



Consejo Consultivo de Aragón

DICTAMEN Nº 48 / 2019

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 26 de febrero de 2019 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 6 de febrero de 2019, ha tenido 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*", formulada por el Consejero de Presidencia.

En esta solicitud se señala que el Consejo Consultivo de Aragón emitió el Dictamen nº 322/2018, de 11 de diciembre, desfavorable al citado proyecto de Decreto, "*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*". Sin embargo, en atención a la revisión que se ha efectuado en el artículo 9 del proyecto de Decreto se estima conveniente una nueva remisión del proyecto junto con el expediente administrativo a los efectos de verificar que el artículo 9 es conforme a derecho.

Se adjunta nuevamente 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.- Se incorpora, como nueva documentación, en el expediente administrativo los siguientes documentos:

- Memoria justificativa de 21 de enero de 2019, de la Directora General de Justicia e Interior, relativa a la incorporación de las observaciones de legalidad y discordancias puestas de manifiesto en el Dictamen nº 322/2018, de 11 de diciembre. En esta memoria se explican los cambios introducidos como consecuencia de las sugerencias señaladas en el dictamen anterior y se estima conveniente una nueva remisión del proyecto de Decreto, a los efectos de verificar que el artículo 9 es conforme a derecho. Además se expone la adecuación del texto a las sugerencias efectuadas en el Dictamen emitido sobre cuestiones de técnica normativa.
- Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias (fechado el 18 de enero de 2019).

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Competencia del CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN

- 1 La primera cuestión que debe analizarse es la competencia del Consejo Consultivo para emitir este Dictamen. Como se ha dicho anteriormente, este proyecto de Decreto ya fue objeto de Dictamen nº 322/2018, emitido el 11 de diciembre, a cuyo contenido nos remitimos ya que se analizó el carácter preceptivo del dictamen de este Consejo Consultivo de Aragón, el título competencial de la Comunidad Autónoma, el procedimiento de elaboración de la norma y se analizó el texto, tanto desde el punto de vista de la técnica normativa como de su contenido material.
- 2 Por lo tanto, en el procedimiento de elaboración y aprobación de esta norma reglamentaria ya se ha dado debido cumplimiento al trámite de Dictamen de Consejo Consultivo, establecido como preceptivo y no vinculante en el artículo 50.1.c) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA), en el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón (Ley 1/2009) y en el artículo 18.1.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Aragón, aprobado por Decreto 148/2010, de 7 de septiembre, del Gobierno de Aragón.
- 3 Al ser un asunto sobre el que ya ha dictaminado el Consejo Consultivo, no puede remitirse para informe a ningún otro órgano de la Administración de la Comunidad Autónoma, dada la posición final de este informe en el procedimiento de elaboración de una norma, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley 1/2009. Este carácter último del dictamen

determina implícitamente que no deba ser objeto de nuevo dictamen este proyecto normativo, salvo que se introdujesen en el mismo contenidos nuevos sobre los que no hubiera tenido oportunidad el Consejo Consultivo de pronunciarse, tal y como ocurre en este supuesto, ya que, de acuerdo con lo solicitado por el Consejero de Presidencia, la petición de dictamen se fundamenta en la nueva redacción dada al artículo 9 del proyecto de Decreto, al objeto de verificar la adecuación del mismo a derecho.

- 4 Sobre la necesidad de emitir un nuevo Dictamen sobre proyectos ya informados por el Consejo Consultivo, procede reproducir lo dictaminado por este órgano en su Dictamen 27/2015, de 24 de febrero:

“Ciertamente, ese dictamen informó desfavorablemente el proyecto entonces remitido, pero ello no exige un nuevo dictamen sobre la nueva versión: si ésta acepta las observaciones que en su día se formularon, no es necesario un nuevo dictamen que se reduciría a constatar esta realidad; y si no las acepta (nuestro dictamen, aunque preceptivo, no es vinculante) el nuevo dictamen no podría sino reproducir lo ya señalado. Únicamente, en aquellos supuestos en los que, tras nuestro dictamen el nuevo proyecto introduce nuevas modificaciones sustanciales que no pudieron ser tenidas en cuenta en el dictamen y sobre las que no pudo pronunciarse el Consejo Consultivo (ni favorable ni desfavorablemente) sería preceptivo un nuevo dictamen. Obsérvese que, en otro caso, siempre que nuestro dictamen fuera desfavorable sería preceptivo un nuevo dictamen; sin embargo, este nuevo dictamen sólo será preceptivo en los supuestos señalados: esto es, cuando se hayan introducido modificaciones sustanciales en aspectos nuevos sobre los cuales el Consejo Consultivo no había tenido ocasión de pronunciarse”.

- 5 De acuerdo con el artículo 19.a) de nuestra Ley reguladora, corresponde al Pleno su emisión, y ha de fundamentarse en Derecho, sin que pueda entrar en cuestiones de oportunidad o conveniencia, al no haberlo solicitado expresamente la autoridad consultante, conforme señala el artículo 14.2 de la citada Ley

II

Análisis del texto sometido a consideración

- 6 Como ya hemos señalado, el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias fue objeto de análisis en nuestro Dictamen nº 322/2018, de 11 de diciembre, al cual nos remitimos, y en el que se concluyó lo siguiente.

“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”

- 7 La discordancia señalada en el parágrafo 39 de nuestro Dictamen, implicaba la modificación de la redacción del artículo 3.1.a) del Reglamento, así como del modelo de solicitud de autorización de rifas y tómbolas que se recoge como Anexo I, ya que exigían como documentación a aportar “la identificación de la persona física mediante documento acreditativo”. En nuestro Dictamen se indicaba 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. En la nueva versión del proyecto de Decreto se ha adaptado la redacción de dicho precepto, así como el modelo de solicitud de autorización, a lo dispuesto en la Ley 39/2015, en cumplimiento de lo señalado en el Dictamen.

- 8 Respecto a la consideración señalada en el parágrafo 57 del Dictamen, estaba relacionada con el reparo de legalidad realizado al anterior artículo 9, en el sentido de que en los locales de juego no podían celebrarse combinaciones aleatorias superando determinados límites temporales y cuantitativos y, por lo tanto, al considerarse en este Dictamen que el Reglamento no podía establecer esas limitaciones, tampoco podía considerarse una infracción administrativa el incumplimiento de dichos límites, por lo que procedía modificar la redacción del régimen sancionador establecido en el Título III del proyecto de Decreto, tanto de su artículo 15.1) como de su 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 la nueva versión del proyecto de Decreto se ha modificado la redacción de dichos preceptos, de acuerdo con lo señalado en nuestro dictamen.
- 9 La cuestión por la que se ha solicitado un nuevo dictamen, y que procede analizar en este momento, es el reparo de legalidad que efectuamos en el parágrafo 48 del Dictamen a la redacción anterior del artículo 9 del proyecto de Decreto y que ha ahora ha sido modificado.
- 10 En la versión del proyecto de Decreto analizada en el Dictamen nº 322/2018, la redacción del artículo 9, “*Combinaciones aleatorias en locales de juego*”, impedía la celebración de combinaciones aleatorias entre sus clientes cuando el importe de los premios a entregar en bienes, servicios o dinero excediera de 300 euros en una jornada de juego o de 6.000 euros a lo largo del mes natural. Sobre esta regulación cabe reproducir lo que se señalaba en el anterior Dictamen:

“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).

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”

- 11 La nueva redacción dada al artículo 9, permite la realización de las combinaciones aleatorias dentro de los locales de juego, sin la limitación cuantitativa y temporal señalada en la versión anterior. Sin embargo, y con la finalidad de conseguir un entorno de juego seguro y responsable y un adecuado control de las combinaciones aleatorias, la nueva redacción del artículo 9 establece lo siguiente: “los locales de juego que celebren combinaciones aleatorias en las que el premio a entregar exceda en más de 300 euros en una jornada de juego o en más de 6.000 euros en un mes natural, requerirán que éstas se desarrollen a través de un sistema informático de juego automatizado, previamente homologado por la Administración, con las características y funcionalidades técnicas que se

determinarán mediante Orden del Consejero competente en materia de juego, para garantizar la certeza, seguridad, fiabilidad, transparencia, inviolabilidad de acceso al sistema e integridad en el desarrollo de la combinación aleatoria. El sistema deberá estar provisto de un mecanismo de trazabilidad sobre el registro de las operaciones realizadas y permitir el almacenamiento de los datos de cada sorteo, así como su monitorización y comunicación constante y a tiempo real con el órgano de la Administración competente en materia de juego”.

- 12 Según se expone en la memoria de 21 de enero de 2019, de la Directora General de Justicia e Interior, la nueva redacción dada al artículo 9, tiene como finalidad adecuar este precepto a la legalidad vigente, asegurándose, de este modo, la protección de los intereses de la Administración contra riesgos de fraude y blanqueo de capitales mediante un control y supervisión posterior de las actividades comunicadas.
- 13 Se ha tenido en cuenta en la redacción del precepto, tal y como se expone en la memoria de la Directora General, las importantes cantidades económicas que pueden llegar a sortearse y se pretende conseguir una adecuada supervisión y control por la Administración del juego y del abono de la tasa tributaria.
- 14 Esta nueva redacción no imposibilita la celebración de las combinaciones aleatorias en los locales de juego, por lo que se considera que sería conforme con lo previsto en la normativa aplicable en materia de juego. El establecimiento de un sistema informático de juego automatizado, previamente homologado por la Administración para asegurar un adecuado control del desarrollo de las combinaciones aleatoria en los locales de juego, estaría amparado en las competencias del Departamento competente en materia de juego de comprobación, control e inspección de las actividades relacionadas con el juego y apuestas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- 15 En todo caso, la redacción propuesta establece una remisión a una futura Orden del Consejero competente en materia de juego que determinará las características y funcionalidades técnicas del sistema informático, por lo que debería añadirse una Disposición Transitoria en el proyecto de Decreto estableciendo que dicha previsión será de aplicación en cuanto se apruebe la Orden a la que se hace referencia en el artículo 9.

En atención a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Aragón emite Dictamen FAVORABLE al “*Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias*”.

En Zaragoza, a veintiséis de febrero de dos mil diecinueve.