



MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA

---

Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado

00001mem.

**MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE REAL DECRETO POR  
EL QUE SE AUTORIZA LA EXPLOTACION DE LA LOTERIA  
INSTANTANEA O INMEDIATA**

Area Jurídica  
11 de marzo de 1.999

---

**Loterías y Apuestas del Estado**

Guzmán el Bueno, 137. 28003 Madrid. Teléfono 596 23 00. Fax 596 25 60



## I. ANTECEDENTES.

La Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para el año 1.985, dispuso en su artículo 67, apartado 5, la creación del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, procediendo a la unificación de los extinguidos Servicio Nacional de Loterías y Patronato de Apuestas Mutuas Deportivas-Benéficas.

Desde entonces, han sido varios los productos que el Organismo Nacional de Lotería y Apuestas del Estado ha introducido en el mercado de los juegos de titularidad estatal. Entre ellos, merece especial atención la denominada "Lotería Primitiva" o "Lotería de Números", cuyo restablecimiento se lleva a cabo con la publicación del Real Decreto 1.360/85, de 1 de agosto, lotería de la que posteriormente se han venido a su vez comercializando diversas modalidades, conocidas popularmente como la "Bono-Loto" y el "Gordo de la Primitiva".

Igual consideración merece la inicialmente denominada como "Lotería del Zodiaco", introducida en el año 1.991, y que en la actualidad se comercializa con el nombre de "Lotería Nacional del Jueves".

Hasta la fecha, ha sido nota común en todas las loterías explotadas por este Organismo su carácter de estar configuradas como loterías de "premio diferido", en el sentido de que el jugador o apostante espera a la celebración de un sorteo posterior para conocer el resultado del juego, por contraposición a las denominadas "loterías instantáneas" o de "premio inmediato", en las que el jugador puede conocer en el mismo momento en que adquiere el boleto el resultado de su apuesta.

Sin embargo, en los últimos años, las ventas de estas loterías de "premio diferido", como son la Lotería Nacional o "tradicional" y la "Lotería Primitiva" y sus modalidades, pese a tratarse de juegos muy consolidados en el mercado, han acusado una determinada tendencia al crecimiento vegetativo o de mínimo incremento en las ventas y cuya explicación puede



encontrarse en un agotamiento de la demanda de esta clase de loterías. Es decir, que, en la práctica han llegado a un techo que solo oscila ligeramente con subidas anuales muy pequeñas,

## II. EL CAMBIO DE LA SITUACION DE MERCADO.

La principal circunstancia que ha hecho que la venta de las loterías de Estado no tengan un crecimiento importante, o mejor dicho que la evolución sea solo ligeramente ascendente es el cambio experimentado en el mercado del juego toda vez que se ha pasado de uno de carácter monopolístico a otro en el que se establece una competencia prácticamente libre con la existencia de:

- casinos, bingos, máquinas tragaperras
- sorteos de la O.N.C.E.
- juegos de otras Comunidades Autónomas.

Este hecho supuesto hasta este momento, y debe suponer aun mas en el futuro, que el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado haya tenido que especializarse desde el punto de vista comercial pasando de realizar una actividad prácticamente administrativa a otra en la que ha de analizarse el mercado, las exigencias del público, y en general cualquier aspecto que contribuya a mejorar la comercialización de los productos de titularidad estatal. En resumen conseguir un óptimo rendimiento y unos mayores ingresos al Tesoro Público.

En consecuencia cualquier actividad que realice el O.N.L.A.E. debe ir dirigida a obtener una porción de cuota de mercado de los juegos anteriormente citados. Así, concretamente, si analizamos alguno de ellos, como por ejemplo las máquinas tragaperras, vemos que el público que las utiliza busca la inmediatez entre el premio y la apuesta, por lo que es claro que si el Organismo explotase un juego en el que existiera dicha inmediatez posiblemente captase una importante cuota de mercado toda vez que se trataría de un juego garantizado por el Estado y que, además, daría premios "inmediatos" y mas importantes económicamente.



### III. COMPARACION CON OTRAS LOTERIAS EUROPEAS.

Observando la evolución habida en otros países de nuestro entorno, la explotación de las "Loterías de Estado" no se circunscribe a los modelos de Loterías de "premio diferido", sino que destacan por su importante volumen de ventas las "loterías instantáneas" o de premio inmediato, que gozan de las preferencias de un importante grupo de consumidores en esos países, en unión de las loterías de características similares a la "Primitiva", que en Europa son conocidas bajo la denominación de "Lotto".

Por contraposición, las loterías al uso "tradicional", como Lotería Nacional española, prácticamente han desaparecido del mercado de juegos, siendo esta Lotería Nacional quizás la única excepción en nuestro entorno, que se explica por su importante arraigo y calado en la sociedad española.

Otro aspecto que debe resaltarse es que en la observación de nuestro propio mercado, cada día resulta más frecuente observar como un gran número de jugadores validan sus boletos para participar en las diversas modalidades de la Lotería Primitiva sólo unas horas antes de que se celebre el sorteo, animados sin duda por la proximidad e inmediatez del premio al que se aspira, logrando de esta manera una mayor proximidad entre la formulación de su apuesta y el resultado de la misma.

### IV.- LA CREACION DE UNA LOTERIA INSTANTANEA.

Sobre la base de lo expuesto en los puntos II y III de esta Memoria el Organismo ha analizado el mercado español observando que es posible perfectamente la existencia de una lotería cuyos premios sean de carácter inmediato. La creación de esta Lotería instantánea, emitida y garantizados su premios por el Estado, tendría una gran aceptación entre el público y no cabe duda que produciría unos ingresos o beneficios al Tesoro Público bastante elevados.

Además, este sería el momento oportuno para su instalación por dos motivos fundamentales:



*A) La existencia de un "espacio" de mercado aun no cubierto.*

Esto es así toda vez que, con excepción de la "Loto-Rapid" de la Comunidad Autónoma de Cataluña, no existe una lotería instantánea o similar en el resto de España. En el supuesto de que el Estado no autorizase la que ahora se propone, se corre el riesgo de que sea aprobada por el resto de las Comunidades y se pierda dicho "espacio" de mercado que todavía subsiste.

Otras  
CAA

*B) La captación de una parte de la cuota de mercado de las máquinas tragaperras.*

No cabe duda que, debido a la inmediatez del premio, la lotería instantánea puede hacerse con una importante cuota de mercado que, en la actualidad se encuentra en manos de los gestores de las máquinas tragaperras.

**V.- AMBITO COMPETENCIAL. MODELO CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

La norma contenida en el artículo 149.3 de la Constitución Española de 1.978 atribuye a la competencia de las Comunidades Autónomas todas aquellas materias no atribuidas expresamente al Estado. En su virtud, y visto que el artículo 149.1 de la Constitución no reserva competencia alguna al Estado en materia de "Casinos, Juegos y Apuestas", cada Comunidad Autónoma ostenta a priori, de acuerdo con su respectivo Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva sobre tales materias (excepción hecha, por supuesto, de las "Apuestas Mutuas Deportivas-Benéficas").

Este reparto nos lleva a declarar la competencia de las Comunidades Autónomas para organizar sus propias "loterías", limitadas por supuesto a su ámbito territorial.



## VI.- FACULTADES DEL ORGANISMO NACIONAL DE LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO. CONCEPTO DE LOTERÍA.-

Dentro de las facultades y competencias que legalmente le vienen atribuidas al Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado por el Real Decreto 904/85, de 11 de junio, que regula su constitución y funcionamiento, y en particular sobre aquellas facultades relativas a la gestión de todos los juegos de titularidad estatal, el **Tribunal Constitucional** ya tiene declarado, en una muy consolidada doctrina, de entre las que destacan las **Sentencias nº 163/94** (conflicto positivo de competencia en relación con el artículo 2 del Real Decreto 904/85, de 11 de junio por el que se constituye el O.N.L.A.E.) y **164/94** (conflicto positivo de competencia sobre el Real Decreto 1360/85 de 1 de Agosto, por el que se restablece la Lotería Primitiva, y otras resoluciones relativas a las modalidades de la anterior), que *"la Lotería es un juego conceptuado como tal desde su origen, sin distinguir las variedades con las que el elemento aleatorio se articula en su organización, y que desde el siglo XVIII en que se introdujo, fue configurándose como una institución definida globalmente por aquél singular nombre, y su carácter de juego de suerte, reservada su explotación a la Hacienda con el único fin de producir ingresos no tributarios, regalía de la Corona primero, y Monopolio Fiscal más tarde, caracteres que la ha definido desde un principio, sin consideración a la específica organización del juego mismo, como sus modalidades o su administración, desarrolladas y modificadas en su ámbito interno por las autoridades propias"* (Fundamento de Derecho 5º de la Sentencia **163/94**, de 26 de mayo).

Esta doctrina ha sido luego reiterada por las **STC 216/94** (conflicto positivo de competencia sobre la Resolución que aprueba la comercialización del "Gordo de la Primitiva") y la más reciente **STC 171/98** (conflicto positivo de competencia en relación con el artículo 6 del Real Decreto 2385/85 de 27 de diciembre y el artículo 7 del R.Decreto 358/1991 relativos a la configuración y reordenación de la O.N.C.E.).

Resulta evidente, a la luz de esta acertada interpretación de nuestro más Alto Tribunal, que la competencia del Estado (y por ende del O.N.L.A.E.) para organizar loterías no se circunscribe a la modalidad conocida como "Lotería Nacional", sino que se extiende a todas las posibles variedades que del antiguo y amplio concepto de "Lotería", como juego de suerte, puedan abarcarse; de lo contrario, se estaría produciendo una



delimitación inexistente, para enmarcar distintos ámbitos competenciales, en razón de meras diferencias técnicas entre una y otras clases de loterías, sin atender a la intrínseca naturaleza de la institución. En este sentido, baste con una atenta lectura del Fundamento Jurídico 3º de la ya citada STC 164/94.

Asimismo, la competencia del Estado sobre la Lotería Nacional en sus diversas modalidades, como comprendida en el Título Hacienda General del artículo 149, 1, 14 de la Constitución, es reiterada por la sentencia 49/1995, de 16 de febrero dictada en el recurso de inconstitucionalidad y conflicto positivo de competencia acumulados, promovidos contra la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 12/90, de 28 de noviembre, de Impuestos sobre las Loterías, y contra el Decreto del Consejo de Gobierno de las Islas Baleares 103/1990, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla aquella Ley.

La Lotería viene así a configurarse como un Monopolio Fiscal, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.14 de la C.E.

#### **VII.- RANGO NORMATIVO DE LA DISPOSICION QUE APRUEBE LA LOTERÍA INSTANTANEA.**

No existe en la Constitución Española reserva de Ley a efectos de una regulación de la Lotería, por lo que, dado que se trata de un Monopolio Fiscal, ya existente, y que al fin y al cabo la Lotería Instantánea es una modalidad de lotería, que en ningún caso se trata de un juego nuevo, únicamente sería necesario para su implantación un Real Decreto.