

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9003 *Pleno. Sentencia 123/2012, de 5 de junio de 2012. Conflicto positivo de competencia 7315-2005. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos del Real Decreto 716/2005, de 20 de junio, por el que se restablece el funcionamiento de las apuestas hípcas externas de ámbito nacional y se autoriza su explotación a la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado. Competencias en materia de juego: validez de los preceptos reglamentarios estatales (STC 32/2012).*

El Pleno del Tribunal, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 7315-2005 planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con los artículos 1, 2, 3, 4 y disposición final primera del Real Decreto 716/2005, de 20 de junio, por el que se restablece el funcionamiento de las apuestas hípcas externas de ámbito nacional y se autoriza su explotación a la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I Antecedentes

1. El 19 de octubre de 2005 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional, escrito del Letrado de la Junta de Andalucía por el que, en la representación que ostenta, interpone conflicto positivo de competencia, tramitado con el número 7315-2005, en relación con los artículos 1, 2, 3, 4 y disposición final primera del Real Decreto 716/2005, de 20 de junio, por el que se restablece el funcionamiento de las apuestas hípcas externas de ámbito nacional y se autoriza su explotación a la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado.

Tras dar cuenta de los términos en que se dio cumplimiento al trámite del requerimiento previo de incompetencia, se señala por el Letrado que el conflicto se sustenta en la vulneración de la competencia exclusiva que la Comunidad Autónoma ostenta en materia de «casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas» en virtud de lo dispuesto en el artículo 13.33 de su Estatuto de Autonomía. Y dado que en el art. 149.1 CE no se reserva al Estado competencia alguna en esta materia, entiende que corresponde a la Comunidad la competencia exclusiva para establecer la política de juego y para regular y gestionar esta materia.

Señala el representante de la Junta de Andalucía que siendo pacífico en la doctrina constitucional que la competencia sobre juego corresponde, en su territorio, a la Comunidad Autónoma, no resulta aceptable un trasvase al Estado de la mencionada competencia, con un argumento puramente histórico, de «restablecimiento» de un juego que «ya ha existido a nivel nacional», pues las razones históricas no sirven para fundar un supuesto derecho para la

atribución de competencias en una materia. El Real Decreto 716/2005, tal y como resulta de su exposición de motivos, restablece las «apuestas hípcas externas de ámbito nacional», creadas por Decreto de 27 de junio de 1957, y entroncando con su objetivo inicial, que era exclusivamente contribuir a la financiación del hipódromo de la Zarzuela, la normativa actual lo amplía a la posible «financiación de los hipódromos» con carácter general, y al resurgimiento «de la industria de las carreras de caballos en España». Ello implica que se vulneran las competencias autonómicas en materia de juego, a los solos efectos de lograr una parcial financiación de un hipódromo estatal, perjudicando así los intereses públicos autonómicos, sin que sea tampoco de recibo la motivación dirigida a evitar un deterioro de la industria de las carreras en España, pues el gran número de carreras de caballos celebradas en Andalucía hace que no pueda mantenerse este argumento.

En segundo lugar, considera la Comunidad Autónoma, con expresa referencia a la doctrina constitucional recaída en esta materia, que la norma objeto de conflicto tiene por objeto la instauración de un juego que no resulta asimilable a los que han sido objeto de la jurisprudencia constitucional, pues no puede predicarse del mismo la afectación al ámbito del monopolio del Estado sobre la lotería, justificador de la competencia del art. 149.1.14 CE, ni el interés supracomunitario de la materia. El concepto de hacienda general a que alude el citado precepto constitucional no puede identificarse ya, como hacían las SSTC 163/1994 y 171/1998, con el de hacienda pública estatal, sino que, conforme a la STC 233/1999, es un concepto interconectado con los principios de coordinación (art. 156 CE), autonomía financiera (art. 157 CE) y suficiencia financiera de las entidades locales (art. 142 CE), lo que implica que para que el Estado pueda invocar la competencia general que deriva del art. 149.1.14 CE es preciso que «se trate de poner en marcha el principio de coordinación que prevé el art. 156 CE, llevando al Consejo de Política Fiscal y Financiera la intención de la adopción de dicha regulación o que se trate de proveer lo necesario en orden a garantizar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de sus competencias (art. 157 CE)», y ninguna de estas condiciones legitimadoras se cumple en el supuesto examinado.

Respecto a la «supraterritorialidad del fenómeno» se advierte que el interés supracomunitario se relaciona con la necesidad de evitar vacíos normativos, y en materia de juego tal vacío no existe, tras la asunción generalizada por las Comunidades Autónomas de competencias en materia de juegos y apuestas, sin que el interés general o supraautonómico pueda identificarse con los ingresos que la explotación de una actividad de juego pueda suponer para la hacienda estatal. No se dan los supuestos en que el Tribunal excepciona su tesis general sobre la inidoneidad de esta circunstancia como criterio atributivo de competencia a favor del Estado (SSTC 329/1993 y 102/1995), dado que el fenómeno del juego es susceptible de ser compartimentado, sin que la atribución de competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas plantee situaciones que no puedan solucionarse mediante la utilización de los correspondientes mecanismos de coordinación, ni de ella deriven supuestos estados de necesidad que hagan irremediable la intervención del Estado como única forma de salvaguardar valores superiores en peligro inminente, ni existe siquiera un interés general que justifique esta nueva autoatribución.

En cuanto a los concretos artículos impugnados, considera el representante de la Junta de Andalucía que la declaración de inconstitucionalidad debe extenderse a todo el articulado. En el caso de los artículos 1 y 2, con la regulación de la nueva modalidad de juego se merman de manera evidente los ingresos de la Comunidad Autónoma, en cuanto se incide en el mercado del juego, provocando un retraimiento del jugador del sector privado a favor de los juegos públicos, con consecuencia directa en los ingresos de la Comunidad Autónoma en cuanto a las tasas fiscales sobre juego que dejaría de percibir. La posibilidad de celebrar convenios con otras entidades gestoras o titulares de hipódromos no salva el vicio de inconstitucionalidad, pues no constituye una referencia al bloque de constitucionalidad, único punto de referencia del conflicto de competencia. En cuanto al art. 3, se alega que las apuestas hípcas no son deportivas, dado que las carreras de caballos no constituyen modalidad deportiva federada, ni tienen el carácter de benéficas, pues el producto de las mismas va destinado a sufragar el mantenimiento de

un hipódromo en Madrid. El art. 4 y la disposición final primera se cuestionan por entender que contienen aspectos instrumentales y organizativos que menoscaban la competencia autonómica, al atribuir al organismo nacional Loterías y Apuestas del Estado la competencia para la organización y explotación de este juego, así como la competencia para regular los procedimientos y la gestión.

El escrito concluye con una mención específica a la conculcación del principio de lealtad institucional, que deriva del hecho de que se ha obviado el parecer de las Comunidades Autónomas en la redacción del real decreto. Se explicita que el proyecto fue remitido a informe de la Junta de Andalucía, siendo aprobado por el Consejo de Ministros ocho días más tarde, sin contar con el parecer de la Junta. A su juicio el mencionado principio no se respeta con el simple acto formal de puesta en conocimiento, sino que es necesario que se dé oportunidad a las Comunidades Autónomas para la defensa de sus posiciones, lo que en el presente supuesto no ha acaecido, e implica la infracción de la doctrina constitucional sobre el respeto a los principios de cooperación, colaboración y mutuo auxilio, así como la lealtad, que resulta consustancial al modelo de organización territorial del Estado (cfr. SSTC 15/1982, 18/1982, 76/1983 y 67/1984).

2. Este Tribunal, mediante providencia de la Sección Cuarta, de 22 de noviembre de 2005, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia planteado por la Junta de Andalucía, acordando dar traslado de las actuaciones al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días, y por medio de la representación procesal que señala el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) pudiera personarse en los autos y aportar cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Se acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnara el referido real decreto, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».

3. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 7 de diciembre de 2005, el Abogado del Estado solicitó, dada la acumulación de asuntos pendientes ante ese servicio jurídico, una prórroga hasta el máximo legal, del plazo concedido para alegaciones. La Sección Cuarta, mediante providencia de 12 de diciembre de 2005, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado y atender su solicitud, ampliando en diez días el plazo originalmente concedido.

4. El 12 de enero de 2006 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado en el que solicita que se tenga por evacuado el trámite conferido y que, en su día, se dicte sentencia desestimatoria de la demanda, declarando que la competencia controvertida corresponde al Estado.

El Abogado del Estado formula sus alegaciones sustantivas partiendo de un recordatorio detallado de la doctrina constitucional decantada en relación con el reparto competencial en materia de «juegos y apuestas», con especial referencia a la recogida en la STC 171/1998, que transcribe en varios de sus fundamentos. Esta doctrina, en su criterio, habría puesto de manifiesto que la competencia exclusiva que determinadas Comunidades Autónomas han asumido en materia de casinos, juegos y apuestas, comprende la de organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la Comunidad Autónoma, precisamente en dicho territorio, pero no la de cualquier juego en todo el territorio nacional puesto que el Estatuto de Autonomía limita al territorio de la Comunidad Autónoma el ámbito en el que han de desenvolverse sus competencias. Por otra parte, ni el silencio del art. 149.1 CE respecto al género juego, ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía califiquen de exclusiva la competencia autonómica en cuanto a juegos y apuestas, puede interpretarse como determinante de un total desapoderamiento del Estado en la materia, pues ciertas actividades que, bajo otros enunciados el art. 149.1 CE atribuye a aquél, se encuentran estrechamente ligadas con el juego en general y no sólo

la que le reserva el art. 149.1.14 de la Constitución respecto de la gestión y explotación en todo el territorio nacional del monopolio de la Lotería nacional. A juicio del Abogado del Estado, de la doctrina constitucional en la materia cabe extraer tres conclusiones: que la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas queda circunscrita a la organización de juegos y apuestas regionales; que en virtud del título competencial sobre hacienda general, el Estado, en ejercicio de su poder financiero, puede establecer juegos y apuestas de ámbito nacional que constituyan recurso ordinario de su hacienda y que conecten con el antiguo monopolio fiscal, y que el Estado tiene competencia exclusiva sobre apuestas mutuas deportivo-benéficas, que incluye la llamada quiniela de fútbol, pero no solo ésta, sino cualquier otra apuesta deportiva que reúna análogos caracteres.

Se rebate a continuación el argumento expuesto por la representación autonómica de que el real decreto afecte a la competencia de la Junta de Andalucía en materia de juegos y apuestas, pues de acuerdo con el art. 2.2 del mismo, en la apuesta hípica que se restablece, principalmente se incluirán las carreras que se celebren en un hipódromo estatal, como el de la Zarzuela, y en su caso, las que tengan lugar en otros hipódromos con los que se haya celebrado el oportuno contrato o convenio, por lo que no se incluye ninguna carrera que se haya de celebrar en Andalucía, salvo que previamente se convenga con la Junta. En definitiva, la apuesta se configura sobre carreras que se desarrollan fuera de Andalucía, o en Andalucía con el acuerdo de la Junta y los ingresos se destinarán a financiar un hipódromo estatal situado fuera de aquella Comunidad Autónoma, por lo que no parece que exista un punto de conexión con la competencia autonómica.

El Abogado del Estado sustenta como argumento principal que las apuestas hípicas se insertan en el ámbito de las competencias estatales en relación con las denominadas «apuestas mutas deportivo-benéficas», que resultan expresamente excluidas de la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma en el art. 13.33 de su Estatuto de Autonomía. Frente a lo señalado al respecto en la demanda, considera que las apuestas hípicas son apuestas deportivas, siendo a estos efectos irrelevante, que las carreras de caballos constituyan o no una modalidad deportiva federada; recuerda que la propia normativa andaluza las considera como actividad deportiva (arts. 1.1.12 y 10 del reglamento de hipódromos y apuestas hípicas 295/1995, de 19 de diciembre) y el título competencial no hablan de modalidad federada sino únicamente deportivo-benéfica. El carácter deportivo de esta actividad se considera indubitado, aludiendo a la definición que del deporte se hace en el diccionario de la Real Academia Española, y su inclusión en el concepto que se examina ha sido reconocido por este Alto Tribunal, cuando declaró que la competencia estatal no se circunscribe a las «llamadas quinielas de fútbol sino que se extiende a cualesquiera otros concursos de pronósticos que se realicen sobre resultados deportivos que reúnan el doble carácter de mutuos y benéficos» (STC 163/1994, FJ 9), ámbito en el que se incluiría la quiniela hípica, como expresamente ha declarado la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo. A juicio de la Abogacía del Estado, el carácter benéfico resulta del destino previsto para la recaudación que, como señala la exposición de motivos de la norma, es el de garantizar la «financiación de los hipódromos» y, en general, coadyuvar el resurgimiento del sector económico de las carreras de caballos y de la cría caballar, a lo que se añade la finalidad de dotar de recursos a todos los hipódromos que decidan incorporarse al sistema de apuestas mediante los convenios o contratos previstos en el art. 2; y es precisamente la pretensión de financiar la actividad sobre la que se configura la apuesta, el común denominador de todas las apuestas mutuas deportivo-benéficas, incluida la quiniela de fútbol.

Con carácter secundario, y para el supuesto de que no se admita lo anterior, se afirma que el título competencial del art. 149.1.14 CE ampara la norma dictada. El título de hacienda general comprende el de la propia hacienda estatal, donde la soberanía financiera hace que sea amplio el poder de intervención del Estado, y el de coordinación con las restantes haciendas, para que efectivamente pueda hablarse de una hacienda general. La soberanía financiera del Estado incluye, no sólo la potestad tributaria, sino también la capacidad de gestionar juegos y apuestas de ámbito nacional derivadas o

complementarias del antiguo monopolio fiscal, que generen recursos ordinarios de su presupuesto, aunque no coincidan con la tradicional configuración de la Lotería nacional; y la apuesta hípica, tal y como aparece configurada en la normativa de desarrollo del real decreto, tiene un carácter mixto entre lotería y apuesta deportiva, que permite ampararla en el concepto amplio de lotería y, por tanto, recurso ordinario de la hacienda estatal. El art. 3 del real decreto configura parcialmente esta apuesta como recurso ordinario de la hacienda y como tal ha de enjuiciarse, independientemente de su rendimiento, como pretende la Comunidad Autónoma.

Por último, y respecto a la alegada supraterritorialidad, considera el escrito que el Estado tiene poder financiero sólo limitado por las competencias autonómicas y éstas, en el ámbito que nos ocupa, se circunscriben a la organización y gestión de juegos y apuestas autonómicas, lo que no impide, por tanto que el Estado organice y gestione, en ejercicio de su poder financiero, juegos y apuestas de ámbito nacional. No cabe, como pretende la Comunidad Autónoma, la opción de territorialización, pues se trata de integrar en un solo boletín carreras de hipódromos sitios en diversas partes del territorio, que se adhieran al juego, y la territorialización reclamada resulta de la distribución del rendimiento a la región que organiza la carrera a través del convenio con el hipódromo en cuestión.

5. El 17 de enero de 2006 se recibe escrito de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en el que se comunica que, habiéndose acordado la suspensión del trámite del recurso seguido en esa Sala a instancia de Procurador actuante en nombre y representación del Gobierno Vasco contra el Real Decreto 716/2005, de 20 de junio, se solicita que se comunique a esa Sala la resolución que en su día recaiga sobre el presente conflicto positivo de competencia.

6. Por providencia de 5 de junio de 2012 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el mismo día.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por la Junta de Andalucía en relación con los artículos 1, 2, 3, 4 y disposición final primera del Real Decreto 716/2005, de 20 de junio, por el que se restablece el funcionamiento de las apuestas hípicas externas de ámbito nacional y se autoriza su explotación a la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado.

La Junta de Andalucía denuncia que el real decreto impugnado vulnera la competencia exclusiva que, en materia de juegos y apuestas le reconoce el art. 13.33 de su Estatuto de Autonomía; tiene por objeto la instauración de un juego que no encuentra amparo en el art. 149.1.14 CE pues no afecta al ámbito del monopolio estatal de la lotería, justificador de la mencionada competencia, e infringe lo dispuesto en los arts. 156 y 157 CE por ausencia de la necesaria observancia del principio de coordinación y autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

El Abogado del Estado considera por el contrario, que las apuestas hípicas se insertan en el ámbito de las competencias estatales sobre apuestas mutuas deportivo-benéficas, expresamente excluidas de la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma en materia de juego, y resultan, además, amparadas por el título competencial previsto en el art. 149.1.14 CE, en cuanto la soberanía financiera del Estado incluye la capacidad de gestionar juegos y apuestas de ámbito nacional, derivadas o complementarias del antiguo monopolio fiscal, que generen recursos ordinarios de su presupuesto y niega que el legítimo ejercicio de esa competencia condicione los mecanismos de coordinación o autonomía financiera.

2. El Real Decreto 716/2005, sobre el que versa el presente conflicto, tiene por objeto restablecer el funcionamiento de las apuestas hípicas externas de ámbito nacional que, según se detalla en su preámbulo, fueron autorizadas por Decreto de 27 de junio de 1957, sobrevivieron hasta el cierre del hipódromo de Madrid en 1996, siendo suprimida

la autorización para su explotación en virtud de la derogación expresa de los arts. 3 y 4 del decreto anterior, por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Las razones que motivan la presente regulación se concretan en el texto del preámbulo del real decreto cuestionado en «que un elemento fundamental de financiación de los hipódromos es la apuesta hípica externa», así como en el hecho de que la industria de las carreras de caballos en España se ha ido deteriorando en beneficio de países limítrofes desde el cierre del hipódromo de la Zarzuela, «por lo que su apertura debe conllevar el resurgimiento de este importante sector económico».

El artículo 1 define las apuestas hípcas como «un concurso de pronósticos de carácter mutuo» que se desarrolla en el territorio del Estado y se formula, de forma total o parcial, respecto del resultado oficial de una o varias carreras de caballos; en el artículo 2 se autoriza a la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado para desarrollar y explotar estas apuestas, que tienen como soporte las carreras de caballos que se seleccionen de las que se desarrollen en el hipódromo de la Zarzuela o en otros hipódromos, a cuyo efecto se autoriza a dicha entidad a celebrar los contratos y convenios que sean necesarios; el artículo 3 contempla la distribución de la recaudación; el artículo 4 atribuye a Loterías y Apuestas del Estado la dirección y organización de la apuesta; y la disposición final primera autoriza a dicha entidad para dictar las resoluciones de desarrollo para la gestión de la misma o la regulación de los procedimientos de funcionamiento.

3. Así expuestos los términos de la controversia trabada entre las partes, para su resolución debemos tener en cuenta dos aspectos. Por una parte, y en cuanto al objeto del conflicto, hemos de estar a lo solicitado en el suplico de la demanda que «es la parte decisiva para reconocer y concretar el objeto de todo recurso» (STC 195/1998, de 1 de octubre), en el cual se solicita que «se anulen los arts. 1, 2, 3 y 4 así como la disposición final primera del Real Decreto 716/2005». Pese a esta específica acotación de los preceptos que son objeto del conflicto, éste se dirige de facto contra la totalidad del real decreto, habida cuenta de que únicamente resulta excluida del mismo la disposición final segunda, que se limita a establecer la fecha de entrada en vigor de la disposición recurrida; y así parece entenderlo también el representante de la Junta de Andalucía en el texto de la demanda, en donde expresamente se alude al alcance de la pretensión, «extendiéndose la declaración de inconstitucionalidad a todo su articulado».

En segundo término, el argumento principal que sustenta el conflicto es la consideración de que la competencia controvertida corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma, careciendo el Estado de toda competencia para la aprobación de la norma. Ello implica que nuestro pronunciamiento sólo sea posible a partir del encuadramiento competencial de la disposición que nos ocupa, del examen de los títulos competenciales que puedan tener incidencia en la materia regulada, y del análisis de la reiterada jurisprudencia de este Tribunal Constitucional en relación con el alcance de las respectivas competencias. En dicho análisis hemos de tener en cuenta, en lo que respecta a la competencia de la Comunidad Autónoma en esta materia, habrá de estarse a lo dispuesto en el actual Estatuto de Autonomía, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, dado que, como hemos subrayado repetidamente, «el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo a las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia» [entre otras, SSTC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 4; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 3; 1/2003, de 16 de enero, FJ 9; 109/2003, de 5 de junio, FJ 6; 14/2004, de 13 de febrero, FJ 8; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 7; y 135/2006, de 27 de abril, FJ 3 a)]. Lo que significa que «el canon de constitucionalidad aplicable para medir la validez de la Ley es el efectivamente existente al tiempo de procederse a la resolución del proceso constitucional que se hubiese entablado» (STC 110/1998, de 21 de mayo, FJ 2 y doctrina allí citada).

4. Entrando en el enjuiciamiento de la cuestión controvertida, debe ponerse de manifiesto que las partes coinciden en el encuadramiento material de la disposición controvertida, que se inserta en el ámbito relativo a juegos y apuestas.

La Junta de Andalucía ha alegado la vulneración de su competencia exclusiva en materia de juegos y apuestas, en los términos contemplados en su Estatuto de Autonomía. La competencia autonómica en esta materia, al tiempo de plantearse el conflicto, se configuraba como competencia exclusiva en materia de «casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas» (art. 13.33 de la Ley Orgánica 6/1981). Tras la reforma del Estatuto de Autonomía, operada por la citada Ley Orgánica 2/2007, el artículo 81 del vigente Estatuto de Autonomía, en su apartado 1, atribuye a la Comunidad Autónoma «la competencia exclusiva en materia de juegos, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Andalucía», y en su apartado 2 dispone que «la autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, o bien la modificación de las existentes, requiere la deliberación de la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado prevista en el título IX y el informe previo de la Junta de Andalucía».

El nuevo texto estatutario incorpora un cambio conceptual destacable que, siguiendo la línea de la propia jurisprudencia constitucional en la materia, parte de una delimitación competencial sustentada sobre un criterio territorial, en la que el ámbito espacial de desenvolvimiento del correspondiente juego es el criterio delimitador del ejercicio de las respectivas competencias, estatales o autonómicas. Ello implica que, por un lado, se elimina la exclusión de la competencia de la Comunidad Autónoma respecto de determinadas modalidades de juego (apuestas mutuas deportivo-benéficas) y, por otro, como ya hemos tenido ocasión de señalar en la reciente STC 83/2012, de 18 de abril, FJ 3, se reconoce implícitamente al Estado una competencia de carácter general para la autorización de nuevas modalidades de juego o la modificación de las existentes, cuando tengan un ámbito que alcance la totalidad del territorio nacional, únicamente condicionada al cumplimiento de los trámites de colaboración que allí se detallan. Respecto de estos últimos, interesa hacer notar, que ya advertimos en nuestra STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 86, respecto de un precepto análogo del Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 141.2), que estas previsiones no supeditan ni condicionan la actuación estatal en esta materia, de modo que el Estado podrá, si lo estima conveniente, autorizar nuevos juegos o modificar los existentes de su competencia, sin estar vinculado por el informe emitido por la Comunidad Autónoma, o por su no emisión.

En materia de juego, existe asimismo una reiterada y consolidada doctrina constitucional, que se sintetiza en la STC 32/2012, de 15 de marzo, FJ 3, en la que se señala:

«[L]a materia de juego, a pesar de no ser mencionada en los arts. 148.1 y 149.1 CE y en los Estatutos de Autonomía, 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. [En consecuencia], de acuerdo con el art. 149.3 CE, y dado que en el art. 149.1 no se reserva expresamente al Estado dicha materia, cabe afirmar que corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva sobre los casinos, juegos y apuestas, excepto las apuestas mutuas deportivo-benéficas (STC 52/1988, FJ 4), y que la misma comprende la de organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la Comunidad Autónoma (SSTC 163/1994, FJ 3; 164/1994, FJ 4), precisamente en dicho territorio, pero no, evidentemente, la de cualquier juego en todo el territorio nacional, puesto que los Estatutos de Autonomía limitan al territorio de la Comunidad el ámbito en el que ha de desenvolver sus competencias.

En esa misma doctrina está sin embargo igualmente dicho que “ni el silencio del art. 149.1 CE respecto al género juego, ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía califiquen de exclusiva la competencia autonómica en cuanto a juegos y apuestas, puede interpretarse como determinante de un total desapoderamiento del Estado en la materia, pues ciertas actividades que bajo otros enunciados el art. 149.1 CE atribuye a aquél, se encuentran estrechamente ligadas con el juego en general y no sólo la que le reserva el art. 149.1.14 de la Constitución respecto de la gestión y explotación en todo el territorio nacional del monopolio de la lotería

nacional, sin perjuicio de las competencias de algunas Comunidades Autónomas en materia de juego” (SSTC 163/1994, de 26 de mayo, FJ 4; 164/1994, de 26 de mayo, FJ 5; 216/1994, de 20 de julio, FJ 2; y 49/1995, de 16 de febrero, FJ 3).»

En particular, y en lo que se refiere a las apuestas, como modalidad de juego, recuerda la STC 35/2012, FJ 4 que «hemos afirmado reiteradamente que ex art. 149.1.14 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 una derogación de la prohibición monopolística establecida a favor del Estado, el otorgamiento de las concesiones o autorizaciones administrativas para la celebración de sorteos, loterías, rifas, apuestas y combinaciones aleatorias solamente cuando su ámbito se extienda a todo el territorio del Estado” (por todas, STC 171/1998, de 23 de julio, FJ 7)».

5. Lo hasta aquí expuesto, resulta suficiente para afirmar la competencia del Estado para dictar el Real Decreto 716/2005, y para descartar la vulneración de las competencias autonómicas en materia de juego que la Junta de Andalucía ha denunciado con carácter principal.

La competencia de la Comunidad Autónoma en materia de juegos, apuestas y casinos se restringe a aquellos que se desarrollen con carácter exclusivo en el territorio autonómico, y el real decreto que se examina, ya desde su propia denominación, deja claro de forma concluyente que la regulación recae sobre un juego de ámbito estatal, las «apuestas hípcas externas de ámbito nacional», y a dicho ámbito se refiere reiteradamente a lo largo de su articulado, y destacadamente en el artículo 1.2 en donde éstas se definen como «el concurso de pronósticos de carácter mutuo que se desarrolle en el marco del territorio del Estado». En el preámbulo de la norma se determina el interés público concurrente para la regulación y autorización de las apuestas hípcas de ámbito nacional, determinación que se hace por referencia a dos elementos, por un lado «la financiación de los hipódromos» y por otro «el fomento de la industria de las carreras de caballos», perspectivas ambas que tienen un alcance general o supraautonómico.

En la misma línea, el art. 2.2 del Real Decreto dispone que las carreras de caballos que son objeto de las apuestas estatales son las que se celebren en el hipódromo de la Zarzuela o en otros hipódromos, precisando el precepto que «a dicho efecto, se autoriza a Loterías y Apuestas del Estado a celebrar los contratos y convenios que sean necesarios». Ello implica que la apuesta hípica se realiza sobre los resultados de las carreras que se celebren en un hipódromo estatal (la Zarzuela) o en su caso, y únicamente previo acuerdo convencional con la propia Junta de Andalucía, las que pudieran celebrarse en los hipódromos situados en su territorio; interpretación del precepto que se corrobora en la contestación al requerimiento de incompetencia efectuada por el Gobierno de la Nación, en donde se señala que en aplicación del citado precepto «se suscribirán, de acuerdo con la Junta de Andalucía, los oportunos convenios con los hipódromos situados en esa Comunidad». No se produce pues una vulneración de la competencia autonómica sobre juego, en la medida en que la regulación contenida en el real decreto se refiere con carácter exclusivo a un juego de ámbito nacional, no altera ni perturba la competencia ya ejercida por la Comunidad Autónoma en relación con las apuestas hípcas que se celebren exclusivamente en su territorio, y no existe previsión constitucional alguna que impida o prohíba la convivencia de una misma modalidad de juego en el ámbito estatal y autonómico.

Así planteados los términos de la cuestión controvertida, carecen de relevancia a efectos del presente conflicto, los argumentos de la parte promotora acerca de si el real decreto «restablece» o «crea ex novo» esta modalidad de apuesta; si la actividad sobre la que recae el pronóstico constituye una modalidad deportiva, si tiene el carácter de deporte federado, o si puede reputarse o no como actividad «deportivo-benéfica», cuestiones todas ellas que, en ningún caso, sirven como premisa para enjuiciar la competencia del Estado.

6. Con carácter subsidiario, se alega por la Comunidad Autónoma que la regulación que se efectúa no resulta amparada por el título competencial del Estado en materia de

«hacienda general» (art. 149.1.14 CE), pues dicho título sería distinto al de «hacienda estatal»; y considera, además, que el real decreto vulnera el principio de suficiencia financiera de las haciendas autonómicas, previsto en el art. 156.1 CE e infringe la autonomía financiera contemplada en el art. 157 CE, por cuanto la actuación estatal se ha desarrollado prescindiendo de los mecanismos de coordinación con las haciendas autonómicas.

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones, la relativa al alcance de la competencia estatal en materia de hacienda general, este Tribunal ha declarado reiteradamente que corresponde al Estado ex art. 149.1.14 CE «la gestión del monopolio de la lotería nacional y con él la facultad para organizar loterías de ámbito nacional; y además, en cuanto suponen una derogación de la prohibición monopolística establecida a favor del Estado, el otorgamiento de las concesiones o autorizaciones administrativas para la celebración de sorteos, rifas, apuestas y combinaciones aleatorias solamente cuando su ámbito se extiende a todo el territorio nacional» (STC 163/1994, de 26 de mayo, FJ 8), decisión que reiteramos en las SSTC 216/1994, de 14 de julio, FJ 2 y 171/1998, de 23 de julio, FJ 7, añadiendo que «como monopolio fiscal, pues, cuyo establecimiento constituye una manifestación del poder financiero del Estado, reservando el ejercicio exclusivo de un juego de suerte para producir unos ingresos públicos, corresponde a la Administración del Estado la gestión y explotación del juego de la Lotería en todo el territorio nacional» (STC 163/1994, FJ 5).

En la misma línea, señala la STC 49/1995, de 16 de febrero, FJ 3 que «el título de Hacienda General del art. 149.1.14 CE ... no puede entenderse circunscrito a los ingresos tributarios, pues comprende también estos otros que organiza, genera y gestiona el Estado mediante el monopolio fiscal. Por su naturaleza pues, de ingresos no tributarios directamente explotados por la Hacienda estatal, corresponde con carácter exclusivo al Estado la gestión y explotación del monopolio de la Lotería nacional (SSTC 103/1994, fundamentos jurídicos 5 y 6; 164/1994, fundamento jurídico 4; 216/1994, fundamento jurídico 2). Señalamos también allí que el concepto de juego de la lotería y su explotación como recurso de la Hacienda del Estado, incluido en el art. 149.1.14 de la CE, no puede quedar referido únicamente a la específica modalidad con la que aquél aparece configurado en la instrucción general de loterías de 23 de marzo de 1956, pues la lotería desde su introducción y en las diversas modalidades en que a través de la historia ha sido organizada por la Administración ha constituido una renta de la Hacienda pública, sin perjuicio de que funcionasen simultáneamente en ocasiones diversas modalidades. La aceptación de un concepto reduccionista de la misma supondría confundir lo que jurídica e institucionalmente se configura como una fuente de ingresos no tributarios directamente explotada por la Hacienda estatal con una mera modalidad de dicho juego, excluyéndose así la competencia del Estado ex art. 149.1.14 CE, para gestionar o explotar lo que es, como siempre ha sido, un recurso o fuente de su Hacienda».

Nuestra jurisprudencia ha venido reconociendo pues que, al amparo del título competencial en materia de «hacienda general» el Estado está habilitado para establecer y gestionar apuestas y juegos de ámbito nacional, que se configuren como recurso ordinario de su hacienda, aunque no coincidan con la tradicional configuración de la Lotería nacional.

7. Por otro lado, y en lo que respecta a la alegada vulneración de los principios de autonomía y suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, la STC 32/2012, FJ 6, ya puso de manifiesto que, conforme a lo señalado en la STC 31/2010, FJ 130, el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de hacienda general, así como la potestad originaria para establecer tributos mediante ley (art. 133.1 CE), lo que, unido a que también corresponde al legislador orgánico la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas (art. 157.3 CE), determina que aquél «sea competente para regular, no solo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado (STC 72/2003, de 10 de abril, FJ 5)».

En estas precisas coordenadas se sitúa cabalmente el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que sanciona el art. 156.1 CE, en relación con el art. 137 CE y que desarrolla luego la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de

financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), cuyo art. 1.1 reconoce la autonomía financiera de éstas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, disponiendo en su art. 2.1.f) que la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la hacienda del Estado con arreglo al principio de suficiencia de los recursos para el ejercicio de sus competencias propias.

Ha sido reiterada nuestra doctrina según la cual, la competencia del Estado para regular la financiación del propio Estado y de las Comunidades Autónomas ha de desenvolverse, con la coordinación del propio Estado, en un marco de cooperación entre éste y las Comunidades Autónomas. Así, tenemos declarado que la coordinación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con la hacienda estatal, exigida por el art. 156.1 CE, habrá de desarrollarse dentro del orden competencial, es decir, compatibilizando «el ejercicio coordinado de las competencias financieras y las competencias materiales de los entes públicos que integran la organización territorial del Estado, de modo que no se produzca el vaciamiento del ámbito –material y financiero– correspondiente a las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de los entes territoriales» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 3, y doctrina allí citada).

La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, además de desenvolverse en un marco de cooperación y colaboración, «exige ciertamente la disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, sus competencias propias, y al cabo, permitir el ejercicio de la autonomía política constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 CE» (STC 32/2012, de 15 de marzo, FJ 7). El principio de suficiencia financiera garantiza el ya mencionado nivel mínimo de recursos que permita el ejercicio de las competencias autonómicas, pero no constituye un valor absoluto, sino que «dicha suficiencia debe quedar enmarcada, como concepto relativo que es, en el marco de las posibilidades reales de sistema financiero del Estado en su conjunto» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5) y no resulta, por tanto «determinable en función de una singular fuente de ingresos individualmente considerada, y su eventual reducción» (STC 32/2012, FJ 7).

Las anteriores precisiones resultan suficientes para desestimar la queja que analizamos, pues los preceptos del bloque de constitucionalidad citados por la Junta de Andalucía no son susceptibles de la interpretación que ésta pretende. Una vez afirmada la competencia del Estado para la creación y autorización de las apuestas hípcas que son objeto del Real Decreto 716/2005, el hecho de que dicha autorización pueda eventualmente reducir los ingresos autonómicos que derivan de la explotación en el territorio andaluz de un juego de similares características, en palabras de la STC 32/2012, FJ 7, «no es ningún criterio o factor adecuado para expresar las necesidades de financiación autonómica, y, por tanto, capaz de arriesgar la lesión del principio de suficiencia financiera que se denuncia. De un lado porque [la Generalitat de Cataluña] no ha demostrado en ningún momento que la nueva modalidad de lotería de ámbito estatal ponga en peligro la suficiencia de los recursos financieros precisos para ejercer sus competencias en materia de juego. Una demostración que resulta en rigor necesaria por cuanto, como también hemos advertido en otras ocasiones, no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación».

De los citados preceptos constitucionales no se deriva pues la exigencia de acudir al mecanismo de coordinación y consulta en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues la eventual merma de los ingresos autonómicos «no permite cuestionar la legitimidad del ejercicio por el Estado de sus competencias ex art. 149.1.14 CE por el simple hecho de que, al hacerlo no haya previsto ningún mecanismo de compensación financiera, so pena naturalmente de admitir un indebido condicionamiento en el ejercicio de las competencias propias del Estado y, por tanto, con evidente riesgo de desfigurar el propio concepto de suficiencia financiera diseñado en el bloque de constitucionalidad que no reclama, como se ha señalado, el cumplimiento de semejante exigencia de compensación» (STC 35/2012, FJ 7).

Por las razones expuestas, este motivo de inconstitucionalidad debe ser desestimado.

8. Se alega finalmente por la Comunidad Autónoma, la infracción del principio de lealtad institucional, en su perspectiva administrativa, que derivaría de una supuesta insuficiencia del trámite de consulta evacuado en la tramitación del real decreto, al no haberse dado una efectiva oportunidad a la Junta de Andalucía, de manifestar su posición respecto al mismo.

En relación con el principio de lealtad constitucional y su aplicación a las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas, nos hemos pronunciado en reiteradas ocasiones, afirmando que éste resulta «esencial en las relaciones entre las diversas instancias del poder territorial», de manera que «constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico cuya observancia resulta obligada» (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11), tratándose de un principio que «tiene una específica proyección en la materia financiera, tal como se recoge en las normas vigentes que integran el bloque de constitucionalidad en esta materia» (STC 109/2011, de 22 de junio, FJ 5). También hemos recalcado la conexión entre este principio y el establecimiento de un sistema adecuado de colaboración entre Administraciones, de manera que «el adecuado funcionamiento del Estado autonómico se sustenta en los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí, además de en el establecimiento de un sistema de relaciones presididas por la lealtad constitucional, principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen, incluso del régimen de distribución competencial» (por todas, STC 109/2011, de 22 de junio, FJ 5). Finalmente, hemos destacado que lo que el principio de lealtad constitucional exige es que el Gobierno extreme el celo por llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas, pero no que dichos acuerdos deban ser vinculantes (SSTC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4; 13/2007, de 18 de enero, FJ 11, 31/2010, de 28 de junio, FJ 138, y 204/2011, de 15 de diciembre FJ 8).

A partir de esta doctrina, debe rechazarse también en este punto, la pretensión de la parte recurrente, pues como expresamente reconoce el Letrado de la Junta de Andalucía en el escrito de demanda, el texto del proyecto de real decreto fue remitido a informe de la misma con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Ministros. Ello implica que la norma fue previamente conocida y susceptible de examen por la Comunidad Autónoma, lo que hace que no resulte posible afirmar que se hayan ignorado los mecanismos de cooperación y coordinación y que por tanto se haya infringido el principio de lealtad constitucional. Ciertamente, el tiempo transcurrido entre la comunicación de la medida proyectada y la adopción del real decreto en cuestión fue breve; ahora bien, también hemos señalado que los mecanismos de cooperación y coordinación no supeditan ni condicionan la actuación estatal en esta materia, de modo que el Estado puede, ejercer su competencia para la autorización de nuevos juegos de ámbito nacional, sin estar vinculado por el informe emitido por la Comunidad Autónoma, o por su no emisión.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente conflicto positivo de competencia.

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

Dada en Madrid, a cinco de junio de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes. Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.