



Consejo Consultivo de Aragón

DICTAMEN Nº 322 / 2018

Sr. D. José BERMEJO VERA
Presidente
Sr. D. Jesús COLÁS TENAS
Sra. D^a Vega ESTELLA IZQUIERDO
Sr. D. Jesús Antonio GARCÍA HUICI
Sr. D. José Manuel MARRACO ESPINÓS
Sr. D. Gabriel MORALES ARRUGA
Sra. D^a. Elisa MOREU CARBONELL
Sr. D. Miguel Ángel GIL CONDÓN
Sra. D^a María José PONCE MARTÍNEZ

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en reunión celebrada el día 11 de diciembre de 2018 emitió el siguiente Dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por el Consejero de Presidencia del Gobierno de Aragón sobre el "*Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias*".

De los ANTECEDENTES resulta:

Primero.- Con fecha de 29 de octubre de 2018, tuvo entrada en el Registro del Consejo Consultivo de Aragón solicitud de Dictamen sobre el "*Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias*", formulado por el Consejero de Presidencia. Se adjunta el expediente administrativo numerado y foliado y con un índice, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Aragón, aprobado por Decreto 148/2010, de 7 de septiembre, del Gobierno de Aragón.

Segundo.- Los documentos que integran el expediente administrativo son los siguientes:

- Orden del Consejero de Presidencia, de 17 de enero de 2018, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las rifas, tómbolas, combinaciones aleatorias y juego social y se encomienda su elaboración a la Dirección General de Justicia e Interior, así como la realización de los trámites necesarios para su aprobación.

- Resolución de la Directora General de Justicia e Interior, de 23 de enero de 2018, por la que se acuerda someter a consulta pública previa este proyecto de Decreto.

- Documentación acreditativa de las aportaciones realizadas en este trámite por LOYRA abogados, Codere Apuestas Aragón S.L.U y la Asociación de Empresarios de Juego en Aragón.

- Certificado de fecha 16 de febrero de 2018, del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana de la Dirección General de Participación Ciudadana, Transparencia, Cooperación y Voluntariado del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, acreditativo del cumplimiento del trámite de consulta pública previa.

- Memoria justificativa del proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias, de la Directora General de Justicia e Interior, de fecha 20 de marzo de 2018. En esta memoria, además, se da respuesta a las aportaciones realizadas en el trámite de consulta pública previa.

- Primera versión del proyecto de Decreto (fecha el 21 de marzo de 2018).

- Resolución de la Directora General de Justicia e Interior, de 21 de marzo de 2018, por la que se somete a información pública el proyecto de Decreto (publicada en BOA de 5 de abril).

- Resolución de 28 de marzo de 2018, de la Directora General de Justicia e Interior, por la que se otorga el trámite de audiencia a órganos de la Administración Pública, a Azajer (Asociación aragonesa de jugadores de azar en rehabilitación), diferentes empresas del sector del juego y al Consejo Aragonés de Consumidores y Usuarios.

- Documento acreditativo de la remisión de la documentación para su publicación en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón.

- Documentación acreditativa de las diferentes alegaciones presentadas al proyecto de Decreto por: órganos de la Administración Pública, AESA (asociación de empresarios del juego de Aragón) AJUBIAR (asociación aragonesa de juego de bingo), Mabel Recreativa S.A, Dioper 2000 S.L, Montajes y Perfeccionamientos Zaragoza S.A.U, Heraclio Game Machine S.L.U, Hostyocy S.A.U, Cinar Poligonal S.L.U, Consejo Aragonés de Consumidores y Usuarios, Asociación de Consumidores Torre Ramona y Unión de Consumidores de Aragón.

- Memoria de la Directora General de Justicia e Interior, de fecha 14 de mayo de 2018, relativa a la valoración de las alegaciones presentadas.

- Segunda versión del proyecto de Decreto (fecha el 14 de mayo de 2018).

- Certificado de fecha 18 de mayo de 2018, de la Secretaria de la Comisión del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón en el que se acredita que la Comisión ha conocido del contenido textual del proyecto de Decreto y ha emitido informe favorable.

- Memoria complementaria de la Directora General de Justicia e Interior de fecha 30 de mayo de 2018, relativa a los artículos 9 y 11 del proyecto de Decreto.

- Tercera versión del proyecto de Decreto (fecha el 30 de mayo de 2018).

- Memoria-resumen (para su publicación en el portal de Transparencia del Gobierno de Aragón) de la Directora General de Justicia e Interior, de fecha 14 de mayo de 2018, relativa a la valoración de las alegaciones presentadas.

- Informe del Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia, de fecha 27 de junio de 2018.

- Memoria de la Directora General de Justicia e Interior, de fecha 11 de julio de 2018, relativa a la valoración de las aportaciones formuladas por la Secretaría General Técnica.

- Cuarta versión del proyecto de Decreto (fecha el 11 de julio de 2018).

- Informe de la Inspección General de Servicios.

- Memoria de la Directora General de Justicia e Interior relativa a la valoración de las aportaciones formuladas por la Inspección General de Servicios.

- Quinta versión del proyecto de Decreto (fecha el 3 de septiembre de 2018).

- Informe de 5 de octubre de 2018, de la Letrada de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

- Última versión del proyecto de Decreto (fecha el 11 de octubre de 2018).

- Memoria de la Directora General de Justicia e Interior, de fecha 16 de octubre de 2018, relativa a la valoración de las aportaciones formuladas por la Dirección General de Servicios Jurídicos.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Carácter preceptivo del dictamen del CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN

- 1 De acuerdo con lo señalado en el artículo 50.1.c) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA) y en el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón (Ley 1/2009), este órgano consultivo será consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos ejecutivos. Por otra parte, la intervención del Consejo Consultivo no es vinculante, pues los Dictámenes que recaen en los proyectos de reglamentos ejecutivos no tienen ese carácter, según el artículo 14.1 de la Ley 1/2009, en relación con lo previsto en el artículo 15.3 de la misma norma. La competencia corresponde al Pleno del Consejo Consultivo, con arreglo al artículo 19 a) de la Ley 1/2009.
- 2 Con carácter previo al análisis del texto, es preciso determinar el carácter del proyecto de Decreto y, en concreto, su consideración como Reglamento ejecutivo o no. El Tribunal Constitucional, en Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, afirmó que Reglamentos ejecutivos son aquellos que están *“directa o concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, cumplimentada o ejecutada por el reglamento”*. En este sentido se ha venido pronunciando el Tribunal Supremo, el Consejo de Estado y los distintos órganos consultivos autonómicos. Así, por ejemplo, en la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1997 se señala que *“el reglamento ejecutivo es aquel que desarrolla una Ley o la complementa. Los reglamentos ejecutivos exigen el dictamen del Consejo de Estado como garantía ex ante de objetividad e imparcialidad y como garantía de perfección técnica y acierto en la elaboración de los mismos”*.
- 3 El proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración tiene el carácter de reglamento ejecutivo, ya que constituye un desarrollo reglamentario de la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego, de la Comunidad Autónoma de Aragón. Por tanto, no existen dudas sobre el carácter ejecutivo de este proyecto de reglamento, elaborado bajo la forma de Decreto, y de que su contenido y naturaleza es el propio de los reglamentos ejecutivos.
- 4 Igualmente debe indicarse que este Dictamen solo puede ser fundamentado en Derecho, pues no se ha pedido expresamente por parte del Consejero solicitante del mismo, que se valoren los aspectos de oportunidad o conveniencia (artículo 14.2 de la Ley 1/2009).

II

Título competencial

- 5 Una vez señalada la competencia del Consejo Consultivo para conocer de este proyecto normativo, debemos identificar la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para adoptar esta iniciativa reglamentaria. El proyecto de Decreto se elabora en ejercicio de la competencia comprendida en el artículo 71.50ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, que establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de *“Juego, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Aragón”*.
- 6 Este proyecto de Decreto constituye un desarrollo de la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego, de la Comunidad Autónoma de Aragón. Esta Ley ha sufrido diferentes modificaciones (Ley 4/2011, de 10 de marzo; Ley 3/2012, de 8 de marzo; Ley 10/2012 de 27 de diciembre y Ley 2/2014, de 23 de enero). En el artículo 5.2.f) de la citada Ley se establece que en el Catálogo de Juegos y Apuestas autorizados en la Comunidad

Autónoma de Aragón se comprenderán los siguientes: “*las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias.*” Mediante el Decreto 159/2002, de 30 de abril, se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Aragón y señala, en su artículo 7, una definición de rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias.

- 7 El artículo 10.3 de la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego, de la Comunidad Autónoma de Aragón, establece que corresponde al Gobierno de Aragón aprobar los reglamentos específicos de cada juego incluidos en el Catálogo; y su Disposición final primera también determina que el Gobierno de Aragón dictará las disposiciones de desarrollo y ejecución de la presente Ley
- 8 Finalmente, el Gobierno de Aragón cuenta con una habilitación genérica para ejercer su potestad reglamentaria por el artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón y el artículo 43.1 de la LPGA.

III

Procedimiento de elaboración

- 9 Con carácter previo al análisis del proyecto, resulta necesario tener en cuenta el impacto que tiene la aprobación y entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y su aplicación, conforme a lo establecido sobre la misma en la reciente Sentencia 55/2018, de 24 de mayo de 2018, del Tribunal Constitucional (publicada en el BOE 22/06/2018). En el fallo de esta Sentencia, se declara la inconstitucionalidad de determinados párrafos o incisos de algunos artículos de la Ley, que determinados artículos son contrarios al orden constitucional de competencias, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 7.b) (artículos 129 –salvo apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133) y en el fundamento jurídico 7.c) (artículos 132 y 133, salvo el inciso inicial de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4), y se lleva a cabo una interpretación de conformidad, por lo que respecta a la disposición adicional segunda, párrafo segundo, en los términos del fundamento jurídico 11.f).
- 10 La LPAC se ha visto especialmente afectada, en la regulación del Título VI “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, por la Sentencia 55/2018 del Tribunal Constitucional. No podemos olvidar que esta Sentencia tiene su antecedente inmediato en la STC 91/2017, en la que se resolvió la impugnación realizada por el Gobierno de Canarias sobre los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de Economía Sostenible; artículos que sirvieron de precedente de algunas de las cuestiones incluidas posteriormente en la LPAC. En la STC 91/2017 se argumenta que, en la regulación de toda iniciativa normativa, el procedimiento legislativo debe quedar excluido de su ámbito de aplicación, mientras que los procedimientos que tengan por objeto la elaboración de las disposiciones reglamentarias sí que pueden ser objeto de interferencias por parte de la legislación básica, con base en el título competencial relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.
- 11 En consonancia con lo anterior, en la STC 55/2018 sobre la LPAC, respecto a la impugnación de los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero que se analizan en un fundamento jurídico separado), 130 y 132, el TC estima el recurso y declara que dichos preceptos no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades

Autónomas, pero sí cuando se ejerce la potestad reglamentaria, como ocurre en este procedimiento de elaboración de un proyecto de Decreto.

- 12 Este procedimiento se ha iniciado mediante Orden de 17 de enero de 2018 y son de aplicación, no solamente las previsiones contenidas en la regulación propia de la Comunidad Autónoma de Aragón, recogida en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA), sino también las contenidas en las normas básicas del Título VI de la LPAC, en su interpretación conforme a la STC 55/2018.
- 13 Como reiteradamente ha señalado este Consejo Consultivo, los trámites previstos legalmente intentan garantizar el acierto de la disposición administrativa de carácter general, suministrando a quien ha de adoptarla todos los elementos de juicio necesarios y, además, hacen posible la participación de los ciudadanos afectados, bien directamente, bien a través de las organizaciones y asociaciones que los representan y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la norma. Esos trámites han de quedar adecuadamente documentados en el expediente para hacer posible su examen y control posterior. Se procede a analizar los trámites que integran el procedimiento de elaboración de reglamentos previsto en la LPAC (artículos 127 a 133), en la LPGA (artículos 47 a 50) y en la restante normativa que resulta de aplicación, destacando la adecuación jurídica de cada uno de ellos.
- 14 Iniciación del procedimiento: El procedimiento se ha incoado correctamente mediante Orden de 17 de enero de 2018, del Consejero de Presidencia. La Orden ha sido dictada por el órgano competente y de conformidad con el artículo 47 de la LPGA. Resulta necesaria la elaboración de una Orden de inicio del procedimiento en aplicación de la normativa reguladora del procedimiento administrativo (artículos 58 y 59 de la LPAC). En esta Orden se encomienda la elaboración del proyecto de Decreto a la Dirección General de Justicia e Interior, así como la realización de los trámites necesarios para su aprobación.
- 15 Consulta pública previa. Una de las novedades introducidas por la LPAC, en la elaboración de un proyecto normativo se recoge en el artículo 133, que introduce un nuevo trámite con carácter previo a su elaboración, denominado consulta pública previa, que contempla la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas. De este artículo, el Tribunal Constitucional en la Sentencia mencionada (STC 55/2018) sólo mantiene el carácter básico, y únicamente respecto a iniciativas reglamentarias, del primer inciso de apartado 1 *“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento se sustanciará una consulta pública”*, así como el primer párrafo del apartado 4 *“Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”*.
- 16 En este caso, se ha realizado el trámite de la consulta pública previa, tal y como aparece acreditado en el expediente administrativo, ya que se ha aportado un certificado de fecha 16 de febrero de 2018, del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana de la Dirección General de Participación Ciudadana, Transparencia, Cooperación y Voluntariado del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales. Además, consta una Resolución de la Directora General de Justicia e Interior, de fecha 23 de enero de 2018, por la que se acuerda someter a consulta pública previa la elaboración del proyecto de Decreto. Se considera que la consulta pública previa se ha realizado correctamente y de acuerdo con lo que establecen las Instrucciones acordadas por el Gobierno de Aragón, con fecha de 20 de diciembre de 2016, sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa a través

del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón (publicadas en el Boletín Oficial de Aragón nº 17, de 26 de enero de 2017, mediante Orden de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales de 16 de enero), en cuyo apartado segundo se establece que se hará efectiva la consulta pública con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de Ley o proyecto de reglamento.

- 17 Memoria justificativa. De conformidad con lo establecido en el artículo 48.3 de la LPGA, *"el proyecto irá acompañado de una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación"*. En este caso, existe una memoria justificativa de la Directora General de Justicia e Interior, de fecha 20 de marzo de 2018. Hay que poner de manifiesto, tal y como reiteradamente se ha señalado en los dictámenes de este Consejo Consultivo, la relevancia de la memoria justificativa para la adecuada comprensión de las modificaciones normativas que pretenden llevarse a cabo. En nuestro Dictamen 33/2013, de 30 de abril, referente al Acuerdo del Gobierno de Aragón por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa, decíamos que *"la memoria no debe ser solamente un instrumento que posibilite dar cobertura al procedimiento, sino que debe otorgar la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios. Para ello, es preciso llevar a cabo un análisis detallado de la realidad y motivar adecuadamente la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, valorando las diferentes alternativas existentes para la consecución de los fines que se buscan y examinando las consecuencias jurídicas y económicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán para los agentes afectados, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario, de impacto de género, y en el orden constitucional de distribución de competencias"*.
- 18 En este supuesto, la Memoria contiene una estructura comprensiva de los aspectos que señala el artículo 48.3 de la LPGA: necesidad de la promulgación de la norma, inserción en el ordenamiento jurídico, impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y la estimación de su coste y forma de financiación. En la memoria se explica adecuadamente la necesidad de la promulgación de la norma, ya que hasta la fecha la única normativa aplicable a estas modalidades de juego, además de la Ley del Juego de la Comunidad Autónoma, es el Decreto 159/2002, de 30 de abril, por el que se aprobó el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Aragón, lo que ha obligado a la aplicación supletoria de la normativa estatal (Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego y normativa de desarrollo). Por razones de seguridad jurídica, es aconsejable abordar el régimen jurídico aplicable a las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias, en el que se concrete la documentación, requisitos y limitaciones que se deben cumplir para poder realizar las mismas, en garantía de un adecuado control y transparencia. Asimismo, según se expone en la memoria, se han tenido en cuenta las peculiaridades de la celebración de combinaciones aleatorias en los locales de juego por las peculiaridades de la actividad desarrollada. Según se señala, la celebración de estas combinaciones aleatorias o sorteos entre los clientes, sin coste para los mismos, puede conducir a situaciones no deseadas de juego compulsivo o descontrolado a los jugadores, puesto que la actividad objeto de promoción y fidelización es la práctica del juego, razón por la que, bajo las premisas de prevención de conductas adictivas y de juego responsable, se concreta una previsión específica para la celebración de las combinaciones aleatorias en los establecimientos de juego.
- 19 Informe de impacto por razón de género. Cuando se dicta la Orden de inicio del procedimiento, el informe de impacto por razón de género de las medidas que se establecen sólo era necesario en el supuesto de los proyectos de Ley, tal y como señala el artículo 37.3 de la LPGA, y no era necesario en los supuestos de tramitación de procedimientos de

elaboración de disposiciones reglamentarias. Sin embargo, debe tenerse en cuenta la incidencia que ha supuesto la reciente aprobación de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Aragón, cuyo artículo 18 exige la elaboración de un informe de evaluación del impacto de género, no solamente en el supuesto de los proyectos de Ley, sino también, con carácter previo a la aprobación de reglamentos y planes del Gobierno de Aragón. El artículo 19 exige la realización de una Memoria explicativa de igualdad que deberá explicar detalladamente los trámites realizados en relación a la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma. En este supuesto, al iniciarse el procedimiento con carácter previo a la entrada en vigor de la Ley 7/2018, no es todavía exigible la realización del informe de impacto por razón de género.

- 20 De acuerdo con lo señalado en el artículo 49 de la LPGA, cuando la disposición afecte al derecho de los ciudadanos, se les debe dar audiencia, durante un plazo no inferior a un mes, a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. Este trámite puede ampliarse con el de información pública en virtud de resolución del miembro del Gobierno que haya adoptado la iniciativa de elaboración de la norma. En este caso, en la Orden del Consejero de Presidencia, de 17 de enero de 2018, por la que se inicia este procedimiento normativo, también se acuerda la realización del trámite de información pública de este proyecto de Decreto. En este caso, obra en el expediente una Resolución de la Directora General de Justicia e Interior, de 21 de marzo de 2018, por la que se somete a información pública el proyecto de Decreto (publicada en BOA de 5 de abril) y una Resolución de 28 de marzo de 2018, de la Directora General de Justicia e Interior, por la que se otorga el trámite de audiencia a los órganos de la Administración Pública, a Azajer (Asociación aragonesa de jugadores de azar en rehabilitación), a diferentes empresas del sector del juego y al Consejo Aragonés de Consumidores y Usuarios.
- 21 Se considera que ambos trámites, de audiencia y de información pública, se han efectuado correctamente y así aparece acreditado en el expediente. Han formulado alegaciones al proyecto de Decreto la Dirección General de Administración Electrónica, AESA (asociación de empresarios del juego en Aragón) AJUBIAR (asociación aragonesa de juego de bingo), Mabel Recreativa S.A, Dioper 2000 S.L, Montajes y Perfeccionamientos Zaragoza S.A.U, Heraclio Game Machine S.L.U, Hostyocy S.A.U, Cinar Poligonal S.L.U, Consejo Aragonés de Consumidores y Usuarios, Asociación de Consumidores Torre Ramona y Unión de Consumidores de Aragón.
- 22 Existe una Memoria de la Directora General de Justicia e Interior, de fecha 14 de mayo de 2018, relativa a la valoración de las alegaciones presentadas, tanto en el trámite de audiencia, como en el de información pública que viene acompañado de un cuadro explicativo de las diferentes observaciones realizadas al articulado, el sentido estimatorio o desestimatorio de las mismas, así como la redacción final de los artículos modificados. En la Memoria también se adjunta la Sentencia 20/2018, de 24 de enero, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en la que se justifica la necesidad de control en las combinaciones aleatorias.
- 23 Durante la tramitación del procedimiento se han redactado nuevas memorias por parte de la Directora General de Justicia e Interior, tal y como se han relacionado en los antecedentes de hecho, explicativas de los diferentes cambios incorporados al proyecto normativo en función de los diferentes informes recibidos. Este Consejo Consultivo valora positivamente la tramitación efectuada, porque permite analizar las motivaciones y justificaciones realizadas por el órgano encargado de elaborar el proyecto normativa y resulta clarificadora para poder realizar una valoración de la versión definitiva del proyecto de Decreto, que es la que se ha sometido a dictamen de este órgano consultivo.

- 24 Informe del Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia, de fecha 27 de junio de 2018. Según se señala en el mismo con este informe pretende darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 50.1.a) de la LPGA, al exigir que los proyectos de reglamento, antes de su aprobación, deben ser sometidos preceptivamente a informe de la Secretaría General Técnica competente. En este informe se analizan los aspectos señalados en el artículo 50.1.a) de la LPGA, referentes al marco jurídico, procedimiento de elaboración, análisis de alegaciones y contenido y estructura de la norma. Respecto a la regulación material contenida en el proyecto de Decreto, se cuestiona el establecimiento de límites a los premios de las combinaciones aleatorias en los locales de juego.
- 25 Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de fecha 5 de octubre de 2018, que analiza el título competencial necesario para la aprobación del proyecto, el procedimiento formal seguido y realiza diferentes consideraciones, respecto al contenido y a la forma del proyecto de Decreto, y suscribe las observaciones realizadas por la Secretaría General Técnica relativas a las limitaciones de establecidas en el artículo 9 para la celebración de combinaciones aleatorias en los locales de juego.
- 26 Publicidad activa. Para cumplir con lo dispuesto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, el proyecto de Decreto, junto con la memoria justificativa y otros trámites preceptivos del procedimiento reglamentario, se ha puesto a disposición del público en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón (<http://transparencia.aragon.es/>).
- 27 Es oportuno advertir, no obstante, que la información en publicidad activa debe ser en formato «reutilizable». El PDF (Portable Document Format) es un formato diseñado para la consulta de datos e información, pero no permite su reutilización de manera sencilla. Al menos, si no es posible utilizar formatos del tipo XML (eXtensible Markup Language), que permite representar información estructurada en la web, de modo que esta información pueda ser almacenada, transmitida, procesada, visualizada e impresa, por diversos tipos de aplicaciones y dispositivos; lo que si cabría exigir es que el PDF se pudiera copiar para ser reutilizado. Y esta es una exigencia del principio de reutilización de nuestro artículo 2 f), de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón: «en cuya virtud se fomentará que la información sea publicada en formatos que permitan su reutilización, de acuerdo con la legislación aplicable en materia de reutilización de la información del sector público».
- 28 En conclusión, antes de pasar al análisis material del proyecto, se considera que se ha respetado el procedimiento establecido legalmente para la elaboración de este proyecto de Decreto.

IV

Análisis del texto sometido a consideración. Técnica normativa.

- 29 A continuación, se procede a analizar el texto del proyecto de Decreto sometido a nuestro dictamen, tanto desde la perspectiva de la técnica normativa como desde un punto de vista estrictamente material o de fondo.
- 30 En primer lugar, se realizan consideraciones de técnica normativa, ya que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48.2 de la LPGA, *“en la elaboración de los reglamentos se tendrán en cuenta los criterios de técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno”*.

Ahora bien, tal y como establece la parte expositiva del Acuerdo de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa (DTN, en adelante), estas *“no tienen el carácter de norma jurídica: no son obligatorias y carecen de fuerza vinculante. Son sugerencias y recomendaciones, a modo de instrucciones técnicas y consejos prácticos, que tienen la voluntad de ayudar a los encargados de redactar los borradores o los anteproyectos y proyectos de normas de distinto rango, aclarando dudas, apuntando soluciones, proponiendo cierta homogeneidad de criterios y, en definitiva, tratando de contribuir a un proceso de perfeccionamiento continuo de la calidad de las disposiciones preceptivas cuya creación impulsa el Ejecutivo autonómico y lleva a cabo a través de su Administración Pública que redunde tanto en la mejora del escenario jurídico de los aragoneses como en el prestigio de la imagen de las instituciones de la Comunidad Autónoma”*.

- 31 Siguiendo la estructura que marcan las DTN, el proyecto de Decreto consta de título, una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por un artículo único de aprobación del Reglamento, una disposición adicional y dos disposiciones finales. El título forma parte del texto y permite su identificación, interpretación y cita, por lo que se cumple con los criterios que marcan las DTN. El Reglamento que se aprueba mediante este Decreto consta de 17 artículos, estructurados en tres títulos (el tercero debería señalarse en negrita al igual que los anteriores) y el segundo de ellos consta de tres capítulos. Además, tiene dos anexos que comprenden el modelo de solicitud de autorización de rifas y tómbolas y el modelo de comunicación para la celebración de combinaciones aleatorias.
- 32 La parte expositiva del proyecto de Decreto hace referencia al título competencial y explica el objeto y finalidad de la norma, resumiendo su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce (Directriz 11).
- 33 Siguiendo lo dispuesto en la Directriz 13, en la parte expositiva de la norma deben reflejarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, como las consultas efectuadas e informes evacuados, por lo que debe completarse haciendo referencia a todos informes preceptivos que se han emitido en este procedimiento y no se relaciona el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento.
- 34 En cuanto a la estructura del Proyecto de Decreto, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el Capítulo IV de las DTN *“Especificidades relativas a los Decretos aprobatorios”*. El proyecto se ajusta a lo prevenido en la Directriz 73, al indicar que el proyecto contendrá un artículo único que se titulará *“Aprobación del reglamento...”* y su contenido se ajustará al siguiente modelo: *“Se aprueba el reglamento de ... cuyo texto se incluye a continuación...”* Asimismo, la Directriz 74 indica que la parte final figurará, como regla general, en el cuerpo del Decreto aprobatorio, antes del reglamento objeto de aprobación. El Proyecto de Decreto se ajusta a las prescripciones contenidas en ambas Directrices.
- 35 Debería modificarse el texto del artículo único del Decreto, en el sentido de eliminar la expresión *“...así como los Anexos I y II del Reglamento...”*. Lo que se aprueba con el Decreto es un Reglamento y esos Anexos forman parte del Reglamento y a ellos se remiten los artículos 3 y 8 del Reglamento, por lo que no son objeto de aprobación independiente. De acuerdo con lo señalado en el informe de la Inspección General de Servicios, se recoge en el Decreto la posibilidad de presentación de forma telemática, tanto de las solicitudes de autorización (en el caso de rifas y tómbolas), como la comunicación previa (en el caso de las combinaciones aleatorias). Esta presentación deberá efectuarse de conformidad con la Orden de 11 de julio de 2011, del Consejero de Política Territorial, Justicia e Interior, por la que se regula el procedimiento telemático de presentación de solicitudes de diversos

procedimientos en materia de juego. En la Disposición final primera se sugiere sustituir la expresión “del presente Decreto” por “de este Decreto”.

V

Análisis del texto. Regulación material

- 36 En cuanto al contenido material de la parte dispositiva, el objetivo del Decreto es la aprobación del Reglamento por el que se regulan las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias, en desarrollo de lo previsto tanto en la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón como en el Decreto 159/2000, de 30 de abril, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas.
- 37 El Título I del Reglamento se refiere a las disposiciones generales, estableciendo en su artículo 1 el objeto del Reglamento y en su artículo 2 las definiciones de rifa, tómbola, combinación aleatoria y boletos, a efectos de lo previsto en el Reglamento y que suponen una reproducción de las definiciones comprendidas en el artículo 7 del Decreto 159/2002, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos.
- 38 El Título II contempla la regulación aplicable a las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias y el régimen jurídico de cada una de estas modalidades de juego. La necesidad de autorización administrativa en el caso de las rifas y tómbolas, contemplada en el artículo 3 del proyecto de Decreto, constituye un desarrollo de lo previsto en el artículo 25 de la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de Aragón, ya que realiza expresamente una remisión a que reglamentariamente se establecerán las condiciones y requisitos necesarios para la autorización. Así pues, con carácter previo a la celebración de la rifa o tómbola, la persona que la organiza deberá presentar una solicitud, de acuerdo con el modelo recogido en el Anexo I del Reglamento, con los datos y la documentación allí señalada.
- 39 El artículo 3.1.a) del Reglamento, así como el modelo de solicitud de autorización de rifas y tómbolas que se recoge como Anexo I, exigen como documentación a aportar “*la identificación de la persona física mediante documento acreditativo*”. En este sentido, hay que señalar que el artículo 28.2 de la Ley 39/2015 establece que los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados esos documentos. Se presume que esta consulta está autorizada, salvo que conste su oposición expresa. Por lo tanto, debería adaptarse la redacción de dicho precepto, así como el modelo de solicitud de autorización a lo dispuesto en la Ley 39/2015.
- 40 En el caso de rifas y tómbolas, el artículo 7 permite excepcionar la necesidad de solicitar la autorización previa, cuando el valor total de los premios ofrecidos no exceda de los 2.000 euros, a excepción de los locales de juego en los que siempre será necesaria la obtención de dicha autorización. Se considera suficientemente justificado el criterio adoptado por la Dirección General de Justicia e Interior, ya que esta exención responde al carácter irrelevante del importe de los premios en algunas rifas y tómbolas que se celebran. La obligación de solicitar y obtener la autorización previa de la Administración es una exigencia establecida en la Ley del Juego de Aragón y lo que el Reglamento hace es, únicamente, eximir de esta obligación en aquellos supuestos en los que se aprecia, por el importe, un escaso riesgo de incentivación de conductas adictivas. Además, el artículo 25.1 de la Ley del Juego señala que le corresponde al Departamento competente en materia de

espectáculos y establecimientos públicos la autorización para la realización de las rifas y tómbolas en las condiciones y con los requisitos que se establezcan reglamentariamente.

- 41 El Capítulo II del Título II se refiere a las combinaciones aleatorias, y se definen en el proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración y en el Catálogo de Juegos, como *“una modalidad de juego realizada por una persona o entidad que, con fines estrictamente publicitarios o de promoción de un producto o servicio ofrece, previo sorteo o por cualquier otro medio similar en el que intervenga el azar, premios en metálico, en especie o servicios, entre quienes adquieran o consuman el bien o servicio objeto de publicidad y sin que éstos hayan sufrido incremento alguno de su coste ordinario”*. Por lo tanto, las combinaciones aleatorias constituyen una modalidad de juego comprendida en la normativa aplicable en materia de juego. De la misma manera, se regulan las combinaciones aleatorias en la normativa estatal (artículo 3.1 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del Juego).
- 42 La realización de las combinaciones aleatorias, a diferencia de las rifas y tómbolas, no conlleva la necesidad de autorización de la Administración y solamente precisa de una comunicación previa. Por lo tanto, siempre que sean sorteos gratuitos con fines publicitarios y promocionales basta con la comunicación previa.
- 43 Especial atención merece la regulación comprendida en el artículo 9, apartados 1 y 2, del proyecto de Decreto, dedicada específicamente a la celebración de combinaciones aleatorias en locales de juego, que establece una limitación en cuanto a la celebración de combinaciones aleatorias en dichos locales. El apartado 1 del artículo 9 señala que *“los locales de juego podrán celebrar combinaciones aleatorias entre sus clientes siempre que el importe de los premios a entregar en bienes, servicios o dinero no exceda de 300 euros en una jornada de juego, ni de 6.000 euros a lo largo de un mes natural.”* Esta previsión ha sido cuestionada, tanto en el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, como en el informe de la letrada de la Dirección General de Servicios Jurídicos, así como por diferentes alegantes en el trámite de audiencia.
- 44 En estos informes, se señala que el establecimiento de dichos límites en los locales de juego en la práctica implica la imposibilidad de su celebración, ya que ni siquiera con autorización podría procederse a su celebración. Con esta regulación se está prohibiendo la celebración de combinaciones aleatorias, una vez superado dicho límite, y esta prohibición no está amparada en la normativa reguladora de este juego. En el informe de la Letrada de la Dirección General de Servicios Jurídicos se expone que estas limitaciones van más allá de la “legitimación” (sic) de la Administración y se suscriben las consideraciones que en el mismo sentido se manifiestan en el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia.
- 45 En todo caso, también debemos tener en cuenta la motivación y las razones expuestas por la Dirección General de Justicia e Interior para mantener la necesidad de la regulación comprendida en el citado artículo 9. Se expone que la combinación aleatoria es una modalidad de juego comprendido en el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Aragón y en la Ley del Juego 2/2000, de 28 de junio y que, como actividad de juego, merece la misma protección que exige la Unión Europea para el resto de los juegos con dinero, dado que priman las políticas comunitarias relativas a la salud pública y protección del consumidor-participante. La experiencia detectada en la práctica de esta modalidad en los locales de juego ha puesto de manifiesto que, en muchas ocasiones, las malas prácticas han viciado el propio objeto de la celebración de las combinaciones aleatorias y que la actividad del juego con dinero se encuentra entre las conductas adictivas sin sustancia incluidas en la Estrategia Nacional de Adicciones 2017-2024, en el Plan de Acción sobre Adicciones 2018-2020 y en el II Plan Autonómico de Aragón sobre

drogodependencias y otras conductas adictivas. Además, la Disposición Adicional Sexta, *Prevención de la Ludopatía*, de la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón indica lo siguiente: *“El Gobierno de Aragón desarrollará actividades de prevención de la ludopatía dirigidas a la población en general y adoptará las medidas para desincentivar los hábitos y conductas patológicas relacionadas con el juego, con especial atención a los sectores sociales más vulnerables”*. Por lo tanto considera la Dirección General de Justicia e Interior que la limitación del importe de los premios de las combinaciones aleatorias en los locales de Juego tiene por objeto prevenir conductas adictivas e implementar nuevas medidas en las políticas públicas de juego responsable y saludable.

- 46 Sin embargo, debemos tener en cuenta la regulación comprendida en la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la prestación de servicios en el mercado interior y que fue objeto de transposición a nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 17/2009, de 22 de diciembre, así como por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios.
- 47 La Disposición Adicional Primera de la Ley 17/2009 establece que, *a partir de la entrada en vigor de esta Ley no se exigirá autorización administrativa previa para la organización, celebración y desarrollo de combinaciones aleatorias con fines publicitarios y promocionales siempre que la participación del público en estas actividades sea gratuita y no exista sobreprecio o tarificación adicional cualquiera que fuere el procedimiento o sistema a través del que se realice*. De la misma manera se regula en el artículo 25.3 de la Ley del Juego de Aragón (en la redacción dada por el Decreto Ley 1/2010, de 27 de abril).
- 48 El establecimiento de esa doble limitación (cuantitativa y temporal) prevista en el apartado 1 del artículo 9 para la celebración de combinaciones aleatorias en los locales de juego implica una prohibición a la prestación de ese servicio, una vez superados esos límites, con lo que se está infringiendo lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Ley 17/2009, de 22 de diciembre. Además, no debemos olvidar cuál es la naturaleza jurídica de la norma que se está analizando, que no es una disposición de carácter legal, sino una norma de carácter reglamentario que se dicta en desarrollo de la Ley del Juego de Aragón. Tal como declaró sobre este tipo de reglamentos el Tribunal Supremo en su Sentencia de 17 de junio de 1997: *“se denominan ejecutivos y tienen por finalidad completar, desarrollar o concretar lo que en la Ley aparece regulado de un modo más genérico en forma principal dejando a la Administración un espacio regulativo a rellenar por medio del Reglamento en el que se precise todo el casuismo de desarrollo que pueda exigir la situación”*. Por lo tanto, no puede este proyecto de Decreto establecer una regulación que implique una prohibición en la prestación de un servicio que no tiene amparo o cobertura legal para ello, por lo que se informa desfavorablemente la regulación comprendida en los apartados 1 y 2 del artículo 9.
- 49 Lo señalado anteriormente no implica que la Administración no pueda efectuar las comprobaciones que se consideren necesarias para verificar la correcta celebración de las combinaciones aleatorias en los locales de juego, dentro de sus facultades de inspección y control.
- 50 La comunicación previa aparece regulada en el artículo 69.2 de la Ley 39/2015 entendiéndolo como tal: *“aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho”*. El apartado 3 del mismo precepto establece que *“sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.”*

- 51 Así, en la Sentencia 20/2018, de 24 de enero, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, justificativa de la necesidad de control de las bases de las combinaciones aleatorias, se señala lo siguiente: *“Y esta forma de proceder a la adjudicación del sorteo, como un premio más del bingo, el que considera la Administración que produce consecuencias no deseadas, conclusiones que esta Sala comparte. Los jugadores pueden estar confundidos y no saber si estamos en presencia de una combinación aleatoria o de otro premio de bingo. Consigue que el bingo tenga otro premio más, interfiriendo en la misma partida, lo que vulnera el limitado número de premios y la mecánica misma de este juego establecida en el Real Decreto 142/2002, de 22 de julio, del juego del bingo. Por último, decir que no se ha acreditado que se permita esta forma de combinaciones aleatorias en otras Comunidades Autónomas. Desde luego no en la de Madrid, cuyo Decreto 105/2004, de 24 de junio, en su artículo 10.c) establece que en ningún caso la celebración de una combinación aleatoria podrá interferir en el desarrollo de las partidas”*.
- 52 Por lo tanto, se considera adecuada la regulación contenida en el apartado 3 del artículo 9 del proyecto de Decreto en el sentido de señalar que *“En ningún caso, la celebración de una combinación aleatoria podrá interferir ni alterar la dinámica y el desarrollo del juego o juegos autorizados en el local”*.
- 53 De forma similar se regula en la Comunidad Autónoma de Cataluña, en su Decreto 397/2011, de 11 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, al señalar en su artículo 13.4 que las combinaciones aleatorias no pueden inducir a error a las personas destinatarias respecto a su desarrollo, funcionamiento o de cualquier otra forma a otros juegos previstos en el catálogo de juegos y apuestas autorizados en Cataluña.
- 54 Finalmente, el Título III del proyecto de Decreto establece una regulación del régimen sancionador, con una remisión genérica al régimen sancionador establecido en la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego, de la Comunidad Autónoma de Aragón pero precisando las conductas que serían de aplicación en este caso y que estarían incluidas en el Título V de la Ley 2/2000.
- 55 En este sentido cabe recordar que el principio de legalidad, en el ámbito del Derecho sancionador, comprende las siguientes exigencias: la existencia de una Ley, que la Ley sea anterior al hecho sancionado y que la Ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (Sentencias del Tribunal Constitucional 133/1987, de 21 de julio, o 246/1991, de 19 de diciembre). De acuerdo con este planteamiento, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dedica el artículo 27 al *“principio de tipicidad”*, es decir, que exista una predeterminación normativa de las conductas constitutivas de infracciones administrativas y de las sanciones aplicables a las mismas. El primer problema que surge al analizar el principio de tipicidad de las infracciones es el alcance de la reserva de ley, es decir, si la ley ha de contener todos los elementos del ilícito, excluyendo cualquier intervención del reglamento.
- 56 El artículo 128.2 de la Ley 39/2015, referente a la potestad reglamentaria, establece que los reglamentos no podrán tipificar delitos, faltas, e infracciones administrativas *“sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración respecto a la ley”*. Por otra parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, no ha establecido una estricta reserva de ley en materia sancionadora, sino un principio de cobertura legal, permitiendo la colaboración reglamentaria en la creación de infracciones y sanciones. Así, su artículo 27, en su apartado 3, establece que *“las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la*

naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes", lo que faculta la participación reglamentaria en la tipificación.

- 57 Por lo tanto, se considera que el régimen sancionador establecido en el Título III del proyecto de Decreto tiene amparo en dicha previsión legal. Sin embargo, deben hacerse las siguientes precisiones: artículo 15.1) (celebración de combinaciones aleatorias habiendo superado los límites del artículo 9, debería modificarse de acuerdo con lo señalado anteriormente, en el párrafo 48, sobre los apartados 1 y 2 del artículo 9). Se debería modificar la redacción del artículo 15.5), porque no se obtiene "*conformidad*" para celebrar combinaciones aleatorias, sin perjuicio de que constituya una infracción muy grave la utilización de documentos o datos falsos en la comunicación previa.

En atención a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Aragón emite Dictamen DESFAVORABLE al "*Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias*", salvo que se atiendan las observaciones de legalidad señaladas en el párrafo 48 y se ajusten las discordancias indicadas en los párrafos 39 y 57 de la Consideración jurídica V de este Dictamen.

En Zaragoza, a once de diciembre de dos mil dieciocho.