

# Tribunal Constitucional

TC (Pleno) Sentencia num. 171/1998 de 23 julio

RTC\1998\171



**JUEGO:** COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS: alcance: no implica un total desapoderamiento del Estado en la materia; COMPETENCIAS DEL ESTADO: alcance: ciertas actividades que, bajo otros enunciados, el artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado, se encuentran estrechamente ligadas con el juego en general; Lotería: monopolio fiscal: no queda limitado a la específica denominación de Lotería Nacional como una de las modalidades de la lotería, sino a todo lo que ésta significa como monopolio históricamente definido institucionalmente; Cupón pro-ciegos: este sorteo, en la medida que tiene ámbito nacional y afecta al ámbito del Monopolio fiscal de la lotería, viene a superponerse al de la lotería en sus distintas modalidades y por ello ha de entenderse dentro de la competencia estatal; CATALUÑA: competencias: juegos y apuestas: alcance: competencia exclusiva, excepto las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas: no alcanza a desapoderar al Estado de una competencia que atribuye a la Hacienda General el art. 149.1.14 de la CE: corresponde al Estado la gestión del monopolio fiscal de la lotería.

Jurisdicción:Constitucional

Conflicto Constitucional\1.1 5061637/19861986

Ponente:Don José Gabaldón López

Votos particulares formulados respectivamente por los Magistrados Carles Viver Pi-Sunyer y Pedro Cruz Villalón.

Conflictos positivos de competencia promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el art. 6 del Real Decreto 2385/1985, de 27 diciembre, sobre modificación de la estructura orgánica de la Organización de Ciegos Españoles y con el art. 7 del Real Decreto 358/1991, de 15 marzo, por el que se reordena la Organización Nacional de Ciegos Españoles: el Tribunal declara que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 506/1986 y 1637/1991, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por los Letrados don Manuel M. Vicens Matas y don Xavier Castrillo i Gutiérrez, en relación con el art. 6 del Real Decreto 2385/1985, de 27 de diciembre ([RCL 1985\3044](#) y ApNDL 10471), sobre modificación de la estructura orgánica de la Organización Nacional de Ciegos Españoles y con el art. 7 del Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo ([RCL 1991\753](#) y 924), por el que se reordena la Organización Nacional de Ciegos Españoles. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, en representación y defensa del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don José Gabaldón López, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. ANTECEDENTES

#### 1.

Por escrito presentado en este Tribunal el día 16 de mayo de 1986, registrado con el núm. 506/1986, el Letrado de la Generalidad de Cataluña don Manuel M. Vicens Matas, en nombre y representación de su Consejo Ejecutivo, promovió conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación en relación con el art. 6 del Real Decreto 2385/1985, de 27 de diciembre, sobre modificación de la estructura orgánica de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, por el que se da nueva redacción a los arts. 7.2, g) y 7.3, b) del Real Decreto 1041/1981, de 22 de mayo ([RCL 1981\1306](#), 1661 y ApNDL 10469).

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

a) El Abogado de la Generalidad comienza por hacer unas consideraciones preliminares sobre las alegaciones vertidas por el Gobierno de la Nación en su escrito de contestación al requerimiento de incompetencia. So pretexto de que el sorteo del «cupón pro-ciegos» constituye un juego cuyo ámbito se extiende a todo el territorio nacional; de que la Organización Nacional de Ciegos (ONCE) -de la que el mencionado «cupón» es una fuente de ingresos y una más de sus actividades- es una Corporación de Derecho Público de ámbito estatal; y, en fin, de que todas las competencias de la Generalidad de Cataluña se han de entender circunscritas al territorio catalán (art. 25.1 EAC [[RCL 1979\3029](#) y ApNDL 1910; [LCAT 1979\318](#)]), el Gobierno de la Nación ha llegado a la conclusión de que las competencias de las que son exponentes los arts. 7.2, g) y 7.3, b) del Real Decreto 1041/1981 en la nueva redacción que les ha dado el art. 6 del Real Decreto 2385/1985, referidas a la autorización de cualquier cambio o nueva modalidad en el «cupón pro-ciegos», así como a la inspección de los servicios y actividades de la ONCE relacionados con el mencionado «cupón», corresponden en Cataluña al poder central, no obstante tener

atribuida la Generalidad competencia exclusiva en materia de juego y apuestas y de asistencia social (art. 9.25 y 9.32 EAC).

Frente a tal razonamiento, afirma que el factor territorio ha sido tenido en cuenta por el constituyente al elaborar los listados de los arts. 148.1 y 149.1 de la CE ([RCL 1978\2836](#) y ApNDL 2875), de suerte que el binomio «territorio del Estado-territorio autonómico», salvo cuando la propia formulación legal lo exija (como sucede, por ejemplo, en el art. 149.1.21 CE), es inutilizable a posteriori como criterio general o abstracto para proceder a una nueva reformulación competencial. De otro modo la contemplación para cualquier materia de un ámbito territorial más amplio que el propio de cada Comunidad Autónoma daría lugar a una injustificable reducción o compresión de sus específicas competencias, en la medida en que habilitaría al Estado para actuar indiscriminadamente en su territorio en toda clase de asuntos o materias, creándose por esta vía unas nuevas competencias en favor del poder central que serían en todo coincidentes y paralelas con las de las Comunidades Autónomas. Así pues, ni porque el «cupón pro-ciegos» sea un juego de ámbito nacional, ni porque la ONCE tenga ámbito estatal quedan sujetos a la competencia del Estado los extremos controvertidos del Real Decreto impugnado, ya que la actividad que realice dicha Corporación en Cataluña respecto a materias de competencia exclusiva de la Generalidad, como es la de juego y apuestas, es indiscutible que queda sujeta a la autoridad de esta última y no a la del Estado, en cuanto única titular de la competencia para intervenir en tales materias.

Tampoco considera constitucionalmente legítimo escudarse en situaciones creadas al amparo de la pasada trayectoria centralista del Estado para, superponiéndolas al modelo que diseña la Constitución, expandir las competencias de la Administración Central reabsorbiendo las asumidas por las Comunidades Autónomas. Tal sucede con el argumento del Gobierno de que el «cupón pro-ciegos», es una concesión hecha por el Estado a la ONCE sobre el Monopolio que detenta respecto a la Lotería Nacional, pues, al margen de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas y de la denominada Lotería Nacional en la acepción más estricta del término, todos los demás juegos, sorteos, loterías, rifas, tómbolas y modalidades similares son de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas que hayen asumido esa competencia en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

b) El Abogado de la Generalidad, a continuación, examina el régimen constitucional de distribución de competencias en materia de juego y apuestas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El silencio que en relación a dicha materia guarda el art. 149.1 de la CE, al no contener ninguna reserva sobre el juego y las apuestas a favor del Estado, permitió a las Comunidades Autónomas asumir competencias a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía de conformidad con el art. 149.3 de la CE Asunción de competencias prevista en todos los Estatutos de Autonomía, excepto en el de la Comunidad Autónoma de Madrid ([RCL 1983\397](#) y ApNDL 8500; [LCM 1983\316](#)), y, en concreto, para Cataluña en el art. 9.32 del EAC. La lectura de los respectivos preceptos estatutarios, y, en particular del citado

art. 9.32 del EAC, evidencia que el juego y las apuestas se han residenciado en la esfera de competencias de las Comunidades Autónomas con la salvedad de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, que aquel precepto atribuye al Estado lo que implica el correlativo desapoderamiento de éste en la materia con la excepción indicada y, quizás, la de la Lotería Nacional en la modalidad regulada por la Instrucción General de Loterías de 1956 ([RCL 1956\657](#) y NDL 18886). Ninguna incidencia en las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas tiene alguno de los títulos competenciales que el art. 149.1 de la CE reserva al Estado, razón por la cual el Consejo de Ministros basó su desistimiento al requerimiento de incompetencia en la consideración de que el «cupón pro-ciegos» es un juego y la propia ONCE una organización que extienden su ámbito a todo el territorio nacional.

Sin embargo, el criterio de la territorialidad, salvo cuando se utiliza expresamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía para delimitar las competencias estatales y comunitarias, por sí solo, o abstractamente considerado, no delimita la titularidad competencial. La mera circunstancia de que una actividad se extienda a todo el territorio del Estado no es suficiente para legitimar la intervención de éste. Mucho menos cuando, como sucede en la materia que nos ocupa, carece de título para ello, pues cuando opera el criterio de la territorialidad como delimitador de competencias, la titularidad estatal viene determinada no por el elemento territorial, sino por el elemento teleológico o finalista de la atribución competencial, esto es, el interés supracomunitario que determinadas materias comportan. Es este interés el determinante de la competencia estatal y no la extensión o ámbito de una actividad la que configura aquel interés, ya que entonces por la vía de añadir el calificativo «nacional» a actividades encomendadas o reservadas a las competencias de las Comunidades Autónomas se produciría un vaciamiento absoluto del marco competencial autonómico. Pues bien, en materia de juego y apuestas no existe un interés supracomunitario que justifique la competencia estatal, como lo prueba el dato de que el constituyente no incluyó dicha materia entre las reservadas al Estado, bien con carácter absoluto bien como límite espacial a las competencias autonómicas, y que el estatuyente al atribuir la competencia sobre juegos y apuestas a las Comunidades Autónomas únicamente excepcionó las denominadas Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, concepto que debe entenderse referido a las reguladas por el Real Decreto-ley de 12 de abril de 1946 ([RCL 1946\762](#) y NDL 1439).

De otra parte, el desapoderamiento competencial del Estado en materia de juegos y apuestas, con la salvedad de la Lotería Nacional y las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, no está reñido con la posibilidad de que se celebren y organicen sorteos, loterías, rifas, combinaciones aleatorias, juegos y apuestas que se extiendan a todo el territorio del Estado. Posibilidad compatible con la circunstancia de que las competencias autonómicas tengan limitada su eficacia al ámbito territorial definido por los Estatutos de Autonomía. Cómo conjugar dicha posibilidad con pleno respeto a la ordenación constitucional y estatutaria de competencias es tarea que debe resolverse por el cauce de la intervención o actuación cooperadoras, cauce por el que no han discurrido los preceptos

impugnados en el presente conflicto.

En esta línea argumental, el Abogado de la Generalidad señala que la disposición adicional primera de la Ley catalana 15/1984, de 20 de marzo ([RCL 1984\1201](#) y [LCAT 1984\851](#)), del Juego, establece que, entre otros, los juegos de la ONCE han de incluirse en el catálogo de juegos autorizados y, en cumplimiento de la citada previsión legal, por Decreto 325/1985, de 28 de noviembre ([LCAT 1985\3253](#)), se aprobó el primer catálogo de juegos y apuestas autorizados en Cataluña, entre los que se encuentra el «cupón pro-ciegos» de los sorteos de la ONCE.

Asimismo, aunque considera que en la resolución de la presente controversia debe primar el título competencial sobre juego y apuestas, la competencia exclusiva que en materia de asistencia social le atribuye a la Generalidad el art. 9.25 del EAC refuerza la intervención autonómica, en tanto que la ONCE y sus actividades persiguen dar ayuda y soporte a los deficientes visuales para conseguir su autonomía personal y plena integración en sociedad, lo que cae de lleno en el ámbito de lo que debe entenderse por asistencia social. Es claro, por tanto, que el Estado, sin el concurso de las Comunidades Autónomas, entre ellas Cataluña, no puede intervenir en sus respectivos territorios y mucho menos llevar a cabo actuaciones de carácter marcadamente ejecutivo, cuales son las inspecciones de los servicios y actividades de la ONCE en lo relativo a la explotación del «cupón pro-ciegos», tal como se ha previsto en el Real Decreto objeto del conflicto.

c) Finalmente, examina cada uno de los preceptos impugnados. El art. 7.2, g) incurre, a su juicio, en vicio de incompetencia por cuanto, sin perjuicio del modelo único de «cupón» que actualmente funciona para todo el Estado, la autorización en el ámbito de Cataluña de cualquier nueva modalidad o alteración de dichos sorteos o cupones ha de corresponder no al Ministerio de Economía y Hacienda, sino a la Generalidad, de conformidad con la competencia exclusiva que en materia de juego y apuestas le atribuye el art. 9.32 del EAC

También el contenido del art. 7.3, b) da lugar a una flagrante violación de las competencias autonómicas en relación con el juego y las apuestas, al atribuir a un Gabinete Técnico dependiente de la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social las funciones de inspección de los servicios y actividades de la ONCE en lo relativo a la explotación del «cupón pro-ciegos».

Por cuanto antecede, suplica se dicte sentencia por la que se declare que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad, anulando y dejando sin efecto los preceptos impugnados.

## 2.

La Sección Primera del Pleno de este Tribunal, por providencia de 21 de mayo de 1986 acordó admitir el precedente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por la representación procesal legalmente establecida, aportase cuantos

documentos y alegaciones tuviese por convenientes; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo a efectos de lo previsto en el art. 61.2 de la LOTC ([RCL 1979\2383](#) y ApNDL 13575); y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» para general conocimiento.

### 3.

El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones con fecha 19 de junio de 1986, en el que suplica se declare que el precepto impugnado del Real Decreto 2385/1985, de 27 de diciembre, no contraviene la distribución de competencias entre el Estado y la Generalidad de Cataluña:

a) Tras una inicial delimitación de los términos del conflicto y después de referirse a la evolución del régimen jurídico del juego en España, el Abogado del Estado examina el sistema constitucional de distribución de competencias en materia de juego y apuestas. En defensa de la competencia estatal invoca, en primer lugar, el art. 149.1.6 de la CE, pues la determinación de qué juegos están permitidos y cuáles prohibidos se integra en el tipo de los arts. 349 y 350 del Código Penal ([RCL 1995\3170](#) y [RCL 1996\777](#)), lo que comporta necesariamente que la aprobación de juegos forma parte de la «legislación penal», competencia exclusiva del Estado con el alcance que eventualmente pueda tener tal titularidad (SSTC 33/1981 [[RTC 1981\33](#)], 35/1982 y 39/1982 [[RTC 1982\35](#) y [RTC 1982\39](#)]). Además, la práctica del juego incide en la seguridad pública, de lo que es claro exponente el art. 2.1 del Real Decreto 444/1977, de 11 de marzo ([RCL 1977\619](#) y ApNDL 8212), materia en la que el Estado ostenta competencia a la luz del art. 149.1.29 de la CE. Finalmente, el estudio del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con el juego y las apuestas no puede realizarse sin aludir a la naturaleza jurídica de los rendimientos que mediante tales contratos aleatorios se obtienen.

Las Loterías, como ingresos públicos del Estado, resultan indisponibles para las Comunidades Autónomas (art. 1 de la Instrucción General de Loterías, aprobada por Decreto de 23 de marzo de 1956) y la naturaleza de los rendimientos obtenidos de la Lotería como recursos ordinarios de los Presupuestos Generales del Estado y, por tanto, integrados en la Hacienda General, permite defender la competencia estatal en materia de juego y apuestas a tenor del art. 149.1.14 de la CE. Esta caracterización de los ingresos de la Lotería como derechos económicos de la Hacienda Pública (arts. 22 y 29.1 de la Ley General Presupuestaria [[RCL 1988\1966](#) y 2287]) no se altera en los supuestos de Loterías con fines especiales, como es el caso de la «Lotería de la Cruz Roja», en la que es ineluctable que el destino de una recaudación a esta organización benéfica no altera ni la organización ni el carácter de la Lotería (arts. 1 y 3 del Real Decreto de 28 de febrero de 1928), y el de la «Lotería Pro-Ciegos», en la que los beneficios y la gestión han sido atribuidos a la entidad pública ONCE, organización que atiende a fines de interés general a los que se vincula aquélla. Los beneficios de la explotación en exclusiva de la concesión

estatal de la venta del «cupón pro-ciegos», a que se refiere el art. 3.2 del Real Decreto 1041/1981, de 22 de mayo, constituyen ingresos públicos ordinarios, que de faltar habrían de suplirse mediante transferencias corrientes con cargo a los presupuestos públicos. Por tanto la regulación de las loterías implica la competencia exclusiva del Estado sobre su Hacienda (art. 149.1.14 CE).

De otro lado, la exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el Estado y de confiar a sus órganos centrales la consecución del interés general de la Nación, en cuanto tal, y los de carácter supracomunitario obliga a afirmar, reconocida de adverso la posibilidad de Loterías cuyo ámbito se extienda a todo el territorio nacional, que para tal supuesto la competencia es de titularidad estatal.

b) El carácter exclusivo que el art. 9.32, en relación con los arts. 25.2 y 44.11, todos ellos del EAC, asigna a la competencia asumida por la Generalidad en materia de juego y apuestas en orden a la obtención de ingresos financieros no puede interpretarse, señala el Abogado del Estado, desvinculando dichos preceptos de aquellos otros que en la CE se refieren a la Hacienda General, dada la falta de alusión explícita al juego en los arts. 148 y 149 de la CE. Así, este Tribunal ha desvalorizado las calificaciones de exclusividad que se contienen en los Estatutos cuando se refieren a materias que el art. 149.1 de la CE ha calificado, a su vez, como exclusivas del Estado (SSTC 37/1981 [[RTC 1981\37](#)] y 5/1982 [[RTC 1982\5](#)]). Ciertamente, los preceptos estatutarios han atribuido competencias a las Comunidades Autónomas en materia de casinos, juegos y apuestas, entre ellos el art. 9.32 del EAC por lo que es obvio que las competencias autorizatorias en cuanto a juegos y apuestas que se circunscriban al territorio autonómico son de titularidad de las Comunidades Autónomas, pero ello no comporta la exclusión o desapoderamiento del Estado para organizar juegos y apuestas de ámbito territorial coincidente con el nacional, por la esencial naturaleza de las competencias económicas que, en estos casos, han sido calificadas por este Tribunal como competencias concurrentes (STC 1/1982, de 28 de enero [[RTC 1982\1](#)], fundamento jurídico 5.º).

Existe, a mayor abundamiento, el territorio como límite, absoluto o relativo, al ejercicio de las competencias autonómicas, de modo que la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de juego y apuestas ha de circunscribirse al territorio que les es propio, en cuyo ámbito son susceptibles de poner en práctica sus potestades legislativas y de organización, administración y gestión. Aplicada la idea expuesta al supuesto planteado, la «Lotería Pro-Ciegos», de ámbito nacional y con extensión a todo el territorio del Estado, ha de quedar vedada a la competencia de la Generalidad de Cataluña.

c) La Organización Nacional de Ciegos es una entidad de Derecho Público que desarrolla su actividad en todo el territorio del Estado y bajo su Protectorado (art. 1 del Real Decreto 1041/1981, de 22 de mayo). Tal entidad de Derecho Público (art. 149.1.18 CE) se constituyó sobre una base sectorial privada de raíz asociativa (art. 22 CE) y al servicio de una serie de fines que vinculan constitucionalmente a todos

los poderes públicos (arts. 49, 41, 43, 50, 35 y 27 CE). Ciertamente es que la ONCE gestiona un juego, la «Lotería Pro-Ciegos», pero no lo es menos que atiende a otras actividades que definen y justifican su existencia y respecto a las que la explotación del «cupón» aparece sólo como medio para financiar aquéllas. La galaxia de actividades diversas que cumple la ONCE, a tenor de sus fines estatutarios, coadyuva a la defensa de la titularidad estatal y de la carencia competencial autonómica, toda vez que no tiene naturaleza de «casino, juego o apuesta», y constituye una entidad de Derecho Público de ámbito estatal, completamente ajena a los arts. 7.1, 9.24 y 10.1 del EAC. Tanto el hecho de que los rendimientos de la «Lotería Pro-Ciegos» son ingresos públicos del Estado, como el relativo a la relación de instrumentalidad que aquélla presenta respecto a todo el complejo de actividades de la ONCE, son factores que determinan la titularidad competencial del Estado en relación con la citada organización y con la gestión del «Cupón Pro-Ciegos».

El juego del «cupón pro-ciegos», en cuanto juego despenalizado, constituye una actividad aprobada por el Estado; en cuanto Lotería, un rendimiento monopolizado por el Estado y en cuanto «Lotería Pro-Ciegos», comporta una autonomía participativa de gestión por parte de los propios beneficiarios: los minusválidos visuales. Por ello, en tanto se mantenga la concesión estatal de esta Lotería, la normación sustantiva del juego sólo puede ser hecha por la propia organización. Puede afirmarse, pues, con rotundidad que el Real Decreto impugnado en nada contraviene la distribución de competencias efectuada por la Constitución y el Estatuto Catalán, por no ostentar la Generalidad las potestades que postula respecto a las Loterías autorizadas ex lege. Al configurarse tales juegos como monopolio fiscal gestionado a través de la ONCE, la designación del titular y beneficiario del monopolio es una determinación inescindible de su aprobación y configuración como tal ingreso público.

#### 4.

La Sección Primera de este Tribunal, por providencia de 12 de noviembre de 1990, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 de la LOTC, conceder a las partes un plazo de diez días para que formularan alegaciones respecto a los efectos que pudiera tener sobre el mantenimiento y resolución del conflicto planteado la doctrina constitucional recogida en la STC 52/1988 ([RTC 1988\52](#)).

Evacuado el trámite conferido, por nuevo proveído de 17 de junio de 1991, la Sección acordó tener por recibidos los escritos de alegaciones presentados por el Abogado del Estado y la representación procesal del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

#### 5.

Por escrito presentado en este Tribunal el día 23 de julio de 1991, registrado con el núm. 1637/1991, el Letrado de la Generalidad de Cataluña don Xavier Castrillo i Gutiérrez, en nombre y representación de su Consejo Ejecutivo, promovió conflicto

positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación en relación con el art. 7 del Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, por el que se reordena la Organización Nacional de Ciegos Españoles.

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

a) Al coincidir tanto el ámbito material como el marco competencial del presente conflicto positivo de competencia con el registrado con el núm. 506/1986, el Abogado de la Generalidad da por reproducidas, en aras de la brevedad y para evitar innecesarias redundancias, las alegaciones formuladas en el escrito de planteamiento del citado conflicto, recogidas en las letras a) y b) del apartado 1 de estos antecedentes, refiriéndose, a continuación, a la incidencia de la STC 52/1988, en la actual controversia competencial y al precepto ahora impugnado.

b) Para el Abogado de la Generalidad, la controversia planteada en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley catalana 15/1984, de 20 de marzo, del Juego, en el que recayó la STC 52/1988, no es la misma que la suscitada en los presentes conflictos de competencia, ya que en aquel recurso no se discutió en ningún momento a quién correspondía la autorización administrativa de los juegos organizados por la ONCE, por lo que el fundamento jurídico 5.º de la mencionada sentencia está centrado en cuestión distinta a la que ahora nos ocupa y no la soluciona. En efecto, del citado fundamento jurídico no cabe deducir que la Generalidad de Cataluña, en razón de su competencia exclusiva en materia de juego y apuestas, ex art. 9.32 del EAC, no pueda actuar sus funciones en relación con la ONCE por ser ésta una organización de ámbito estatal, como sostiene el Gobierno de la Nación. En el texto de aquel fundamento jurídico no se expresa que la Generalidad no tenga competencia sobre los juegos que la ONCE realice en Cataluña, sino que, muy concretamente, lo que se declara inconstitucional es la mención a la ONCE entre los juegos a incluir en el catálogo de los autorizados en Cataluña, por cuanto tal inclusión no se hizo en función de las características propias de los juegos, sino únicamente en relación con sus organizadores, cuya identidad, se afirma en la sentencia, «no puede implicar forzosamente una atribución competencial a la Generalidad». Por consiguiente, si alguna conclusión lógica cabe extraer de la argumentación global de toda la sentencia, y en particular de su fundamento jurídico 5.º, no puede ser otra que la de confirmar la competencia de la Generalidad para ordenar y controlar los juegos que se realicen en su territorio, siempre que lo haga en función de sus características propias, de modo que en Cataluña la autorización y control administrativo de los juegos concretos que la ONCE realice, entre los que ha de incluirse el tradicional «cupón pro-ciegos», compete a la Generalidad.

c) Una simple lectura del preámbulo del Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, deja entrever que en el mismo se están ejerciendo dos competencias distintas y perfectamente diferenciables. De un lado, la ordenación y el control del Estado sobre la actividad económica y social de la ONCE, que deriva de su específica

relación con esta organización al haberla colocado bajo su Protectorado, aspecto éste sobre el que ninguna objeción formula el representante procesal de la Generalidad de Cataluña. De otro lado, la autorización y el control sobre el régimen de los sorteos que dicha organización puede realizar, materia esta última que debe considerarse encuadrada en el título competencial sobre el juego y las apuestas y que queda bajo la competencia autonómica catalana, puesto que, según la distribución competencial vigente, todo lo referente a la ordenación y control de los juegos que se realicen en Cataluña, con la única excepción de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas (art. 9.32 EAC), corresponde a la Generalidad con carácter exclusivo.

Para el Abogado de la Generalidad ni la naturaleza de Corporación de Derecho Público que en el Real Decreto 358/1991 se reconoce a la ONCE; ni su carácter social; ni el que desarrolle sus actividades de la más diversa índole en todo el territorio español; ni el que, entre otros ingresos, incluya los beneficios de la explotación en exclusiva de la presunta concesión estatal -nunca publicada ni acreditada- de la venta del «cupón pro-ciegos»; ni, en fin, el que esté sometida al Protectorado del Estado, pueden en modo alguno justificar una alteración del orden competencial constitucional y estatutariamente establecido en materia de juego y apuestas. Tampoco puede significar un obstáculo al ejercicio de las competencias autonómicas estatutariamente previstas el hecho de que el juego del «cupón pro-ciegos» se realice al mismo tiempo en todo el territorio español, así como el que todas las competencias de la Generalidad hayan de entenderse referidas únicamente al territorio catalán (art. 25.1 EAC). Lo contrario sería admitir una manera artificiosa de alterar el reparto competencial vigente establecido por la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía, vaciando de contenido las competencias autonómicas por el trámite de confundir el interés poliautonómico -es decir, el que afecta a varias Comunidades Autónomas pero que bien pueden satisfacer cada una de ellas por separado- con el auténtico interés transautonómico -esto es, el que afectando a una o varias Comunidades Autónomas va más allá de sus intereses, de manera que sólo puede encontrar la respuesta adecuada a nivel estatal o conjunto-. Es de señalar, en este sentido, que el territorio, salvo cuando expresamente es utilizado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía como criterio delimitador de las competencias estatales y autonómicas no puede ser empleado para redefinir la distribución competencial, haciendo valer a favor del Estado una inexistente competencia general que vaciaría progresivamente las competencias autonómicas. No puede decirse, por tanto, que en el reparto competencial el «cupón pro-ciegos» de la ONCE haya quedado excluido del ámbito competencial autonómico, cuando en realidad muy bien podría ser un juego que se realizara a nivel autonómico, para lo que no constituye obstáculo alguno el que en la actualidad se realice un único sorteo diario para todo el Estado.

Sentado esto, considera que el art. 7 del Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, incurre en vicio de incompetencia, al perturbar claramente el normal ejercicio de las competencias de la Generalidad de Cataluña. Sin perjuicio del modelo de «cupón

pro-ciegos» que ha funcionado tradicionalmente en todo el Estado, en el ámbito territorial de Cataluña cualquier adaptación o modificación del régimen de los juegos de azar, sea cual sea la entidad que los organice, precisa de autorización administrativa, que corresponde otorgar a la Generalidad, de acuerdo con sus competencias en materia de juego y apuestas (art. 9.32 EAC) y con lo dispuesto en los arts. 3 y 5 de la Ley 15/1984, de 20 de marzo, del Juego. Por consiguiente, las facultades para acordar los cambios en el régimen de sorteos del «cupón pro-ciegos», que el art. 7.2 otorga a favor del Consejo General de la ONCE, en cuanto inciden de lleno sobre la materia de juego corresponde en esta Comunidad a la Generalidad. Y, por lo mismo, la autorización previa del Consejo de Ministros que exige el art. 7.1 para realizar determinadas modificaciones del régimen de sorteos del «cupón». Aun en la hipótesis de que se entendiera esta autorización previa como un acto de tutela interna en base al Protectorado del Estado sobre la ONCE, debería en todo caso concederse la preceptiva autorización administrativa autonómica para proceder a implantar cualquier modificación en el régimen de los juegos de azar que se realicen en el territorio catalán.

Entiende la representación procesal de la Generalidad que el art. 7 del Real Decreto 358/1991, que derogó expresamente el Real Decreto 2385/1985, impugnado en el conflicto positivo de competencia núm. 506/1986, restringe aún más la competencia autonómica, ya que la decisión sobre el régimen del juego del «cupón» queda, en muchos casos, a la libre decisión de la propia ONCE y sometida, sólo en algunos supuestos, a la autorización previa del Consejo de Ministros, control este último que quizás cabría considerar acorde con el orden competencial vigente si se entendiera como un control interno sobre la Organización, en base a que está sometida al Protectorado del Estado, pero que no puede sustituir la autorización administrativa de la Generalidad.

Concluye su escrito, suplicando se dicte sentencia por la que se declare que la competencia controvertida, en cuanto referida a la específica autorización administrativa para poner en práctica las adaptaciones y modificaciones del juego que la ONCE realiza en Cataluña, corresponde a la Generalidad. Por otrosí, interesa la acumulación del presente conflicto positivo de competencia al registrado con el núm. 506/1986.

## 6.

La Sección Cuarta del Pleno de este Tribunal, por providencia de 16 de septiembre de 1991, acordó admitir el precedente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal legalmente establecida, aportase cuantos documentos y alegaciones tuviera por convenientes; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo a efectos de lo previsto en el art. 61.2 de la LOTC; oír al Abogado del Estado, en representación del Gobierno, para que exponga lo procedente acerca de la acumulación de este conflicto con el núm. 506/1986; y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del

Estado» y en el «Diario de la Generalidad de Cataluña» para general conocimiento.

## 7.

Con fecha 2 de octubre de 1991, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones, en el que reitera las formuladas con ocasión del conflicto positivo de competencia núm. 506/1986, recogidas en el núm. 3 de estos antecedentes y que, por ello, ahora se dan por reproducidas, haciendo referencia expresa a la incidencia de la doctrina de la STC 52/1988, en la presente controversia competencial.

El Abogado del Estado señala al respecto que el fundamento jurídico 5.º de la citada sentencia declara que la competencia catalana sobre juegos no permite a la Generalidad incluir en su catálogo de juegos autorizados los que se determinen por referencia a sus organizadores (caso del «cupón pro-ciegos»), «en cuanto que la identidad de éstos no puede implicar forzosamente una atribución competencial a la Generalidad». En efecto, la identidad de la ONCE, organizadora del «cupón pro-ciegos», determina la incompetencia de la Generalidad, pues es aquella una Corporación de Derecho Público de carácter social con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, que desarrolla su actividad en todo el territorio español bajo el Protectorado del Estado (art. 1.1 del Real Decreto 358/1991). Como ya se declaró en la STC 1/1986 ([RTC 19861](#)), la intervención administrativa autonómica «no puede desplegarse sobre entes que (...) existen y desarrollan sus actividades en un ámbito nacional abstraído ya al ejercicio de las potestades autonómicas, estando la autonomía constitucionalmente garantizada a las Comunidades Autónomas al servicio de la gestión de sus intereses propios (art. 137 CE) limitados *ratione loci* (art. 25.1 EAC)», pues han de ser «coextensos los ámbitos de actuación del ente controlado y de aquel que ejerce el control» (fundamento jurídico 3.º). La parte actora no discute el Protectorado estatal sobre la ONCE, por lo que, como la identidad del organizador del juego es prevalente según se señaló en la STC 52/1988 (fundamento jurídico 5.º), y de aquella resulta la competencia estatal y no la autonómica, la cuestión planteada en el presente conflicto ha quedado resuelta en la mencionada sentencia.

Por ello, suplica se dicte sentencia en la que se declare que el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, no contraviene la distribución de competencias que entre el Estado y la Generalidad de Cataluña establecen la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Por otrosí, solicita que se acumule el presente conflicto al núm. 506/1986.

## 8.

El Pleno del Tribunal Constitucional, por Auto de 15 de octubre de 1991, acordó acumular el conflicto positivo de competencia registrado con el núm. 1637/1991 al registrado con el núm. 506/1986.

## 9.

El Pleno, por providencia de 7 de febrero de 1995, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 de la LOTC, oír a las partes para que en el plazo de diez días alegasen lo que estimaren procedente sobre los efectos que pudiera tener en las presentes controversias competenciales la jurisprudencia constitucional contenida en las SSTC 163/1994 [[RTC 1994\163](#)], 164/1994 [[RTC 1994\164](#)], ambas de 26 de mayo de 1994, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 25 de junio de 1994, y 216/1994, de 14 de julio ([RTC 1994\216](#)), publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 18 de agosto de 1994.

La Sección Tercera, por nuevo proveído de 21 de febrero de 1995, acordó, a petición del Abogado del Estado, prorrogarle en quince días más el plazo concedido en la providencia de 7 de febrero de 1995.

## 10.

El Abogado de la Generalidad de Cataluña evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado con fecha 24 de febrero de 1995, en el que, en síntesis, formula las siguientes alegaciones:

El análisis de la jurisprudencia constitucional contenida en las SSTC 163, 164 y 216/1994 permite apreciar que entonces la competencia invocada por el Gobierno de la Generalidad y que se consideraba vulnerada era la relativa a la materia de juego (art. 9.32 EAC), mientras que el título por el que se decide atribuir la competencia controvertida al Estado es el de la Hacienda General (art. 149.1.14 CE). Así se afirma en las SSTC 164 y 216/1994 que las disposiciones y actos impugnados -que tenían por objeto la explotación por el Estado de la Lotería Primitiva o de números y de sus modalidades conocidas como «Bonoloto» y «El Gordo de la Primitiva»-, «no invaden ni menoscaban las competencias que en materia de juego han asumido las Comunidades Autónomas impugnantes por estar reservada a la competencia del Estado, ex art. 149.1.14 de la CE, en razón de su naturaleza de fuente o recurso de la Hacienda estatal, el Monopolio de la Lotería Nacional; correspondiéndole, pues, la facultad de organizar Loterías de ámbito nacional en sus diferentes modalidades». Queda claro, por lo tanto, que la ratio decidendi de la atribución competencial al Estado es la consideración como recurso de la Hacienda estatal de las loterías cuya autorización se impugnaba.

Pues bien, en la presente controversia competencial (conflictos núms. 506/1986 y 1637/1991) en torno a la autorización a la Organización Nacional de Ciegos de la realización de juegos, sorteos y loterías en el ámbito territorial de Cataluña, el supuesto de hecho es totalmente distinto, por lo que no puede resultar de aplicación la doctrina de las sentencias que se refieren al Monopolio del Estado sobre la Lotería Nacional en sus distintas modalidades, ya que los juegos de la ONCE no tienen la «naturaleza de fuente de la Hacienda estatal», ni tampoco los organiza y gestiona en el propio Estado. Se trata de juegos gestionados por y en beneficio de una organización benéfica de ámbito estatal, pero que no por ello puede obviar su sometimiento al orden de reparto competencial vigente a los efectos de obtener la preceptiva autorización administrativa en cada una de las actividades que pretenda

realizar, de modo que ningún papel puede jugar en este caso la competencia estatal del art. 149.1.14 de la CE. Entenderlo de otro modo sería otorgar al título sobre la potestad estatal de ingreso tal fuerza expansiva que no sólo serviría para cubrir el monopolio fiscal de la Lotería Nacional, sino también cualquier ingreso establecido en beneficio de cualquier entidad de ámbito estatal, lo que conduciría a una total subversión en la práctica del orden de distribución competencial fijado en el bloque de la constitucionalidad. En definitiva, es preciso concluir la imposibilidad de que desde dos títulos competenciales distintos -Hacienda General a favor del Estado y el de juego para la Generalidad de Cataluña- pueda realizarse exactamente el mismo tipo de funciones -en este caso, la autorización administrativa- sobre el mismo tipo de actividades -realización de apuestas en un juego de azar-, coincidiendo ambos en un mismo territorio, aunque una de ellas se extienda a un ámbito más amplio.

De otro lado, el ámbito territorial de la actividad no ha de constituir problema alguno, pues «no se trata de que la extensión territorial del juego atribuya competencia al Estado», (STC 163/1994, fundamento jurídico 8.º). De otro modo el Estado podría penetrar en todos los ámbitos en los que las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas, señalando su actuación a la autonómica y con ello, negando el carácter excluyente de esa actuación en su respectivo territorio. Tal sería el resultado de aceptar que el Estado pudiese conceder a la ONCE la preceptiva autorización administrativa para la explotación de cualquier juego de azar en todo el territorio nacional, ignorando que, por lo que a Cataluña se refiere, el art. 9.32 del EAC le atribuye a la Generalidad competencia exclusiva en materia de juegos y que, si se atiende al destino de los beneficios obtenidos por los juegos autorizados en este caso, el art. 9.25 del EAC le atribuye también competencia exclusiva en materia de asistencia social.

Señala, a continuación, que la Generalidad no excluye en modo alguno la posibilidad de que se celebren juegos de azar de ámbito poliautonómico y, entre ellos, los gestionados por la ONCE. Sólo exige que, en tales supuestos, la autorización sea fruto de mecanismos de cooperación entre quienes resultan competentes y que se le reconozca, en cualquier caso, la decisión última para autorizar el tipo de juegos de azar que puedan celebrarse en Cataluña, para regular sus características y, lo que es más importante, la opción política acerca de si conviene o no, y en qué medida, fomentar la práctica de esa actividad lúdica. Pretender añadir a las excepciones actuales sobre la competencia de la Generalidad en relación con el juego -Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas y Lotería Nacional- otra más referida a los juegos organizados por entidades benéficas de ámbito nacional bajo la tutela del Estado -como es el caso de la ONCE- significaría, sin lugar a dudas, desnaturalizar y variar de contenido la competencia autonómica en materia de juego.

Concluye su escrito manifestando que no ha desaparecido la controversia objeto de los conflictos 506/1986 y 1637/1991 y que, tratándose de supuestos distintos y por los motivos que han quedado razonados, cabe esperar en dichos conflictos un pronunciamiento de este Tribunal de signo distinto al que se produjo en las SSTC

163, 164 y 216/1994.

## 11.

El Abogado del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado con fecha 24 de febrero de 1995, en el que, en síntesis, formula las siguientes alegaciones:

Tras reproducir parcialmente la doctrina recogida en las SSTC 163, 164 y 216/1994, así como en la STC 52/1988, manifiesta que es criterio del Gobierno, según consta en la certificación que adjunta, que los sorteos de la ONCE constituyen una modalidad de Lotería de ámbito nacional y, en cuanto tal, forman parte del Monopolio estatal en relación con la Lotería y, por tanto, de la competencia reconocida al Estado por la jurisprudencia constitucional para «organizar loterías de ámbito nacional en sus distintas modalidades». La especificidad de la «lotería pro-ciegos» deriva del hecho de que su explotación ha sido concedida en exclusiva por el Estado a una Corporación de Derecho Público que cumple fines de interés general. Especificidad que no altera ni desvirtúa la competencia estatal en la materia, pues como ha señalado este Tribunal, corresponde al Estado «en cuanto supone una derogación de la prohibición monopolística establecida en favor del Estado, el otorgamiento de las concesiones o autorizaciones administrativas» para la celebración de sorteos, loterías, rifas y apuestas cuando su ámbito se extiende a todo el territorio nacional.

Cabe señalar, además, que los beneficios establecidos con esta modalidad de lotería se atribuyen a la entidad pública ONCE, que es una organización que atiende a fines de interés general, a los que se vincula la gestión de la «lotería pro-ciegos», por lo que los beneficios obtenidos con la venta del cupón constituyen ingresos públicos de carácter ordinario que, de faltar, habrían de suplirse mediante transferencias corrientes con cargo a los presupuestos públicos.

Por ello, estima que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional citada, corresponde al Estado el otorgamiento de la concesión así como las facultades inherentes de inspección y control de las actividades relativas a esta modalidad de lotería de ámbito nacional, por lo que entiende que la doctrina constitucional alegada viene a confirmar la posición mantenida por el Gobierno en los presentes conflictos.

## 12.

Por providencia de 21 de julio de 1998, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 23 del mismo mes.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

### 1.

Los dos conflictos positivos de competencia promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el primero (núm. 506/1986) en relación con el art. 6 del Real Decreto 2385/1985, de 27 de diciembre, sobre modificación de la estructura

orgánica de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) y el segundo (núm. 1637/1991) respecto al art. 7 del Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, por el que se reordena dicha organización, suscitan idéntica problemática: determinar la titularidad de la competencia para autorizar en el territorio de la Comunidad Autónoma actora las modificaciones, alteraciones o variaciones que el régimen de sorteos del «cupón pro-ciegos» de la ONCE pudiera experimentar y para inspeccionar, en el referido ámbito territorial, los servicios y las actividades de dicha organización relativos a la explotación del mencionado cupón. Dichos preceptos establecen lo siguiente:

El art. 6 del Real Decreto 2385/1985, de 27 de diciembre, que dio nueva redacción a los arts. 7.2, g) y 7.3, b) del Real Decreto 1041/1981, de 22 de mayo, sobre modificación de la estructura orgánica de la ONCE, requería la previa autorización en todo caso del Ministerio de Economía y Hacienda para establecer los «términos, características, modalidades, frecuencia, cuantías, números de billetes y, en general, cualquier aspecto de los sorteos del cupón pro-ciegos así como las alteraciones totales o parciales que dichos sorteos hubieren de experimentar» [art. 7.2, g)]. Además, asignó a un Gabinete Técnico dependiente de la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en cuanto órgano de apoyo del Consejo de Protectorado y por delegación de éste, «la inspección de los servicios y actividades de la organización, en particular en lo relativo a la explotación del cupón pro-ciegos» [art. 7.3, b)].

Por su parte, el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, que derogó el Real Decreto 2385/1985, en su art. 7.1 somete a la autorización previa del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Asuntos Sociales, cualquier modificación del régimen de sorteos del cupón que implique cambios en la naturaleza del juego de azar de carácter pasivo; variaciones en el porcentaje que se destine a premios en cada sorteo, así como en la distribución de los mismos; o, alteración en la frecuencia de los sorteos ordinarios y extraordinarios, precio del cupón y cantidad de emisión, sin perjuicio, respecto al incremento del volumen de emisión, de la facultad reconocida en el art. 8.3, d) al Consejo de Protectorado. El apartado 2 del mencionado art. 7 atribuye al Consejo General de la ONCE la facultad de acordar las adaptaciones, o modificaciones del régimen de sorteos del cupón que vengan aconsejadas por razones organizativas y comerciales, dentro de los límites previstos en el número anterior.

## 2.

El Abogado de la Generalidad de Cataluña sostiene que los preceptos impugnados invaden la competencia exclusiva que a la Comunidad Autónoma le atribuye el art. 9.32 del EAC en materia de «casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas». En virtud del citado título competencial y del correlativo desapoderamiento del Estado, correspondería a la Generalidad con carácter exclusivo la facultad, entre otras, de ordenar y controlar los juegos que se realicen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma

cualquiera que sea la entidad que los organice y, por tanto, la autorización y control administrativos en dicho ámbito territorial del régimen de los sorteos del «cupón pro-ciegos» de la ONCE, así como la modificación del régimen de los sorteos y la facultad de inspección de su explotación. Junto al título competencial en materia de juego y apuestas, el Abogado de la Generalidad cita el relativo a la materia de asistencia social (art. 9.25 EAC), en cuanto la ONCE y sus actividades persiguen dar ayudas y soporte a los deficientes visuales para conseguir su autonomía personal y plena integración en la sociedad.

Pretensión que no fue modificada en el escrito de la Generalidad de 24 de junio de 1995 evacuando el trámite conferido en aplicación del art. 84 LOTC, en el que mantuvo la inaplicabilidad de la STC 163/1994, dictada en relación con las Loterías e insistió en recabar la competencia para autorizar las características de los sorteos de la ONCE, pues tratándose de un juego distinto, esperaba una solución diferente.

El Abogado del Estado considera que la asunción por algunas Comunidades Autónomas, entre ellas Cataluña, de la competencia exclusiva en materia de juego y apuestas está referida (art. 25.1 EAC), a los juegos y apuestas que se circunscriben al respectivo territorio y no comporta la exclusión o el desapoderamiento del Estado respecto de las modalidades de lotería de ámbito nacional por su condición de monopolio estatal con la configuración de sus rendimientos como recursos ordinarios de sus Presupuestos, integrados, por consiguiente, en la Hacienda General (art. 149.1.14 CE). Caracterización que no se altera en los supuestos de las loterías con fines especiales, como es el caso, entre otras, de la «Lotería Pro-Ciegos» cuya gestión y beneficios han sido concedidos a la ONCE, entidad de Derecho Público que desarrolla su actividad en todo el territorio del Estado, sometida a la tutela y al protectorado de éste y que explota aquel juego como medio de financiar las actividades que la definen y justifican su existencia.

Asimismo, en defensa de la constitucionalidad de los preceptos impugnados aduce también la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE) y sobre las fundaciones y asociaciones de carácter benéfico-asistencial y ámbito nacional (art. 9.24 EAC), dado que la ONCE es una entidad de Derecho Público que desarrolla su actividad en todo el territorio del Estado, sometida a la tutela y al protectorado de éste y que explota aquel juego como medio de financiar las actividades que definen y justifican su existencia. En definitiva, tanto el hecho de que los rendimientos de la «Lotería Pro-Ciegos» son ingresos públicos del Estado, como el relativo a la relación de instrumentalidad que dicha lotería tiene respecto a todo el complejo de actividades de la ONCE son factores que, a su juicio, determinan la titularidad competencial del Estado respecto a la citada organización y a la gestión del «cupón pro-ciegos».

Y al evacuar el trámite del art. 84 de la LOTC conferido en la providencia de 7 de febrero de 1995 afirma que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional citada (SSTC 163/1994, 164/1994 y 216/1994), corresponde al Estado el otorgamiento de la concesión así como las facultades inherentes de inspección y

control de las actividades relativas a esta modalidad de lotería de ámbito nacional.

### 3.

Una doble precisión es necesaria como previa: en primer lugar, respecto de los efectos que pudiera determinar para la resolución de estos conflictos, planteados tanto respecto del Real Decreto 2385/1985, como del Real Decreto 358/1991, la derogación de aquél por este último; y en segundo término la caracterización, a los efectos competenciales discutidos, de los preceptos impugnados.

En cuanto a lo primero y en lo que a este proceso constitucional interesa, la reforma operada por el Real Decreto 358/1991 consistió en alterar, en su configuración precedente, el régimen de autorización de las modificaciones, alteraciones o variaciones que pudieran sufrir los sorteos del «cupón pro-ciegos» de la ONCE y el órgano competente para concederla, así como en suprimir toda referencia a la facultad de inspeccionar los servicios y actividades de dicha organización relativos a la explotación del mencionado cupón.

Dado que los preceptos y motivos que sustentan la controversia planteada por relación a las dos normas reglamentarias son en lo sustancial coincidentes, manteniéndose por la promotora del conflicto una disputa competencial que presenta caracteres homogéneos, es claro que ninguna relevancia ha de tener a los efectos de la resolución de la misma la derogación del Real Decreto 2385/1985 por el Real Decreto 358/1991. Con carácter general ya hemos indicado que «tratándose de una disputa viva, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia no puede quedar automáticamente enervada por la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio cuando dichos ámbitos competenciales exigen aún, porque así lo demandan las partes, una determinación jurisdiccional que declare -constatando si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada- su definición constitucional y estatutaria» (STC 182/1988 [RTC 1988\182], fundamento jurídico 1.º, y posteriormente, SSTC 248/1988 [RTC 1988\248], fundamento jurídico 2.º; 167/1993 [RTC 1993\167], fundamento jurídico 2.º y 165/1994 [RTC 1994\165], fundamento jurídico 2.º). Pues bien, en el presente caso la identidad de los fundamentos en que se asienta el alegado vicio de incompetencia en el que pudieran incurrir los preceptos de una y otra norma reglamentaria -por cuanto la modificación operada por la posterior permite mantener y reproducir en su integridad, como así ha sucedido, los términos en que se planteó la original controversia- es una circunstancia añadida que no sólo elimina cualquier objeción a la necesidad de un pronunciamiento específico respecto al precepto impugnado del Real Decreto 2385/1985, sino que, por el contrario, aconseja su examen conjunto con el precepto cuestionado del Real Decreto 358/1991 (STC 87/1993 [RTC 1993\87], fundamento jurídico 2.º). De modo que sólo cabe ahora apreciar si hubo o no la invasión o menoscabo de las competencias que se denuncian por quien suscitó los conflictos y declarar la titularidad de las mismas.

Respecto de lo segundo, la caracterización a efectos competenciales de las disposiciones en conflicto se ha de realizar, según doctrina ya reiterada de este

Tribunal, atendiendo a los títulos de competencia de la Constitución y los Estatutos de Autonomía y teniendo presente, junto a ello, tanto el carácter de las disposiciones y actos traídos al conflicto como el objetivo predominante de los mismos (SSTC 88/1986 [[RTC 1986\88](#)], fundamento jurídico 4.º; 87/1987 [[RTC 1987\87](#)], fundamento jurídico 2.º y 252/1988 [[RTC 1988\252](#)], fundamento jurídico 2.º, entre otras muchas). Basta con recordar esta doctrina para descartar que la materia sobre la que recaen las normas aquí controvertidas pueda situarse en el ámbito de la asistencia social, título citado por la representación de la Generalidad en el escrito de planteamiento del primero de los conflictos de competencia, si bien es cierto que sin conferirle carácter decisorio en cuanto a la atribución de la competencia controvertida. Dicho título (enunciado, respectivamente, en los arts. 148.1.20 CE y 9.25 EAC) como ya ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, abarca una técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social con caracteres propios que la separan de otras afines o próximas a ella, dispensada por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos cualquiera que éstos sean o también por entidades privadas, caso en el que los poderes públicos desempeñan sólo funciones de fomento o de control (SSTC 76/1986 [[RTC 1986\76](#)], fundamento jurídico 6.º y 146/1986 [[RTC 1986\146](#)], fundamento jurídico 2.º Es claro que los preceptos objeto de los presentes conflictos no pretenden ni ordenar ni disponer regla alguna sobre las actividades de asistencia o protección social encomendadas y dispensadas por la ONCE. En cambio, las disposiciones que consideramos tienen por objeto y finalidad ciertos aspectos singulares de las condiciones de gestión y explotación de un determinado sorteo con premios; por consiguiente, de los aducidos el título competencial relevante no sería sino, dentro de las perspectivas de la promotora del conflicto (veremos si con alcance general) el relativo a la materia de juego y apuestas. Y merece subrayarse que la Comunidad Autónoma promotora de la controversia no sólo no cuestiona, sino que reconoce la competencia del Estado para proceder a la reordenación de la ONCE y, por encontrarse sometida a su protectorado, establecer el nivel de tutela y los controles que estime adecuados sobre sus actividades económicas y sociales, salvo en lo relativo a las facultades de autorización y control administrativos de las modificaciones en los sorteos del «cupón pro-ciegos», que es lo que discute.

#### 4.

Acotado así el objeto de la controversia competencial y sus términos, es preciso referirse, antes también de entrar a analizar los preceptos reglamentarios impugnados, a la naturaleza y evolución de la ONCE y de los sorteos del «cupón pro-ciegos» como recurso financiero indispensable de la entidad.

La ONCE en sus orígenes se encuadra en la actividad de beneficencia y nace como fusión de todas las instituciones de protección y tutela de los invidentes distribuidas por el país, que utilizaron la técnica fundacional y habían quedado incardinadas por la legislación de la época en el ámbito de la beneficencia y respecto a las cuales, ya fueran instituciones de beneficencia general o particular, la Administración del Estado tenía reconocidas amplias facultades cuyo ejercicio se

encomendaba a los respectivos protectorados. Así pues, la ONCE se enmarca en el sistema de soluciones organizativas que auspició la Ley de Beneficencia de 1849 (NDL 3294), siendo creada por Decreto de 13 de diciembre de 1938 ([RCL 1938\1432](#) y NDL 22893), con el que se pretendía -según se señala en su Exposición de motivos- «que los ciegos españoles se rijan por sí mismos, dentro de una organización a base de Delegaciones Provinciales y Locales y con un sistema de agrupación obligatoria, que, bajo la dependencia inexcusable de la Autoridad, desarrolle iniciativas y resuelva sus problemas comunes». En su art. 1 se dispuso la creación de la ONCE como organización «dependiente del Ministerio del Interior» que ha de agrupar «obligatoriamente a todos los invidentes españoles con fines de mutua ayuda y para resolución de sus problemas específicos», prescribiéndose, a la vez, la fusión y consiguiente disolución de «todas las entidades existentes en la actualidad, tanto culturales y de trabajo como de otro carácter, siempre que traten de problemas relacionados con los invidentes». El Reglamento de la Organización, aprobado por Orden del Ministerio de la Gobernación, de 28 de octubre de 1939 ([RCL 1939\1580](#) y NDL 22894), la definió como una «entidad de Derecho Público y de Beneficencia General» (art. 1), enumerando y precisando los fines que habría de perseguir en orden a la protección del colectivo de los no videntes (art. 3). Se constituye, por tanto, la ONCE como una solución organizativa para la protección de un grupo social determinado, configurada como un ente creado, tutelado y controlado directamente por la Administración Pública, cuya actividad se enmarcaba entonces en el ámbito de la beneficencia. En este sentido, diversas normas organizativas del Ministerio del Interior, bajo cuya dependencia se situaba la entidad, la definieron como un organismo asistencial público vinculado por razón de su protectorado (Decretos de 15 de febrero de 1968 [[RCL 1968\320](#)], 17 de agosto de 1973 [[RCL 1973\1712](#)], 1908 y NDL 20544] y 11 de enero de 1974 [[RCL 1974\100](#)]).

Sobre esta inicial caracterización organizativa de la ONCE y su intensa dependencia de la Administración, que deriva del carácter fundacional que marcó su nacimiento, va a incidir el Real Decreto 1041/1981, de 22 de mayo (por el que se modificó su estructura orgánica), así como la jurisprudencia dictada por el Tribunal Supremo para hacer hincapié, frente a la inicial concepción fundacional, en su estructura o naturaleza asociativa como elemento identificador básico. Mediante aquel Real Decreto, en el que se destaca la importante labor que en relación con la solución de los problemas que afectan a los ciegos ha venido llevando a cabo la ONCE, se adaptó a las nuevas necesidades que la realidad presentaba como consecuencia de las profundas transformaciones producidas en la estructura social y política del Estado, estableciendo, con el fin de mejorar las posibilidades de la actuación de la entidad, formas de participación de los afiliados y demás personas de la organización, así como la coordinación más eficaz de su actividad con la desarrollada por los órganos de la Administración (como dice el preámbulo). En su articulado configura a la ONCE como «entidad de Derecho Público que desarrolla su actividad en todo el territorio del Estado y bajo su protectorado, que es ejercido por el Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social» (art. 1), a la que se

encomiendan como fines «la solución de los problemas específicos de sus afiliados, mediante el desarrollo de programas de actuación propios y la colaboración, dentro de la política general en materia de minusválidos, con los organismos de las Administraciones Públicas o entidades privadas en las tareas de prevención, rehabilitación, integración socio-laboral y cultural y mentalización de la sociedad en los problemas de la ceguera» (art. 2), suprimiéndose el carácter obligatorio de la afiliación.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha destacado como elemento identificador básico de la ONCE su naturaleza asociativa, al estar integrada por personas que tienen la condición de afiliados y que son los beneficiarios de los servicios y prestaciones de la entidad; tener patrimonio y recursos propios; y, por último, al tratarse de una organización gestionada por un órgano representativo de sus afiliados, designado por y entre los mismos (Sentencias de 14 de junio de 1985; 30 de abril de 1987 [[RJ 1987\4501](#)]; 30 de junio de 1987 [[RJ 1987\4675](#)]; 23 de octubre de 1989 [[RJ 1989\7308](#)]; 24 de julio de 1990 [[RJ 1990\6469](#)]; 22 de octubre de 1991 [[RJ 1991\7731](#)] y 1 de diciembre de 1992 [[RJ 1992\10258](#)]).

La apuntada tendencia en la caracterización de la estructura organizativa de la ONCE se consolida por el Real Decreto 2385/1985, de 27 de diciembre, sobre modificación de su estructura orgánica, en el que se la define como «una Corporación de Derecho Público, de carácter social, que desarrolla su actividad en todo el territorio del Estado y bajo su Protectorado, que es ejercido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social» (art. 1). Declaración que reproducen en términos idénticos el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, por el que se reordena la ONCE (art. 1.1) y sus Estatutos, aprobados por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Sociales de 23 de noviembre de 1992 ([RCL 1992\2502](#) y 2716) (art. 1.uno).

El indudable interés público que presentan las actividades que desarrolla y los fines que persigue, y que históricamente ha desarrollado y perseguido, respecto a la protección e integración de un concreto colectivo social, determina finalmente su actual configuración como una Corporación de Derecho público de carácter social y justifica su sometimiento al protectorado del poder público. Se dispone, así, en la vigente normativa sobre la ONCE que «ordenará su actuación a la consecución de la autonomía personal y plena integración de los deficientes visuales en la sociedad», enumerándose, sin carácter de exhaustividad, un elenco de actividades que debe desarrollar para lograr este fin general. Además, ha de coordinar los planes y programas de servicios para deficientes visuales que acuerde y ejecute con los objetivos y criterios en materia de política social de las Administraciones Públicas y colaborar con éstas y las entidades privadas en la ejecución de las políticas de integración social de las personas con minusvalía (arts. 2 del Real Decreto 358/1991 y 6 de los Estatutos). Fines y objetivos de evidente interés público y que conectan directamente con el mandato del art. 49 de la CE. Esta importante tarea de indudable interés público ha sido asumida respecto a los discapacitados invidentes, ampliándola incluso a otros colectivos de discapacitados, por la ONCE,

la cual en su actuación, como se dispone en los Estatutos de la entidad, ha de velar «especialmente, por el ejercicio y satisfacción de los derechos fundamentales amparados en el art. 49 de la vigente Constitución Española» (art. 6.1).

En resumen, la ONCE aparece configurada , como tiene declarado este Tribunal respecto a entidades del mismo tipo, como una organización de base asociativa que, además de atender a la consecución de fines privados, propios de los miembros que la integran, participa, en cuanto Corporación de Derecho Público, en el desempeño de funciones públicas o de interés público en aquellos supuestos concretos en que la Administración le delega su ejercicio . Así, se establece expresamente en sus Estatutos que «ejerce, además de sus funciones privativas, funciones delegadas de las Administraciones Públicas a cuyo efecto dispone de los derechos y beneficios que le han venido siendo reconocidos por la legislación vigente, desde su creación» (art. 1.tres).

## 5.

Tanto en la norma fundacional como en las que posteriormente han procedido a reordenar la estructura organizativa de la ONCE se ha atendido y se atiende de forma expresa a los recursos económicos de los que dispone la entidad en orden al cumplimiento de los fines de interés público que se le encomiendan. Entre ellos, ya en el Reglamento de 1939 se contemplaba el producto de la implantación y organización por la Sección de Trabajo del denominado «cupón pro-ciegos», calificado como forma «excepcional y exclusiva» de ingresos para los no videntes y, por consiguiente, como fuente de recursos de la ONCE, al que además se confería un carácter residual, en cuanto actividad, ya que la venta del mencionado «cupón pro-ciegos» se preveía que fuera ejercitada por los no videntes «imposibilitados de desempeñar una profesión u oficio especial». Significativo de dicho aspecto resulta el que su implantación y organización se le encomendara, de entre las secciones en las que se estructuraba la ONCE, a la Sección de Trabajo, a quien correspondía la organización y el fomento del trabajo de los invidentes (art. 14 de la Orden del Ministerio de Gobernación de 28 de octubre de 1939). En idénticos términos, como recursos económicos de la entidad vinculados al cumplimiento de los fines que se le atribuyen, aparecen caracterizados en la posterior normativa por la que se procede a reordenar la estructura organizativa de la ONCE los beneficios derivados de la explotación en exclusiva de la venta del «cupón pro-ciegos» [arts. 3 del Real Decreto 1041/1981, de 22 de mayo; 3, b) del Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo y 5 de los Estatutos].

Así pues, el denominado «cupón pro-ciegos» aparece estrechamente vinculado, tanto históricamente como en la actualidad, a la decisión estatal de creación de la ONCE y al cumplimiento de los fines de indudable interés público que tiene encomendados, en razón de los cuales se define hoy aquella como una Corporación de Derecho Público de carácter social, configurándose los rendimientos de aquél como un recurso financiero de una determinada entidad en orden a la satisfacción de los intereses públicos que ha de atender con su actividad respecto a un concreto

colectivo de personas, los incapacitados visuales, con notables dificultades de integración, para los cuales la ONCE ha de perseguir la consecución de su autonomía personal y plena integración en la sociedad (art. 2.1 del Real Decreto 358/1991). En otras palabras, la justificación de la concesión que históricamente se ha mantenido, de la explotación del «cupón pro-ciegos», como fuente de recursos financieros de la entidad, no reside sino en la necesidad de dotarle de los medios económicos suficientes para el cumplimiento de los relevantes fines de indudable interés público que ha asumido desde su creación y asume en la actualidad. Medios económicos que arbitró el Estado mediante la autorización de ese sorteo en lugar de asignar una consignación con cargo a su propio presupuesto, constituyendo así una fuente de ingresos de la ONCE que ha sido y sigue siendo el principal recurso financiero de la entidad, soporte, por lo tanto, imprescindible e indispensable para el desempeño de las actividades que realiza tendentes a la satisfacción de los fines de interés público que tiene encomendados y que son su razón de ser y que hace posible el sostenimiento de aquellas actividades y la pervivencia de la propia entidad. Conservando además el mismo carácter de actividad de los invidentes que presentaba en el momento de la constitución de la ONCE, constituyendo un medio singular de trabajo reservado a aquéllos o a otras personas afectadas con minusvalías diferentes -más de 21.000 personas- para posibilitar su integración profesional y social.

El sorteo del cupón, también conocido tradicionalmente como «lotería de los ciegos», ha sido y sigue siendo, pues, el medio económico indispensable y esencial para el logro por la Corporación de los referidos fines.

## 6.

En el caso que nos ocupa es objeto de los preceptos reglamentarios impugnados someter a la autorización de un órgano de la Administración del Estado, no la gestión en general de los sorteos del cupón, sino solamente las modificaciones, alteraciones o variaciones que la ONCE pudiera introducir en determinados aspectos de dichos sorteos, así como la inspección de los servicios y actividades de la propia organización relativos a la explotación de aquél si bien según la modificación introducida por el Real Decreto 358/1991, dicha inspección se limita ahora a «la variación en el porcentaje de incremento del volumen de emisión de cada sorteo» [art. 8.3, d)].

El Abogado de la Generalidad de Cataluña entiende, como antes hemos señalado, que los preceptos impugnados vulneran la competencia exclusiva que a la Comunidad Autónoma le atribuye en materia de juego el art. 9.32 del EAC, y el Abogado del Estado invoca en primer término la competencia que al Estado reserva el art. 149.1.14 de la CE en materia de Hacienda General, pues la caracterización de los ingresos de las loterías como derechos económicos de la Hacienda Pública no se altera en los supuestos de loterías con fines especiales como es el caso de los sorteos del «cupón pro-ciegos», cuya gestión ha sido atribuida a la ONCE.

El régimen constitucional de distribución de competencias en materia de juego y

apuestas entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha sido abordado por este Tribunal con posterioridad al planteamiento y alegaciones de estos conflictos, inicialmente en las SSTC 163/1994 y 164/1994 y luego reiterada en las SSTC 216/1994 y 49/1995 ([RTC 1995\49](#)).

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 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).

A lo que habremos de agregar, según nuestra STC 20/1988 ([RTC 1988\20](#)) que el hecho de que la CE no reconozca directamente al Estado competencia normativa para fijar el régimen jurídico (en aquel caso, de los Colegios Profesionales) «no significa que aquél carezca de todo título habilitante para intervenir en esta materia, ni tampoco que el nivel o grado de competencia estatal sea sólo el que resulte de los propios términos de cada uno de los Estatutos de Autonomía ...» «...y debe recordarse a este propósito que la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad dentro del cual la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como lex superior de todo el ordenamiento»... que no se agota ni disminuye con la

promulgación de los Estatutos «cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida *ratione materiae*, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia» (STC 163/1994).

## 7.

Para determinar, pues, el título competencial en la cuestión que nos ocupa, es útil recordar que, como dijimos en la STC 163/1994, fundamento jurídico 5.º, después de sucinta referencia a la evolución histórica de la Lotería y a la reserva de su explotación a la Hacienda como regalía de la Corona primero y monopolio fiscal después, sus «caracteres lo han definido desde un principio sin consideración a la específica organización del juego mismo, sus modalidades o su administración», si bien se resalta que «el monopolio fiscal, primero actividad propia sobre la Lotería, se extiende a los demás juegos de suerte que pueden concurrir con ella y asume la competencia para autorizarlos». Y como «recurso ordinario del presupuesto de ingresos y Monopolio del Estado»... es competencia de éste en virtud del título de Hacienda General, que no se circunscribe obviamente a los ingresos meramente tributarios sino también a estos otros ingresos por renta o derechos de monopolio ejercido exclusivamente para producirlos. Título que no puede quedar limitado a la específica denominación de Lotería Nacional que emplea la Instrucción de Loterías de 23 de marzo de 1956 como una de las modalidades de la Lotería, sino que se extiende al monopolio estatal como institución históricamente definida y en razón del cual correspondía a la Administración del Estado la gestión y explotación del juego de la Lotería en todo el territorio nacional. Lo cual determinaba, a su vez, en virtud del meritado régimen monopolístico sobre dicho juego de azar, la prohibición de loterías, sorteos, rifas y apuestas y otras modalidades similares de juego sin la autorización de la Administración del Estado (SSTC 163/1994, fundamento jurídico 5.º; 164/1994, fundamento jurídico 4.º; 216/1994, fundamento jurídico 2.º; y 49/1995, fundamento jurídico 3.º).

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). Y 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), sentencia en la cual también dijimos que

no es que «la extensión territorial del juego atribuya competencia al Estado, sino que éste debe ejercerla en nombre del interés general», que en el caso es consecuencia de la específica naturaleza, finalidad y evolución del «cupón pro-ciegos».

## 8.

Al reservar al Estado la competencia sobre el monopolio fiscal de la Lotería (art. 149.1.14.<sup>a</sup> CE), la STC 163/1994, fundamento jurídico 6.º, ya dejó dicho que el título «no puede quedar limitado a la específica denominación de Lotería Nacional como una de las modalidades de la Lotería, sino a todo lo que ésta significa como monopolio históricamente definido institucionalmente» .

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 .

Como dijimos en la STC 49/1995, «la Lotería Nacional, competencia del Estado, como comprendida en el título Hacienda General del art. 149.1.14 CE, no puede entenderse circunscrita a los ingresos tributarios pues comprende también estos otros que organiza, genera y gestiona el Estado mediante un Monopolio fiscal». Y en consecuencia, dicha sentencia, al proscribir un impuesto autonómico que recaía sobre la participación en los sorteos de la Lotería del Estado, se fundó sustancialmente 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 ciegos» se entienda integrado en el ámbito del rendimiento general del monopolio 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». Y también que, como se dijo (SSTC 163/1994, fundamento jurídico 8.º; y 164/1994, fundamento jurídico 4.º) la competencia asumida en el Estatuto no excluye toda la que corresponde al Estado, sino que puede ejercerse de modo concurrente con la de éste.

## 9.

De todo lo expuesto podemos, pues, derivar la conclusión de que los preceptos impugnados no invaden la competencia que la Comunidad Autónoma de Cataluña ha asumido en la materia de juegos y apuestas y deben en cambio reputarse dictados por el Estado en ejercicio de sus propias competencias. En consecuencia, procede la desestimación de estos conflictos.

## FALLO

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

### Ha decidido

Desestimar los presentes conflictos positivos de competencia y, en consecuencia, declarar que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de julio de mil novecientos noventa y ocho.-Alvaro Rodríguez Bereijo.-José Gabaldón López.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Vicente Gimeno Sendra.-Rafael de Mendizábal Allende.-Julio Diego González Campos.-Pedro Cruz Villalón.-Carles Viver Pi-Sunyer.-Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.-Tomás S. Vives Antón.-Pablo García Manzano. Rubricados.

### VOTO PARTICULAR

que formula el Magistrado Carles Viver Pi-Sunyer a la sentencia dictada en los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 506/1986 y 1637/1991

1. Disiento del fallo de la sentencia y de la argumentación que lo fundamenta. A mi juicio, las actividades aquí controvertidas, de autorización, gestión e inspección de un juego de azar como el del «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 art. 9.32 del EAC con la sola excepción explícita de un único juego de alcance territorial supraautonómico como son las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas.

Estimo que la actividad de autorización de los términos, características, modalidades, frecuencias, precio del cupón, porcentajes destinados a premios, número de billetes, así como la relativa a la alteración total o parcial de los sorteos y la inspección de la explotación de los mismos, por su objeto y por su contenido se encuadran con toda naturalidad en lo que siempre se había entendido por juegos y apuestas. Esta delimitación competencial, en mi opinión, 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. Tampoco resulta relevante a los efectos del encuadramiento competencial el dato, reiterado en la sentencia, de que la Comunidad Autónoma no plantee conflicto sobre la existencia misma de la ONCE ni sobre la concesión o autorización originaria para la celebración del sorteo del cupón. Debe tenerse en cuenta que en ninguno de los preceptos de los Reales Decretos objeto de conflicto se regula la concesión o la autorización mencionadas, por lo que su impugnación resultaba imposible, por el contrario, es lo cierto que la Comunidad Autónoma sí recurre todos los preceptos en los que se contiene alguna referencia a la organización, presente o futura, del juego del cupón. En cualquier caso, como digo, a mi juicio este dato carece de toda trascendencia a la hora de llevar a cabo la tarea

de delimitación competencial que aquí se nos demanda.

En suma, pues, atendiendo a los motivos que acabo de esbozar creo que debía haberse declarado que los preceptos impugnados no eran de aplicación en el territorio de la Comunidad Autónoma.

2. La inclusión de estas actividades en la materia de Hacienda Pública del art. 149.1.14 CE no me parece justificada. En los Votos particulares que formulé a las SSTC 163/1994, 164/1994 y 216/1994 ya sostuve que, a mi entender, el Tribunal había dado un alcance excesivo a ese título estatal al incluir en él a todas las Loterías gestionadas por el Estado -«Primitiva», «Bono Loto», «Gordo de la Primitiva»- basándose en el argumento de que los rendimientos de las mismas constituían ingresos de la Hacienda Pública. En el caso ahora enjuiciado mi discrepancia es todavía mayor puesto que aquí no puede aducirse ni tan siquiera que los ingresos obtenidos del «cupón pro-ciegos» sean recursos de la Hacienda Pública: no son exigidos y gestionados por la Administración del Estado, no están destinados a cubrir el gasto público y, sobre todo, no se integran o revierten en el Tesoro Público. No son, pues, propiamente fuente de ingresos de la Hacienda estatal.

La sentencia de la que discrepo es consciente de esta diferencia -aunque en algunos pasajes se mezclan argumentos relativos al cupón y a las Loterías-, pero continúa incluyendo las actividades controvertidas en la competencia de Hacienda Pública, si bien en este caso el motivo aducido no es ya la afectación directa a la Hacienda estatal sino la repercusión meramente indirecta o mediata que los ingresos derivados del «cupón pro-ciegos» puede tener en la referida Hacienda. Con ello se da un paso más en la línea de definir las materias competenciales, no a partir de su objeto y contenido, sino de los fines perseguidos y de los efectos prácticos que pueden derivarse de los actos de ejercicio competencial. Se trata, además, de un paso cualitativamente distinto al ya dado respecto de las Loterías. En efecto, los diversos argumentos vertidos en la sentencia para fundamentar la solución alcanzada en el fallo se basan en un amplísimo y expansivo criterio de instrumentalidad, próximo a la teoría de los poderes implícitos, que de generalizarse -es decir, de convertirse en una pauta a partir de la cual el Estado y las diecisiete Comunidades Autónomas decidiesen delimitar en el futuro sus respectivas competencias- podrían poner en peligro el sistema constitucional de distribución de competencias.

Así, se insiste, en primer lugar, en que la explotación del «cupón pro-ciegos» es el principal recurso financiero de la entidad y, por ello, resulta imprescindible para el desempeño de las actividades de interés público que le han sido encomendadas por el Estado. Esta es una argumentación circular que, en rigor, no sirve para resolver el problema competencial aquí planteado. Los entes territoriales para ejercer sus competencias pueden constituir y poner bajo su protectorado los organismos que estimen pertinentes -y debe destacarse que en el presente proceso constitucional no se ha discutido la posibilidad de que el Estado cree y regule el funcionamiento de

la ONCE-. Sin embargo, por exigencia del sistema de distribución competencial, esos entes territoriales al establecer las fuentes de ingresos destinadas a nutrir el patrimonio de los organismos por ellos tutelados deben circunscribir su actuación al ámbito estricto de sus propias competencias, absteniéndose de utilizar para ello competencias de otros entes. En el presente caso lo que se debate es si la ONCE puede financiarse con los recursos económicos provenientes del «cupón pro-ciegos» según la organización centralizada actualmente en vigor y a esta cuestión no puede responderse afirmando simplemente que el rendimiento del cupón es necesario para mantener la institución.

El segundo argumento, que ya se apuntaba en la STC 163/1994, consiste en afirmar que, dado que el Estado tenía históricamente lo que la sentencia denomina monopolio fiscal sobre el juego, a él continúa correspondiéndole la autorización de los juegos de alcance nacional que no explota directamente, al objeto de asegurar que el monto de los recursos destinados a esos sorteos no va a suponer un detrimento en la recaudación de los juegos que el Estado gestiona directamente. A tal efecto se cita la STC 49/1995 en la que se declaró contrario al sistema de distribución de competencias una imposición autonómica sobre la participación en la Lotería del Estado.

Esta argumentación incurre, a mi entender, en los mismos problemas que los observados en la fundamentación que se acaba de analizar: en primer lugar, el hecho de que el Estado históricamente tuviera el monopolio sobre los juegos no puede convertirse en parámetro de constitucionalidad. Lo que se discute es, precisamente, si tras la Constitución ese monopolio subsiste y, más concretamente, si la organización centralizada del sorteo del cupón -que en el momento de dictarse la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña no existía-, es constitucionalmente admisible. En segundo lugar, creo que en nuestro sistema de distribución de competencias no cabe acudir, so pena de minar sus propias bases, a la teoría de los poderes implícitos y encuadrar en los diversos ámbitos competenciales, no sólo las actividades públicas que por su objeto y contenido pertenecen a las mismas -en este caso, según nuestra jurisprudencia, los ingresos de las Loterías gestionadas por el Estado y que son fuente directa de la Hacienda Pública-, sino también aquellas otras que indirectamente pueden coadyuvar a alcanzar los objetivos o los resultados prácticos perseguidos con las competencias objetivamente definidas. Creo, por fin, que la cita de la STC 49/1995 está fuera de lugar, puesto que si algo demuestra esta resolución es, precisamente, la tesis contraria a la que pretende defenderse. En efecto, en ella se afirma que la Comunidad Autónoma no puede penetrar en ámbitos materiales considerados propios del Estado -las Loterías del Estado encuadradas en el art. 149.1.14 CE- con el argumento de que los impuestos así creados constituyen una fuente de financiación autonómica: las fuentes de financiación, se le viene a decir a la Comunidad Autónoma, deben obtenerse dentro del acervo competencial propio de los respectivos entes.

Es más, si la ratio decidendi no es otra que la de garantizar «la obtención del

recurso en que la Lotería Nacional consiste», no entiendo bien por qué razón el Estado debe limitarse a autorizar los juegos de ámbito nacional y no los de ámbito territorial autonómico, ya que el llamado monopolio fiscal también se ve afectado por los juegos desarrollados en el territorio exclusivo de una Comunidad Autónoma, especialmente los juegos que se realizan mediante máquinas, casinos y salas de bingo. La razón que pretende explicar esta particular acotación, según dice la sentencia, al final de su fundamento jurídico 7.º, con cita de la STC 163/1994, no es la extensión territorial del juego, sino un «interés general», al que al parecer sólo el Estado puede proveer. También este argumento encierra, a mi modo de ver, una petición de principio. Basta recordar la consolidada doctrina de este Tribunal, reiterada en numerosas ocasiones desde la conocida STC 37/1981, según la cual el criterio del interés respectivo -en este caso el interés supraautonómico- no puede emplearse como título competencial. El intérprete y aplicador del Derecho debe partir de la base de que el constituyente ya tuvo en cuenta los intereses respectivos -fue en rigor lo que tuvo en cuenta- al configurar y distribuir los ámbitos competenciales entre los distintos entes, por ello este criterio puede orientar al legislador y al intérprete para delimitar el alcance de esos títulos, pero no puede utilizarse como criterio autónomo al margen de los mismos, ya que esto equivale a redefinir el sistema de distribución competencial diseñado por el legislador constituyente y estatutario.

La sentencia finaliza afirmando que la competencia autonómica sobre el juego puede ejercerse respecto de los juegos de ámbito territorial autonómico de modo concurrente con la competencia estatal sobre Hacienda Pública. Esta afirmación, además de suponer un reconocimiento explícito de que la actividad de autorizar, gestionar e inspeccionar el juego del cupón objetivamente corresponde a la materia de «juegos y apuestas» y sólo por conexión instrumental también se encuadra en la de Hacienda Pública, pone claramente de manifiesto los problemas teóricos y prácticos que conlleva la utilización de un criterio de delimitación competencial como el utilizado en esta sentencia. Siempre he creído que el intérprete y aplicador del sistema de distribución de competencias debe partir de la premisa de que el legislador constituyente y estatutario es coherente y «económico» y que, en consecuencia, no puede haber querido decir una misma cosa utilizando conceptos distintos: concretamente, en este caso, no puede haber querido incluir la misma actuación pública sobre la misma actividad humana -la autorización, gestión e inspección de un juego- en dos ámbitos materiales distintos: Hacienda Pública y juegos y apuestas. Tampoco la diversa extensión territorial de una actividad puede producir una mutación en su calificación competencial, transformando lo que en un ámbito es juego en Hacienda Pública por el solo hecho de hallarse en otro ámbito territorial. Pero la concurrencia de los dos títulos -el estatal y el autonómico- a la que conduce la sentencia no sólo plantea problemas teóricos, sino que pone de relieve las dificultades insolubles a las que conduce una interpretación de las materias competenciales basada en criterios de instrumentalidad o en la doctrina de los poderes implícitos que lleva a incluir en una materia actuaciones que objetivamente deberían integrarse en otro ámbito material con el único argumento de que los

efectos de su ejercicio repercuten en la primera. Al efecto baste notar que no le faltaría razón a la Comunidad Autónoma para reivindicar la competencia controvertida aplicando exactamente el mismo criterio -en cierto modo metajurídico- que el utilizado por la sentencia para atribuir la competencia al Estado: la concurrencia de los sorteos de ámbito estatal puede vaciar -de hecho lo está haciendo- de contenido práctico a los juegos y apuestas de ámbito autonómico. Estos no son criterios adecuados para proceder a la delimitación de las competencias; debemos esperar, pues, que los entes territoriales no decidan utilizarlos al precisar el alcance de sus competencias.

La doctrina de los poderes implícitos y de la conexión instrumental es por completo ajena al sistema de distribución de competencias diseñado por la Constitución y por los Estatutos de Autonomía. Esperemos que los entes territoriales no hagan uso de la misma para definir el alcance de sus competencias, ya que de lo contrario el normal funcionamiento de ese orden de delimitación competencial resultará imposible.

Madrid, a veintitrés de julio de mil novecientos noventa y ocho.-Carles Viver Pi-Sunyer.-Firmado y rubricado.

### **VOTO PARTICULAR**

que formula el Magistrado Pedro Cruz Villalón a la sentencia recaída en los conflictos positivos de competencia núms. 506/1986 y 1637/1991, acumulados

Con el mayor respeto a la opinión de la mayoría, disiento de la sentencia antecedente, tanto respecto de su fallo como de la fundamentación jurídica correspondiente.

1. La sentencia de la que disiento no hace sino confirmar, en definitiva, lo que ya resultaba implícito en nuestra providencia de hace tres años por la que acordábamos oír a las partes acerca de la incidencia que sobre los presentes conflictos de competencia pudiera tener la doctrina sentada en las SSTC 163, 164 y 216/1994: Que la materia «Hacienda Pública» en la que dichas sentencias habían subsumido a las loterías del Estado, también comprende al «cupón pro-ciegos» que constituye la principal fuente de ingresos de la ONCE. Por las razones que siguen, no alcanzo a compartir esta ampliación de la referida doctrina.

2. La sentencia «de cabecera» del mencionado grupo, la STC 163/1994, extrajo dos consecuencias del histórico monopolio fiscal sobre loterías, ambas amparadas en el título de «Hacienda Pública y Deuda del Estado» (art. 149.1.14.º CE): Que el Estado está facultado para seguir organizando «loterías de ámbito nacional» y que, además, «en cuanto suponen una derogación de la prohibición monopolística establecida a favor del Estado», le corresponde el otorgamiento de las concesiones o autorizaciones para la celebración de sorteos «cuando su ámbito se extienda a todo el territorio del Estado» (fundamento jurídico 8.º). La sentencia de la que respetuosamente disiento hubiera podido, en hipótesis, subsumir al «cupón

pro-ciegos» en una u otra categoría de sorteos, en la de loterías del Estado, como parte de lo que se califica como «monopolio fiscal», o en la de sorteos de ámbito nacional basados en dicha derogación puntual de aquél; lo que no podría, sin embargo, hacer, ni siquiera en hipótesis, es ambas cosas a la vez. Y, sin embargo, esto es lo que se hace a lo largo de los fundamentos jurídicos, dificultando lógicamente su seguimiento: En tanto los fundamentos jurídicos 4.º y 5.º van en la línea de subrayar el carácter público de la organización de base asociativa, con fines consiguientemente de interés público, sustentada básicamente por ingresos procedentes del juego, como alternativa a consignaciones en los presupuestos del Estado, concluyendo con el uso del calificativo «lotería de los ciegos», los fundamentos 7.º y 8.º desplazan el supuesto a la segunda de las facultades derivadas del mencionado monopolio fiscal, es decir, a la competencia para autorizar las derogaciones al mismo, es decir, los sorteos «ajenos» de ámbito nacional. No obstante, tanto una como otra adscripción encuentran, en mi criterio, obstáculos insalvables.

3. Que el «cupón pro-ciegos» no es una modalidad de lotería cuyos rendimientos formen parte de la Hacienda Pública del Estado, es decir, que pueda acogerse al monopolio fiscal sobre loterías, no es algo sobre lo que merezca la pena detenerse: Los propios fundamentos jurídicos 7.º y 8.º de la sentencia lo ponen suficientemente de manifiesto. En todo caso, no me parece argumento suficiente el que una corporación de Derecho Público, de base asociativa, que, lógicamente, tendrá atribuidos fines de interés público (fundamento jurídico 4.º), se mantenga estatutariamente de ingresos procedentes del juego (fundamento jurídico 5.º) para que dicho juego pueda acogerse al título estatal «Hacienda Pública» (fundamento jurídico 7.º), excluyendo a la competencia autonómica sobre «juego» en los aspectos controvertidos, es decir, tanto para autorizar los cambios en sus caracteres como para inspeccionarlo. Los ingresos del «cupón pro-ciegos» no son en modo alguno parte de la Hacienda Pública en el sentido del art. 2 de la Ley General Presupuestaria, sin que ello resulte contradicho por la circunstancia de que puedan destinarse a fines que, de otro modo, según se sostiene, serían atendidos por el Estado (fundamento jurídico 5.º).

4. La cuestión, en estos términos, sería la de si, prescindiendo de todo el discurso contenido en los fundamentos jurídicos 4.º y 5.º, al tratarse de un sorteo de ámbito nacional que deroga al «monopolio fiscal» sobre loterías, corresponde al Estado las competencias controvertidas de autorización de los cambios de régimen y de inspección del «cupón pro-ciegos».

Pues bien, lo primero que procede señalar es que la autorización a que se alude en la STC 163/1994 de juegos de ámbito nacional distintos de las loterías del Estado en modo alguno excluye otras competencias administrativas sobre esa misma actividad, toda vez que dicha autorización no tiene otra finalidad que la de preservar los ingresos del Estado a través de las mencionadas loterías, sin que pueda hacerse extensiva al conjunto de potestades que correspondan sobre dichos juegos. Así lo probaría la propia previsión de una doble intervención en los distintos

aspectos del «cupón pro-ciegos» en el art. 7.2, g) del Real Decreto objeto del primero de los conflictos aquí planteados, los cuales son establecidos por el Consejo de Protectorado previa autorización por el Ministerio de Economía y Hacienda, siendo esta última la única que puede encontrar apoyo en la facultad apreciada en la STC 163/1994 para proteger los rendimientos de las loterías estatales.

Esto sentado, el hecho de que, en el día de hoy, el «cupón pro-ciegos» sea un sorteo de ámbito nacional en el sentido de la STC 163/1994 no permite, por ese solo hecho, resolver los presentes conflictos competenciales. Por el contrario, resulta ineludible plantearse cómo estaban las cosas en el momento de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/1979, por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía para Cataluña, cuando esta Comunidad Autónoma asumió la competencia exclusiva sobre casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas (art. 9.32). Pues bien, en ese momento, y aún por algunos años, el «cupón pro-ciegos» no era en modo alguno un sorteo de ámbito nacional, sino, por el contrario, un sorteo de alcance bastante modesto en todas sus dimensiones. Así, todavía en 1982, el cupón del sorteo que, por vía de ejemplo, la ONCE celebraba diariamente en Barcelona era un sorteo de tres cifras con un premio inferior a las diez mil pesetas. Al dorso de los cupones puede leerse: «Pagos de nueve a trece treinta horas y sorteo a las veinte treinta horas, en Calabria, 66». En estos términos, poco sentido podía tener el que en el art. 9.32 EAC, junto a las apuestas mutuas deportivo-benéficas, se hubiera incorporado también la salvedad de este «cupón pro-ciegos».

Con arreglo al Estatuto de Autonomía para Cataluña, por tanto, la competencia sobre el «cupón pro-ciegos» correspondía, desde 1979, a esta Comunidad Autónoma, pendiente sólo, eventualmente, del correspondiente tras-paso del servicio. De ahí que la disposición adicional primera de la Ley de Cataluña 15/1984, del Juego, hubiera podido legítimamente incorporar a este cupón en la relación de «juegos» a ser incluidos en el «catálogo de juegos autorizados en Cataluña»; cosa distinta es que la STC 52/1988 haya declarado inaceptable la forma en que se hizo, es decir, por referencia no a un determinado tipo de juego sino a la entidad organizadora (fundamento jurídico 5.º).

Cataluña, sin embargo, no parece haber llegado a ejercer en ningún momento su competencia sobre el juego en lo que al «cupón pro-ciegos» se refiere. Por el contrario, en el curso de los últimos quince años, dicho sorteo ha sufrido una radical transformación, paralela a la experimentada por la entidad organizadora de los mismos, habiéndose convertido en un sorteo de ámbito nacional, generador de un importante volumen de recursos que permite sostener a la ONCE, con sus relevantes funciones sociales, y con la dimensión que hoy le caracteriza.

El problema, no obstante, es que, en mi modesto criterio, el Estado, desde la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía para Cataluña, había perdido su poder de disposición sobre este «cupón pro-ciegos». Por eso, la cuestión fundamental que

el presente conflicto plantea es la relativa al poder de disposición del Estado sobre materias que, en virtud de los Estatutos de Autonomía han pasado a corresponder a una Comunidad Autónoma, pendiente únicamente, y en su caso, el efectivo ejercicio de la competencia asumida del correspondiente traspaso de los servicios. Sin necesidad de entrar a determinar a través de qué otros procedimientos hubiera podido alcanzarse el resultado al que se ha llegado, lo que sí me parece claro es que la transformación sufrida por el «cupón pro-ciegos» desde 1979 no debió producirse enteramente a espaldas de la Comunidad Autónoma, ignorando, como se ha hecho, su competencia exclusiva sobre la materia.

Madrid, a veinticuatro de julio de mil novecientos noventa y ocho.-Pedro Cruz Villalón.-Firmado y rubricado.