



Consejo Consultivo de Aragón

DICTAMEN N.º 128 / 2021

Sra. D.^a Vega ESTELLA IZQUIERDO
Presidenta, p.s.
Sr. D. Jesús COLÁS TENAS
Sr. D. Jesús Antonio GARCÍA HUICI
Sr. D. Miguel Ángel GIL CONDÓN
Sr. D. José Manuel MARRACO ESPINÓS
Sr. D. Gabriel MORALES ARRUGA
Sra. D.^a Elisa MOREU CARBONELL
Sra. D.^a M^a José PONCE MARTINEZ

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en reunión celebrada el día 28 de julio de 2021, emitió el siguiente Dictamen.

El CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN ha examinado el expediente remitido por la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón, sobre el *Proyecto de ORDEN PRI/ /2021, por la que se establecen los porcentajes de distribución de los premios en el juego del bingo y se dictan las normas por las que ha de regir el reparto del premio de prima.*

De los ANTECEDENTES resulta:

Primero.- El 31 de mayo de 2021, tuvo entrada en el Registro del CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN solicitud de dictamen al Consejo Consultivo sobre el «Proyecto de ORDEN PRI/ /2021, por la que se establecen los porcentajes de distribución de los premios en el juego del bingo y se dictan las normas por las que ha de regir el reparto del premio de prima», formulado por la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón, adjuntando el expediente administrativo en formato electrónico con un índice.

Segundo.- Los documentos que integran el expediente administrativo remitido al Consejo Consultivo, tal y como se detalla en el índice, son los siguientes:

1. Orden de inicio de 25 de agosto de 2020, de la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales, del procedimiento de elaboración del Proyecto de Orden por la que se modifican los porcentajes de distribución de los premios en el juego del bingo y se encomienda a la Dirección General de Interior y Protección Civil del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales la elaboración del citado Proyecto de Orden y la realización de los trámites necesarios para su aprobación.

2. Tramite de Consulta Pública previa. Resolución de 31 de agosto de 2020, de la Directora General de Interior y Protección Civil, por la que se somete a consulta pública previa la elaboración prevista de un Proyecto de Orden por la que se modifican los porcentajes de distribución de los premios en el juego del bingo, por un plazo de quince días naturales.

3. Certificación del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social de la Dirección General de Gobierno Abierto e Innovación Social, de publicación en el portal <https://gobiernoabierto.aragon.es/>, del 2 al 17 de septiembre de 2020, la «Consulta Pública previa para elaborar el Proyecto de Orden por la que se modifican los porcentajes de distribución de los premios en el juego del bingo», para dar cumplimiento a lo que dispone el Acuerdo de 26 de febrero de 2020, del Gobierno de Aragón, por el que se dictan instrucciones sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de Gobierno Abierto del Gobierno de Aragón. A través de la citada Consulta Pública previa no se recibieron aportaciones.

4. Memoria justificativa de la modificación de 28 de septiembre de 2020, suscrita por la Directora General de Interior y Protección Civil.

5. Borrador del «Proyecto de ORDEN PRI/ /2021, por la que se establecen los porcentajes de distribución de los premios en el juego del bingo y se dictan las normas por las que ha de regir el reparto del premio de prima» (primera versión).

6. Informe de evaluación de impacto de género y de evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, de 28 de septiembre de 2020.

7. Resolución de 29 de septiembre de 2020, de la Directora General de Interior y Protección Civil, por la que se somete a información pública el Proyecto de Orden por la que se modifican los porcentajes de distribución de los premios en el juego del bingo (BOA n.º 198, de 5 de octubre de 2020).

8. Alegaciones AJUBIAR, FEJBA, AEJU, CEJ, de 28 de octubre de 2020.

9. Informe de la Dirección General de Interior y Protección relativo a las alegaciones, de 19 de marzo de 2021.

10. Proyecto de ORDEN PRI/ /2021, de modificación de los porcentajes de distribución de los premios en el juego del bingo (1ª versión).

11. Certificado de la Comisión del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón, de 24 de marzo de 2021.

12. Informe de la Secretaria General Técnica de Presidencia y Relaciones Institucionales, de 3 de mayo de 2021.

13. Memoria explicativa de igualdad e impacto por razón de discapacidad, de 5 de mayo de 2021.

14. Memoria de la Dirección General de Interior y Protección Civil, posterior al Informe de la Secretaría General Técnica, de 10 de mayo de 2021

15. Proyecto de ORDEN PRI/ /2021, de modificación de los porcentajes de distribución de los premios en el juego del bingo (2ª versión).

16. Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 18 de mayo de 2021.

17. Proyecto de ORDEN PRI/ /2021, por la que se establecen los porcentajes de distribución de los premios en el juego del bingo y se dictan las normas por las que ha de regir el reparto del premio de prima sometido a Consejo Consultivo de Aragón (3ª versión).

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 (en adelante LPGA) y en el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón (Ley 1/2009 en lo sucesivo), este órgano consultivo será consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones.
- 2 Por otra parte, la intervención del CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN no es vinculante, pues los dictámenes que recaen en los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones 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 DE ARAGÓN, con arreglo al artículo 19 a) de la Ley 1/2009 de 30 de marzo.
- 3 El texto sometido a nuestra consideración es un proyecto de orden que, como explica la consejera proponente y la memoria justificativa, modifica las características, las cuantías y los premios de las jugadas del juego de bingo.
- 4 No existen dudas sobre el carácter ejecutivo de este proyecto de orden, de acuerdo con el artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón y los artículos 11.1, 42 y 43.1 de la LPGA. Aplicando los criterios que la jurisprudencia, el Consejo de Estado y otros órganos consultivos han ido perfilando para distinguir estos reglamentos, podemos afirmar que son ejecutivos los que aparecen como desarrollo de la ley. El Tribunal Supremo exige que estén «directa y 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, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento».
- 5 El cometido del reglamento ejecutivo es «desenvolver una ley preexistente» o «establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley», cualquiera que sea su grado de intensidad innovativa (por todas, STS 5998/1995, ECLI:ES:TS:1995:5998, FJ. 4 y STS 3754/2002, ECLI: ES:TS:2002:3754, FJ. 11).

- 6 Nuestro dictamen solo se puede fundamentar en derecho, pues la consejera solicitante no ha pedido expresamente que se valoren los aspectos de oportunidad o conveniencia (artículo 14.2 de la Ley 1/2009).

II

Título competencial

- 7 El Estatuto de Autonomía de Aragón, reformado por Ley Orgánica 5/20007, de 20 de abril, (Boletín Oficial de Aragón y Boletín Oficial del Estado de 23 de abril), en su artículo 71. 50ª atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva «en materia de juego, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Aragón».
- 8 La Ley 2/2000, de 28 de junio del juego de la Comunidad Autónoma de Aragón, recoge los principios y directrices básicas del juego en Aragón. En desarrollo de la Ley 2/2000, de 28 de junio, se aprobó el Decreto 159/2002, de 30 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas, incluyéndose los juegos y apuestas señalados en la Ley de Juego y especificando sus reglas de juego, elementos personales y materiales del juego.
- 9 De acuerdo con el artículo 1. c) y el artículo 4 del Decreto 159/2002, de 30 de abril, es un juego autorizado en la Comunidad Autónoma de Aragón «el juego del bingo en sus distintas modalidades». Precepto desarrollado por el Reglamento del Juego del Bingo de Aragón, aprobado por el Decreto 142/2008, de 22 de julio, del Gobierno de Aragón, parcialmente derogado por la Disposición adicional cuarta de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón y por el Decreto 39/2014, de 18 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Locales de Juego.
- 10 Por lo que se refiere a la competencia para elaborar el proyecto, recordemos que la potestad reglamentaria corresponde genéricamente al Gobierno de Aragón, según el artículo 53.1 de nuestro Estatuto de Autonomía y el artículo 47 de la citada LPGA. El rango normativo de la orden tiene anclaje en el Decreto 6/2020, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales y se atribuyen al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales las competencias de la gestión administrativa de juego, a desarrollar a través de la Dirección General de Interior y Protección Civil.
- 11 El proyecto se ha elaborado por la Dirección General de Interior y Protección Civil, órgano directivo al que le corresponde el ejercicio de las competencias en materia de juego atribuidas al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales en el Decreto 6/2020, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica de este Departamento [artículos 1 q), 21 c) y 23].
- 12 El proyecto de orden se encuentra incluido en el plan anual normativo del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2021, aprobado por acuerdo de 25 de enero de 2021, del Gobierno de Aragón, como disposición reglamentaria iniciada en 2020, cuya aprobación se prevé en 2021.

III

Procedimiento de elaboración

- 13 Los trámites que integran el procedimiento de elaboración de reglamentos se regulan en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (en adelante LPAC), artículos 127 a 133, en la LPGA, artículos 47 a 50 y en la restante normativa que resulta de aplicación.
- 14 Como hemos advertido en numerosos dictámenes estos trámites tienen como objetivo garantizar el acierto de la decisión administrativa, suministrando a quien ha de adoptarla los elementos de juicio necesarios y, además, hacen posible la participación de los ciudadanos, tanto directamente como a través de las organizaciones y asociaciones que los representan. Los trámites han de quedar adecuadamente documentados en el expediente para hacer posible su examen y control posterior.
- 15 Una vez entrada en vigor la Ley 39/2015, son de aplicación no solamente las previsiones contenidas en la LPGA, sino también las contenidas en las normas básicas del Título VI de la LPAC en su interpretación conforme a la STC 55/2018. Dado el carácter reglamentario del proyecto de Decreto cuya aprobación se pretende, el procedimiento que debe seguirse hasta su inserción en el ordenamiento jurídico debe respetar las disposiciones básicas establecidas en los artículos 127 y siguientes de la LPAC y la regulación propia de la Comunidad Autónoma de Aragón recogida en la LPGA.
- 16 Con carácter general y como cuestión previa, a la vista del expediente remitido se comprueba que en la tramitación del proyecto se han respetado los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 LPAC, debiendo destacarse como, de manera acertada, queda suficientemente justificada en la parte expositiva del «Proyecto de ORDEN PRI/ /2021, por la que se establecen los porcentajes de distribución de los premios en el juego del bingo y se dictan las normas por las que ha de regir el reparto del premio de prima».
- 17 Iniciación del procedimiento. El procedimiento se incoa correctamente mediante la Orden de inicio de 25 de agosto de 2020, de la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales. La Orden ha sido dictada por el órgano competente, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 6/2020, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. De conformidad con el artículo 47 de la LPGA es 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).
- 18 En esta Orden se encomienda la elaboración de la norma a la Dirección General de Interior y Protección Civil del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales y la realización de los trámites necesarios para su aprobación, los trámites de audiencia e información pública, mediante la publicación de anuncio en el Boletín Oficial de Aragón, incorporando al procedimiento las aportaciones de la consulta pública previa llevada a cabo.
- 19 En la Orden de inicio se justifican en forma sucinta las razones por las que se promueve la modificación: «Considerando la evolución negativa continuada interanual experimentada por las salas de bingo en Aragón, con un descenso en el volumen de juego de un -61% desde el año 2010 y el consiguiente cierre continuado de salas de bingo, que, presumiblemente, se verá agravada como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y conforme a los principios rectores de ordenación del juego, se estima pertinente, modificar el porcentaje de retorno de los premios del juego del bingo a los jugadores del 63% del valor

facial de los cartones vendidos en cada partida al 66%, modificar el reparto de los porcentajes de los premios y flexibilizar el sistema de entrega del premio de prima, sin merma del control de la Administración, con el fin de mejorar la viabilidad de este juego mutual y el mantenimiento de los puestos de trabajo».

- 20 Consulta pública previa. Dentro de las novedades introducidas por la LPAC, en la elaboración de un proyecto normativo hay que tener en cuenta que el artículo 133 introduce un nuevo trámite con carácter previo a la elaboración de un proyecto de ley o de reglamento, denominado consulta pública previa, que contempla la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.
- 21 Del artículo 133 LPAC, 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 concurren razones graves de interés público que lo justifiquen».
- 22 Como hemos dicho, el artículo 133 de esta norma exige que, con carácter previo a la elaboración de un reglamento, se efectúe consulta pública, en la que se ha de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma. La realización de este trámite de consulta pública previa no excluye la realización de los trámites de audiencia e información pública cuando sea necesario.
- 23 En ese caso el trámite de consulta previa, según certificado del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social de la Dirección General de Gobierno Abierto e Innovación Social, del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, se realizó en el portal <https://gobiernoabierto.aragon.es/>, del 2 al 17 de septiembre de 2020, la publicación de la «Consulta Pública previa para elaborar el Proyecto de Orden por la que se modifican los porcentajes de distribución de los premios en el juego del bingo», y no se recibieron aportaciones.
- 24 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, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación». En este expediente, la memoria justificativa del proyecto de orden, de 28 de septiembre de 2020, ha sido elaborada y firmada por la Directora General de Interior y Protección Civil, dividida en cinco apartados: necesidad de la norma; procedimiento de elaboración; forma de inserción en el ordenamiento jurídico; impacto social de las medidas que se establecen y estimación de su coste y forma de financiación.
- 25 La Memoria del proyecto de orden expone que la norma cuya tramitación se propone completará el marco jurídico relativo al bingo tradicional en la Comunidad Autónoma de Aragón —con la Ley 2/2000, de 28 de junio, la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Decreto 159/2002, de 30 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas,

el Decreto 142/2008, de 22 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del juego del bingo, el Decreto 39/2014, de 18 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Locales de Juego y la Orden de 1 de agosto de 2008 del Consejero de Política Territorial, Justicia e Interior, por la que se establecen condiciones técnicas adicionales para las salas de bingo—.

- 26 En el apartado coste económico y financiación de la Memoria, se indica: «(...) Con la modificación de los porcentajes destinados a premios para las personas jugadoras incrementando el porcentaje de 63% al 66%, así como la redistribución de los porcentajes, 45% detráido para bingo (actual 50%), 5% para línea y 16% para prima (actual 8%) se pretende dinamizar el juego del bingo tradicional y mejorar las condiciones de competitividad del juego en un entorno de multioferta de juego. Asimismo, la oferta de premios del juego del bingo se acercará a los porcentajes de devolución de otros juegos, haciendo más atractivo el producto. Este proyecto normativo no comporta un incremento de gasto en el ejercicio actual o en cualquier ejercicio posterior, sin perjuicio de que se dará conocimiento del proyecto a la Dirección General de Tributos del Departamento de Hacienda y Administración Pública».
- 27 Es necesario sin embargo recordar, en relación con el coste económico, que conforme al artículo 13 de la Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021, todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto o de efectivos en el ejercicio presupuestario o de cualquier ejercicio posterior, o una disminución de ingresos, deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería.
- 28 Informe de evaluación sobre el impacto de género. La Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, establece en su artículo 18 el mandato a los poderes públicos de incorporar la evaluación previa del impacto de género en el desarrollo de su normativa, para garantizar la integración del principio de igualdad entre mujeres y hombres. En la tramitación de proyectos de reglamento, esta evaluación consistirá en la emisión de un informe de evaluación de impacto de género. Por otra parte, el artículo 44 de la Ley 4/2018, de 19 de abril, de identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón, establece, en la tramitación de las disposiciones normativas, la incorporación al informe sobre impacto por razón de género, la evaluación del impacto sobre identidad de género, con el fin de garantizar la integración del principio de igualdad y no discriminación por razón de identidad de género o expresión de género.
- 29 El informe de evaluación de impacto de género, lleva fecha de 29 de septiembre de 2021 y se halla suscrito por la Directora General de Interior, incluye como anexo el informe de evaluación de impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, de acuerdo con los artículos 44 de la Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón, y 48.3 de la LPGA.
- 30 En este informe se manifiesta que: «La preferencia de las mujeres por este juego de azar se ha puesto de manifiesto con los datos anteriores. Como se ha mencionado, en ello puede influir el hecho de que sea un juego colectivo donde las salas se ven como lugares de encuentro con amigos y conocidos y, no sólo la posibilidad de ganar dinero y ser competitivas. La modificación del porcentaje de retorno en premios que se establece en este proyecto de Orden, se argumenta que aún está todavía lejos de los porcentajes mínimos de devolución en premios que ofertan otros tipos de juego como las máquinas de juego. Ello es importante

para que no implique la incentivación de hábitos o conductas patológicas puesto que debe recordarse que existe una diferencia en la consideración por parte de la sociedad de la adicción al juego de los hombres y mujeres. Mientras que suele considerar como enfermos a los hombres, suele ser más incomprensiva con las mujeres sufriendo una estigmatización social. El impacto sería positivo si se considera el bingo como un juego de azar que forma parte de la oferta de actividades de ocio y entretenimiento disponibles, siempre y cuando se trate de juego responsable».

- 31 En el informe se advierte también que: «No se dispone de información sobre el porcentaje de personas jugadoras en los colectivos de LGTBI o su conducta de juego. No obstante, podría considerarse al bingo como un juego de azar que forma parte de la oferta de actividades de ocio y entretenimiento disponibles. Asimismo, es muy importante que se propicie la viabilidad de la actividad del subsector de las salas de bingo en Aragón sin que ello implique la incentivación de hábitos o conductas patológicas. No obstante, se necesitaría contar con información suficiente para realizar un diagnóstico más adecuado sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género».
- 32 Informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad. El artículo 78 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de personas con discapacidad en Aragón, requiere un informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad. Existe una memoria, de 5 de mayo de 2021, suscrita por la Directora general de Interior y Protección Civil, que declara que el proyecto no tiene pertinencia por razón de discapacidad puesto que se trata de una norma que no regula directamente, ni indirectamente cuestiones que afecten o puedan afectar a personas con discapacidad.
- 33 En relación con los trámites de audiencia e información pública (artículo 49 de la LPGA), mediante Resolución de 21 de septiembre de 2020, de la Directora General de Interior y Protección Civil, se acordó la realización del trámite de información pública durante el plazo de un mes, a contar desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón (BOA núm.198, de 5/10/2020), con indicación del enlace al Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón donde se encontraba publicado el texto del proyecto sometido a información pública, así como la memoria e informes que lo acompañaban.
- 34 El trámite de información pública se completó con el trámite de audiencia. En concreto, en el informe de la Dirección General, de 19 de marzo de 2021, se indica: «(...) Asimismo, la Dirección General de Interior y Protección Civil realizó el trámite de audiencia a los interesados, en concreto se notificó a la Dirección General de Tributos, Dirección General de Administración Local, Dirección General de Turismo, Dirección General de Salud Pública, Dirección General de Protección de Consumidores y usuarios, Dirección General de Educación no Universitaria, Dirección General de Familia, Instituto Aragonés de Servicios Sociales, Instituto Aragonés de la Juventud y a la Unidad de Policía Nacional Adscrita a la Comunidad Autónoma de Aragón. Además, se notificó a las organizaciones empresariales representativas del sector de bingos (AEJU), sector de casinos (CASINO DE ZARAGOZA), sector de máquinas de juego en hostelería (AZEMAR), sector de apuestas (ASAP, WINNERS, SPORTIUM, CODERE y EGASA) y del sector de salones de juego (AESA). Por otro lado, se comunicó a las tres organizaciones sindicales más representativas: CCOO, USO y UGT; a entidades representantes de consumidores y usuarios (Asociación de consumidores Torre Ramona y al Consejo de Consumidores y Usuarios de Aragón) y a entidades de prevención de la ludopatía (AZAJER). Transcurrido el plazo concedido de información pública y audiencia a los interesados, desde el Consejo Aragonés de Consumidores y Usuarios y de la Oficina Delegada de Jaca se manifiesta que no se formulan alegaciones al texto. Se han presentado alegaciones conjuntas por parte de AJUBIAR (Asociación Aragonesa de juego del bingo), FEJBA (Federación Nacional de Bingos de España), AEJAA (Asociación de

empresarios del bingo de Aragón), AEJU (Asociación de empresarios del juego de Aragón) y CEJ (Confederación Española de empresarios del juego del bingo)».

- 35 Existe un informe de 19 de marzo de 2021, ya mencionado anteriormente, de la Dirección General de Interior y Protección Civil, relativo a las alegaciones presentadas. Se presentó un único escrito por las asociaciones de juego indicadas, registrado el 28 de octubre de 2020, en el que se alega que cualquier modificación en el porcentaje de premios ha de ir unida a una rebaja en la fiscalidad, de manera que una sea consecuencia de la otra.
- 36 Esta alegación se valora en el informe de la Dirección General en el siguiente sentido: «No obstante, por Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021 se reduce al tipo tributario aplicable al bingo tradicional, que queda fijado en el 30%, por lo que procede continuar la tramitación del Proyecto de Orden. Por otro lado atendiendo a los objetivos del Gobierno de Aragón concretados en la Estrategia Aragonesa para la Reactivación Social y Económica, y conforme a los principios rectores de ordenación del juego, se considera necesario modificar el porcentaje de retorno en premios del 63% al 68% del valor facial de los cartones vendidos en la sala de bingo, abordar un nuevo reparto en el porcentaje de los premios a entregar a las jugadoras y jugadores y flexibilizar la forma de reparto del premio de prima adoptando las medidas normativas necesarias para el efectivo control de la Administración».
- 37 Informes preceptivos y otros informes del expediente. Durante la tramitación del proyecto de orden se han incorporado al expediente los siguientes informes:
- Informe de la Comisión del Juego, de acuerdo con el artículo 51.1 a) de la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón. Consta a tal efecto el certificado emitido por la Secretaría de la Comisión, conforme al cual la Comisión emitió dictamen favorable al texto del proyecto de orden en su reunión de 23 de marzo de 2021.
 - Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de fecha 3 de mayo de 2021, según exige el artículo 50.1.a) de la LPGA, que se pronuncia sobre la corrección del procedimiento seguido, valora las alegaciones presentadas y realiza diversas observaciones sobre el proyecto de orden y propone distintas modificaciones. En relación con el artículo 3 artículo del proyecto de orden, se advierte que en la memoria se debe justificar que su contenido está dentro de la habilitación para modificar las características y cuantías de las jugadas y premios, pues entiende que la regulación proyectada podría exceder de la habilitación prevista en el artículo 10.3 de la Ley 2/2000.
 - Informe del letrado de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 218 de mayo de 2021, que concluye que no tiene «nada que indicar respecto a los aspectos formales y materiales de la disposición sometida a consulta».
- 38 El 10 de mayo de 2021 se redacta una nueva memoria por la Directora General de Interior y Protección Civil, a la vista del Informe de 3 de mayo de 2021 emitido por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, para recoger las observaciones señaladas en este informe y se modifica el título del proyecto de orden.
- 39 En esta memoria complementaria, se justifica la regulación proyectada afirmando que son «características de las jugadas del juego del bingo las disposiciones normativas referidas a la práctica del juego del bingo que describen el desarrollo y la mecánica del juego del bingo,

desde la venta de cartones, puesta en marcha del juego, anuncio en voz alta de ganador de línea, bingo, prima, reparto de premios según combinaciones ganadoras de cada jugada, comprobación de ganadores por el jefe de sala, entrega de premios, actas de apertura y cierre, de cada jugada y de jugada con premio de prima ..., cuestiones que, por ejemplo en la normativa estatal, bajo unos mismos quedan a su concreción a cargo del titular de la licencia singular del juego del bingo y de las reglas particulares de cada juego elaboradas y publicadas por el operador y que el legislador aragonés ha establecido que se concreten por Orden de la persona titular del Departamento con competencias en la gestión administrativa de juego, así como la determinación y asignación de los premios: distribución de los premios, categorías de los premios y porcentajes sobre la recaudación asignadas a cada uno de ellas ("las cuantías de las jugadas y premios del juego del bingo")».

- 40 Publicidad activa. Para cumplir con lo dispuesto en el artículo 15.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, el proyecto de orden junto con la memoria justificativa y otros trámites preceptivos del procedimiento reglamentario, se puso a disposición del público en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón, <https://transparencia.aragon.es>. Desde nuestro dictamen nº 198/2018 advertimos que la información en publicidad activa debe hacerse en un formato reutilizable del tipo XML («eXtensible markup language»), es decir, que permita representar información estructurada en la web y que esta información pueda ser almacenada, transmitida, procesada, visualizada e impresa por diversos tipos de aplicaciones y dispositivos; y así se ha realizado en la tramitación de este proyecto de orden.
- 41 En conclusión, respecto al procedimiento de elaboración de la norma, se considera que se han seguido los trámites del procedimiento legalmente establecido para la elaboración de proyectos reglamentarios (artículos 47 a 50 de la LPGA), salvo los informes a que se hace referencia en los párrafos 26 y 27.

IV

Análisis del texto sometido a consideración (1). Técnica normativa.

- 42 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.
- 43 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».

- 44 El «Proyecto de ORDEN PRI/ /2021, por la que se establecen los porcentajes de distribución de los premios en el juego del bingo y se dictan las normas por las que ha de regir el reparto del premio de prima» respeta la estructura que marcan las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (DTN) aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón, de 31 de mayo de 2013 (publicadas en el Boletín Oficial de Aragón de 19 de junio de 2013) y modificadas, a su vez, por Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 29 de diciembre de 2015 (Boletín Oficial de Aragón de 31 de diciembre de 2015), y consta de título, una parte expositiva y una parte dispositiva, tres artículos, una disposición derogatoria y una disposición final.
- 45 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, salvo cuanto se dirá más adelante en relación con los aspectos de regulación material.
- 46 La parte expositiva del proyecto de orden explica el objeto y finalidad de la norma, resumiendo su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce (DTN 11), e incorpora en esta parte expositiva la justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación —principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia—, en la elaboración de este proyecto normativo.
- 47 La cita de leyes y otras disposiciones debería adaptarse a la DTN 53. De manera que la primera cita debe incluir el título completo de la norma: tipo, número y año (con los cuatro dígitos) separados por barra inclinada, fecha y nombre separados por comas; pero, en las posteriores ocasiones se citará en forma abreviada (tipo, número, año y fecha). Así pues, debería corregirse la cita de la Ley 2/2000, de 28 de junio del juego de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la parte expositiva (se cita 6 veces íntegramente); y la segunda cita de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- 48 Las comillas son un signo ortográfico doble, del que se usan diferentes tipos en español: las comillas angulares, también llamadas latinas o españolas (« »), las inglesas (“ ”) y las simples (‘ ’). De acuerdo con el *Libro de estilo de la lengua española* (2018) de la Real Academia Española, se recomienda utilizar en primera instancia las comillas angulares, reservando los otros tipos para cuando deban entrecomillarse partes de un texto ya entrecomillado. Así pues, se sugiere adaptar el texto de la norma reglamentaria a esta recomendación de la Real Academia Española conforme a DTN.
- 49 *La Ortografía de la lengua española* prescribe el uso de letras en cursiva o entre comillas, pero no en cursiva y entre comillas. Es decir que si se usan las comillas no es correcto usar también letras cursivas.
- 50 Como cuestión general, a corregir en todo el articulado, se sugiere sustituir la expresión «la presente orden» por «esta orden». En primer lugar por resultar más acorde a las reglas de la lengua española el empleo del adjetivo demostrativo «esta», dado que el adjetivo «presente», tal y como lo define la Real Academia Española en su diccionario, se refiere a «quien está delante o en presencia de alguien, o concurre con él en el mismo sitio»; y, en segundo lugar, por razones de diaphanidad comunicativa. Esto afecta, por ejemplo, al penúltimo párrafo de la parte expositiva, al artículo 1, y a la disposición final única.
- 51 Es necesaria una revisión del texto para adecuar el uso de las mayúsculas a las normas lingüísticas generales (directriz 76 de las DTN). Como se señala en *La Ortografía de la lengua española*, «la función primordial de la mayúscula en español es la de distinguir el nombre propio del nombre común». De manera que llevan mayúscula inicial los nombres propios o los comunes que adquieren ese valor, el resto no. A título de ejemplo, en el artículo 1,

disposición derogatoria única y disposición final única el sustantivo «Orden» va con mayúscula, y es con minúscula como debe escribirse. Y en el párrafo cuarto de la parte expositiva se lee: «entre los juegos Catalogados y autorizados en Aragón», catalogados debe ir en minúscula.

- 52 En el párrafo primero de la parte expositiva se dice: «El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, en su artículo 71. 50ª atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de “en materia de juego, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Aragón”». Debería eliminarse una de las referencias a «en materia de» por redundante. Una de las dos referencias está de más.
- 53 En el párrafo quinto de la parte expositiva se dice: «El artículo 29 de la Ley 2/2000, de 28 de junio, regula las empresas titulares salas de bingo y...». Debe decir, «regula las empresas titulares de salas de bingo»
- 54 Téngase en cuenta que la fórmula promulgatoria debe ser «de acuerdo con» o bien «oído» el Consejo Consultivo de Aragón, según si el dictamen es aceptado o no en su integridad (directriz 14 de las DTN).

V

Análisis del texto sometido a consideración (2). Regulación material.

- 55 Los porcentajes de detracción del valor facial de los cartones para conformar las distintas combinaciones ganadoras o premios del juego del bingo tradicional, se regularon inicialmente en los artículos 39 y 41 del reglamento del juego del bingo aprobado por Decreto 142/2008, de 22 de julio, del Gobierno de Aragón. Fueron modificados por el Decreto 209/2010, de 16 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el reglamento del juego del bingo, aprobado por el decreto 142/2008, de 22 de julio, del Gobierno de Aragón; y por la Disposición adicional 4ª de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón. Finalmente es la Disposición adicional 4ª de la Ley 10/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón la que regula en la actualidad los porcentajes de detracción del valor facial de los cartones.
- 56 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. Se autoriza al Consejero competente en la gestión administrativa del juego para poder modificar las características y las cuantías de las jugadas y premios, así como para desarrollar nuevas variantes de los juegos autorizados».
- 57 La disposición final 1ª del Decreto 142/2008, «autoriza al Consejero... para dictar cuantas disposiciones y resoluciones sean precisas para la aplicación y desarrollo de este Decreto y del Reglamento que se aprueba en el mismo».
- 58 La Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su disposición adicional cuarta regula los porcentajes de distribución de los premios en el juego del bingo en los siguientes términos:

«1. Al objeto de dinamizar el propio juego del bingo, que evidencia ciertos rasgos de estancamiento y recesión, a partir de la entrada en vigor de esta ley, el reparto de premios en el juego del bingo será el siguiente:

Para las salas de bingo que se acojan al tipo impositivo reducido en la tasa fiscal que grava el juego del bingo:

- Premio de bingo: 50 por 100 del valor facial de los cartones vendidos en la sala de bingo.
- Premio de línea: 5 por 100 del valor facial de los cartones vendidos en la sala de bingo.
- Premio de prima de bingo: 8 por 100 del valor facial de los cartones vendidos en la sala de bingo.

Para el resto de las salas de bingo:

- Premio de bingo: 50 por 100 del valor facial de los cartones vendidos en la sala de bingo.
- Premio de línea: 5 por 100 del valor facial de los cartones vendidos en la sala de bingo.
- Premio de prima de bingo: 7 por 100 del valor facial de los cartones vendidos en la sala de bingo.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado primero de esta disposición, y de acuerdo con el artículo 10.3 de la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón, según redacción dada por la Ley 4/2011, de 10 de marzo, el Consejero competente en materia de gestión administrativa de juego, mediante Orden, podrá modificar las características y las cuantías de las jugadas y premios del juego del bingo.

3. El premio de prima de bingo consistirá en una cantidad determinada por cada sala en función de la recaudación que obtuvo en el mes vencido inmediatamente anterior, calculada el primer día de cada mes, resultante de deducir el porcentaje fijado en el apartado primero del total de los cartones vendidos por la propia sala en el mes inmediatamente anterior.

4. El sistema de reparto de los importes de los premios de prima se fijará por cada sala de bingo en función de la cuantía máxima resultante del cálculo efectuado conforme al párrafo anterior, sin que pueda exceder la cuantía total de primas diarias a conceder del 10 por 100 del total recaudado a este efecto.

5. Corresponde a las empresas titulares de las salas de bingo comunicar al órgano de la Administración competente en la gestión administrativa de juego, el primer día de cada mes, el sistema de reparto y los importes de los premios de prima que concederá la sala en dicho mes, día a día, así como remitir las actas de las partidas del mes vencido, con indicación de los importes de las primas entregadas y de las bolas en las que se otorgaron.

6. Si alguna sala, por cualquier motivo, no pudiera entregar el premio de prima, pasará al bote del mes siguiente de la sala, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 45 del Reglamento aprobado por el Decreto 142/2008, de 22 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del juego del bingo.

7. El día de entrada en vigor de la presente ley, el centro operativo del bingo interconectado de Aragón deberá traspasar el volumen total de premio del bingo plus y de su reserva a las salas de bingo que cuenten con autorización de instalación y permiso de explotación y hayan deducido durante el mes inmediatamente anterior el 2 por 100 del valor facial de los cartones vendidos para conformar el premio y la reserva del bingo plus.

El reparto de los premios del bingo plus y de su reserva se efectuará proporcionalmente a la aportación efectuada por cada sala en el mes inmediatamente anterior.

8. Si, eventualmente, una sala de bingo solicitara, en el mes anterior a la entrada en vigor de esta ley, su cierre temporal o definitivo el porcentaje que le hubiera correspondido se repartirá, a partes iguales, entre las salas que exploten el juego del bingo, de modo que el premio y reserva del bingo plus revierta en los jugadores, entregándose, durante el primer mes siguiente a la vigencia de esta ley, en primas y en la forma previamente comunicada por la empresa de servicios al órgano de la Administración con competencias en la gestión administrativa de juego.

9. Los premios de línea, bingo y prima podrán ser abonados en metálico o mediante cheque por el personal designado por cada sala de bingo al ganador o ganadores al finalizar cada partida de bingo. En ningún caso los premios podrán ser sustituidos por premios en especie.

10. Sin perjuicio del control efectuado por la Administración, corresponde a la mercantil autorizada para la explotación del centro operativo recibir diariamente el fiel reflejo de las actas de las partidas de todas las salas de bingo autorizadas, al objeto de registrarlas y comunicarlas a todas las salas, con indicación de los premios entregados en cada sala».

59 El artículo 2 del proyecto de orden modifica el porcentaje del importe destinado a premios, que se establece en el 68% del valor facial de los cartones vendidos y un nuevo reparto en el porcentaje de los premios de bingo, prima y línea. Esta modificación es conforme con la habilitación que prevé la disposición adicional cuarta de la Ley 3/2012, que hemos transcrito (apartado 2 de la Disposición adicional cuarta).

60 El artículo 3 del proyecto de orden supone una nueva regulación del premio de prima, con el siguiente tenor literal:

«1. El premio de prima de bingo consistirá en una cantidad determinada por cada sala en función de la recaudación que obtuvo en el mes vencido inmediatamente anterior, calculada el primer día de cada mes, resultante de restar el porcentaje del 18 % del total de los cartones vendidos por la propia sala en el mes inmediatamente anterior. Dicho premio se otorgará en función de un número máximo de bola y será en cuantía fija de múltiplos de 50, con un mínimo de 50 y un máximo de 1000.

2. Corresponde a las empresas titulares de las salas de bingo comunicar al órgano de la Administración competente en la gestión administrativa de juego, el primer día de cada mes, el importe total de prima generado por la sala a lo largo del mes vencido, las actas de las partidas del mes anterior, con indicación de los importes de las primas entregadas y de las bolas en las que se otorgaron y el sistema de reparto de los premios de prima.

3. Durante los cinco primeros días del mes enero del año siguiente, las salas de bingo comunicarán los importes mensuales del premio de prima entregados durante el año vencido, cuya cuantía total coincidirá con los importes de primas generadas y comunicadas, conforme a este artículo.

4. Si una sala de bingo solicitara su cierre temporal o definitivo, la empresa titular de la sala bingo deberá repartir entre los jugadores, con carácter previo a su cierre, la bolsa de premios de prima generadas».

61 El proyecto de orden establece un nuevo sistema de reparto del premio de prima y de las obligaciones que corresponden a las empresas titulares de las salas de bingo reguladas en la actualidad en disposición adicional cuarta de la Ley 3/2012 y en el reglamento del juego del bingo. Así pues, y como advertía el Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de 3 de mayo de 2021, a través de la orden se lleva a cabo una modificación de la disposición adicional cuarta de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

62 La Directora General de Interior y Protección Civil considera que esta modificación de la disposición adicional cuarta de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, está amparada en el número 2 dicha disposición, en cuanto establece que «el Consejero competente en materia de gestión administrativa de juego, mediante Orden, podrá modificar las características y las cuantías de las jugadas y premios del juego del bingo».

63 Y, dentro de esa habilitación para modificar las características del juego del bingo, como ya hemos indicado en el párrafo 39, entiende la Directora General de Interior y Protección Civil que son «características de las jugadas del juego del bingo las disposiciones normativas referidas a la práctica del juego del bingo que describen el desarrollo y la mecánica del juego del bingo, desde la venta de cartones, puesta en marcha del juego, anuncio en voz alta de ganador de línea, bingo, prima, reparto de premios según combinaciones ganadoras de cada jugada, comprobación de ganadores por el jefe de sala, entrega de premios, actas de apertura y cierre, de cada jugada y de jugada con premio de prima ...».

64 Efectivamente, todas las cuestiones señaladas son características de las jugadas del juego del bingo, pero en la modificación que se pretende hay algo más, pues se afecta a las obligaciones que corresponden a las empresas titulares de las salas de bingo, y es necesario conocer si de una interpretación jurídica correcta cabe entender que se encuentran dentro de las características de las *jugadas del bingo*. Y es que por «jugada» hay que entender, conforme al *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*, la acción que lleva a cabo el jugador cada vez que le toca jugar o el lance de juego que se origina de una jugada; de manera que es preciso saber si el proyecto de orden cuenta con habilitación legal suficiente.

65 La doctrina ha definido la interpretación jurídica como «la búsqueda y la penetración del sentido y alcance efectivo de la norma (...), para medir su extensión precisa y la posibilidad de aplicación a las relaciones sociales que han de ser reguladas». Es cierto que la interpretación de las normas jurídicas es un proceso intelectual mucho más complejo que la simple lectura o el análisis gramatical de un texto, y que el aforismo *in claris non fit*

interpretatio, según el cual la ley clara no requiere ser interpretada, constituye una falacia pues la propia calificación de una ley como clara es ya el resultado de un proceso interpretativo.

- 66 También es cierto, que debemos buscar primordialmente el sentido de la norma y buscar la coherencia del mismo dentro del sistema, para determinar el alcance de la disposición, y en este sentido cabría entender, como hace la Directora General, que, dentro de esa habilitación de la disposición adicional cuarta de la Ley 3/2012, de 8 de marzo (apartado 2), se encontraría el proyecto de orden que se propone, en lo relativo a la modificación del porcentaje de prima. Lo que ocurre, sin embargo, es que el proyecto de orden propone una derogación de varias de las normas que se contienen en la disposición adicional cuarta de la Ley 3/2012, de 8 de marzo. Y en este sentido, la disposición derogatoria única del proyecto de orden, que regula la derogación normativa establece que: «En particular queda derogado el apartado 1 de la disposición adicional cuarta de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón», pero acaso ¿hay que entender que también quedan derogados, los apartados 3, 5 y 8, por cuanto contradicen lo que dispone el proyecto de orden?
- 67 En otras palabras ¿junto a la derogación expresa, derogación explícita o nominada, que contiene el proyecto de orden, hay que entender también una derogación tácita como consecuencia de la incompatibilidad entre la norma resultante de la aprobación de la nueva disposición normativa y la norma precedente? Sin embargo, la derogación tácita se produce cuando las normas jurídicas incorporadas a una nueva disposición normativa de rango jerárquico igual o superior regulan la misma materia y con el mismo ámbito espacial y temporal que otra anterior, pero lo hacen de manera contraria e incompatible con esta. Y en este caso no nos encontramos en tal supuesto.
- 68 La derogación de la norma jurídica se define como la cesación de su vigencia por efecto de lo dispuesto en otra norma posterior, y esto es exactamente lo que se pretende en el «Proyecto de ORDEN PRI/ /2021, por la que se establecen los porcentajes de distribución de los premios en el juego del bingo y se dictan las normas por las que ha de regir el reparto del premio de prima», que se somete a dictamen. Se trata de dejar sin efecto varias normas de la disposición adicional cuarta de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuanto afecta a la comunicación del importe total de prima generado por la sala a lo largo del mes vencido establecida en el apartado 2, a la obligación que establece el apartado 3, y al destino de la bolsa de premios prima en los supuestos de cierre temporal o definitivo de una sala de bingo del apartado 4 del artículo 3 del proyecto de orden.
- 69 El artículo 9.3 de la Constitución garantiza el principio de jerarquía normativa, que también recoge nuestro Código Civil en su artículo 1.2; y el artículo 128 de la LPAC dispone que los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las Leyes, y que ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior y que las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes.
- 70 El ordenamiento jurídico debe caracterizarse por las notas de estabilidad y permanencia que sirven para dotar de «fijeza» al Derecho, y para ello exige certeza y seguridad. A estos fines se orienta el principio de jerarquía normativa.
- 71 La jerarquía normativa es un principio jurídico por el cual las normas de un ordenamiento jurídico se ordenan mediante un sistema de prioridad, según el cual unas normas tienen

preferencia sobre otras. Con la jerarquía normativa se ordenan diferentes elementos del ordenamiento jurídico, de modo que este consigue unidad y coherencia.

- 72 En la comprensión de la jerarquía normativa la idea de validez normativa es determinante. Lo esencial de la jerarquía normativa consiste en hacer depender la validez de unas normas jurídicas de otras normas jurídicas, de modo que una norma es jerárquicamente superior a otra cuando la validez de ésta depende de aquélla, de manera que la norma inferior debe acatar la superior.
- 73 El principio de jerarquía normativa, que forma parte del principio de legalidad, consagra que una norma de rango inferior no puede contradecir ni vulnerar lo que establezca una de rango superior, y así lo reconoce el propio proyecto de orden cuando, en su disposición derogatoria única dispone que queda derogada cualquier disposición «de igual o inferior rango» que se oponga o contradiga a los dispuesto en esta orden.
- 74 Es decir, de acuerdo con este principio, la disposición normativa posterior solo puede derogar la anterior que es jerárquicamente igual o inferior a ella. Las leyes solo pueden ser derogadas por voluntad del legislador, los decretos pueden ser derogados por el legislador o por el Gobierno y las órdenes pueden ser derogadas por los consejeros, por el Gobierno o por el legislador.

En atención a lo expuesto, el CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN emite dictamen desfavorable al *Proyecto de ORDEN PRI/ /2021, por la que se establecen los porcentajes de distribución de los premios en el juego del bingo y se dictan las normas por las que ha de regir el reparto del premio de prima.*

En Zaragoza, a veintiocho de julio de dos mil veintiuno.