



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero y  
ponente

Sra. Ares González, consejera

Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 6 de febrero de 2025, con asistencia de los miembros que se expresan al margen, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

## **DICTAMEN 566/2024**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 17 de diciembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento regulador de las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias con fines publicitarios de la Comunidad de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 19 de diciembre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 566/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Ramos Antón.

#### **Primero.- El proyecto de decreto.**

El proyecto de decreto sometido a dictamen consta de un preámbulo, un artículo único, por el que se aprueba el reglamento regulador de las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias con fines publicitarios en la Comunidad de Castilla y León, y tres disposiciones finales.

El proyecto de decreto contiene tres disposiciones finales:



- La disposición final primera ("Modificaciones del Decreto 44/2001, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León"), modifica el Anexo 4º del catálogo y concretamente la definición de combinación aleatoria, la clasificación de rifas y tómbolas y la definición de persona jugadora, para adaptar la regulación al contenido del proyecto de decreto.

- La disposición final segunda ("Desarrollo normativo") faculta a la consejería competente en materia de juegos y apuestas para dictar las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo de este decreto y del reglamento que en él se aprueba.

- La disposición final tercera ("Entrada en vigor") establece la entrada en vigor de la norma a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Por su parte, el reglamento tiene la siguiente estructura y contenido:

1.- El título I ("Objeto, ámbito de aplicación y régimen jurídico") regula los siguientes aspectos: "Objeto y ámbito de aplicación" y "Régimen jurídico" (artículos 1 y 2).

2.- El título II ("Definiciones") establece las "Definiciones" de los juegos regulados (artículo 3).

3.- El título III ("De las rifas y las tómbolas") comprende dos capítulos con el siguiente contenido:

- Capítulo I ("Clases y requisitos de rifas y tómbolas"): "Clases de rifas y tómbolas" y "Requisitos de rifas y tómbolas" (artículos 4 y 5).

- Capítulo II ("Régimen de las autorizaciones para la organización de rifas y tómbolas") regula los siguiente aspectos: "Autorización preceptiva", "Organizadores de rifas y tómbolas", "Exclusiones", "Condición de empresa de juego del organizador de rifas y tómbolas", "Solicitud de autorización para la organización de rifas y tómbolas", "Contenido de la solicitud de autorización para la organización de rifas y tómbolas", "Documentos que deben acompañar la solicitud de autorización para la organización de rifas y tómbolas", "Tramitación y resolución de las solicitudes", "Contenido de la autorización", "Intransmisibilidad de la autorización" y



“Supuestos de exención de autorización administrativa para la organización de rifas y tómbolas” (artículos 6 a 16).

4.- El título IV (“De las combinaciones aleatorias con fines publicitarios”) se divide en dos capítulos:

- Capítulo I (“Clases y requisitos de las combinaciones aleatorias con fines publicitarios”) que regula: “Clases de combinaciones aleatorias con fines publicitarios” y “Requisitos de las combinaciones aleatorias con fines publicitarios” (artículos 17 y 18).

- Capítulo II (“Régimen de las comunicaciones previas para la organización de combinaciones aleatorias con fines publicitarios”) regula los siguiente aspectos: “Comunicación previa”, “Organizadores de las combinaciones aleatorias con fines publicitarios”, “Exclusiones”, “Presentación de la comunicación previa al inicio de la organización de combinaciones aleatorias con fines publicitarios”, “Contenido de la comunicación previa al inicio de la organización de combinaciones aleatorias con fines publicitarios”, “Documentos que deben acompañar a la comunicación previa al inicio de la organización de combinaciones aleatorias con fines publicitarios” y “Efectos de la presentación de la comunicación previa al inicio de la organización de combinaciones aleatorias con fines publicitarios” (artículos 19 a 25).

5.- El título V (“Disposiciones Comunes”) comprende un artículo que regula el “Aplazamiento o modificación de las condiciones de las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias con fines publicitarios” (artículo 26).

6.- El título VI (“Régimen Sancionador”), regula los siguientes aspectos: “Infracciones administrativas”, “Las sanciones y su graduación”, “Competencia sancionadora”, “Prescripción y medidas cautelares” y “Procedimiento sancionador” (artículos 27 a 31).

El texto del reglamento concluye con una disposición final primera (sic), por la que se faculta a la consejería competente en materia de juegos y apuestas para actualizar el importe de los premios sorteados en las rifas y tómbolas exentas de autorización administrativa.



## **Segundo.- El expediente remitido.**

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, figuran los siguientes documentos:

- Copia del anuncio de consulta previa a la elaboración del proyecto de decreto, publicado en el Portal de Gobierno Abierto de Castilla y León el 1 de agosto de 2023, a efectos de lo dispuesto en los artículos 76.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), la cual se mantuvo abierta hasta el 16 de agosto de 2023. No se formularon observaciones.

- Orden del consejero de la Presidencia de 29 de septiembre de 2023, por la que se inicia el procedimiento de elaboración de la norma.

- Trámite de audiencia interna a las consejerías, en el que efectuaron observaciones la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y la Consejería de Economía y Hacienda.

- Copia del anuncio del sometimiento del proyecto de decreto al trámite de participación ciudadana regulado en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, publicado en el Portal de Gobierno Abierto entre el 23 de noviembre y el 2 de diciembre de 2023. No se formularon observaciones.

- Trámite de audiencia concedido a la Delegación del Gobierno en Castilla y León, al Ministerio de Consumo, al Consejo Castellano-Leonés de Consumidores y Usuarios, y a organizaciones y asociaciones que agrupan o representan a los distintos sectores y subsectores del juego y de las apuestas en Castilla y León: ASECAL, ASEOCYL, FAOCALE, SAJUCAL, casinos de juego de Valladolid, Salamanca y León y Asociación de empresas operadoras de apuestas de Castilla y León. Obran en el expediente alegaciones de ASECAL y de SAJUCAL.

- Certificado de la secretaria de la Comisión de Juego y Apuestas de Castilla y León, expedido el 6 de febrero de 2024, en el que se hace constar que en la reunión celebrada el 31 de enero de 2024 dicho órgano ha informado favorablemente, por unanimidad, el proyecto de decreto.



- Informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, de 26 de diciembre de 2023.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de 19 de marzo de 2024.

- Informe Previo del Consejo Económico y Social de Castilla y León, de 24 de abril de 2024.

- Proyecto de decreto sometido a dictamen a este Consejo, de 4 de diciembre de 2024, y los elaborados en distintas fases de la tramitación.

- Memoria del proyecto de decreto, de 4 de diciembre de 2024, y las elaboradas a lo largo del procedimiento.

- Informe del secretario general de la Consejería de la Presidencia, de 16 de diciembre de 2024.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2 de dicha Ley.

### **2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración del proyecto de decreto.**

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.



Para el supuesto de los anteproyectos de ley y proyectos de decreto, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. A este respecto, debe tenerse en cuenta que si bien la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, ha modificado los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, esta modificación aún no ha entrado en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 de su disposición final vigesimoprimera, según la cual "Las previsiones del apartado 3 del artículo 4 por el que se modifican los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León entrarán en vigor cuando se produzca el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, que deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León".

Pues bien, conforme al citado artículo 75.3, de aplicación a las disposiciones reglamentarias de la Junta por la remisión realizada en el artículo 76.1, el proyecto de decreto, cuya elaboración se iniciará en la consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

El apartado 4 de dicho artículo establece que "Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al trámite de participación previsto en el Título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales".

Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo establece en su inciso primero que "En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites



de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales”. Y añade en su inciso segundo: “Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

El artículo 75, apartado 6, 8 y 9, de la Ley 3/2001, de 3 de julio, exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos), se emita informe de legalidad por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate y que las disposiciones sobre el procedimiento de elaboración de las normas que contiene la LPAC, no son de aplicación a la iniciativa legislativa autonómica de acuerdo con la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional.

En cualquier caso, el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece en su artículo 2 que “De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad

y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley”.

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

En particular, sobre la tramitación del procedimiento que resulta del expediente remitido se efectúan las siguientes observaciones:

1) No consta en el expediente documento acreditativo de que la Comisión Delegada del Gobierno haya conocido del proyecto de decreto con carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo del artículo 5.1.c) del Decreto 19/2022, de 26 de mayo, por el que se crea y regula esta Comisión.

2) La Comisión de Juego y Apuestas de Castilla y León ha informado favorablemente la modificación incluida en el proyecto de decreto, dando así cumplimiento a lo previsto en el artículo 4.1.a) del Decreto 279/1998, de 23 de diciembre, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de aquella Comisión, si bien dicho informe no consta en el expediente, en el que solo figura certificación de su emisión, en el que la secretaria expone que se han explicado las modificaciones introducidas en el texto del decreto con posterioridad al trámite de audiencia pública y participación ciudadana.

En este punto, se recuerda que no es admisible una simple certificación de los acuerdos de los órganos colegiados que no refleje su contenido. La sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 2 de febrero de 2015, ya señaló, en relación con la emisión de informes preceptivos en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, que “El informe del Consejo no puede convertirse en un mero automatismo formalista de forma que pueda convalidarse su existencia con la mera expresión de que ha sido sometido a consideración del Consejo el borrador del Decreto, no constando ni tan siquiera su aquiescencia al mismo, o la emisión de informe de carácter verbal, de forma que de ello pueda deducirse la plena aquiescencia con la propuesta sometida a la consideración del órgano decisorio, sino que, por el contrario, coherentemente con el contenido de las normas reglamentarias que configuran el referido informe como preceptivo, y atendiendo a su



finalidad y naturaleza, debe exigirse que tal informe obre en el expediente administrativo”.

3) Consta en el expediente el informe del secretario general de la consejería proponente, previsto en el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

4) Sobre la participación desarrollada en el procedimiento, se ha dado cumplimiento a los trámites de consulta pública previa y de participación ciudadana, en los que se no se han recibido sugerencias y observaciones. Se ha otorgado audiencia a organizaciones y asociaciones que representan intereses legítimos que pueden verse afectados por la norma proyectada.

Asimismo, el proyecto ha sido objeto de examen por todas las consejerías, algunas de las cuales han formulado alegaciones.

Por otra parte, consta que se ha concedido audiencia a la Delegación del Gobierno en Castilla y León, lo cual es positivamente valorado por este Consejo. El Dictamen 31/2016, de 17 de febrero, sobre el proyecto de decreto por el que se regula el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León, ya señalaba que “Sobre la audiencia, hubiera resultado conveniente el traslado del proyecto a la Administración del Estado, habida cuenta de la colaboración que es necesario mantener para el intercambio de información entre las Administraciones Públicas con competencias concurrentes en la materia”.

Como refiere el Dictamen 615/2013, de 12 de septiembre, esta audiencia, “si bien no se establece en ninguna norma como preceptiva, sí se considera muy conveniente en relación con materias en las que, como en el presente caso, confluyen competencias de diversas administraciones. Sobre este particular incide el Consejo de Estado en su Memoria del año 2008 (...). Por lo tanto, al margen de la invocación de principios, como los de lealtad institucional o cortesía, la posibilidad de que cada Administración tenga la oportunidad de oír a la otra, no sólo permite ponderar puntos de vista e informaciones no tenidas en cuenta, sino que cabría esperar que la generalización de la respectiva audiencia contribuya a disminuir la litigiosidad entre ambos órdenes político-administrativos”.



5) Se ha emitido informe por la Secretaría General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, de 11 de diciembre de 2023, relativo a la evaluación de los siguientes impactos de la norma:

- Evaluación de impacto de género del proyecto en virtud de la Ley 1/2011, de 1 de marzo, de Evaluación del Impacto de Género en Castilla y León. Al respecto, en la memoria se afirma: "El proyecto de Decreto que se está tramitando no tiene incidencia en la política de género, pues la posición inicial en la que se encuentran las mujeres y hombres en el ámbito específico en el que se pretende regular la norma es de igualdad, por lo que no procede la incorporación de medidas de acción positiva que eviten un impacto normativo de género en la regulación que se pretende". No obstante, en el informe emitido por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se sugiere que la situación de igualdad en este ámbito específico que se expone en la memoria sea objeto de ampliación y análisis con datos específicos pero contradictoriamente con lo informado por esta consejería no se aportan datos al respecto ni consta informe emitido por el centro directivo competente, que es la Dirección General de la Mujer.

- Evaluación del impacto en el ámbito de la discapacidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 71 de la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. En la memoria se sostiene que "la norma tiene un impacto neutro sobre la discapacidad".

- Evaluación del impacto en la infancia, la adolescencia y la familia, previsto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, y en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. La literalidad de la memoria señala: "La norma tiene un impacto neutro en dichos ámbitos".

6) Respecto a la evaluación de impacto normativo, es preceptiva en este caso conforme al artículo 4.1.b) del Decreto 43/2010, y su contenido lo concreta el artículo 4.2:

"La evaluación del impacto normativo habrá de especificar detalladamente la forma en que se han seguido los principios de calidad normativa y, en particular, el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de políticas públicas.



»A tal efecto, contendrá la información necesaria para estimar el impacto que esa disposición general tendrá sobre sus destinatarios. Por ello, deberá motivar su necesidad y oportunidad y la valoración de las diferentes alternativas existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza, para la consecución de los fines que persigue y sus consecuencias jurídicas y económicas, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario y de impacto de género. En todo caso, deberá cuantificar las cargas administrativas que la nueva norma, en su caso, genere a las empresas, utilizando metodologías de referencia.

»Además de la información sobre las consultas realizadas a los agentes afectados, podrá incluir cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos sociales, medioambientales y al impacto de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad.

»La evaluación de impacto normativo será única, comprendiendo todas las evaluaciones que la legislación sectorial prevea y se incluirá en la memoria, formando parte del expediente de tramitación de la norma”.

En este caso, la memoria se refiere al marco normativo del proyecto de decreto, a la justificación de la necesidad y oportunidad de la norma, a su estructura y contenido, y a la descripción de la tramitación realizada, en la que se da cuenta de las alegaciones efectuadas y del contenido de los informes preceptivos, y se motiva su aceptación o desestimación.

7) En cuanto a la evaluación del impacto administrativo, se exige por el artículo 5 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, respecto de las disposiciones generales que regulen nuevos procedimientos administrativos. La memoria considera que la norma reglamentaria supondrá, previsiblemente, un incremento de la labor administrativa relativa a la autorización, control y régimen sancionador sobre el desarrollo de la actividad; y con esta previsión, indica que paralelamente a la tramitación normativa se está elaborando para los nuevos procedimientos que se regulan el código de identificación y la correspondiente descripción de datos, a través de la plataforma ASISTA-SSI WEB.



8) En cuanto al impacto de la norma sobre la sostenibilidad y la lucha/adaptación contra el cambio climático, cuya realización prevé el Acuerdo 64/2016, de 13 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas en materia de desarrollo sostenible en la Comunidad de Castilla y León, la memoria concluye "que no se prevé que su aplicación vaya a producir efectos positivos o negativos sobre la sostenibilidad ni sobre la lucha contra el cambio climático o la adaptación a este. Por lo que puede considerarse que su contribución será neutra".

9) Ha emitido informe la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, conforme a lo dispuesto en el artículo 76.2 de la ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

En relación con el impacto económico de este reglamento, la memoria expone que "El proyecto de decreto no conlleva ninguna repercusión actual, por sí mismo, a los recursos económicos o presupuestarios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León". El informe emitido por la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística expone que "En línea con lo manifestado en la memoria adjunta, no se prevé impacto presupuestario derivado de la aprobación del proyecto de decreto, de forma que la Consejería de la Presidencia deberá aplicar la futura norma con sus disponibilidades ordinarias y sin gasto para la Comunidad (...)".

10) El proyecto de decreto se ha informado por los servicios jurídicos, como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

11) El Consejo Económico y Social ha emitido informe sobre el proyecto, al amparo del artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

En todo caso, se recuerda que deberá observarse lo dispuesto en el artículo 7, apartados b) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, e incorporar al expediente justificación del trámite. Tal precepto obliga a las Administraciones Públicas a que, en el ámbito de sus competencias, publiquen los "anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes



(...)” (letra b), y las “memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, (...)” (letra d).

Finalmente, se constata que se ha dado cumplimiento a lo previsto en la Resolución de 20 de octubre de 2020, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa, ya que constan publicados en el portal de transparencia de la Junta de Castilla y León los documentos y contenidos que se han generado en el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto.

### **3ª.- Marco constitucional y normativo.**

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece en su artículo 70.1.27 la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de “Casinos, juegos y apuestas, excepto las loterías y apuestas del Estado y los juegos autorizados por el Estado en el territorio nacional a entidades sin ánimo de lucro”.

A nivel estatal, la regulación de los juegos se contiene en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del Juego (última modificación efectuada por la Ley 23/2022, de 2 de noviembre), dictada en virtud del artículo 149.1, 6ª, 11ª, 13ª, 14ª y 21ª de la Constitución con apoyo “en la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, manifestada en numerosas sentencias, entre las que cabe destacar, la número 163/1994, de 26 de mayo, que declara la existencia de una competencia estatal en materia de juego que ha de ser ejercida por el Estado en nombre del interés general, sin perjuicio de las competencias que en materia de juego tienen reconocidas las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía”.

En el ámbito de la Comunidad de Castilla y León se aprobó la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León, modificada recientemente por la Ley 2/2024, de 15 de marzo. El artículo 9.c) de la Ley 4/1998, de 24 de junio, atribuye a la Junta de Castilla y León la competencia para aprobar el catálogo de juegos y apuestas de Castilla y León y la reglamentación de los juegos y apuestas incluidos en el catálogo. En el ejercicio de esta habilitación normativa, por Decreto 44/2001, de 22 de febrero, se aprobó el Catálogo de Juegos y Apuestas de Castilla y León, entre los que se incluyen las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias, conteniendo el Anexo 4º una sucinta regulación que establece su definición, modalidades y elementos personales. El artículo 19 de la Ley 4/1998, de 24 de



junio, remite al desarrollo reglamentario las condiciones y requisitos para la autorización de la celebración de rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias.

Debido a la existencia sobre la materia de diferentes títulos competenciales del Estado, es preciso traer a colación la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional que matiza la exclusividad de la competencia atribuida a las comunidades autónomas, en función de la extensión territorial del juego.

Se ha de comenzar con la Sentencia 163/1994, de 26 de mayo, del Tribunal Constitucional, que refiere: "El precepto impugnado no invade, así, la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de casinos, juegos y apuestas por estar reservada a la competencia del Estado, ex art. 149.1.14 C.E. (...), en razón de su naturaleza de fuente de la Hacienda estatal, la gestión del monopolio de la Lotería Nacional, y con él la facultad de organizar loterías de ámbito nacional; y además, en cuanto suponen una derogación de la prohibición monopolística establecida a favor del Estado, el otorgamiento de las concesiones o autorizaciones administrativas para la celebración de sorteos, loterías, rifas, apuestas y combinaciones aleatorias solamente cuando su ámbito se extienda a todo el territorio del Estado y sin perjuicio de la competencia exclusiva de la Generalidad para autorizar o celebrar aquellas actividades dentro de su ámbito territorial".

Asimismo, la Sentencia 171/1998, 23 de julio, indica:

"Por otra parte, ni el silencio del art. 149.1 de la CE respecto al género juego, ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía, entre ellos el de Cataluña, califiquen de exclusiva la competencia autonómica en cuanto a juegos y apuestas puede interpretarse como determinante de un total desapoderamiento del Estado en la materia, pues ciertas actividades que, bajo otros enunciados el art. 149.1. de la CE atribuye a aquél, se encuentran estrechamente ligadas con el juego en general y no sólo la que le reserva el art. 149.1.14 de la Constitución respecto de la gestión y explotación en todo el territorio nacional del Monopolio de la Lotería Nacional, sin perjuicio de las competencias de algunas Comunidades Autónomas en materia de juego (SSTC 163/1994, fundamento jurídico 4º; 164/1994, fundamento jurídico 5º; 216/1994, fundamento jurídico 2º y 49/1995, fundamento jurídico 3º).

»A lo que habremos de agregar, según nuestra STC 20/1988 que el hecho de que la CE no reconozca directamente al Estado competencia



normativa para fijar el régimen jurídico (en aquel caso, de los Colegios Profesionales) `no significa que aquél carezca de todo título habilitante para intervenir en esta materia, ni tampoco que el nivel o grado de competencia estatal sea sólo el que resulte de los propios términos de cada uno de los Estatutos de Autonomía, debe recordarse a este propósito que la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad dentro del cual la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento ... que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida *ratione materiae*, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia´ (STC 163/1994)“.

Por otro lado, la Sentencia 35/2012, de 15 de marzo, declara:

“Ahora bien, una vez constatado que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, debemos recordar la regla general según la cual debe diferenciarse entre el ejercicio de las competencias autonómicas y sus efectos, de manera que aquéllas no revierten al Estado sin más por sus efectos supraterritoriales.

»Dicho traslado de titularidad, con base en la extraterritorialidad, tiene carácter excepcional, de manera que sólo podrá tener lugar `cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supra autonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supra-ordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8)´ (STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5). En consecuencia, `sin que el recurso a la técnica del desplazamiento de competencias al Estado, en el caso de efectos



extraterritoriales del ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica, deba ser asumido como solución. El Estado, al fijar los puntos de conexión territorial que estimase oportunos y resultasen acordes con la finalidad perseguida por la norma, estaría determinando, precisamente, la Comunidad Autónoma a la que en cada caso correspondería ejercer las funciones de ejecución a las que la norma hace referencia, ofreciendo a las Comunidades Autónomas una regla de atribución de competencias que pretende evitar el eventual conflicto de intereses' (STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 6).

»En este caso se trata de una materia, el juego, que según ha quedado señalado es de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial, sin perjuicio de las competencias del Estado cuando su ámbito sea nacional. Pues bien, debe convenirse con la demandante en que no resultan evidentes las razones que justificarían la utilización de la supraterritorialidad como criterio determinante para la atribución de competencias al Estado. Cabe ciertamente pensar en otros mecanismos de cooperación, incluso entre Comunidades Autónomas, que pudieran dar solución a los eventuales problemas de efectos extraterritoriales en la materia del juego y apuestas, cuando su ámbito supere el autonómico y sea inferior al nacional, máxime al tratarse de una materia que admite el fraccionamiento en su ejercicio, sin que por tanto sea preciso atribuir su ejercicio a un único titular. En otras palabras, y como afirmamos en la ya citada 194/2011, de 13 de diciembre (FJ 6), bien que en relación a la materia laboral, el recurso a la técnica del desplazamiento de competencias al Estado, en el caso de efectos extraterritoriales del ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica, no puede ser asumido como solución sin más. Incluso es de constatar que esta interpretación, de ausencia de necesidad o de justificación de la extraterritorialidad como criterio atributivo de competencia, ha sido asumida por el legislador estatal, de manera que la referencia al carácter supra autonómico de la actividad ha desaparecido tras la derogación de la disposición adicional vigésima, mediante la disposición derogatoria, apartado 2, inciso decimocuarto de la citada Ley 13/2011.

»A partir de lo que antecede, procede estimar la causa de inconstitucionalidad que los recurrentes imputan a la disposición adicional vigésima de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en cuanto al inciso 'exceda de los límites de una concreta Comunidad Autónoma', al vulnerar el orden constitucional de competencias, por atribuírselas al Estado cuando el juego es de ámbito supra autonómico y, como aquí ocurre, inferior al nacional".



Por otro lado, como se afirma en la memoria, la actividad del juego es una actividad económica sujeta a la Ley 20/2013, de 9 de noviembre, de Garantía de Unidad del Mercado. Dicha ley se dictó "al amparo del artículo 149.1ª, 6ª, 13ª y 18ª de la Constitución Española"; en consecuencia, el Estado también incide sobre esta materia, al ser de aplicación los principios y garantías que se establecen en la citada Ley 20/2013, de 9 de noviembre.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado el Tribunal Supremo en la Sentencia 1408/2019, de 22 de octubre, que señala: "Ante todo, es cierto que la actividad económica relacionada con el juego queda fuera del ámbito de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios); y así lo señala expresamente el artículo 2.2.h) de la Directiva, que excluye de su ámbito de aplicación '(...) h) las actividades de juego por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas las loterías, juego en los casinos y las apuestas'. Y por ello, la actividad del juego por dinero queda también fuera del ámbito aplicativo de la norma interna de trasposición de la Directiva, esto es, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, cuyo artículo 2.2.h excluye de su ámbito de aplicación '(...) h) Las actividades de juego, incluidas las loterías, que impliquen apuestas de valor monetario'.

»Ahora bien, lo anterior no impide que a las actividades del juego sí les resulten de aplicación los principios establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, cuyo ámbito de aplicación viene configurado con la mayor amplitud, como la propia Ley 20/2013 deja señalado en su Preámbulo (...)"

Puede afirmarse, en consecuencia, que la Comunidad de Castilla y León tiene competencia para aprobar la norma objeto del presente dictamen.

Por último, según el artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, corresponde a la consejería competente por razón de la materia preparar y presentar a la Junta de Castilla y León los proyectos de decreto relativos a sus cuestiones propias. Ello, puesto en relación con el reparto realizado por el Decreto 1/2022, de 19 de abril, del presidente de la Junta de Castilla y León, de reestructuración de consejerías, determina que la competencia para elaborar el presente proyecto de decreto corresponda a la Consejería de la Presidencia, conforme al artículo 1.p) del Decreto 6/2022, de 5 de mayo, por el que se establece su estructura orgánica. Dentro de ella, resulta



competente la Dirección General de Relaciones Institucionales, de acuerdo con el artículo 14.c) del citado decreto.

#### **4ª.- Observaciones al texto del proyecto.**

##### **A) Exposición de motivos.**

Respecto a la parte expositiva de la norma, conviene recordar que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Deben considerarse a tal fin las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, aprobadas por resolución de 20 de octubre de 2014 del secretario general de la Consejería de la Presidencia. En ellas se diferencia un contenido general de la parte expositiva, y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general, señalan que "La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.



»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto”.

Específicamente, en el caso de las normas, la parte expositiva debe describir su contenido y explicar las cuestiones más significativas de la regulación que aborda y tratándose de proyectos de decreto incluirá una referencia a la habilitación legal específica y al llamamiento que haga el legislador al ulterior ejercicio, por su titular, de la potestad reglamentaria.

El texto remitido satisface con carácter general estas determinaciones. No obstante, en cuanto a la habilitación legal para el dictado de esta norma, se menciona únicamente el artículo 9.b) de la Ley 4/1998, de 24 de junio, por lo que deberá completarse esta referencia con la remisión a lo dispuesto en el artículo 19 de la misma ley, que precisa el alcance de esa reglamentación.

En lo demás, se recomienda una última revisión del texto a fin de corregir redacciones defectuosas o algunos errores de puntuación y/o tipográficos, observación que se hace extensiva igualmente al articulado del proyecto. Igualmente se recomienda la utilización, en todo el preámbulo, de un estilo impersonal, por lo que deben evitarse expresiones como “Como hemos señalado”.

## **B) Observaciones al articulado del reglamento.**

### **Título I. Objeto, ámbito de aplicación y régimen jurídico.**

#### **Artículo 1.- *Objeto y ámbito de aplicación.***

Este artículo precisa que la norma se aplicará a las rifas y tómbolas y a las combinaciones aleatorias con fines publicitarios que se celebren en el ámbito territorial de Castilla y León.

Al respecto, es conveniente poner de manifiesto que, tratándose de rifas y tómbolas de ámbito estatal, su regulación es competencia estatal y se aborda en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (artículo 2.1.b).

En cambio, las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales quedan excluidas del ámbito de la ley estatal del juego



(artículo 2.2.c), que afirma en su exposición de motivos que estas combinaciones aleatorias “no son estrictamente juego” (a pesar de lo cual, la ley estatal grava fiscalmente estas combinaciones aleatorias cuando tengan ámbito estatal). Por otra parte, debe tenerse en cuenta, como expone en su informe el Consejo Económico y Social, que la disposición adicional primera de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley 17/2009, de 23 de noviembre), dispone que “A partir de la entrada en vigor de esta ley no se exigirá la autorización administrativa previa para la organización, celebración y desarrollo de combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, cualquiera que sea la fórmula de loterías o juegos promocionales que revistan, incluidos los establecidos en el artículo 20 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, siempre que la participación del público en estas actividades sea gratuita y en ningún caso exista sobreprecio o tarificación adicional alguna cualquiera que fuere el procedimiento o sistema a través del que se realice”. Esta disposición tiene carácter básico, según la disposición final primera de la misma norma (se ha dictado con fundamento en el título competencial contenido en el artículo 149.1.13 de la Constitución) y, en consecuencia, debe considerarse desplazado el régimen de autorización previsto para estas combinaciones aleatorias en el artículo 19 de la Ley 4/1998. Por este motivo, el proyecto de decreto que se somete a dictamen separa la regulación de rifas y tómbolas (sujetas a autorización administrativa previa) y de las combinaciones aleatorias con fines publicitarios (sujetas a comunicación previa).

Debe ponerse también de manifiesto que hasta la fecha, como indica el preámbulo, la regulación de estos juegos se limitaba a lo dispuesto, sucintamente, en el Anexo 4º del catálogo de juegos y apuestas, lo que justifica la necesidad de abordar su reglamentación específica, como ya se ha hecho con el resto de las modalidades de juego incluidas en el catálogo, con el fin de determinar los requisitos para ser titulares de las autorizaciones o realizar las comunicaciones previas y el régimen al que quedan sometidas. Por otro lado, como precisa el Consejo Económico y Social en su informe, con cita expresa de las normas aprobadas, la mayoría de las comunidades autónomas cuentan con una regulación reglamentaria de este tipo de juegos.



## **Artículo 2.- Régimen Jurídico.**

Según el artículo 2, "El régimen jurídico de las rifas, las tómbolas y las combinaciones aleatorias con fines publicitarios se regirá por lo dispuesto en la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León, en el presente reglamento y en cuantas disposiciones de carácter general y complementarias sean dictadas o resulten de aplicación".

Se considera que la redacción de este precepto, en cuanto remite a "cuantas disposiciones de carácter general y complementarias sean dictadas o resulten de aplicación", no se ajusta al principio de accesibilidad plasmado en la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, aprobada por la Orden ADM/1835/2010, que exige que las normas sean redactadas en el lenguaje más sencillo posible, considerándose suficiente la referencia a "cuántas disposiciones de carácter general resulten aplicables". Esta remisión, en los términos propuestos, se realiza también en el Decreto 21/2013, de 20 de junio, por el que se aprueba el reglamento regulador del juego del bingo en la Comunidad de Castilla y León (artículo 3).

## **Título II. Definiciones.**

### **Artículo 3.- Definiciones.**

Se regula en este artículo qué debe entenderse por rifa, tómbola y combinación aleatoria con fines publicitarios. Se mantiene en su mayor parte la definición contenida en el catálogo, concretando ahora el objeto que puede ser sorteado en las rifas y tómbolas y respecto de las combinaciones aleatorias, suprimiendo el requisito de estar en posesión de una papeleta o billete, bastando ser consumidor o adquirente del producto o servicio objeto de publicidad. Además, para emplear un lenguaje no sexista, se sustituye el término "los adquirentes" por "las personas adquirentes".

De acuerdo con las definiciones ofrecidas reglamentariamente, se trata, en todos los casos, de juegos consistentes en un sorteo, en el que el premio solo puede ser en especie en las rifas y tómbolas (si es en metálico, se trataría del juego de la lotería), en tanto que en las combinaciones aleatorias podrá tratarse de un premio en metálico, especie o servicios. Por otro lado, en las rifas y tómbolas es preciso adquirir un billete o papeleta para participar (por lo que se paga un precio) en tanto que las combinaciones aleatorias con fines



publicitarios son gratuitas y no se paga una cantidad adicional al coste del producto o servicio consumido para poder participar en el sorteo.

En relación con el objeto de las rifas, el artículo citado indica que podrá ser “un objeto mueble, semoviente o inmueble, previamente determinado y no canjeable por dinero”.

La referencia a los semovientes o animales, sin embargo, debe ser objeto de supresión, puesto que actualmente la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, en su artículo 25 (prohibiciones generales con respecto a los animales de compañía y silvestres en cautividad) -precepto que tiene carácter de legislación básica-, dispone que queda totalmente prohibido “utilizar animales como reclamo, recompensa, premio, rifa o promoción”. Por el mismo motivo, esta referencia a los semovientes debe suprimirse también en los artículos 5.3 y 18.1 y en cuantos puedan hacer referencia a los mismos.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

### **Título III. De las rifas y tómbolas.**

#### **► Capítulo I. Clases y requisitos de rifas y tómbolas.**

#### **Artículo 4.- Clases de rifas y tómbolas.**

Este artículo clasifica las rifas y tómbolas según la finalidad perseguida por el organizador.

De acuerdo con la remisión que este precepto realiza al artículo 7 resulta que las rifas y tómbolas “benéficas” (para fines no lucrativos del organizador) solo podrán ser organizadas por “instituciones públicas, corporaciones o entidades públicas” y “asociaciones o entidades privadas sin ánimo de lucro, inscritas en el registro correspondiente”, en tanto que las rifas y tómbolas “de utilidad pública” solo podrán serlo por “instituciones públicas, corporaciones o entidades públicas”. En este último caso, no obstante, convendría precisar reglamentariamente el contenido de la expresión “fines de reconocida utilidad pública del organizador”.



Respecto de las rifas y tómbolas “de interés particular”, no se realiza ninguna remisión al artículo 7, lo que sería deseable a la vista de la pluralidad de sujetos, públicos y privados, que pueden ser “organizadores de rifas y tómbolas” enumerados en este artículo.

► **Capítulo II. Régimen de las autorizaciones para la organización de rifas y tómbolas.**

**Artículo 6.- Autorización preceptiva.**

Según este artículo, la organización de rifas y tómbolas requiere autorización administrativa previa por el órgano directivo central competente en materia de juego. Sin embargo, a continuación, se remite al artículo 16, donde se dispone que estará exenta de autorización la organización de rifas y tómbolas cuando el valor de los premios sorteados no supere los 500 euros y siempre que no se trate de empresas ya autorizadas para la práctica de otros juegos en el correspondiente subsector.

Deben hacerse dos consideraciones en relación con este artículo.

a) En primer lugar, se advierte en este precepto una extralimitación en la reglamentación habilitada por el artículo 19 de la Ley del Juego. Este artículo dispone que “Quedan exentas de autorización las rifas y tómbolas realizadas por entidades, asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro siempre que el importe del premio no exceda del límite que se determine reglamentariamente”. Por lo tanto, la habilitación lo es para determinar el importe máximo del premio a estos efectos, pero no para determinar quiénes son los organizadores exentos, ampliando la exención a otros sujetos diferentes de las entidades sin ánimo de lucro.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que estas entidades están exentas del pago de la correspondiente tasa fiscal sobre rifas y tómbolas si el valor de los premios no excede de 3.000 euros (artículo 36 del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre), por lo que parece conveniente hacer coincidir ambos



importes (el de la exención fiscal y el de la exención para solicitar autorización administrativa).

b) La segunda observación responde a razones sistemáticas, con el fin de facilitar la lectura de la norma, pues sería deseable recoger en un mismo artículo la regla general y su exención, en lugar de hacer remisiones que dificultan la comprensión y lectura del reglamento.

**Artículo 10.- *Solicitud de autorización para la organización de rifas y tómbolas.***

El apartado 2 de este artículo establece que “La solicitud se presentará en el modelo normalizado que está disponible en la sede electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, debiendo dirigirse al órgano directivo central competente en materia de juego y apuestas, de conformidad con lo previsto en los artículos 14.2 y 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

Sin embargo, el artículo 14.2 de la LPAC no impone la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración a las personas físicas, salvo lo que pueda disponerse reglamentariamente para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios (artículo 14.3 de la LPAC).

En este caso, las personas físicas pueden ser organizadores de rifas y tómbolas, de acuerdo con el artículo 7 del proyecto de decreto, pero no consta que se haya contrastado o verificado que existe una razón de “capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos” de las personas físicas organizadoras de rifas y tómbolas que acredite que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios. Sin esta motivación no se puede exceptuar, en este concreto procedimiento de autorización administrativa para la organización de rifas y tómbolas, el derecho de las personas físicas a elegir si se comunican con las Administraciones públicas a través de medios electrónicos o no (Sentencia nº 635/2021, de 6 de mayo de 2021, del Tribunal Supremo).

Por lo tanto, si no se motiva debidamente esta circunstancia conforme al artículo 14.3 de la LPAC, el artículo 10.2 del proyecto de decreto deberá reconocer el derecho de las personas físicas a relacionarse con la Administración Pública por medios no electrónicos, conforme a lo dispuesto en el artículo 14.1 de la LPAC.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

***Artículo 11.- Contenido de la solicitud de autorización para la organización de rifas y tómbolas.***

El artículo 11.3.e) dispone que en las bases a las que se ajustará la celebración de la rifa o tómbola figurarán al menos los siguientes datos: "(...) e) Lugar del sorteo y la fecha en la que se vaya a efectuar, debiendo estar presente la persona que ejerza las funciones de responsable del establecimiento donde se realice el sorteo. El sorteo podrá realizarse bien ante Notario, bien en combinación con alguno de los sorteos que organice cualquier organismo público o privado". En este último caso, con la solicitud debe adjuntarse la aceptación de la entidad organizadora del sorteo (artículo 12.8 del proyecto de decreto).

Consta en la memoria que se rechazó la solicitud de las asociaciones de empresarios de juego de que pudiera prescindirse de la presencia de notario para la realización del sorteo. Uno de los argumentos para ello es que podía celebrarse el sorteo también en combinación con "alguno de los sorteos de la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado, S.A. o la Organización Nacional de Ciegos Españoles".

Esta redacción se ha mantenido en todas las versiones del proyecto de decreto informadas a lo largo del procedimiento, modificándose su redacción en el texto del proyecto de decreto remitido a este Consejo, sin que conste en la memoria el motivo por que se sustituye el texto informado y sometido a audiencia la referencia a los "sorteos de la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado S.A. o la Organización Nacional de Ciegos Españoles" por la de "los sorteos que organice cualquier organismo público o privado".

Por este motivo, salvo que se motive adecuadamente en la memoria, este Consejo entiende que debería mantenerse la redacción original, puesto



que además la modificación afecta a la transparencia del resultado del sorteo que se realice.

**Artículo 13.- *Tramitación y resolución de las solicitudes.***

Este artículo dispone que, transcurrido el plazo máximo de un mes sin que haya recaído resolución expresa, el interesado podrá entender estimada su solicitud.

Se establece, por lo tanto, el silencio positivo, que es la regla general de conformidad con la LPAC, sin que se trate de uno de los supuestos en los que se prevé expresamente por la ley que el silencio será desestimatorio (artículo 24.1 de la LPAC). En todo caso, será preciso que dentro de ese plazo máximo se haya notificado (y no solo dictado) la correspondiente resolución administrativa, de conformidad con el citado artículo de la LPAC.

**Artículo 16.- *Supuestos de exención de autorización administrativa para la organización de rifas y tómbolas.***

En relación con este artículo procede remitirse a lo señalado al examinar el artículo 6 ("Autorización preceptiva").

**Título IV. De las combinaciones aleatorias con fines publicitarios.**

**Artículo 22.- *Presentación de la comunicación previa al inicio de la organización de combinaciones aleatorias con fines publicitarios.***

Este artículo reproduce lo dispuesto para las rifas y tómbolas en el artículo 10, en cuanto a la realización de la solicitud en modelo normalizado y por medios electrónicos.

En este caso, sin embargo, el colectivo de personas físicas que pueden realizar la comunicación previa son "personas físicas o jurídicas dedicadas al comercio, industria o servicios, inscritas en los correspondientes registros", por lo que, siempre que se motive adecuadamente en la memoria, resultará posible imponer a dicho colectivo, que ya figura inscrito en registros públicos, la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración.



## **Título VI.- Régimen sancionador.**

**Artículos 27.- *Infracciones administrativas*; Artículo 28.- *Las sanciones y su graduación*; Artículo 29.- *Competencia sancionadora*; Artículo 30.- *Prescripción y medidas cautelares*.**

Estos artículos se limitan a realizar una remisión constante al régimen sancionador establecido en la Ley 4/1998, de 24 de junio.

Por este motivo, se recomienda la refundición de los artículos 27 a 30 en un solo precepto que disponga que "El régimen sancionador aplicable en materia de rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias con fines publicitarios será el previsto en la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León".

### **Artículo 31.- *Procedimiento sancionador*.**

Este artículo se remite a la legislación básica estatal (LPAC) y a la "normativa reguladora del régimen sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León". Debe entenderse que la expresión "régimen sancionador" se refiere al "procedimiento sancionador", y por lo tanto al Decreto 189/1994, de 25 de agosto, que será de aplicación en tanto no se oponga a la legislación básica estatal.

### **Disposición final segunda.- *Desarrollo normativo*.**

Esta disposición final "faculta a la Consejería competente en materia de juego y apuestas a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de este decreto y del reglamento que en él se aprueba".

Debe tenerse en cuenta que las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas con carácter general a la Junta de Castilla y León (artículo 75.2 Ley 3/2001, de 3 de julio) y en este sentido debe entenderse conferida la habilitación contenida en los artículos 9 y 19 Ley del Juego de Castilla y León para desarrollar sus previsiones en materia de rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias con fines publicitarios.

Por lo tanto, el proyecto de decreto debe abordar la reglamentación fundamental de estos juegos, habilitando a la consejería competente en materia de juego para regular, en su caso, aspectos secundarios y determinados de



la reglamentación que se contiene en el mismo (artículo 26.1.f) de la Ley 3/2001, que atribuye a los consejeros la potestad reglamentaria en materias propias de su consejería). Por ello, deben evitarse, en lo posible, habilitaciones genéricas e indeterminadas para cuestiones que no se concretan en el texto del reglamento a desarrollar.

### **C) Observaciones de técnica normativa.**

En el artículo 23.3.g) se hace referencia a la documentación que acredita la propiedad del premio a favor del organizador. Sistemáticamente, debería figurar en el artículo 24, relativo a los "Documentos que deben acompañar a la comunicación previa al inicio de la organización de las combinaciones aleatorias con fines publicitarios", y no en el artículo 23, que se refiere al "Contenido de la comunicación previa al inicio de la organización de combinaciones aleatorias con fines publicitarios". Así, en la regulación de las rifas y tómbolas esa documentación se hace constar en el artículo 12 y no en el artículo 11.

El Reglamento proyectado finaliza con una "Disposición final primera: Actualización del importe de los premios sorteados en las rifas y tómbolas exentas de autorización administrativa previa". Dado que se trata de una única disposición final, debe suprimirse la palabra "primera" y denominarla "Disposición final", ya que según las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, cuando haya una sola disposición no se incluirá el adjetivo "única". Finalmente, se advierte que la memoria del proyecto, al describir la estructura del proyecto, se refiere al contenido de esta disposición como "Disposición adicional primera" (aspecto que debe corregirse).

## **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 3, 5.3 y 18.1; 6 y 16.1; y 10.2, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

su aprobación el proyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento regulador de las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias con fines publicitarios de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.