde con las previsiones de la legislación estatal.

**5.2** Ninguna razón sólida permite afirmar que la DA1, apartado 5, de la LRJ comprende, implícitamente, la instalación de equipos o terminales de juego en locales no dedicados a esta actividad, eximiéndolos de la autorización autonómica. Nada permite apoyar la suposición de una omisión involuntaria en el redactor de la norma, porque si lo que supuestamente habría querido el legislador es excluir de la autorización autonómica ambos supuestos, lo que habría hecho es aludir genéricamente a la norma del artículo 9.1, no mencionar exclusivamente el primero. Por lo demás, el mencionado apartado 5, al constituir una excepción, posee carácter singular, no siendo susceptible de interpretación extensiva o ampliatoria.

**5.3** El sometimiento a autorización autonómica de la instalación de equipos o terminales en locales de pública concurrencia es plenamente coherente con la potestad genérica que ostentan las comunidades autónomas en materia de juego, cuyo carácter exclusivo comprende la toma de decisiones acerca de qué juegos se practican en su territorio, por quién, con qué características y –sobre todo– con qué distribución territorial, porque la determinación del número de locales y su situación física es un componente esencial de una política global de los juegos de azar. Una supuesta libertad del Estado para realizar tales instalaciones incide muy directamente a la política de juego que cada comunidad autónoma pretenda instaurar y podría vaciarla de contenido.

**5.4** El Estado no ostenta una potestad general para el establecimiento y control de determinados tipos de juego, paralela a la que corresponde a las comunidades autónomas. La ostenta únicamente (artículo 1 de la LRJ) respecto de los juegos de ámbito estatal o nacional. Pero, en relación con los juegos o actividades reservadas (loterías, apuestas mutuas y cupón), el Estado no actúa en posición de poder público, sino meramente de operador de juegos, con la excepción del otorgamiento de autorizaciones (DA1, 2) y la apertura de locales dedicados exclusivamente a la comercialización de las loterías y del cupón (ídem, apartado 5).

**5.5** El apartado 4 de la misma DA1 de la LRJ no establece una exención general, a favor del Estado, de las competencias autonómicas de control. Dicha exención se refiere únicamente a la necesidad de obtención de licencias generales y singulares que regula el título III de la LRJ. Y ello es así, necesariamente, porque, de otro modo, el apartado 5 que le sigue sería una norma repetitiva y superflua. Si el apartado 5 de la disposición adicional exime del control autonómico la apertura de establecimientos accesibles al público por la SELAE y por la ONCE, es evidente que el apartado 4 no puede decir lo que se pretende, sino otra cosa distinta.

**5.6** En todo caso, y con independencia de la plena conformidad entre los preceptos de la LRJ y de las leyes autonómicas analizadas en el presente dictamen, una hipotética vulneración de la primera sería constitucionalmente irrelevante, porque la LRJ no es una ley orgánica ni básica y, por tanto, no es un parámetro de constitucionalidad de ningún tipo de norma autonómica. La constitucionalidad de las leyes autonómicas solo puede medirse en función de su compatibilidad con las disposiciones de la Constitución (que nada establece sobre este particular, obviamente) y de la jurisprudencia constitucional, que en ningún momento ha emitido un pronunciamiento relativo a los extremos que se han analizado aquí. Entendemos, pues, que dichas normas deben considerarse plenamente constitucionales.

Salvo opinión mejor fundada.

Madrid, 28 de mayo de 2019.



Juan Alfonso Santamaría Pastor  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Gómez-Acebo & Pombo, Abogados