

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4995 *Pleno. Sentencia 32/2012, de 15 de marzo de 2012. Conflictos positivos de competencia 4124-1999, 4216-1999, 3029-2006 (acumulados). Interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con el Real Decreto 844/1999, de 21 de mayo, por el que se autoriza la explotación de una lotería instantánea o presorteada y por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto del Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, por el que se autoriza a la Organización Nacional de Ciegos Españoles la explotación de una lotería instantánea o presorteada. Distribución de competencias en materia de juego: validez de las disposiciones reglamentarias estatales (STC 163/1994).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, 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 los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 4124-1999 y 4216-1999, planteados, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 844/1999, de 21 de mayo, por el que se autoriza la explotación de una lotería instantánea o presorteada, y 3029-2006, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, por el que se autoriza a la Organización Nacional de Ciegos Españoles la explotación de una lotería instantánea o presorteada. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Presidente don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 6 de octubre de 1999 tuvo en tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito del Letrado de la Junta de Andalucía por el que, en la representación que ostenta, interpone conflicto positivo de competencia tramitado con el núm. 4124-1999 en relación con el Real Decreto 844/1999, de 21 de mayo, por el que se autoriza la explotación de una lotería instantánea o presorteada.

El conflicto positivo de competencia se sustenta en la consideración de que el Real Decreto 844/1999 vulnera el sistema de reparto competencial establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, desconociendo, en particular, las competencias autonómicas exclusivas en materia de casinos, juegos y apuestas (art. 13.33 del Estatuto de Autonomía), con vulneración de lo dispuesto en los arts. 133.1, 149.1.14 y 156.1 y 157.1 a) de la Constitución, del art. 57.1 f) del Estatuto de Autonomía.

Para alcanzar esta conclusión, la Junta de Andalucía parte de una descripción somera del contenido de la norma objeto del conflicto de competencias. El Real Decreto 844/1999,

por el que se autoriza la explotación de una lotería instantánea o presorteadada, regula esta modalidad peculiar de sorteo, advirtiendo que el remanente neto de la recaudación «será ingresado en el Tesoro» (art. 3.2), siendo así que la dirección, organización y explotación de la lotería se atribuye al Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, que habrá de establecer la forma, términos y condiciones de la venta de boletos y del pago de los premios (art. 4), quedando asimismo autorizado para regular el funcionamiento de la lotería y la gestión del juego (disposición adicional única).

En la consideración de la Junta de Andalucía, es notorio, sin embargo, que esta materia se inserta en el título sobre «casinos, juegos y apuestas» que el art. 13.33 del Estatuto de Autonomía reconoce a la Comunidad Autónoma, por el que se le atribuye la competencia para establecer en su territorio la política de juegos y, por tanto, para regular y gestionar esta materia en la Comunidad Autónoma. Razón por la cual estima que el establecimiento, por el real decreto objeto del conflicto, de una determinada modalidad de lotería que habría de extender su ámbito al territorio autonómico atañe directamente a la política de juego en la Comunidad Autónoma, «y ello no sólo por determinar la posible celebración de un nuevo tipo de juego en el territorio de aquella, sino, asimismo, por atribuir a los órganos dependientes de la Administración estatal la propia organización y celebración de los sorteos». Lo que confirmaría por el hecho de que en el catálogo de juegos y apuestas de la Comunidad Autónoma no se autoriza la modalidad de sorteo objeto del Real Decreto 844/1999 [art. 3.1 c) del Decreto 167/1987, de 1 de julio].

Se detiene seguidamente en rebatir los argumentos ofrecidos por el Consejo de Ministros al rechazar el requerimiento que le fue formulado, y en los que —en sintonía con la doctrina sentada por la STC 163/1994, de 26 de mayo— parte de la consideración de que el Real Decreto 844/1999 viene a introducir una modalidad de la lotería nacional, lo que incardinaría su aprobación en el ejercicio de la competencia estatal sobre hacienda general atribuida por la regla 14 del art. 149.1 CE. De modo que la Junta de Andalucía sustenta su argumentación en la discusión de los dos criterios en los que, según relata, aquella jurisprudencia constitucional se fundamenta: la consideración de la lotería como un ingreso del Estado, lo que situaría su regulación en el marco del art. 149.1.14 CE, y, por otra parte, la supraterritorialidad del fenómeno.

Respecto de la primera cuestión —la consideración de la lotería como ingreso del Estado—, la Junta comienza por discutir el criterio del origen histórico que, según afirma, utilizaría la STC 163/1994 para sustentar la competencia estatal respecto de la lotería. Considera la Junta que el del origen histórico no puede constituirse en criterio autónomo atributivo de competencias que obvie la nueva estructura territorial establecida por la Constitución, que a tal fin tendría efecto derogatorio de la consideración previa de lo que, por otra parte, no puede considerarse en términos puramente fácticos, sino como «fenómeno jurídico», en cuanto que «monopolio fiscal del Estado», lo que obliga a tomar en consideración la doctrina constitucional que ha insistido en el amplio margen que asiste al legislador para configurar en cada momento las situaciones que son creación exclusiva del ordenamiento jurídico, a los efectos de lo cual cita, entre otras, las SSTC 232/1991, 184/1993, 359/1993, 291/1994 y 77/1995, en relación con los regímenes de la Seguridad Social, y las 7/1984 y 48/1992, en relación con los cuerpos funcionariales. De ahí que, en su consideración, la libertad de configuración asistía al constituyente y al legislador estatutario a la hora de conformar el tratamiento jurídico que decidió otorgar a los juegos y apuestas y, en particular, a la lotería, sin que su decisión viniera condicionada por la regulación que la materia viniera recibiendo previamente.

A lo anterior suma que, en todo caso, la consideración de la lotería como ingreso del Estado tampoco «encuentra virtualidad alguna a la vista del régimen constitucional de reparto de competencias hoy vigente». Y ello por cuanto tal consideración se traduciría en una hipotética concurrencia competencial entre el título estatal del art. 149.1.14 CE y el autonómico sobre el juego contenido en el art. 13.33 del Estatuto de Autonomía que sólo podría resolverse a favor del segundo en función del criterio generalidad-especialidad. Del mismo modo que no podría admitirse, como pretende el Gobierno en su escrito de contestación al requerimiento, que sea el resultado de la actividad y no la actividad

misma, porque hacerlo supone desconocer la línea jurisprudencial que atiende a la definición objetiva de cada supuesto, y no a su finalidad, para determinar su encaje en el bloque de la constitucionalidad, a los efectos de lo cual cita las SSTC 125/1984 y 80/1995. De todo lo cual concluye que mediante el establecimiento de una nueva modalidad de lotería el Estado ha empleado indebidamente el título autonómico exclusivo en materia de juegos. Sin que, por otra parte, pueda entenderse que lo que podría calificarse de «potestad de ingreso» del Estado pueda convertirse en título competencial que legitime la injerencia del Estado en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, argumento en el que la Junta afirma acogerse al sentido del Voto particular formulado a la STC 163/1994, que transcribe parcialmente.

Para cerrar sus alegaciones en contra del primer argumento ofrecido por el Gobierno para rechazar el requerimiento que le formuló la Junta, ésta hace una serie de consideraciones sobre el alcance del título estatal sobre hacienda general, ex art. 149.1.14 CE, particularmente en su conexión con las reglas contenidas en los arts. 133 y 156 y siguientes de la Constitución, 54 y siguientes del Estatuto de Autonomía y en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, tanto las que obligan a respetar el principio de coordinación en el establecimiento de la lotería cuestionada, como las que han venido considerando las tasas y demás exacciones sobre el juego como un impuesto cedido a la Comunidad Autónoma. Todo lo cual le invita a concluir que «la pretendida intervención del título del Estado sobre Hacienda general, que representa el establecimiento por el Real Decreto 844/1999 de una nueva modalidad de lotería, no ha tenido lugar con respeto del conjunto de reglas del bloque constitucional que disciplinan el ejercicio y alcance de aquel título, lo que, consecuentemente, determina el desconocimiento de la autonomía financiera garantizada a la Comunidad Autónoma de Andalucía y, en atención a su carácter instrumental, la invasión de las competencias sustantivas que sobre la materia aquélla ostenta en virtud de lo dispuesto en el art. 13.33 del Estatuto de Autonomía».

Respecto de la supraterritorialidad del fenómeno advierte la Junta que con este criterio el Tribunal excepciona para estos casos su propia tesis general sobre la inidoneidad de esa circunstancia como criterio atributivo de competencia a favor del Estado, sin que el supuesto se corresponda con ninguno de los que la jurisprudencia ha admitido para justificar la excepción (cfr. SSTC 329/1993 y 102/1995), ya 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 mucho menos concurra un estado de necesidad que reclame la intervención del Estado.

En razón de todo lo cual, la Junta de Andalucía concluye su escrito suplicando que se dicte sentencia que anule el Real Decreto 844/1999, de 21 de mayo, y declare que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2. El 14 de octubre de 1999 el Gobierno de la Generalitat de Cataluña interpuso conflicto positivo de competencias en relación con el mismo Real Decreto 844/1999, conflicto tramitado con el núm. 4216-1999.

Después de dar cuenta de los términos en los que se dio cumplimiento al trámite de requerimiento previo y de describir el objeto del real decreto recurrido el escrito del Gobierno de la Generalitat catalana advierte que no discute la competencia estatal para autorizar cuantas «modalidades de lotería nacional» considere oportunas, sino el modo y condiciones en que aquélla debe ejercerse para que las actuaciones estatales, respetando el principio de autonomía financiera proclamado en el art. 156.1 CE y el art. 1.1 LOFCA «no comporten el vaciamiento en la práctica de las competencias ajenas ni signifiquen una importante lesión para la Hacienda autonómica de la Generalidad catalana». Y ello por cuanto la autorización del nuevo juego de lotería presorteadada a nivel estatal se habría hecho ignorando la existencia en Cataluña de idéntica modalidad de lotería organizada por la Generalitat, de manera que, al no establecerse mecanismo alguno de coordinación

y compensación, se generaría un perjuicio evidente para los citados ingresos autonómicos obtenidos legítimamente en un sector, el del juego y las apuestas, atribuido a la exclusiva competencia autonómica por el art. 9.32 del Estatuto de autonomía.

Afirma la Generalitat de Cataluña que no pretende desconocer la doctrina constitucional sentada al resolver varios conflictos competenciales planteados por diversas Comunidades Autónomas frente a las actuaciones estatales en materia de loterías. A tales efectos, cita las SSTC 163/1994, 164/1994, 216/1994, 49/1995 y 171/1998, para concluir que «se ha venido a imponer la prioridad de la salvaguarda de los intereses económicos de la Hacienda Pública por encima de la aplicación de otros títulos competenciales coincidentes», lo cual critica en línea con lo manifestado en los Votos particulares emitidos en las Sentencias citadas. Considera, sin embargo, que la aplicación al presente caso del «principio constitucional relativo a la necesaria coordinación de la Hacienda estatal y las Haciendas autonómicas, del art. 156.1 CE», así como los criterios establecidos en la jurisprudencia constitucional, particularmente en las Sentencias citadas, que reconocen que «en este ámbito material se produce una clara concurrencia competencial», permite concluir que el Real Decreto 844/1999 no habría respetado la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña «al comportar unos perjuicios para la Hacienda autonómica sin incluir medida alguna para su debido y posible resarcimiento». En la consideración de la Generalitat de Cataluña, en materia de juegos se produce una concurrencia de competencias en un mismo «espacio económico», como ocurre en otras materias respecto de un mismo «espacio físico», siendo así que en estos últimos supuestos el Tribunal Constitucional habría venido declarando reiteradamente la obligación de que cada sujeto ejerza las propias competencias de la manera menos perjudicial para las ajenas, de modo que, incluso en los casos en los que debiera optarse por la «competencia prevalente», habría dicho que «deberá hacerse sin vaciar totalmente de contenido las restantes competencias», debiendo acudir para ello, en muchos casos, a «mecanismos de cooperación, colaboración y coordinación».

A los efectos de fundamentar su argumento, la Generalitat de Cataluña ofrece sucesivamente una descripción de la lotería instantánea que, con el nombre de «Loto Ràpid», explota en Cataluña desde 1987, para justificar su analogía con la lotería instaurada a nivel estatal por el Real Decreto 844/1999.

Para la Generalitat de Cataluña, la anterior conclusión se vería confirmada por el análisis sucesivo de la norma objeto del conflicto, del que deduce que «la nueva lotería estatal va a suponer un real y efectivo perjuicio y limitación para la recaudación que obtiene la Hacienda de la Generalidad». A su juicio, la simultaneidad en Cataluña de dos loterías presorteadas comporta una situación competitiva en la que la lotería catalana se encuentra en clara desventaja ya que en los juegos de azar existe una relación directamente proporcional entre el número de los potenciales jugadores, el valor de los premios, el volumen de lo jugado y los beneficios para quien explota el juego. Lo que conduciría, igualmente, a la reducción del importe destinado a los demás juegos y apuestas gestionados por la Generalitat, no siendo ilimitada la capacidad de juego de la población catalana, con lo que «la introducción de otra lotería estatal provoca de este modo un desequilibrio en el actual sistema de financiación autonómica que viene a lesionar el principio de autonomía financiera establecido en los arts. 156.1 CE y 1.1 LOFCA».

De ahí que la Generalitat sostenga que la «absurda concurrencia competitiva entre loterías» debería ser corregida, en sus «nocivos efectos», acudiendo a los instrumentos y procedimientos de colaboración y cooperación oportunos, tal y como prevé el art. 4.5 de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de modo que la vulneración del orden competencial deriva, precisamente, de la ausencia de previsiones al respecto, con vulneración del art. 156.1 CE y de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), cuyo art. 2.1 b) exige al Estado la adopción de las «medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa» en pos del «equilibrio económico» de las Comunidades Autónomas. Medidas entre las que destacan las previstas en el art. 6.4 LOFCA, que obliga al Estado a instrumentar «las medidas de compensación y coordinación adecuadas» a favor de las Comunidades Autónomas

cuando, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria, establezca tributos sobre hechos imponibles gravados por las Comunidades Autónomas, siendo así que —si bien se asume por la Generalitat catalana que el precepto, referido a los tributos, no sería de aplicación directa—, sí resulta elocuente sobre cuál sería el criterio del legislador de la LOFCA en punto a configurar los límites del sistema tributario estatal en orden a la salvaguarda del principio de equilibrio económico en relación con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Y, por ello, susceptible de aplicación analógica a los ingresos no tributarios, como son las loterías.

De todo lo cual concluye que «la norma impugnada comporta una efectiva lesión para la Hacienda autonómica y vulnera la autonomía financiera de la Generalitat en relación con el orden competencial al ignorar totalmente su efectiva repercusión sobre el sistema financiero en cuanto a los ingresos de la Hacienda autonómica de la Generalitat y no establecer medida alguna coordinadora y compensatoria, por lo que no puede ser aplicada en Cataluña».

3. Este Tribunal, mediante providencia de la Sección Segunda de 26 de octubre de 1999, 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 bajo la representación procesal que señala el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) pudiera personarse en los autos y aportar cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Se acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala Tercera 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 su incoación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».

Mediante providencia de 10 de noviembre de 1999, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña 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 bajo la representación procesal que señala el art. 82.2 LOTC pudiera personarse en los autos y aportar cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. En la misma providencia se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala Tercera 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 «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

4. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 15 de noviembre de 1999 el Abogado del Estado presentó escrito por el que solicitaba, dada la acumulación de asuntos pendientes ante ese servicio jurídico, una prórroga, hasta el máximo legal, del plazo concedido para alegaciones en el conflicto núm. 4124-1999. La Sección Segunda de este Tribunal, mediante providencia de 16 de noviembre de 1999, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado y atender a su solicitud, ampliando en diez días el plazo originalmente concedido.

Con fecha 17 de noviembre de 1999 el Abogado del Estado presentó escrito similar en relación con el conflicto núm. 4216-1999, siendo así que la Sección Primera de este Tribunal, mediante providencia de 18 de noviembre de 1999, acordó igualmente incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado y atender a su solicitud, ampliando en diez días el plazo originalmente concedido.

5. El 16 de diciembre de 1999 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado, por el que solicita que se inadmita el conflicto positivo de competencias 4124-1999 o que, subsidiariamente, se desestime, por las razones que a continuación se desgranarán.

Alega, con carácter prioritario, el Abogado del Estado que el conflicto positivo incumple el requisito de legitimación ya que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía se limitó a autorizar al gabinete jurídico para el planteamiento del conflicto en el caso de que el requerimiento de incompetencia no fuera atendido, sin que en tal autorización se contuviese un mandato expreso e incondicionado para la interposición del conflicto. Resultaría así que la Junta habría delegado en el gabinete jurídico la decisión de interponer o no el conflicto.

Para el caso de que no fuera acogido este óbice procesal, el Abogado del Estado formula sus alegaciones sustanciales, que parten de un recordatorio de la doctrina constitucional decantada en relación con el reparto competencial en la materia «juegos y apuestas», concentrándose en la última Sentencia habida hasta ese momento, la STC 171/1998, que transcribe en varios de sus fundamentos. Esta doctrina, en su criterio, habría puesto de manifiesto que, al amparo del título del art. 149.1.14 CE, el Estado tiene la competencia para crear juegos y loterías «en beneficio del interés general», sin perturbar por ello la competencia autonómica sobre la materia, que se ejercerá sobre su propio territorio, de modo que a aquél corresponde la autorización del juego y la lotería en todo el territorio nacional, así como su gestión y la titularidad de su rendimiento económico. Resultaría así que, a la vista del escrito de planteamiento del conflicto, concluye el Abogado del Estado que lo que la Junta de Andalucía pretende, en definitiva, es un cambio en la doctrina constitucional, sin que exista «ningún motivo o razón, de naturaleza jurídica o constitucional, que justifique ese pretendido cambio de criterio».

Sin perjuicio de la anterior conclusión, el Abogado del Estado se detiene sucesivamente en rebatir la última parte del escrito de planteamiento del conflicto, según la cual el ejercicio de la competencia estatal sobre el juego en territorio andaluz requeriría de dos condiciones: que se produzca una actuación de coordinación, de conformidad con lo previsto en el art. 156.1 CE, y que se ceda a la Comunidad Autónoma la figura impositiva que recaiga o pueda recaer sobre la nueva modalidad de juego creada. Sostiene a este respecto el Abogado del Estado que esta alegación incorpora una pretensión inadmisibles en el marco de un conflicto de competencias, dado que lo que se pretende del Tribunal es que emita un pronunciamiento en el que afirme que para que el Estado pueda mantener esa competencia debe abrirse un procedimiento de coordinación que lleve a la cesión de un tributo, de modo que lo que la Junta de Andalucía pretendería, a través del conflicto, sería crear una fórmula obligatoria de coordinación de espaldas al bloque de la constitucionalidad y a la doctrina del propio Tribunal. A estos efectos, el Abogado del Estado cita la STC 181/1988 para concluir que no existe ninguna previsión del bloque de la constitucionalidad que exija llevar a cabo una actuación de coordinación o el establecimiento de impuestos cedidos sobre el juego. Resultaría así que los preceptos del bloque de la constitucionalidad citados por la Junta no establecerían condiciones para la constitucionalidad del ejercicio de la competencia estatal sobre el juego, sino cauces para llevar a cabo la coordinación financiera de determinados recursos a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, así como los impuestos susceptibles de ser cedidos por el Estado.

Igualmente insostenible estima el Abogado del Estado la pretensión de la Junta de Andalucía de incluir en el sistema de financiación autonómica a que se refiere la LOFCA la materia de juego, ya que este sistema se habría diseñado sin hacer referencia alguna a los hipotéticos ingresos del juego, sin que ni siquiera todos los recursos expresamente establecidos por aquella ley queden sometidos a los cauces de coordinación en ella establecidos. De todo lo cual concluye que el régimen de coordinación establecido en la LOFCA «para que pudiera constituir una condición de ejercicio constitucional de la competencia, requeriría de una previsión especial en el bloque de la constitucionalidad que no existe», a lo que se suma que, dada la especial naturaleza y alcance de las funciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera, desde el punto de vista constitucional, la omisión de la consulta o deliberación en el seno de tal Consejo de la materia de juego, «totalmente extraña al contenido de la LOFCA, nunca podría producir una actuación contraria a la Constitución».

Como última alegación, «para el caso de no estimarse ninguna de las alegaciones anteriores», el Abogado del Estado rebate la supuesta invasión, por el real decreto recurrido, de la competencia autonómica sobre el juego. Rechaza, en primer lugar, el argumento de que se perturbe la política de juego autonómica, por cuanto la modalidad de juego autorizada estaría contemplada en el catálogo de juegos y apuestas de la Comunidad Autónoma, dado que al operar en ámbitos territoriales distintos los juegos serían distintos en su caracterización, en términos de volumen y probabilidades, a lo que se suma la falta de precisión, por el real decreto recurrido, de muchos de los elementos del régimen del juego, de todo lo cual concluye que «no existe identidad y podrían convivir perfectamente ambas modalidades de juego», sin que, por otra parte, haya ninguna previsión constitucional que prohíba o impida tal convivencia. Tampoco comparte el Abogado del Estado el argumento de la Junta de Andalucía conforme al cual cabría «compartimentar» el juego introducido por el reglamento recurrido, ya que, de hacerse así, perdería su globalidad sobre todo el territorio nacional resultando imposible obtener el rendimiento que tal carácter le permite, lo que iría en contra del interés general que, precisamente, a la luz de la doctrina constitucional citada, justifica la competencia estatal al respecto. A lo que suma, finalmente, que, si la convivencia de los juegos autonómico y estatal produce una disminución en el rendimiento de aquél ello es un «efecto puramente fáctico, de naturaleza económica, extraño al régimen jurídico de distribución de competencias», siendo así que la posible «competencia en el mercado del juego» podrá afectar tanto al juego estatal como al autonómico, derivando como deriva de una libre opción del ciudadano, a los efectos de lo cual cita la STC 49/1995.

El escrito del Abogado del Estado se cierra suplicando, mediante otrosí, que se acumule el conflicto de competencias con el tramitado bajo el núm. 4216-1999, «que tiene por objeto la misma disposición», por entender que «se dan en este caso los requisitos de conexión a que se refiere el art. 83 de la LOTC».

6. Con fecha 22 de diciembre de 1999 tuvo entrada en este Tribunal escrito del Abogado del Estado por el que presentaba alegaciones en el conflicto núm. 4216-1999.

Comienza su escrito haciendo referencia a la doctrina constitucional acerca de la distribución de competencias en materia de «juegos y apuestas» partiendo de la STC 171/1998 para concluir que el título estatutario y el previsto en el art. 149.1.14 CE habilitan tanto a la Comunidad Autónoma de Cataluña como al Estado para organizar juegos o loterías, en el primer caso, dentro de su ámbito territorial, y, en el segundo, en beneficio del interés general, siendo así que, en este último caso, el Tribunal Constitucional habría venido manteniendo que al amparo de aquel título el Estado puede crear y organizar los juegos que considere oportuno, así como hacer propios, como medio de financiación, la totalidad de los ingresos obtenidos (STC 216/1994). De todo lo cual concluye que, cuando en las Sentencias de referencia el Tribunal afirma que «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», debe interpretarse el término «concurrente» en el sentido de «indistintamente», y ello por cuanto en esos procedimientos la Comunidad Autónoma había pedido el respeto a su competencia mediante los correspondientes medios de colaboración para poder participar en los rendimientos de los juegos estatales. Entiende, en definitiva, el Abogado del Estado que nuestro ordenamiento constitucional reconoce la competencia sobre el juego tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas que la tengan atribuida con carácter exclusivo, sin que exista ninguna injerencia entre ambas que requiera de fórmulas de colaboración o coordinación, cuando el primero la ejerce a nivel nacional y las segundas dentro de su territorio.

Razona seguidamente el Abogado del Estado sobre la improsperabilidad de la pretensión de la Generalitat de Cataluña, basada en el entendimiento de que la creación por el Estado de una modalidad de juego ya existente en Cataluña requiere de una compensación económica a favor de ésta. Afirma el Abogado del Estado que esta pretensión, que se ejercita desde la consciencia de que requiere de un cambio en la doctrina del Tribunal, descansa sobre dos premisas erróneas en cuanto a su planteamiento en relación con la doctrina anterior de este Tribunal. La primera premisa equivocada es

que esa pretensión no haya sido formulada anteriormente, para desmentir lo cual basta con acudir a la citada STC 216/1994. La segunda se refiere a la tesis que se pretende extraer de la STC 49/1995, de la que se afirma que reconocería en el tributo creado por la Comunidad Autónoma de las Illes Balears «un límite al poder tributario del Estado», si bien en ella se afirma que con el ejercicio inconstitucional de la potestad tributaria de Baleares se ha producido una invasión en la competencia del Estado sobre loterías y apuestas, siendo así que esta «reinterpretación» de la Sentencia tendría como objetivo intentar equiparar la potestad tributaria del Estado con su competencia para crear nuevos juegos o apuestas con el fin de justificar que a ambas se les debe aplicar el mismo régimen constitucional previsto en la LOFCA. Frente a ello afirma el Abogado del Estado que ni existe tal equiparación competencial ni la LOFCA se refiere en ningún momento a los juegos y apuestas como recursos que han de coordinarse entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

De todo lo anterior deduce el Abogado del Estado que la pretensión ejercitada no puede prosperar, por haberse pronunciado ya el Tribunal al respecto denegándola en diversas ocasiones, siendo inadmisibles en el marco de un conflicto de competencias en el seno del art. 66 LOTC, ya que lo que se pretende del Tribunal es que afirme que para que el Estado pueda mantener su competencia debe abrirse un procedimiento de coordinación que lleve a una compensación económica, todo ello de espaldas al bloque de la constitucionalidad y a la doctrina del propio Tribunal. A tales efectos, el Abogado del Estado cita la STC 181/1988, que habría descartado que el incumplimiento de supuestos requisitos previos pudiera ser determinante de inconstitucionalidad desde el punto de vista competencial, para afirmar que en ese caso como en el presente no existe ninguna previsión en el bloque de la constitucionalidad que exija llevar a cabo una actuación de coordinación que lleve a una compensación económica.

Rechaza sucesivamente el Abogado del Estado que, como pretende la Generalitat de Cataluña, la materia de juego pueda ser incluida en el sistema de financiación autonómica, dado que este sistema se ha diseñado sin hacer referencia alguna a los hipotéticos ingresos del juego, tal y como se desprendería de la LOFCA, ninguno de cuyos preceptos se refieren a los ingresos del juego, siendo así que ni siquiera respecto de todos los ingresos efectivamente previstos se someten a fórmulas de coordinación. A lo que se suma que, a la vista de los términos en que ha sido configurado el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la omisión de su consulta o deliberación «en una materia como es el juego, totalmente extraña al contenido de la LOFCA, nunca podría producir una actuación contraria a la Constitución».

La cita del art. 4.5 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común se rebate por carecer de rango constitucional y por cuanto se limitaría a establecer los cauces para la colaboración, que no coordinación, y en los supuestos de competencias compartidas o que exijan articular una actividad común entre ambas Administraciones, lo que no es el caso. En lo que hace a la invocación del art. 156.1 CE se advierte que se trata de la formulación de un principio general que requiere de su desarrollo mediante ley orgánica, ex art. 157.3 CE, para que tenga virtualidad constitucional en materia competencial, siendo así que es la LOFCA la ley que materializa dicha remisión, y lo hace con el alcance ya descrito. Descarta, finalmente, el Abogado del Estado que quepa, como pretende la Generalitat de Cataluña, aplicar analógicamente el art. 6.4 LOFCA, dado que la razón que justifica tal precepto en relación con la potestad tributaria de ambas Administraciones no se daría en el caso del ejercicio de la competencia sobre el juego, por tratarse de una competencia indistinta. De todo lo cual deduce el Abogado del Estado que el conflicto está mal planteado en cuanto a su pretensión (cfr. STC 188/1989), que resulta «improcedente y, por tanto, inadmisibles».

El Abogado del Estado ofrece una última alegación subsidiaria, basada en descartar que, como pretende la Generalitat, se haya producido una invasión, por el Estado, de la

competencia autonómica sobre el juego. El razonamiento de la Generalitat se apoyaría en cuatro aspectos fundamentales que el Abogado del Estado va descartando sucesivamente:

a) Descarta, en primer lugar, que se haya ignorado la existencia de una lotería autónoma idéntica a la autorizada por el Estado, ya que niega la coincidencia sustancial entre las dos loterías, tanto porque la diferencia de ámbito entre ambas incide en su caracterización como por el carácter prematuro de la denuncia, en tanto en cuanto el juego estatal no queda totalmente configurado por el real decreto objeto del conflicto. Todo ello en el bien entendido de que no existe ninguna previsión constitucional que prohíba o impida la convivencia del juego estatal con el autonómico.

b) Rechaza, sucesivamente, el Abogado del Estado que la autorización de la nueva lotería estatal cause un perjuicio económico a la Comunidad Autónoma que deba compensarse. Y ello por cuanto tal perjuicio económico, como «efecto puramente fáctico» que es, ni es consecuencia ni provoca una invasión competencial, siendo así que la competencia en el mercado del juego afectará tanto a la recaudación del juego estatal como a la del autonómico. Distinto sería que la norma estatal impidiese o limitase el ejercicio de la competencia autonómica obligando a modificar la configuración del juego autonómico o, incluso, prohibiéndolo. A lo que se suma que, en sentido inverso, la Comunidad catalana en 1987 creó en su ámbito una modalidad de lotería que ya existía a nivel estatal desde 1985 —la lotería primitiva—, sin que el Estado plantease ninguna cuestión competencial.

c) Tampoco asume el Abogado del Estado que, como pretende la Generalitat de Cataluña, la forma en que se ha autorizado la lotería del Estado haya dado lugar al vaciamiento de la competencia autonómica, ya que nada impide a la Generalitat continuar la explotación de su «Loto Ràpid», estando como están configuradas las competencias estatal y autonómica sobre el juego. En su opinión, de seguirse la tesis de la Generalitat, tal y como ha quedado reflejada en el suplico de su escrito, en el que se afirma que la lotería creada por el Real Decreto 844/1999 «no puede ser aplicada en Cataluña», sí que habría vaciamiento de la competencia estatal, pues el Estado no podría establecer modalidades de juego en el territorio de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. A los efectos de lo cual vuelve a citar la STC 49/1995, en el que se consideró que la fijación de un tributo autonómico había modificado la modalidad del juego creada por el Estado y, con ello, invadido la competencia estatal sobre el juego, mientras que en el presente caso la creación del juego estatal no altera ni modifica, en su configuración, ninguno de los productos de juego creados o reconocidos por la Comunidad Autónoma.

d) Finalmente, respecto de la argumentación de la Generalitat de Cataluña según la cual la situación competencial planteada en este caso es similar a la de concurrencia de distintas competencias sobre un mismo espacio físico, afirma el Abogado del Estado que ni comparte esta consideración, ni —aun acogiéndola— ello conduciría a la inconstitucionalidad del real decreto objeto del conflicto. Insiste a este respecto en la «máxima compatibilidad de competencias» en relación con el juego «al permitirse la convivencia simultánea y pacífica de los dos juegos estatal y autonómico», sin que por ello tenga sentido establecer fórmulas de colaboración o cooperación exigibles en el caso de competencias concurrentes, siempre y cuando, como ha precisado la doctrina constitucional, así hayan sido contempladas en el bloque de la constitucionalidad, salvo que las potestades concurrentes resulten incompatibles, cosa que no ocurre en el presente caso.

Como conclusión de todo lo anterior el Abogado del Estado concluye su escrito afirmando que «desde el punto de vista competencial el Real Decreto objeto de este conflicto es totalmente inocuo en relación con la competencia autonómica sobre el juego y, especialmente, en relación con la modalidad llamada 'Loto Ràpid'», como consecuencia de lo cual suplica que se desestime el conflicto y, mediante otrosí, que se proceda a la acumulación del procedimiento con el tramitado con el número 4124-1999, que tiene por objeto la misma disposición.

7. Abierto, mediante providencia de la Sección Segunda de fecha 11 de diciembre de 2001, trámite de audiencia al Gobierno de la Generalitat de Cataluña y al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a los efectos de resolver sobre la acumulación solicitada por el Abogado del Estado, ambas representaciones expresaron, mediante sendos escritos, su conformidad, de modo que mediante ATC 236/2002, de 26 de noviembre, se acordó acumular el conflicto de competencia registrado con el núm. 4216-1999 al registrado con el número 4124-1999.

8. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 17 de marzo de 2006, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña planteó conflicto positivo de competencias frente al Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, por el que se autoriza a la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) la explotación de una lotería instantánea o presorteadada, por considerar que el mismo menoscaba los ingresos de la hacienda pública de la Generalitat de Cataluña en relación con sus competencias en materia de juegos y apuestas, vulnerando por ello tanto el orden competencial constitucional y estatutariamente establecido como la autonomía financiera de la Generalitat.

Después de poner de manifiesto los términos, infructuosos, en los que se dio cumplimiento al trámite de requerimiento previo, la Generalitat pasa a dar cuenta de los términos en los que se plantea el conflicto, partiendo de una descripción del objeto del real decreto recurrido —advirtiendo que consiste en autorizar a la ONCE la explotación de una lotería instantánea—. Destaca sucesivamente la Generalitat que la actuación estatal en relación con las loterías, implantando de forma sucesiva nuevas modalidades de juego de ámbito estatal, ha dado ocasión a numerosas quejas planteadas ante el Tribunal Constitucional por parte de las Comunidades Autónomas que habrían visto progresivamente reducido el ámbito material de sus competencias estatutariamente asumidas como exclusivas en materia de juego y apuestas, con la consiguiente merma de ingresos para las haciendas autonómicas. La propia Comunidad Autónoma catalana, ante el silencio del art. 149.1 CE en la materia, habría asumido en el art. 9.32 de su Estatuto de Autonomía (en la redacción entonces vigente) la competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con la única salvedad de las apuestas mutuas deportivas benéficas, si bien esta competencia se habría visto sucesivamente configurada en la práctica, como consecuencia de la actuación estatal, «como referida a un ámbito material de índole menor y residual en el conjunto creciente del sector del juego».

En este contexto sitúa la Generalitat la interposición por ella misma del conflicto de competencias 4216-1999, si bien advierte que el Real Decreto 844/1999, objeto de aquel conflicto, no habría llegado a aplicarse en el momento de planteamiento del presente, «de manera que, concluye, la vulneración del orden competencial denunciada en el conflicto 4216-1999, aunque se produjo real y efectivamente en el orden jurídico al dictarse y entrar en vigor la norma, no ha llegado a tener consecuencias en el orden financiero». Esta situación, que califica de «pacífica espera de la decisión jurisdiccional de ese Alto Tribunal en el litigio pendiente», habría sido rota por el Gobierno al aprobar el real decreto objeto del presente conflicto, por el que habría autorizado a la ONCE la explotación de la misma modalidad de lotería que el precedente Real Decreto 844/1999 había autorizado a explotar al Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado. De modo que, a pesar de la derogación formal del Real Decreto 844/1999 por el 1336/2005, el conflicto competencial planteado frente a aquél, no sólo perviviría, sino que habría experimentado una novación «que resulta más gravosa, si cabe, a la Generalidad de Cataluña», puesto que supondría la «detracción favor de la ONCE de unos beneficios derivados del juego de los que, en Cataluña, se benefician actualmente otros colectivos semejantes también necesitados de apoyo social y de ayuda económica públicos».

A juicio de la Generalitat, el objeto del real decreto recurrido se encuadra sin dificultad en lo que se ha venido entendiendo como juegos y apuestas, siéndole, en consecuencia, de aplicación el título competencial del art. 9.32 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y ello con independencia de la extensión territorial del juego, del hecho de que sus rendimientos formen parte de las fuentes de financiación de un ente tutelado por el estado ni por la existencia «histórica» de un monopolio fiscal del juego. Aun partiendo de esta

consideración, la Generalitat afirma no poder desconocer la jurisprudencia de este Tribunal sobre la materia, volcada en las SSTC 163/1994 y 164/1994, ambas de 26 de mayo, y 216/1994, de 14 de julio, en las que se declaró que la lotería nacional en sus distintas variedades es competencia del Estado bajo la cobertura del título en materia de hacienda general (art. 149.1.14 CE), sobre la base de entender que sus rendimientos venían a constituir ingresos de la hacienda pública estatal, siendo así que tal competencia comprende el monopolio fiscal como productor de ingresos públicos, lo que habilita al Estado para otorgar las concesiones o autorizaciones de los juegos de ámbito nacional en cuanto que suponen una derogación de la prohibición monopolística establecida a su favor.

De acuerdo con ello el escrito del Gobierno de la Generalitat catalana advierte que no discute la competencia estatal para autorizar cuantas «modalidades de lotería nacional» considere oportunas, sino el modo y condiciones en que aquélla debe ejercerse para que las actuaciones estatales, respetando el principio de autonomía financiera proclamado en el art. 156.1 CE y el art. 1.1 LOFCA «no comporten el vaciamiento en la práctica de las competencias ajenas ni signifiquen una importante lesión para la Hacienda autonómica de la Generalidad catalana». Y ello por cuanto la autorización del nuevo juego de lotería presorteadada a nivel estatal se habría hecho ignorando la existencia en Cataluña de idéntica modalidad de lotería organizada por la Generalitat, de manera que, al no establecerse mecanismo alguno de coordinación y compensación, se generaría un perjuicio evidente para los citados ingresos autonómicos obtenidos legítimamente en un sector, el del juego y las apuestas, atribuido a la exclusiva competencia autonómica por el art. 9.32 del Estatuto de Autonomía».

Afirma la Generalitat de Cataluña que no pretende desconocer la doctrina constitucional sentada al resolver varios conflictos competenciales planteados por diversas Comunidades Autónomas frente a las actuaciones estatales en materia de loterías. A tales efectos, cita —y glosa— las SSTC 163/1994, 164/1994, 216/1994, 49/1995 y 171/1998, para concluir que «se ha venido a imponer la prioridad de la salvaguarda de los intereses económicos de la Hacienda Pública por encima de la aplicación de otros títulos competenciales coincidentes», lo cual critica en línea con lo manifestado en los votos particulares emitidos en relación con las sentencias citadas. Considera, sin embargo, que la aplicación al presente caso del «principio constitucional relativo a la necesaria coordinación de la Hacienda estatal y las Haciendas autonómicas, del art. 156.1 CE», así como los criterios establecidos en la jurisprudencia constitucional, particularmente en las Sentencias citadas, que reconocen que «en este ámbito material se produce una clara concurrencia competencial», permite concluir que el Real Decreto 844/1999 no habría respetado la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña «al comportar unos perjuicios para la Hacienda autonómica sin incluir medida alguna para su debido y posible resarcimiento». En la consideración de la Generalitat de Cataluña, en materia de juegos se produce una concurrencia de competencias en un mismo «espacio económico», como ocurre en otras materias respecto de un mismo «espacio físico», siendo así que en estos últimos supuestos el Tribunal Constitucional habría venido declarando reiteradamente la obligación de que cada sujeto ejerza las propias competencias de la manera menos perjudicial para las ajenas, de modo que, incluso en los casos en los que debiera optarse por la «competencia prevalente», habría dicho que «deberá hacerse sin vaciar totalmente de contenido las restantes competencias», debiendo acudir para ello, en muchos casos, a «mecanismos de cooperación, colaboración y coordinación».

A los efectos de fundamentar su argumento, la Generalitat de Cataluña ofrece sucesivamente una descripción de la lotería instantánea que, con el nombre de «Loto Ràpid», explota en Cataluña desde 1987, para concluir que la «Loto Ràpid» es una lotería de las mismas características de la que ahora se otorga para su explotación a la ONCE.

Para la Generalitat de Cataluña, la anterior conclusión se vería confirmada por el análisis sucesivo de la norma objeto del conflicto, del que deduce que «la nueva lotería estatal va a suponer un real y efectivo perjuicio y limitación para la recaudación que obtiene la Hacienda de la Generalidad». A su juicio, la simultaneidad en Cataluña de dos

loterías presorteadas comporta una situación competitiva en la que la lotería catalana se encuentra en clara desventaja. Lo que conduciría a la reducción del importe destinado a los demás juegos y apuestas gestionados por la Generalitat, no siendo ilimitada la capacidad de juego de la población catalana, con lo que «la introducción de otra lotería estatal provoca de este modo un desequilibrio en el actual sistema de financiación autonómica que viene a lesionar el principio de autonomía financiera establecido en los arts. 156.1 CE y 1.1 LOFCA».

De ahí que la Generalitat sostenga que la «absurda concurrencia competitiva entre loterías» debería ser corregida, en sus «nocivos efectos», acudiendo a los instrumentos y procedimientos de colaboración y cooperación oportunos, tal y como prevé el art. 4.5 de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de modo que la vulneración del orden competencial deriva, precisamente, de la ausencia de previsiones al respecto, con vulneración del art. 156.1 CE y de la LOFCA, cuyo art. 2.1 b) exige al Estado la adopción de las «medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa» en pos del «equilibrio económico» de las Comunidades Autónomas. Medidas entre las que destacan las previstas en el art. 6.4 LOFCA, que obliga al Estado a instrumentar «las medidas de compensación y coordinación adecuadas» a favor de las Comunidades Autónomas cuando, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria, establezca tributos sobre hechos imposables gravados por las Comunidades Autónomas, siendo así que —si bien se asume por la Generalitat catalana que el precepto, referido a los tributos, no sería de aplicación directa—, sí resulta elocuente sobre cuál sería el criterio del legislador de la LOFCA en punto a configurar los límites del sistema tributario estatal en orden a la salvaguarda del principio de equilibrio económico en relación con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

De todo lo cual concluye que «la norma impugnada comporta una efectiva lesión para la Hacienda autonómica y vulnera la autonomía financiera de la Generalitat en relación con el orden competencial al ignorar totalmente su efectiva repercusión sobre el sistema financiero en cuanto a los ingresos de la Hacienda autonómica de la Generalitat y no establecer medida alguna coordinadora y compensatoria, por lo que no puede ser aplicada en Cataluña».

Finalmente el Gobierno de la Generalitat, mediante otrosí, solicita la acumulación del conflicto al que «se sigue con el núm. 4216-1999, en relación con el Real Decreto 844/1999, de 21 de mayo», petición que justifica en «la conexión, tanto material como de títulos competenciales invocados ... hasta el punto de que cabe entender que [el Real Decreto 1336/2005] ha venido a sustituir [al Real Decreto 844/1999] al disponer expresamente su total derogación».

9. La Sección Segunda de este Tribunal, mediante providencia de 25 de abril de 2006, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, 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 bajo la representación procesal que señala el art. 82.2 LOTC pudiera personarse en los autos y aportar cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Igualmente se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala Tercera 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 «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya». En la misma providencia se acordó oír a las partes sobre la posible acumulación de este conflicto al registrado con el núm. 4124-1999, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al que por Auto de 26 de noviembre de 2002 fue acumulado el conflicto núm. 4216-1999, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

10. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 18 de mayo de 2006, el Abogado de la Generalitat de Cataluña manifestó su conformidad con la acumulación del

conflicto 3029-2006 a los conflictos, ya acumulados entre sí, 4124-1999 y 4216-1999, «relativos todos ellos a una misma modalidad de lotería en materia de juego». La Junta de Andalucía no presentó escrito alguno en relación con dicha acumulación.

11. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 30 de mayo de 2006 en el que, tras hacer referencia al contenido de la norma controvertida, menciona la doctrina constitucional acerca de la distribución de competencias en materia de «juegos y apuestas» partiendo de la STC 171/1998 para concluir que el título estatutario y el previsto en el art. 149.1.14 CE habilitan tanto a la Comunidad Autónoma de Cataluña como al Estado para organizar juegos o loterías, en el primer caso, dentro de su ámbito territorial, y, en el segundo, de ámbito nacional en tanto que tales juegos constituyan un recurso ordinario de su hacienda y conecten con el monopolio fiscal.

Seguidamente hace referencia a los argumentos aducidos por la Generalitat de Cataluña señalando su identidad con los alegados con ocasión del conflicto núm. 4216-1999 lo que determina que, por su parte, también se reproduzcan los argumentos que sustentan la competencia estatal. Razona el Abogado del Estado sobre la improsperabilidad de la pretensión de la Generalitat de Cataluña, basada en el entendimiento de que la creación por el Estado de una modalidad de juego ya existente en Cataluña requiere de una compensación económica a favor de ésta. Afirma el Abogado del Estado que esta pretensión, que se ejercita desde la consciencia de que requiere de un cambio en la doctrina del Tribunal, descansa sobre dos premisas erróneas en cuanto a su planteamiento en relación con la doctrina anterior de este Tribunal. La primera premisa equivocada es que esa pretensión no haya sido formulada anteriormente, para desmentir lo cual basta con acudir a la citada STC 216/1994. La segunda se refiere a la pretensión de crear una fórmula obligatoria de compensación económica de espaldas al bloque de la constitucionalidad y a la doctrina del propio Tribunal Constitucional.

El Abogado del Estado señala que la demanda se basa en tres argumentos a los que va, sucesivamente, dando contestación. En cuanto al primero de ellos, la pretensión de aplicar analógicamente el art. 6.4 LOFCA, indica que el sistema de financiación previsto en la LOFCA se ha diseñado sin hacer referencia alguna a los hipotéticos ingresos del juego a los que no alcanzaría el régimen de coordinación establecido en la misma para determinados ingresos. Asimismo sostiene que la razón que justifica tal precepto en relación con la potestad tributaria de ambas Administraciones no se daría en el caso del ejercicio de la competencia sobre el juego, por tratarse de una competencia indistinta en la que no se produciría una total coincidencia en su ejercicio, dado el distinto ámbito territorial de una y otra. Rechaza que la autorización de la nueva lotería estatal cause un perjuicio económico a la Comunidad Autónoma que deba compensarse. Y ello por cuanto tal perjuicio económico, como «efecto puramente fáctico» que es, ni es consecuencia ni provoca una invasión competencial, siendo así que la competencia en el mercado del juego afectará tanto a la recaudación del juego estatal como a la del autonómico. Distinto sería que la norma estatal impidiese o limitase el ejercicio de la competencia autonómica obligando a modificar la configuración del juego autonómico o, incluso, prohibiéndolo. A lo que se suma que, en sentido inverso, la Comunidad catalana en 1987 creó en su ámbito una modalidad de lotería que ya existía a nivel estatal desde 1985 —la lotería primitiva—, sin que el Estado plantease ninguna cuestión competencial.

Tampoco asume el Abogado del Estado que, como pretende la Generalitat de Cataluña, la forma en que se ha autorizado la lotería del Estado haya dado lugar al vaciamiento de la competencia autonómica, ya que nada impide a la Generalitat continuar la explotación de su «Loto Ràpid», estando como están configuradas las competencias estatal y autonómica sobre el juego. En su opinión, de seguirse la tesis de la Generalitat, sí que habría vaciamiento de la competencia estatal, pues el Estado no podría establecer modalidades de juego en el territorio de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. A los efectos de lo cual vuelve a citar la STC 49/1995, en el que se consideró que la fijación de un tributo autonómico había modificado la modalidad del juego creada

por el Estado y, con ello, invadido la competencia estatal sobre el juego, mientras que en el presente caso la creación del juego estatal no altera ni modifica, en su configuración, ninguno de los productos de juego creados o reconocidos por la Comunidad Autónoma.

Finalmente, respecto de la argumentación de la Generalitat de Cataluña según la cual la situación competencial planteada en este caso es similar a la de concurrencia de distintas competencias sobre un mismo espacio físico, «lo que supone que se le debe dar un trato similar», afirma el Abogado del Estado que ni comparte esta consideración, ni —aun acogéndola— ello conduciría a la inconstitucionalidad del real decreto objeto del conflicto. Insiste a este respecto en la «máxima compatibilidad de competencias» en relación con el juego «al permitirse la convivencia simultánea y pacífica de los dos juegos estatal y autonómico», sin que por ello tenga sentido establecer fórmulas de colaboración o cooperación exigibles en el caso de competencias concurrentes, siempre y cuando, como ha precisado la doctrina constitucional, así hayan sido contempladas en el bloque de la constitucionalidad, salvo que las potestades concurrentes resulten incompatibles, cosa que no ocurre en el presente caso.

Como conclusión de todo lo anterior el Abogado del Estado concluye su escrito afirmando que «desde el punto de vista competencial el Real Decreto objeto de este conflicto es totalmente inocuo en relación con la competencia autonómica sobre el juego y, especialmente, en relación con la modalidad llamada ‘Loto Ràpid’», como consecuencia de lo cual suplica que se desestime el conflicto y, mediante otrosí, que se proceda a la acumulación del procedimiento con los tramitados con los números 4124-1999 y 4216-1999, que tienen por objeto la misma disposición.

Finalmente, en relación a la solicitada acumulación indica, mediante otrosí, que «dada la evidente identidad de este conflicto con el 4216-1999 y el 4124-1999», se proceda a la acumulación interesada en la demanda.

12. El Pleno del Tribunal Constitucional, por ATC 267/2009, de 26 de noviembre, acordó acumular el conflicto positivo de competencia núm. 3029-2006 a los núms. 4124-1999 y 4216-1999, acumulados entre sí, que seguirán así una misma tramitación hasta su resolución también única por el Pleno, desde el común estado procesal en que se hallan, pendientes de señalamiento para la deliberación y votación de la Sentencia.

13. Mediante escrito de 8 de marzo de 2012 la Magistrada doña Elisa Pérez Vera comunicó su intención de abstenerse en la deliberación y votación de los presentes conflictos positivos de competencia, al haber participado, en su anterior condición de Presidenta del Consejo Consultivo de Andalucía en la adopción del dictamen núm. 129/1999, de 6 de octubre, emitido por dicho órgano con carácter previo al planteamiento por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía del conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto 844/1999 de 21 de mayo. Por Auto de fecha 13 de marzo de 2012 el Pleno de este Tribunal acordó estimar la citada causa de abstención y en consecuencia apartar a doña Elisa Pérez Vera de los presentes conflictos.

14. Mediante providencia de 13 de marzo de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver los conflictos de competencia acumulados planteados por la Junta de Andalucía y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña frente al Real Decreto 844/1999, de 21 de mayo, por el que se autoriza la explotación de una lotería instantánea o presorteada, así como el planteado en solitario por la representación de la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, por el que se autoriza a la Organización Nacional de Ciegos Españoles la explotación de una lotería instantánea o presorteada.

El citado Real Decreto 844/1999, establece una modalidad de lotería de ámbito nacional denominada genéricamente lotería instantánea o presorteada cuya dirección,

organización y explotación se encomienda al Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, disponiendo que el remanente del valor de la emisión, una vez deducido el porcentaje asignado a premios así como los gastos generales, de distribución, de administración y de comisiones de puntos de venta, sea ingresado en el Tesoro público. Por su parte, el Real Decreto 1336/2005, que deroga el anterior, autoriza a la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) la comercialización de una modalidad de lotería instantánea o presorteada cuya dirección, organización y explotación confía a la citada organización. Y dispone también que los ingresos obtenidos por su explotación, deducidos los gastos relativos a los premios abonados, la retribución de los agentes vendedores y los gastos generales propios de la gestión del juego, se destinarán a los mismos fines y estarán sujetos a las mismas obligaciones establecidas para los demás juegos autorizados a la ONCE.

La Junta de Andalucía denuncia que el Real Decreto 844/1999 vulnera la competencia exclusiva autonómica que en materia de casinos, juegos y apuestas le reconoce el art. 13. 33 de su Estatuto de Autonomía, así como su autonomía financiera en su vertiente de obtención de ingresos por cuanto la intervención estatal se ha cumplido prescindiendo de los mecanismos de coordinación que resultan obligados conforme a lo dispuesto en el art. 156.1 CE, y con desconocimiento, además, de lo dispuesto en los arts. 57.1 f) del Estatuto de Autonomía, en su versión entonces vigente.

Por su parte, la representación procesal de la Generalitat de Cataluña considera que el Real Decreto 844/1999 lesiona los ingresos de su hacienda autonómica y, en consecuencia, vulnera la autonomía financiera de la Generalitat, en relación con su competencia exclusiva en materia de juegos y apuestas [art. 9.32 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)], por cuanto no prevé ningún sistema de coordinación y compensación al modo del previsto en el art. 6.4 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) para cuando, como es el ahora caso, la autorización del juego de lotería considerado coincide con la existencia en Cataluña de idéntica modalidad de lotería organizada por la Generalitat. Por las mismas razones considera que el Real Decreto 1336/2005, que deroga el citado Real Decreto 844/1999, pero que autoriza igualmente la explotación de la misma modalidad de lotería, sólo que ahora en favor de la ONCE, incurre en las mismas infracciones constitucionales.

El Abogado del Estado considera, por el contrario, que las normas controvertidas se encuadran competencialmente en el título estatal relativo a hacienda general del art. 149.1.14 CE, y niega también que el legítimo ejercicio de esa competencia esté condicionado a mecanismos de coordinación o compensación al modo de los previstos por la LOFCA en materia de ingresos tributarios, toda vez que la competencia estatal para autorizar juegos y apuestas de ámbito estatal no se identifica con la potestad tributaria del Estado, única a la que en rigor resulta exigible lo dispuesto en la LOFCA.

2. Antes de examinar el fondo de los conflictos de competencias planteados en el presente proceso constitucional debemos, sin embargo, resolver algunas cuestiones previas.

En primer lugar, debemos pronunciarnos sobre la objeción formulada por el Abogado del Estado que considera que el conflicto planteado por la Junta de Andalucía y tramitado con el núm. 4124-1999 resulta inadmisibile por falta de la necesaria legitimación para promoverlo, toda vez que, en su criterio, el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de 27 de julio de 1999, por el que se requirió de incompetencia al Gobierno de la Nación, únicamente autoriza al gabinete jurídico de la Junta de Andalucía a plantear el correspondiente conflicto en el supuesto de que el requerimiento no fuera atendido, pero sin que dicho acuerdo contenga un mandato expreso e incondicionado para que el conflicto se interponga en cualquier caso. Por este motivo razona que la decisión de interponerlo finalmente se ha adoptado a iniciativa propia por el gabinete jurídico de la Junta de Andalucía y no por el órgano legitimado para hacerlo.

Esta objeción debe ser rechazada puesto que, conforme es doctrina de este Tribunal, que toma pie a su vez en la necesidad, muchas veces subrayada, de realizar una interpretación no formalista de los requisitos procesales de los procesos constitucionales [por todas, SSTC 32/2006, de 1 de febrero, FJ 2 b) y 270/2006, de 13

de septiembre, FJ 2 b)], «el acuerdo para promover un conflicto positivo de competencia puede adoptarse bien antes de requerir de incompetencia a la Administración demandada y al tiempo que se decide tal requerimiento, por si el trámite resultara infructuoso, bien después de ser desatendido el requerimiento, [pues] la Ley Orgánica de este Tribunal no dispone que el Acuerdo relativo al planteamiento del conflicto haya de adoptarse precisamente después de rechazado el requerimiento previo, ni impide que tal Acuerdo se adopte con carácter subsidiario o preventivo, para el caso de que el requerimiento no prosperase» (STC 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 5, con cita de la STC 133/1990, FJ 18).

En el presente caso, según se ha recordado, existe un acuerdo expreso del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en el que consta su voluntad impugnatoria para el caso de no prosperar el previo requerimiento, como luego así resultó, y que naturalmente también ahora debemos respetar, por lo que la citada tacha de admisión opuesta por el Abogado del Estado carece de fundamento.

En segundo lugar importa salir al paso de la objeción opuesta también por el Abogado del Estado para cuestionar ahora la alegación formulada con carácter principal por la Generalitat de Cataluña y subsidiariamente por la Junta de Andalucía relativa a la falta de previsión expresa de una fórmula de coordinación y compensación capaz de garantizar el principio de autonomía financiera proclamado en los arts. 156.1 CE y 1.1 LOFCA. Para el Abogado del Estado semejante tacha resulta inadmisibles pues la misma no combate en rigor la competencia del Estado para aprobar las normas cuestionadas, sino que pretende más bien forzar un pronunciamiento de este Tribunal que declare la exigencia de dicha fórmula como condición para el válido ejercicio del Estado de sus competencias constitucionales en la materia; pero pronunciamiento que, conforme a lo dispuesto en el art. 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, no es posible realizar en este tipo de conflictos constitucionales de competencia.

Al respecto hemos advertido igualmente que «existirá el vicio de incompetencia que constituye el objeto propio del conflicto positivo de competencia bien si la parte actora reclama para sí la competencia ejercida por otro o bien si, en su caso, discrepa de la forma en que el titular de una competencia la ha ejercido, extralimitándose y lesionando, perturbando o desconociendo al ejercitarla el ámbito de atribuciones constitucionales de quien plantea el conflicto» (STC 44/2007, de 1 de marzo, FJ 3). Teniendo en cuenta esta doctrina la pretensión de incompetencia formulada por los promotores de los conflictos se encuadra claramente en la última de las perspectivas citadas, esto es, la de la defensa autonómica de competencias propias, en este caso frente a las normas reglamentarias dictadas por el Estado por su posible interferencia en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas promotoras, restringiendo sus posibilidades financieras y, con ello, el ejercicio legítimo y pacífico de sus propias competencias en materia de juegos y apuestas.

Finalmente con carácter previo debemos valorar los efectos que sobre la presente controversia pueda tener el hecho de que el Real Decreto 844/1999, de 21 de mayo, haya sido derogado por el Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, también cuestionado en el presente proceso constitucional. Como hemos precisado en otras ocasiones similares «este Tribunal sólo está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, pero debe inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica y aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada.» (STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 2). Por tanto, «hay que huir de todo automatismo en los efectos que en los procesos conflictuales quepa conceder a las modificaciones sobrevenidas de las disposiciones discutidas, y estar sustancialmente a la persistencia o no de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes (entre otras, STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 3)» (*loc. cit.*).

Con estos presupuestos y dado que el Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, plantea en esencia los mismos problemas competenciales que motivaron el conflicto inicialmente promovido, resulta evidente que la citada derogación en nada afecta a la disputa competencial, que en consecuencia sigue viva.

3. Entrando ya en el enjuiciamiento del fondo del asunto conviene subrayar en primer lugar que las partes no discrepan sobre el encuadramiento competencial de las disposiciones controvertidas, que en forma unánime consideran que versan sobre la delimitación de las competencias estatales y autonómicas en materia de juego y apuestas.

Sobre esta materia hemos tenido ocasión de pronunciarnos repetidamente y existe, por tanto, una consolidada doctrina constitucional que interesa recordar ahora. Conforme a esta doctrina, que sintetiza la STC 204/2002, de 31 de octubre, «la 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).

De otra parte importa igualmente atender a lo dispuesto hoy en los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Cataluña luego de sus respectivas modificaciones por las Leyes Orgánicas 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante EAAnd) y 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), habida cuenta de que, según 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).

Pues bien, ambos Estatutos, después de afirmar la competencia exclusiva autonómica en materia de juegos, apuestas y casinos cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en el respectivo territorio (art. 81.1 EAAnd de 2007 y 141.1 EAC de 2006), reconocen sin embargo la existencia de modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal. Lo hace, en efecto, el art. 81.2 EAAnd cuando advierte que «la autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, o bien la modificación de las existentes, requiere

la deliberación en la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado prevista en el Título IX y el informe previo de la Junta de Andalucía». Y en parecidos términos se pronuncia asimismo el art. 141.2 EAC, bien que para calificar ahora de «determinante» el correspondiente informe previo de la Generalitat.

Finalmente interesa asimismo notar que precisamente respecto de este último precepto estatutario en nuestra STC 31/2010, de 28 de junio, ya advertimos que esa previsión no supedita ni condiciona 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 (fundamentos jurídicos 86, 115 y 117).

4. Lo hasta ahora expuesto es suficiente para desestimar la falta de competencia del Estado para aprobar el Real Decreto 844/1999, de 21 de mayo, y la consiguiente vulneración de la competencia autonómica en materia de juego que la Junta de Andalucía ha denunciado con carácter principal. En forma concluyente porque, como se ha observado, la competencia exclusiva autonómica comprende los supuestos de juegos que se desarrollen exclusivamente en Andalucía. Y este no es desde luego el caso del citado real decreto que justo comienza por precisar (art. 1) que la modalidad de lotería que establece es de ámbito nacional, lo que determina la competencia estatal sobre la misma. Pues como ya dijimos en la STC 163/1994, de 26 de mayo, FJ 8, 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, loterías, rifas, apuestas y combinaciones aleatorias solamente cuando su ámbito se extienda a todo el territorio del Estado y sin perjuicio de la competencia exclusiva [autonómica] para autorizar o celebrar aquellas actividades dentro de su ámbito territorial», decisión que reiteramos en las SSTC 216/1994, de 14 de julio, FJ 2, y 171/1998, de 23 de julio, FJ 7.

5. Algo más de detalle exige no obstante nuestra respuesta a la alegación defendida con carácter subsidiario por la Junta de Andalucía y con carácter principal por la Generalitat de Cataluña para denunciar que, con el establecimiento de las loterías consideradas, primero mediante el Real Decreto 844/1999, de 21 de mayo, y, más tarde, con el Real Decreto 1336/2005, el Estado ha comprometido su autonomía financiera, vulnerando el principio de suficiencia financiera de las haciendas autonómicas del art. 156.1 CE, por haber prescindido, al hacerlo, de cualquier mecanismo de coordinación con las haciendas autonómicas. Por su parte la Generalitat de Cataluña denuncia también que la coordinación que echa en falta debería haberse hecho efectiva a través de la previsión de un mecanismo de compensación económica a la Generalitat, similar al previsto en el art. 6.4 LOFCA (actualmente art. 6.2 LOFCA) por la disminución de ingresos que el establecimiento de la lotería de ámbito nacional ha de causarle inevitablemente, al competir en concurrencia con la lotería de ámbito autonómico ya existente desde 1987.

6. Al respecto importa recordar una vez más que el Estado, como hemos subrayado en la STC 31/2010, FJ 130, tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de «hacienda general» (art. 149.1.14 CE), 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 sólo 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 constitucionales 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 desarrolla luego la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, modificada últimamente, en

lo que ahora más nos importa, por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, cuyo art. 1.1 reconoce la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, para añadir a continuación en el 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.

Precisamente a propósito de la citada exigencia de coordinación este Tribunal tiene repetidamente declarado que si en un Estado compuesto «[l]a acción estatal es claro que debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales» (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 4), esta exigencia es asimismo evidente «cuando se trata del ejercicio de la actividad financiera del Estado —ordenación y gestión de los ingresos y gastos públicos— que, naturalmente, habrá de desarrollarse dentro del orden competencial articulado en la Constitución, lo que supone, en definitiva, la necesidad de compatibilizar 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 competencial —material y financiero— correspondiente a las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de los entes territoriales» (STC 45/1986, FJ 4)». Lo que de modo congruente, como recuerda entre otras la STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 3) se traduce en una doble exigencia: «[D]e una parte, prevenir que la utilización del poder financiero del Estado pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales autonómicas. Y, de otra, evitar asimismo que la extrema prevención de potenciales injerencias competenciales acabe por socavar las competencias estatales en materia financiera, el manejo y la disponibilidad por el Estado de sus propios recursos y, en definitiva, la discrecionalidad política del legislador estatal en la configuración y empleo de los instrumentos esenciales de la actividad financiera pública» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 2; y en el mismo sentido STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 2).

7. Con estos obligados presupuestos no hay duda, por tanto, de que la autonomía financiera reconocida a las Comunidades Autónomas 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.

Ahora bien, como también hemos declarado en repetidas ocasiones, este principio de suficiencia financiera, que las Comunidades Autónomas promotoras de los presentes conflictos reputan vulnerado por las disposiciones reglamentarias que combaten, no es sin embargo un valor absoluto, sino que tiene también lógicamente sus propios límites y, en primer lugar, el que deriva de la propia naturaleza de las cosas, de forma que «dicha suficiencia debe quedar enmarcada, como concepto relativo que es, en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5). Por ninguna otra razón su eventual vulneración ha de valorarse siempre «en atención al conjunto de los recursos de que puedan disponer y de las competencias que les han sido atribuidas, así como de los servicios que gestionan, y dentro siempre de las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles» [STC 87/1993, de 11 de marzo, FJ 3 b)]. Lo que a la postre significa que la suficiencia financiera es efectivamente «algo muy concreto y dependiente de muchas variables» (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8) y no, por tanto, determinable en función de una singular fuente de ingresos, individualmente considerada, y su eventual reducción.

Estas precisiones son ya suficientes para desestimar la queja que analizamos puesto que la posible minoración de ingresos derivada de la competencia en concurrencia de la nueva modalidad de lotería que autorizan los reales decretos considerados en el presente proceso constitucional con la lotería que la Generalitat de Cataluña explota en su territorio desde 1987 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» (STC 13/2007, de 18 de febrero, FJ 5). Por añadidura, como expresamente ha reconocido la propia Generalitat de Cataluña, el Real Decreto 844/1999 que cuestiona ni siquiera ha llegado a tener aplicación práctica, por lo que, la citada norma no ha producido consecuencias financieras negativas.

Y, de otro, porque, una vez confirmada la competencia del Estado para autorizar juegos de ámbito estatal, el hecho de que la autorización por los reales decretos cuestionados de una modalidad de lotería pueda eventualmente reducir los ingresos autonómicos que derivan de la previa explotación por la Generalitat de Cataluña en su territorio autonómico de una modalidad de lotería similar, no permite cuestionar la legitimidad del ejercicio por el Estado de sus competencia ex art. 149.1.14 CE por el simple hecho de que, al hacerlo, no haya previsto ningún mecanismo de compensación financiera, so pena naturalmente de admitir un indebido condicionamiento en el ejercicio de las propias competencias del Estado 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. De hecho, las únicas referencias al «juego» en el sistema de financiación autonómica son las que en materia de cesión de impuestos del Estado a las Comunidades Autónomas contienen los arts. 11 i) y 19.2 e) LOFCA, y, en lo que ahora exclusivamente nos importa, la disposición adicional séptima EAC y el art. 178.1 EAAnd; pero referencias, en cualquier caso que, frente a lo alegado por la Junta de Andalucía, es evidente que ninguna relación guardan con la queja que ahora nos ocupa.

Como tampoco, pero por lo mismo, y en contra ahora de lo pretendido por la Generalitat de Cataluña, resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 6.2 LOFCA, toda vez que, como se desprende de su propio tenor literal, este precepto establece la necesidad de instrumentar medidas de compensación o coordinación en los supuestos en que «el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria establezca tributos sobre hechos imponibles gravados por las Comunidades Autónomas, que supongan a éstas una disminución de ingresos», lo que patentemente no es, sin embargo, el caso.

Todo lo anteriormente expuesto conduce, en consecuencia, a la desestimación de los conflictos planteados contra el Real Decreto 844/1999, de 21 de mayo.

8. Por último debemos desestimar igualmente la invasión competencial en materia de juego que la Generalitat de Cataluña reprocha al Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, por el que se autoriza a la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) la explotación de una lotería instantánea o presorteada de ámbito estatal.

La disposición adicional decimocuarta del Estatuto de Autonomía de Cataluña es desde luego bien concluyente al respecto al establecer que la deliberación y el informe previos que exige el art. 141.2 del propio texto estatutario para los casos de autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal «no resultará de aplicación a la modificación de las modalidades de los juegos y apuestas atribuidos, para fines sociales, a las organizaciones de ámbito estatal, carácter social y sin fin de lucro, conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable a dichas organizaciones». Y la ONCE obviamente lo es, según ya hemos tenido ocasión de advertir (STC 171/1998, de 23 de julio, FF JJ 4 y 5) y precisa por su parte el art. 1.1 del Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, modificado por el Real Decreto 1359/2005, de 18 de noviembre, que la define como «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. Dicho carácter social integra los principios y valores de la solidaridad, la ausencia de ánimo de lucro y el interés general en la naturaleza y fines de la organización».

Con arreglo a estos obligados presupuestos legales no hay duda de que el Real Decreto 1336/2005 impugnado no menoscaba ni invade la competencia autonómica en materia de juego. Procede, en consecuencia, la desestimación del conflicto planteado por este motivo.

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 los presentes conflictos positivos de competencia.

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

Dada en Madrid, a quince de marzo de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—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.