



## **Informe DGSSJJ nº: 169/2021**

Visto el **Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/200, de 28 de junio del Juego, de la Comunidad Autónoma de Aragón**, del que se le ha dado traslado a este Centro Directivo, con fecha registro de entrada 20 de abril de 2021, procede informar en los siguientes términos:

**I.-** Los artículos 2 y 5 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales para emitir informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica.

En el presente caso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón y en los artículos 5.2 a) y 5.3 del Decreto citado, el informe tiene carácter preceptivo y no vinculante, por lo que el órgano solicitante podrá atenerse a las consideraciones que se hagan en el mismo o bien atenderlas de manera parcial o apartarse de tales consideraciones, en el ejercicio de sus propias competencias.

### **II.- Consideración previa: documentación remitida**

Al objeto de que este centro directivo emita el presente informe la Dirección General de Interior y Protección Civil del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales ha remitido los 14 documentos que forman parte del expediente de tramitación. Es importante resaltar, tras observación inicial de los mismos, el intenso y pormenorizado trabajo de elaboración de la norma, diferencial sin duda, no obstante ser norma de modificación, y que facilita sobremedida la función asesora de este centro directivo. Se pone de relieve como consideración previa al efecto de indicar que nuestro informe evitará ser reiterativo en la medida de lo posible. Se tratará de aprovechar al máximo el detallado trabajo previo que ha llevado la tramitación, (hasta 3 versiones del texto), por los órganos directivos del Departamento hasta



llegar a la solicitud del presente informe. Nos referimos tanto a las Memorias realizadas por la Dirección General tramitadora como al informe de la Secretaría General Técnica del Departamento, unido ello dilatado proceso de participación acometido hasta llegar a la última versión del texto enviada a este centro directivo de fecha 7 de abril de 2021, aunque en realidad este se ultimó con carácter definitivo a consecuencia de incorporar al texto dos precisiones al lenguaje, (artículo 31.3 y Registro), tal y como razonadamente se explica en Memoria de 14 de abril de 2021.

Con este espíritu abordaremos en primer lugar las cuestiones referentes al título competencial para dictar la norma proyectada, competencia para la elaboración del proyecto y tramitación llevada a cabo.

### **III.- Cuestiones formales**

**Título competencial.-** Se recoge adecuadamente en el párrafo inicial de la exposición de motivos, 71.50ª de nuestro Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, ( Ley Orgánica que se debería mencionar).

**Respecto a la competencia para la elaboración del anteproyecto y la tramitación** llevada a cabo este centro directivo por lo expuesto en nuestra consideración previa se remite a lo señalado tanto en la Memoria justificativa de 1 de julio de 2020 como al informe de la SGT de 6 de julio de 2020, sobre todo a este segundo que no se limita a determinar los trámites si no a justificar su adecuado cumplimiento, justificación que este centro directivo comparte en su totalidad.

En lo referente a la Memoria justificativa en el momento procedimental en el que nos encontramos es preciso tener presente lo dispuesto en el artículo 14.3. de la ley aragonesa 1/2021 de simplificación administrativa que indica lo siguiente: *“Las memorias justificativas de las disposiciones normativas que regulen cualquier forma de intervención administrativa sobre la actividad de los particulares motivarán específicamente las razones por las que se*



*establezca el régimen de autorización o licencia, declaración responsable o comunicación*". Y decimos que hay que tenerla en cuenta porque la modificación normativa introduce en el artículo 6 apartado 5 una forma nueva de intervención mediante el régimen homologación que es preciso justificar.

Por su parte respecto a los demás trámites simplemente constatar la incorporación debida en la tramitación de los informes exigidos por las Leyes aragonesas de igualdad y de expresión de género de 2018, emitidos en fecha de 2020. Se justifica en la Memoria y en ello también se está de acuerdo en la no exigencia de incorporar informe exigido en su caso por la Ley 5/2019 de discapacidad.

Reseñar también la incorporación de dictamen facultativo favorable de la Comisión del Juego, (artículo 51 Ley 2/2000), último documento incorporado al expediente de tramitación, certificado por su Secretaria en fecha 19 de abril de 2021 acompañado de una Memoria del órgano directivo tramitador con antecedentes, situación del juego en Aragón y objetivos del Anteproyecto objeto de consulta y el cumplimiento riguroso del proceso participativo de deliberación dispuesto por nuestra Ley aragonesa de Transparencia y Participación ciudadana, artículo 54. En este sentido incluso el órgano tramitador, recogiendo la sugerencia de la SGT ha sometido a audiencia el anteproyecto a órganos de la Administración autonómica que pudieran estar interesados en realizar alegaciones, tal y como expresamente se mencionan en el informe de 14 de abril de 2021 relativo a este proceso participativo y que viene acompañado de un extenso cuadro que con notable esfuerzo recoge separadamente de manera muy gráfica todo el proceso participativo con las aportaciones realizadas, su valoración y motivación de las rechazadas.

Finalmente en lo concerniente a la tramitación recordar, (ya se indica en Memoria e informe SGT), que el presente anteproyecto de Ley no precisa del dictamen del Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón, siendo meramente facultativa su solicitud, tal y como resulta del artículo 16.1 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.



Respecto a todo el proceso de elaboración realizado es preciso por su importancia que este centro directivo ponga de manifiesto lo siguiente.

Existe jurisprudencia consolidada, (por todas, STS de 30 de junio de 2009, recurso 8815/2004, o STS de 28 de marzo de 2000, recurso 2679/1996) cuya doctrina justifica el sometimiento de la actividad del juego a planificación, regulación e intervención por parte de los poderes públicos en contraposición al principio de libertad de empresa en el marco de una economía de mercado. De esta forma mantiene el TS que el legislador es libre para determinar los objetivos de su política en materia de juego y en su caso para definir con precisión el grado de protección perseguido, pudiendo ser más o menos restrictiva por razones de interés, seguridad, salud u orden público y respetando el principio de proporcionalidad y no discriminación. Ahora bien el TS ha condicionado la posibilidad de una mayor o menor intensidad de estas políticas a que se justifique la adecuación de las restricciones o limitaciones a los principios establecidos con carácter general por la Ley 13/2020 de Garantía de Unidad de Mercado, y en particular, el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes al que se refiere el artículo 5 de la citada Ley.

Es muy significativa en este sentido la reciente **Sentencia del Tribunal Supremo 1.408/2019 de 22 de octubre, Recurso 4238/2018** que resolvió sobre la impugnación del Decreto 55/2015, de 30 de abril, del Consell de Hacienda y Administración Pública de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Reglamento de Salones Recreativos y Salones de Juego de la Comunidad Valenciana respecto a preceptos en lo relativo a la prohibición de instalación de nuevos salones de juego cuando exista otro u otros salones de juego autorizados dentro de un radio de 800 metros. Tras indicar que *“debe concluirse que a la actividad del juego le resulta de aplicación el conjunto de principios y garantías que se establecen en los artículos 3 al 9 y 16 a 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de*



*mercado”, su fundamento sexto indica que, “Por tanto, debe aceptarse que, en principio y con carácter general, el hecho de que las actividades relacionadas con el juego sean objeto de una regulación que someta el ejercicio de la actividad a autorización y a determinadas limitaciones o restricciones está contemplado con normalidad en el Derecho de la Unión Europea y en la jurisprudencia del TJUE. Por otra parte, **el establecimiento de limitaciones en la regulación del juego cuenta asimismo con el respaldo de la legislación interna, tanto estatal como autonómica**, pues ya hemos señalado que la norma (estatal) con rango de ley deja enunciados los objetivos y los intereses a proteger que justifican la imposición de limitaciones, como son la tutela y protección social de los menores y de los participantes en los juegos, la prevención de actividades fraudulentas y de blanqueo de capitales, así como el propósito de articular una oferta dimensionada del juego. Y, en el caso concreto de la Comunidad Valenciana, hemos visto que la Ley autonómica contempla expresamente que una ulterior norma reglamentaria establezca las distancias y demás requisitos y condiciones para que se autorice la instalación de nuevos salones de juego o el cambio de clasificación de salón recreativo a salón de juego”.*

Ahora bien después de avalar las limitaciones, sigue indicando el TS en su fundamento séptimo que, *“**hay que distinguir dos elementos que en puridad deben analizarse de forma diferenciada: de un lado, la justificación de la necesidad de la actuación administrativa consistente en el establecimiento de distancias mínimas entre los establecimientos dedicados al juego; de otra parte, la justificación de la idoneidad y proporcionalidad de la concreta medida impuesta (800 metros de separación mínima)**”.*

Tras este razonamiento, en el caso concreto del Decreto referente al juego de la Comunidad Valenciana, concluye lo siguiente, *“el artículo 5 de la Ley de la Ley 20/2013 exige, en lo que ahora interesa, que la Administración actuante justifique que limitaciones impuestas son proporcionadas a la razón de interés general invocada para el establecimiento de restricciones. Y debe destacarse que la concreta restricción a la que se refiere la controversia (distancia mínima de 800 metros entre establecimientos de juego) no solo constituye una*



*indudable limitación sino que supone un significativo agravamiento de la restricción que imponía la reglamentación valenciana precedente, pues, como señala la sentencia recurrida, el anterior decreto 44/2007, de 20 de abril, establecía en su artículo 4.1 una distancia mínima de 200 metros. Pues bien, es lo cierto que el decreto autonómico 55/2015, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Salones Recreativos y Salones de Juego, no ofrece datos ni razones que puedan considerarse suficientes para dar cumplimiento a aquella exigencia de justificación en lo que se refiere a la concreta limitación impuesta en los artículos 4.1, 9.2.b/ y 9.3 y al agravamiento que esta medida supone con respecto a la regulación anterior. aquellas lacónicas explicaciones del preámbulo del decreto autonómico resultan claramente insuficientes en orden a la justificación de la concreta medida consistente en una distancia mínima de 800 metros que, como hemos visto, vino a endurecer de manera notable la limitación que imponía la normativa anterior. Y en este punto la insuficiencia del decreto no puede considerarse integrada o completada por lo dispuesto en las leyes estatal y autonómica sobre el juego, pues nada aportan éstas que pueda servir a ese objetivo”.*

Aplicando la doctrina al Anteproyecto objeto de consulta es preciso resaltar que, la Memoria justificativa, en la que a efectos didácticos se separan las medidas de la norma en medidas de planificación y ordenación, las preventivas y de información y las de control intervención e inspección, el Informe de la SGT que avala y mejora el texto, el Informe de 14 de abril de 2021 en el que se da cumplida y razonada respuesta a cada una de las propuestas artículo por artículo derivado del intenso proceso de deliberación y finalmente la incorporación del dictamen facultativo de la Comisión del Juego con Memoria adjunta de la que se deriva perfectamente la problemática del juego y los objetivos de la norma para remediarlos, determinan el cumplimiento por parte de nuestro legislador si la norma finalmente es aprobada de los parámetros legal y jurisprudencialmente requeridos de motivación y proporcionalidad para materializar una política propia del juego en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.



## **VI.- Contenido material**

Hemos de distinguir los aspectos formales de los materiales.

**Desde el punto de vista formal**, el anteproyecto cumple con las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 28 de mayo de 2013, modificadas mediante Acuerdo de 29 de diciembre de 2015, de aplicación al presente anteproyecto según dispone su acuerdo segundo.

Sin duda el cumplimiento de las Directrices y en consecuencia la mejora formal del texto se debe a las acertadas consideraciones recogidas en el informe de la SGT que tal y como refiere la Memoria del órgano directivo tramitador, emitido un día después de este informe, el 7 de julio de 2021, han sido aceptadas e incorporadas al texto, salvo la relativa a la redacción del párrafo undécimo que se decide mantener con su texto inicial. Leído el párrafo en entredicho se entiende perfectamente y por tanto no hay necesidad de cambio para una mejor comprensión.

No obstante lo anterior realizamos las siguientes consideraciones:

El artículo 6.5 contiene un párrafo tercero que debe suprimirse.

El artículo 6.5 párrafo final debe suprimir la expresión, “para susceptible”.

El artículo 12.3 primer párrafo suprimir el “de” cuando dice “de las empresas de juego”.

El artículo 12.5 primer párrafo suprimir “cualquiera que sea”. Está repetido.

El artículo 20 bis por adecuada sistemática debería ser 19 bis.

La disposición transitoria primera puesta en conexión con el artículo 6.5 debe decir “previa homologación” y no “previa autorización”.



**Desde el punto de vista material**, analizaremos el contenido del anteproyecto según su propia sistemática:

**Exposición de motivos.-** tiene un contenido acorde con su naturaleza. Dada las novedades introducidas y el tiempo transcurrido desde la Ley 2/2000, está justificada su extensión, (conforme al apartado 11 del Anexo de las Directrices antes mencionadas).

Al igual que hemos indicado respecto a la Memoria será necesario hacer referencia en la exposición de motivos a la Ley 1/2021 de simplificación administrativa señalando en qué medida se ha tenido en cuenta lo dispuesto en la misma, sobre todo en lo que respecta al régimen de declaración responsable, comunicación, autorización o licencia con respecto por ejemplo al nuevo régimen de homologación de material, artículo 6.

Señalar por otra parte que en su párrafo penúltimo menciona el artículo 129 de la Ley 39/2015. Este precepto requiere justificar el cumplimiento de estos principios de buena regulación, (segundo inciso del apartado 1) y establece en sus sucesivos apartados los criterios que permiten determinar su cumplimiento. Leyendo estos criterios en el presente caso se cumplen sobradamente todos y cada uno de ellos. Es necesario no obstante plasmar la justificación en la exposición de motivos.

Indicar por su parte que en el proceso participativo, según cuadro adjunto al informe de 14 de abril de 2020, solo CCOO realizó observaciones por motivos de oportunidad al margen por tanto de cuestiones propias de este informe.

**Articulado.-** El cuadro adjunto al informe de 14 de abril recopila en riguroso orden las observaciones que el grupo de entidades realizó en el proceso de deliberación participativa. Se entremezclan argumentos de oportunidad con otros jurídicos que, si es necesario, será objeto de comentario por este centro directivo.

Como ya hemos anticipado el artículo 6 en su apartado 5 introduce un nuevo supuesto de homologación de elementos o instrumentos complementarios y conexos con la actividad del



juego. Esta circunstancia, complementariedad y conexión, permite sugerir a este centro directivo la posibilidad de cambiar este sistema de intervención por una comunicación sujeta a control posterior de los órganos administrativos de gestión y de inspección. Esta sugerencia se indica dado que por cuestión temporal de entrada en vigor, la Memoria justificativa no pudo tener presente la exigencia de la Ley aragonesa de simplificación administrativa advertida anteriormente en este informe. Observada la redacción del artículo 6.5 y concretamente el párrafo 4, expediente de homologación, entiende este centro directivo que la intervención administrativa podría ser la comunicación de conformidad a lo regulado en el artículo 16.1. Por su parte este expediente refiere la intervención mediante certificado de auditoría informática externa debiendo tener presente que a los efectos de intervención administrativa prevista en la Ley aragonesa de simplificación administrativa será preciso en estos supuestos contar con las entidades colaboradoras de certificación.

El artículo 12 requiere realizar la siguiente observación. Los apartados d) y e) del punto 1 se insertan dentro de los supuestos que corresponde al Gobierno de Aragón regular mediante Decreto. Con esta sistemática se deja a desarrollo reglamentario la regulación de estas prohibiciones, aunque de la redacción parece desprenderse que ya las establece. Además el apartado e) se solapa con el apartado 6 en el sentido que este apartado puede entenderse integrado en la letra e). Por sistemática y porque la vía reglamentaria posterior requerirá nueva justificación de medida ya justificada en la elaboración de esta norma se sugiere que las letras d) y e) se regulen como apartados de prohibición y que se suprima el apartado 6, o al menos se establezca fórmula de redacción integradora.

El artículo 15 fue objeto de intensa controversia en la redacción de apartado 3 Nos interesa detenernos en lo indicado por la ONCE, (cita jurisprudencia TC al respecto). Y nos interesa simplemente de avalar la redacción del apartado 3 de este precepto compartiendo la explicación que el órgano directivo tramitador ofreció en cuadro adjunto a Informe de 14 de abril de 2021. Resulta claro el ámbito al que debe circunscribirse la autorización. No solo de SLAE y ONCE se compone el panorama del juego en Aragón. A estos otros va referida la



misma acorde este régimen por tanto a la **STC 134/2012, de 19 de junio**, (BOE núm. 163, de 09 de julio de 2012) en resolución de conflicto positivo de competencia.

El resto de los preceptos y la parte final del texto no plantea problemas jurídicos. Indicar no obstante que este centro directivo emitió informe de fecha 26 de abril de 2021 sobre consulta realizada por el órgano directivo tramitador referente al presente anteproyecto y la regulación de la función inspectora. Observados los artículos 33, 34 y 36 su redacción es plenamente acorde con lo indicado en dicho informe en el que se concluía que, *“En definitiva observado todo lo que ha sido dispuesto en el apartado anterior la normativa futura de la Ley del Juego a los efectos que han sido consultados no tiene ningún problema o límite normativo en incluir preceptos en los que, en el ejercicio de la función inspectora que se establezca, como consecuencia de ella, y con la exclusiva finalidad de atender adecuadamente dicha función, se produzca la cesión de datos de personas físicas que entren en los establecimientos de juego, debiendo en todo el titular de mismo como responsable de su tratamiento cumplir las obligaciones que legalmente se establecen por la normativa aplicable en nuestro ordenamiento en esta materia de protección”*.

Sin perjuicio de otro criterio mejor fundado, es todo lo que procede informar con arreglo a derecho.

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica.

El Letrado de la Comunidad Autónoma

Jesús Divassón Mendivil

**Sra. Directora de Interior y Protección Civil del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Jesus Divassón Mendiñi, LETRADO, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 30/04/2021.  
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección <http://www.aragon.es/verificadoc> con CSV CSVRO7FENU7A41B01PFI.

