



Consejo Consultivo de Aragón

DICTAMEN N.º 132 / 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 por la que se regula la modalidad de bingo electrónico de sala en la Comunidad Autónoma de Aragón*.

De los ANTECEDENTES resulta:

Primero.- El 2 de julio de 2021, tuvo entrada en el Registro del CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN solicitud de dictamen al Consejo Consultivo sobre el «proyecto de orden por la que se regula la modalidad de bingo electrónico de sala en la Comunidad Autónoma de Aragón», 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 31 de agosto de 2020, de la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales, de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Orden por la que se regula la modalidad de bingo electrónico de sala en la Comunidad Autónoma de Aragón 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 regula la modalidad de bingo electrónico de sala en la Comunidad Autónoma de Aragón, 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 regula la modalidad de bingo electrónico de sala en la Comunidad Autónoma de Aragón», 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 28 de septiembre de 2020, suscrita por la Directora General de Interior y Protección Civil.

5. Borrador del «proyecto de orden por la que se regula la modalidad de bingo electrónico de sala en la Comunidad Autónoma de Aragón» (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 regula la modalidad de bingo electrónico de sala en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA n.º 198, de 5 de octubre de 2020).

8. Escrito de 21 de septiembre de 2020, de la Directora General de Interior y Protección Civil, por la que se da audiencia a los interesados.

9. Alegaciones de 30 de octubre de 2020 de AEJU; AICAR ADICAE; y de AJUBIAR, FEJBA, AEJU, CEJ, de 26 de octubre de 2020.

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

11. Proyecto de orden por la que se regula la modalidad de bingo electrónico de sala en la Comunidad Autónoma de Aragón (2ª versión).

12. Certificado de la Comisión del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón, de 21 de abril de 2021.

13. Memoria complementaria de la Directora General de Interior y Protección Civil, de 21 de abril de 2021.

14. Proyecto de orden por la que se regula la modalidad de bingo electrónico de sala en la Comunidad Autónoma de Aragón (3ª versión).

15. Informe de la Secretaria General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, de 31 de mayo de 2021.

16. Memoria explicativa de igualdad e impacto por razón de discapacidad, de 1 de junio de 2021.

17. Memoria de la Dirección General de Interior y Protección Civil, posterior al Informe de la Secretaria General Técnica, de 3 de junio de 2021.

18. 4ª versión del proyecto de orden.

19. Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 23 de junio de 2021.

20. Proyecto de orden por la que se regula la modalidad de bingo electrónico de sala en la Comunidad Autónoma de Aragón sometido a Consejo Consultivo de Aragón (5ª 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 (LCCA 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 LCCA.
- 3 El texto sometido a nuestra consideración es un proyecto de orden que regula una nueva modalidad del juego del bingo, denominado bingo electrónico de sala, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de Aragón, cuyo apartado tercero dispone 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».

- 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 Constatado su carácter preceptivo, 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 LCCA).

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 la habilitación legal del artículo 10.3 de la Ley del Juego, tal y como hemos puesto de manifiesto en el párrafo 3 de este dictamen, y corresponde su aprobación a la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales conforme a 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 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 orden 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 Hay que señalar que la LPGA ha sido objeto de una reciente modificación por la Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo del Presidente y del Gobierno de Aragón, publicada en el BOA nº 140, de 2 de julio de 2021 y, especialmente, se ha modificado su Título VIII «*Capacidad normativa del Gobierno de Aragón*». Esta modificación legal entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón. En todo caso, una vez entre en vigor esta norma, hay que tener en cuenta lo señalado en su Disposición transitoria única «*Régimen transitorio del procedimiento de elaboración de normas*» que señala expresamente que los procedimientos de elaboración de normas que estuvieran iniciados a la entrada en vigor de la presente ley se regirán por la legislación anterior. A estos efectos se entenderá que los procedimientos han sido iniciados si se hubiere

aprobado la correspondiente orden de inicio de los mismos. No resulta por tanto aplicable al procedimiento de elaboración de esta norma.

- 17 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, si bien estos no han quedado suficientemente justificados en la parte expositiva del «proyecto de orden por la que se regula la modalidad de bingo electrónico de sala en la Comunidad Autónoma de Aragón».
- 18 Iniciación del procedimiento. El procedimiento se incoa correctamente mediante la Orden de inicio de 31 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.
- 19 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.
- 20 En la Orden de inicio se justifican en forma sucinta las razones por las que se promueve la modificación: «Desde el año 2010, las salas de bingo en Aragón manifiestan un profundo impacto negativo, con una evolución interanual continuada de un -61%. La regulación de esta modalidad y variante electrónica del bingo, para su práctica exclusiva en la sala de juego principal de las salas de bingo autorizadas en la Comunidad Autónoma de Aragón, pretende facilitar la modernización y renovación de los instrumentos materiales del juego del bingo tradicional y su adaptación a los nuevos usos tecnológicos».
- 21 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.
- 22 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».
- 23 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.

- 24 En este 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, y no se recibieron aportaciones.
- 25 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.
- 26 La Memoria del proyecto de orden expone que la norma cuya tramitación se propone completará junto con la Ley 2/2000, de 28 de junio; 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; y el Decreto 39/2014, de 18 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Locales de Juego, el marco jurídico por el que habrá de regirse el juego del bingo electrónico de las salas de bingo.
- 27 En el apartado coste económico y financiación de la Memoria, se indica: «(...) no conlleva gastos para esta Administración, dado que su redacción es efectuada desde el Servicio de Autorizaciones Administrativas y Sanciones de la Dirección General de Interior y Protección Civil. Asimismo, no devengará coste alguno su puesta en funcionamiento ya que se regula una modalidad del juego del bingo que posibilita el juego a través de rangos de cartones físicos y rangos de cartones electrónicos en la misma partida, a elección de la persona jugadora y cuya comercialización se realiza por empresas fabricantes autorizadas para la comercialización de material de juego. Corresponde a cada sala de bingo optar voluntariamente por su instalación en sus establecimientos, facilitando a la Administración, través de un enlace URL, los medios de control y acceso a la información de recaudación y premios otorgados. Este proyecto normativo no comporta un incremento de gasto en el ejercicio actual o en cualquier ejercicio posterior. No obstante, dado que la actividad generará la obligación de tributar por la práctica del bingo electrónico de sala corresponderá al Departamento de Hacienda y Administración Pública fijar el tributo de juego correspondiente. Asimismo, se deberá articular una tasa administrativa por la prestación de servicios administrativos de juego que se deriven de la aplicación de la presente orden».
- 28 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.

- 29 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.
- 30 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, con el visto bueno de la responsable de igualdad e incluye como anexo el informe de evaluación de impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género. Únicamente indicar que, tal y como se infiere del artículo 48.3 de la LPGA, el informe sobre el impacto por razón de género de las medidas debe incorporar una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género; por lo que resultaría más adecuado un único informe incluyendo ambos impactos.
- 31 En este informe se manifiesta que: «La regulación de la modalidad del bingo electrónico en sala tiene impacto en las mujeres dada su preferencia por este juego de azar...El impacto sería positivo si se considera el bingo electrónico en sala como un juego de azar que forma parte de la oferta de actividades de ocio y entretenimiento disponibles. No obstante, 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. Ello hace que la mujer lo viva con más culpabilidad y les cueste mucho más buscar ayuda terapéutica».
- 32 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, esta modalidad de juego de azar podría considerarse como una más de la oferta de actividades de ocio y entretenimiento disponibles. (...) 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».
- 33 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 explicativa de igualdad e impacto por razón de discapacidad, de 1 de junio 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.
- 34 En relación con los trámites de audiencia e información pública (artículo 49 de la LPGA), mediante Resolución de 29 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.

- 35 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).
- 36 Transcurrido el plazo concedido de información pública y audiencia a los interesados, se han presentado alegaciones por el Consejo Aragonés de Consumidores, por AEJU (Asociación de empresarios del juego de Aragón) y, de manera conjunta, por parte de CEJ (Confederación Española de empresarios del juego del bingo), AJUBIAR (Asociación Aragonesa de juego del bingo), FEJBA (Federación Nacional de Bingos de España), AEJAA (Asociación de empresarios del bingo de Aragón), y AEJU».
- 37 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. Fundamentalmente se aceptan las presentadas por el Consejo Aragonés de Consumidores, que hace suyas las de AICAR-ADICAE, relativas a medidas de prevención y control, como la necesidad de aclarar que el bingo electrónico de sala es para la práctica en exclusiva en la sala principal, el control del sistema informático, la eliminación de premios adicionales o acumulados, o el establecimiento de un número máximo de cartones a comprar por persona jugadora.
- 38 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 21 de abril de 2021.
 - Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de fecha 31 de mayo de 2021, según exige el artículo 50.1.a) de la LPGA, que se pronuncia sobre la corrección del procedimiento seguido, advirtiendo de la necesidad de incorporar una memoria explicativa de igualdad y el impacto por razón de discapacidad, valora las alegaciones presentadas y realiza diversas observaciones sobre el proyecto de orden proponiendo diversas modificaciones.

- Informe de la letrada de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 23 de junio de 2021, que concluye que no tiene «nada que indicar respecto a los aspectos formales y materiales de la disposición sometida a consulta».

- 39 El 3 de junio de 2021 se redacta una nueva memoria por la Directora General de Interior y Protección Civil, a la vista del Informe de 31 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.
- 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).

IV

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

- 42 A continuación, se procede a analizar el texto del proyecto de orden 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 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, con seis capítulos, veinticuatro 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.
- 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 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, pero sin incluir la justificación de dicha adecuación tal y como dispone el artículo 129.1 LPAC.
- 47 Reiterando lo dispuesto en dictámenes anteriores, 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.
- 48 *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.
- 49 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 artículo 1.1, al artículo 24.5 y a la disposición final única.
- 50 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.
- 51 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.

V

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

- 52 El artículo 5.2.c) de la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón, establece el juego del bingo en sus distintas modalidades como uno de los juegos autorizados que comprende el Catálogo de Juegos de Aragón. A su vez, el artículo 10.3 dispone 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».
- 53 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. En su artículo 1.1.c) se incluye entre los juegos catalogados al «juego del bingo, en sus distintas modalidades». Esto es desarrollado en el artículo 4, en cuyo apartado 2 se dispone que «podrán utilizarse para la práctica del juego del bingo, en lugar de cartones o tarjetas de soporte material, la reproducción electrónica o informática de los mismos, utilizando para ello material y sistemas informáticos homologados por la Dirección General competente en materia de juego».
- 54 Posteriormente, mediante Decreto 142/2008, de 22 de julio, del Gobierno de Aragón, se aprueba el Reglamento del juego del bingo de Aragón. Decreto parcialmente vigente, y cuyas previsiones deben respetarse ya que el bingo electrónico de sala no es sino una modalidad del juego del bingo tradicional tal y como se establece en el artículo 2 del proyecto de orden sometido a dictamen de este Consejo Consultivo. Debemos tener en cuenta también, aunque sólo sea para diferenciarlo del juego de bingo, el bingo electrónico, regulado por el Decreto 119/2011, de 31 de mayo, por el que se aprueba el reglamento del bingo electrónico, que se define en su artículo 2 como un tipo de apuesta inspirado en el juego del bingo. Este Decreto no resulta por tanto aplicable a la modalidad del bingo electrónico de sala ya que se trata de una apuesta.
- 55 En resumen, la regulación del bingo ha sido objeto de desarrollo en distintas normas reglamentarias. Ya en nuestro dictamen 172/2018, de 8 de julio, dijimos que «un problema de los ordenamientos jurídicos actuales es su enorme fragmentación y dispersión, lo que conlleva, en ocasiones, falta de homogeneidad. Suele ser frecuente que no se regule en un texto normativo un solo objeto, sino que sean varias las normas que inciden en el mismo mediante regulaciones parciales, lo que pone en cuestión el principio de seguridad jurídica y posibilita que se abra un escenario propicio al incremento de la litigiosidad y la banalización del ordenamiento, con la consiguiente pérdida de prestigio de lo jurídico». Esta fragmentación se reproduce respecto al juego del bingo por lo que se debe ser especialmente cuidadoso en la regulación con objeto de clarificar la situación jurídica del juego y sus distintas modalidades y se sugiere la posibilidad de que, en el futuro, se incluya la regulación del juego del bingo y sus distintas modalidades en una única norma que contemple de manera integral el mismo.
- 56 En relación al contenido material del proyecto de orden se sugiere que se invierta el orden de los apartados 3 y 4 del artículo 4 para regular primero la autorización y su duración y posteriormente la modificación de la misma.
- 57 Además, respecto a la regulación de la distribución de premios (artículo 16) y combinaciones ganadoras (artículo 17), que vienen a reproducir de manera muy similar la regulación de estas materias que, con carácter general para el juego del bingo, se realiza en el proyecto de orden «por la que se establecen con carácter general los porcentajes de distribución de los premios

en el juego del bingo y se dictan normas por las que ha de regir el reparto del premio de prima», nos remitimos a lo establecido en nuestro dictamen 128/2021 de esta misma fecha sobre dicho proyecto de Orden.

- 58 En el dictamen referido, se expone que el porcentaje del importe destinado a premios y el nuevo reparto en el porcentaje de los premios de bingo, prima y línea del artículo 2 – con regulación equivalente en el artículo 16 del proyecto de orden relativa a la modalidad del bingo electrónico de sala-, es conforme con la habilitación que prevé la disposición adicional cuarta de la Ley 3/2012. En nuestro dictamen 128/2021 también se argumenta que la modificación del porcentaje del premio de prima prevista en el apartado 1 del artículo 3 de ese proyecto de orden – y regulado en el apartado 2 del artículo 17 del proyecto de orden relativa a la modalidad del bingo electrónico de sala -, es conforme con la habilitación prevista en la disposición adicional cuarta de la Ley 3/2012, pero no ocurre lo mismo respecto a la comunicación del importe total de prima generado por la sala a lo largo del mes vencido prevista en el apartado 2, la obligación que se establece en el apartado 3 y al destino de la bolsa de premios de prima en los supuestos de cierre temporal o definitivo de una sala de bingo del apartado 4 del artículo 3– del proyecto de orden por la que se establecen los porcentajes de distribución de los premios en el juego del bingo y se dictan normas por las que ha de regir el reparto del premio de prima -, que se corresponden con los apartados 3, 4 y 5 del proyecto de orden objeto de este dictamen relativo a la modalidad del bingo electrónico de sala.
- 59 En cualquier caso, en cuanto a la regulación de las materias incluidas en estos dos artículos, que no puede exceder de la habilitación 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, sería más adecuado que se efectuara por remisión a la regulación general de las mismas para el juego del bingo.

En atención a lo expuesto, el CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN emite dictamen desfavorable al *proyecto de orden por la que se regula la modalidad de bingo electrónico de sala en la Comunidad Autónoma de Aragón* en tanto en cuanto se mantenga la redacción del artículo 17, por los motivos expuestos en nuestro dictamen 128/2021, de esta misma fecha.

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