



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Expte.

DI-136/2020-1

**SR. PRESIDENTE
GOBIERNO DE ARAGÓN
Pº María Agustín, 36. Edificio Pignatelli
50004 Zaragoza**

I.- ANTECEDENTES

1º.- Con fecha 30 de enero y ante diversas noticias conocidas y constatadas en esta Institución dentro de los trabajos de instrucción del "Informe especial sobre menores y juego" sobre la existencia de publicidad de actividades de juego de azar y apuestas deportivas en diversas instalaciones deportivas, patrocinios de equipos e indumentarias de equipos, todo ello en el territorio aragonés, se acordó el inicio de un expediente de oficio al respecto, a tramitar por el procedimiento de urgencia dado el objeto del mismo y el bien jurídico a proteger: los menores ante publicidad ilícitas de juego, procediéndose a solicitar información al respecto al Gobierno de Aragón, Departamento de Educación, Cultura y Deporte, pues es a la Dirección General del Deporte perteneciente a dicho Departamento a quien la legislación otorga las competencias de inspección en la materia. En concreto se le requería para que informase sobre el marco jurídico aplicable en cuanto a la publicidad indicada, las actuaciones realizadas en materia de control de la publicidad no permitida, y, de existir, los expedientes sancionadores tramitados.

2º.- En fecha 11 de febrero se tuvo conocimiento en el Justicia de Aragón, por comunicación de diversas federaciones deportivas aragonesas, que la Dirección General del Deporte había remitido un comunicado a todas las federaciones deportivas aragonesas indicando que debía entenderse vigente la redacción del "artículo 101.1 de la Ley 16/2018, de 4 de diciembre, de la actividad física y el deporte de Aragón, en la redacción dada por el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado".

3º.- Dicha nueva información llevó a que se solicitara al Consejero de educación, Cultura y deporte del Gobierno de Aragón, en fecha 12 de febrero, información al respecto de la circular remitida las federaciones deportivas aragonesas.

4º.- En fecha 4 de febrero se recibió correo electrónico del Vicepresidente y Consejero Delegado del Real Zaragoza, SAD, que fue unido al expediente, en el que mostraba su postura sobre la aplicación o no de la Ley 16/2018 a los clubes de fútbol de primera división nacional, aporta al respecto un informe jurídico emitido por la Liga de Fútbol profesional.

5º.- El Gobierno de Aragón a fecha de emisión de esta resolución no ha procedido a remitir a esta Institución informe alguno sobre las cuestiones planteadas, incumpliendo el deber legal de auxilio al Justiciazgo en sus labores de investigación.

6º.- Con fecha 21 de febrero tuvo entrada por el registro de esta Institución escrito firmado por el portavoz del grupo municipal Podemos-Equo en el Ayuntamiento de Zaragoza, en el que venía a solicitar que se requiriera al consistorio zaragozano para que procediera a actuar sobre la publicidad de apuestas en espacios deportivos dependiente de dicho consistorio, fundamental en aras a la protección de los menores que acuden a ellos a realizar actividad física o como espectadores de eventos deportivos.

Dicho escrito fue unido al presente expediente de oficio, lo que fue comunicado al presentador.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- La Ley 16/2018, de 4 de diciembre, de la actividad física y el deporte de Aragón, (BOA 244, 19/12/2018).

La ley que regula la actividad física y el deporte en Aragón, desde ahora Ley 16/2018, aprobada en las Cortes de Aragón por unanimidad ha despertado importantes interrogantes, en cuanto al ámbito de aplicación de algunas de sus prescripciones prohibitivas y sancionadoras, en relación con la publicidad de juegos de azar en equipaciones, instalaciones, patrocinios o similares.

El artículo 1 de la norma establece el ámbito de aplicación de la misma, que desde el punto de vista territorial, se corresponde con el de la Comunidad Autónoma.

“Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

El objeto de la presente ley es establecer el marco normativo regulador para la ordenación, la promoción y la coordinación de la práctica de la actividad física y el deporte en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, de



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

acuerdo con la Constitución española, con las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Aragón por el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico."

Respecto a la prohibición de publicidad se dedican dos artículos, el 6.z.bb en cuanto a los mecanismos para prohibirlas y el 101.1.x, en la tipificación de la contravención de la misma como falta muy grave.

En el primero de ellos se confiere a la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Aragón la siguiente competencia:

"Artículo 6. Competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Corresponden a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón las siguientes competencias:(...)

z. bb. Elaborar los mecanismos necesarios que prohíban la publicidad en equipaciones, instalaciones, patrocinios o similares de todo tipo de apuestas deportivas y de cualquier clase de negocio relacionado con la prostitución. Dicha prohibición afectará a todas las categorías deportivas.

En el segundo se tipifica una concreta conducta como falta muy grave:

Artículo 101. Infracciones muy graves.

1.Tendrán la consideración de infracciones muy graves las siguientes:(...)

La inserción de publicidad de todo tipo de apuestas deportivas y de cualquier clase de negocio relacionado con la prostitución, en equipaciones, instalaciones, patrocinios o similares en cualquier tipo de competición, actividad o evento deportivo."

Segundo.- La Comisión Bilateral Aragón-Estado, y su actuación en torno a la Ley16/2018.

La norma, con esta redacción, entró vigor en nuestra comunidad desde el día 20 de diciembre 2018, pero fue objeto del inicio de negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, de conformidad con el trámite previsto en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, como previo a la interposición del posible recurso de inconstitucionalidad (BOA de 4/4/2019), al entenderse que, en lo que atañe a esta nota, la redacción dada, aplicable a todas las

competiciones y equipos de Aragón, invadía competencias estatales, debiéndose limitar exclusivamente a las competencias de ámbito local, provincial o autonómico. Dicho actuación, como queda dicho, tiene su fundamento en lo previsto en el artículo 33.2 de la LOTC, que establece:

" 2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas podrán interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley en relación con las cuales, y con la finalidad de evitar la interposición del recurso, se cumplan los siguientes requisitos:

a) Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones.

b) Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo. Este acuerdo podrá hacer referencia a la invocación o no de la suspensión de la norma en el caso de presentarse el recurso en el plazo previsto en este apartado.

c) Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y se inserte en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Diario Oficial" de la Comunidad Autónoma correspondiente."

Tras ser publicado en el BOA de fecha 4 de abril el acuerdo adoptado en el seno de la Comisión de iniciar negociaciones al respecto, la Comisión llegó a un acuerdo que fue debidamente publicado tanto en el BOE como en el BOA, del siguiente tenor literal:

"ACUERDO Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en relación con la Ley 16/2018, de 4 de diciembre, de la actividad física y el deporte de Aragón. (BOE 219 de 12/9/2019). b) El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón se compromete a promover la modificación de los artículos 6.z.bb) y 101.1.x) de la Ley 16/2018, de 4 de diciembre, de manera que queden redactados del siguiente modo:



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Artículo 6.z:

*«bb) Elaborar los mecanismos necesarios que prohíban la publicidad en equipaciones, instalaciones, patrocinios o similares de todo tipo de apuestas deportivas **del ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón** y de cualquier clase de negocio relacionado con la prostitución. Dicha prohibición afectará a todas las categorías deportivas **y será aplicable siempre y cuando la entidad de que se trate tenga su domicilio social en Aragón y la competición, actividad o evento deportivo sea de ámbito local, provincial o autonómico aragonés.**».*

Artículo 101.1:

*«x) La inserción de publicidad de todo tipo de apuestas deportivas del ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón y de cualquier clase de negocio relacionado con la prostitución, en equipaciones, instalaciones, patrocinios o similares en cualquier tipo de competición, actividad o evento deportivo, **siempre y cuando la entidad de que se trate tenga su domicilio social en Aragón y la competición, actividad o evento deportivo sea de ámbito local, provincial o autonómico aragonés.**».*

2º En razón al acuerdo alcanzado ambas partes coinciden en considerar resueltas las discrepancias manifestadas en relación con la Ley objeto de recurso.

3º Comunicar este Acuerdo al Tribunal Constitucional a los efectos previstos en el artículo 33.2º de la Ley Orgánica 3/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, así como insertar el presente Acuerdo en el "Boletín Oficial del estado" y "en el "Diario Oficial de Aragón".

Cabe concluir que el acuerdo de la Comisión Bilateral, que no se debe olvidar se produce al entender el Gobierno del estado que existe una asunción de competencias indebidas por parte de Aragón al regular la publicidad que nos ocupa no sólo en las competiciones locales, provinciales o autonómicas, que sería su ámbito competencial, sino también en el resto (nacionales o internacionales), que se desarrollen en Aragón, se concreta en dar nueva redacción a los preceptos correspondientes, de tal forma que, aceptando dicha falta de competencias, se limitan a los citados ámbitos local, provincial o autonómicos, y no otros.

Pero se ha de indicar que, como se señala este año en nuestro Informe anual en el apartado de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés, que existe en casos como el que nos ocupa un problema material de seguridad jurídica y de aplicación de la norma al momento concreto, ya que se “pacta” en el seno de la Comisión que se lleven a cabo unas modificaciones legislativas, que, como no podría ser de otra forma, únicamente podrán llevarse a efecto por el legislativo mediante la correspondiente reforma de ley, **manteniéndose mientras tanto, o de no producirse la modificación en sede de Cortes, la pervivencia de la norma que se “pacta” modificar** en su redacción original, es decir, en tanto en cuanto las Cortes de Aragón acuerden en su caso modificar la ley, en el sentido acordado por los ejecutivos s aragonés y estatal, **sigue en vigor el texto original de la ley 16/2018.**

Obviamente la existencia del acuerdo anteriormente transcrito no conlleva, en términos estrictamente jurídicos, ni la suspensión de los preceptos reseñados ni, mucho menos, su derogación. Se trata, esencialmente, de un compromiso de ejercicio de la iniciativa legislativa en el sentido y términos contemplados en el Acuerdo.

Sin embargo, desde la premisa anteriormente indicada de vigencia del texto original de la norma, lo “acordado” entre los ejecutivos aragonés y estatal, tampoco puede obviarse una cierta fuerza interpretativa en caso de existencia de un conflicto normativo, como se ha sugerido en un trabajo doctrinal sobre el tema (L. LATORRE VILA, “Competencia legislativa de las Comisiones Bilaterales de Cooperación: El Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en relación con la Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 6, 2013, p. 93), al señalarse:

“En la práctica, asimismo es también más que dudoso que los acuerdos interpretativos sobre la Ley cuestionada carezcan de efectos frente a terceros, dado que las administraciones públicas aplicarán la norma de conformidad con la interpretación acordada en el seno de la correspondiente Comisión Bilateral”.

Tercero.- Análisis competencial en la materia.

Partiendo de que únicamente la inconstitucionalidad de una norma legal puede derivar de un pronunciamiento que emita el Tribunal Constitucional, bien por la vía del Recurso de Inconstitucionalidad o, en su caso, ante actos concretos de



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

aplicación de la norma por vía de la Cuestión de Inconstitucionalidad, sí que se considera procedente al objeto de este expediente realizar un análisis sobre el conflicto competencial que dio lugar a la actuación de la Comisión Bilateral.

1.- Planteamiento.

Dado que, sobre el objeto de estudio, existen diferentes materias afectadas (publicidad, juego y deporte), interesa abordar en este momento cuáles son los títulos competenciales estatales que pueden tener incidencia en el asunto objeto de estudio, así como los planteamientos de la legislación estatal en estas materias, haciendo especial hincapié en las previsiones de orden competencial. Estas normativas serán, como ya se ha anunciado, las relativas a la publicidad, al juego y al deporte en los términos que se verá a continuación.

2.- Publicidad.

Esta materia al no estar comprendida —expresamente— dentro del listado competencial del art. 149 de la Constitución era de posible asunción autonómica en los correspondientes Estatutos de Autonomía, no obstante lo cual, se aprobó una normativa por el Estado - Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad— con base en diferentes competencias reflejadas en el precepto mencionado. La impugnación por el Gobierno Vasco de la totalidad de la Ley fue rechazada en la STC 146/1996, de 19 de septiembre, por lo que sus prescripciones son de aplicación general.

Con todo, en lo que afecta al objeto de este expediente, el único precepto que se refiere al juego es el art. 5, donde se establece una remisión del régimen de la publicidad en materia de juegos de azar (entre otros sectores) a la legislación específica o a un régimen de autorización previa. En concreto, dicho precepto reza así:

«1. La publicidad de materiales o productos sanitarios y de aquellos otros sometidos a reglamentaciones técnico-sanitarias, así como la de los productos, bienes, actividades y servicios susceptibles de generar riesgos para la salud o seguridad de las personas o de su patrimonio, o se trate de publicidad sobre juegos de suerte, envite o azar, podrá ser regulada por sus normas especiales o sometida al régimen de autorización administrativa previa. Dicho régimen podrá asimismo establecerse cuando la protección de los valores y derechos constitucionalmente reconocidos así lo requieran.»

Se produce, por tanto, un reenvío a la regulación sectorial (o a un régimen de autorización previa) que, en nuestro caso, es, fundamentalmente, la normativa reguladora del juego, a la que se hará referencia a continuación.

3.- Juegos de Azar

La intervención de las Instituciones centrales del Estado en los juegos de azar también se ha basado –como ocurría con la publicidad– en títulos competenciales diversos y distintos del relativo a los juegos de azar, como son la legislación mercantil (art. 149.1.6º), el sistema monetario y bases de la ordenación del crédito, bancas y seguros (art. 149.1.11º), las bases y coordinación de la planificación económica (art. 149.1.13º), la hacienda general (art. 149.1.14º) y el régimen general de comunicaciones (art. 149.1.21º). Estos fueron, en efecto, los títulos competenciales que justificaron la aprobación de la norma estatal de referencia, esto es, la Ley 3/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego (en adelante, LRJ).

Por lo demás, la propia definición de las competencias estatutarias en el problema que nos ocupa hace referencia a la naturaleza estatal, o no, del juego, como se aprecia en el art. 71.50ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, al asumir la competencia exclusiva sobre «juegos, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Aragón».

En este orden de cosas, de la Jurisprudencia constitucional, se desprende también que el ámbito -nacional o no- de los juegos de azar representa un factor decisivo en la distribución de competencias. En este punto, vale la pena reseñar las SSTC 35/2012, de 15 de marzo y 83/2012, de 18 de abril, en las que se analizó la conformidad constitucional de la atribución de competencias estatales con base en el hecho de que los juegos tuvieran una incidencia que superara los límites territoriales de la Comunidad Autónoma correspondiente. Aunque en estas Sentencias se rechazó que la simple existencia de una actividad de juego de azar con efectos extraterritoriales de la Comunidad Autónoma conllevara automáticamente el reconocimiento de una competencia estatal, sí que se expresó, en la segunda de las Sentencias citadas, que «es evidente que el Estado sigue ostentando la competencia material en los juegos y apuestas cuyo ámbito sea estatal».



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Este planteamiento se ha trasladado a la propia Jurisprudencia del Tribunal Supremo para confirmar que los llamados juegos "on line" son responsabilidad del Estado, al señalarse en la Sentencia de 20 de abril de 2017 lo que sigue:

«La doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (en especial, STC 163/1994, de 26 de mayo) declara la existencia de una competencia estatal en materia de juego, que ha de ser ejercida por el Estado en beneficio del interés general, sin perjuicio de la competencia de las Comunidades Autónomas para la regulación y autorización del juego que se realice en su ámbito territorial correspondiente.

(...)

Los juegos on line tienen un ámbito territorial indefinido, que se extiende más allá de las fronteras nacionales, así no cabe duda que la autorización de estos juegos a las entidades que deseen operar desde España deberá ser otorgada por el Estado».

En consecuencia, uno de los aspectos sobre los que se proyecta la competencia estatal en este ámbito es el de los juegos de ámbito nacional, lo que afectará también a su régimen de publicidad. Más aún, doctrinalmente [Elisa MOREU CARBONELL, «Publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego y políticas de juego responsable», en Olga HERRÁIZ SERRANO (Coord.), La Ley, 2012, pág. 446], se ha podido decir que «las normas de la LRJ relativas a la publicidad del juego vinculan a todas las actividades de juego, tanto de ámbito estatal (art. 1 LRJ) como autonómico y por eso la normativa autonómica de juego y/o publicitaria vigente hasta la fecha deberá adaptarse a lo previsto en la LRJ, o quedará desplazada desde su entrada en vigor, si contiene preceptos contrarios a ella».

Por su parte, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo viene a vincular la competencia sobre publicidad en el juego con el poder público que tiene competencia para ese tipo de juego, dejando aparte la aplicación de algunas normas de incidencia general (por ejemplo, Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de julio de 2017).

Por los estudiosos del tema, se ha dicho que serán, por tanto, órganos estatales quienes deberán conceder los títulos habilitantes para la publicidad en el juego de ámbito estatal, «que, en su caso, incluirán la autorización para la realización de la actividad publicitaria de patrocinio o promoción» (E. MOREU CARBONELL, «Publicidad...,cit», p. 454).

Siendo esto así, procede verificar cuál es el régimen de intervención en la publicidad en el juego que diseña la norma estatal de referencia, que se encuentra, esencialmente, en el art. 7 de la LRJ, en el que se establece –no una prohibición absoluta- sino un régimen de autorización previa. En particular, en su apartado primero, se dispone lo que sigue:

«1.- De conformidad con la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, queda prohibida la publicidad, patrocinio o promoción, bajo cualquier forma, de los juegos de suerte, envite o azar y la publicidad o promoción de los operadores de juego, cuando se carezca de la correspondiente autorización para la realización de publicidad contenida en el título habilitante.

El operador de juego deberá contar con el correspondiente título habilitante en el que se le autorice para el desarrollo de actividades de juego a través de programas emitidos en medios audiovisuales o publicados en medios de comunicación o páginas web, incluidas aquellas actividades de juego en las que el medio para acceder a un premio consista en la utilización de servicios de tarificación adicional prestados a través de llamadas telefónicas o basadas en el envío de mensajes».

No hay, por tanto, un veto absoluto a la publicidad del juego de azar, sino más bien el sometimiento de esta actividad a un régimen de policía administrativa.

4.- Deporte.

Tempranamente, BERMEJO VERA («El marco jurídico del deporte en España», *Revista de Administración Pública*, núm. 110, 1986, p. 20) defendió que el deporte no era técnicamente una materia, en cuanto que se trata de una realidad que concita diferentes vertientes de la actividad humana y de los poderes públicos en donde existe una diferente distribución competencial, lo que legitima la intervención del Estado.



También, en la Jurisprudencia constitucional, se advirtió pronto la modulación de las competencias autonómicas por la incidencia supraautonómica de la actividad deportiva, como puede verse en la STC 1/1986, de 10 de enero en los siguientes términos:

«Pues bien, desde el momento en que la decisión sobre la participación en la competición ha adquirido rango nacional, por haberse pronunciado ya la Federación Española correspondiente, es claro que la posible intervención administrativa que aquí se viene considerando no puede corresponder a las autoridades de la Comunidad Autónoma, pues si ésta tiene, sin duda, competencias en materia deportiva con arreglo a su Estatuto de Autonomía, no es menos cierto que estas competencias, como cualesquiera otras de las que ostente, no pueden desplegarse sobre entes que, como en este caso ocurre, existen y desarrollan sus actividades en un ámbito nacional sustraído ya al ejercicio de las potestades autonómicas, estando la autonomía constitucionalmente garantizada a las Comunidades Autónomas, al servicio de la gestión de sus intereses propios (art. 137. CE (EDL 1978/3879)), limitados "ratione loci" (art. 25.1 EAC), y no siendo desde ella posible, ciertamente, la afectación, como aquí habría de ocurrir, de intereses que son propios del deporte federado español en su conjunto. Si así no fuera, por lo demás, se quebraría la coherencia y el sentido mismo de la intervención administrativa controvertida, en la que ha de buscarse, sin perjuicio de otras consideraciones no pertinentes ahora, que sean coextensos los ámbitos de actuación del ente controlado y de aquél que ejerce el control».

Haciendo, por tanto, una valoración conjunta de la distribución de competencias en el problema que nos ocupa, se considera conveniente sugerir al Gobierno de Aragón que cumpla con el acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral y promueva la correspondiente iniciativa legislativa para que las Cortes de Aragón puedan pronunciarse sobre la redacción del texto legal que se proponga; todo ello, en aras de la seguridad jurídica consagrada en el artículo 9.3 del texto constitucional.

Cabe señalar que la Ley 16/2018 establece dos tipos de regímenes sancionadores en su título VIII, un primero de carácter amplio, que denomina "potestad administrativa sancionadora en materia deportiva", y un segundo puramente deportivo, que denomina "disciplina deportiva", y es en este en el que resulta directamente aplicable a la competición deportiva, y en la que sin duda resulta

trascendental el que la competición sea local, autonómica, nacional e incluso internacional, la dependencia de un tipo u otro de federación, o entidad profesional deportiva (ligas), con propias y sus reglas propias "deportivas". Véase que el propio artículo 101.1. de la norma aragonesa establece sanciones para actuaciones en el ámbito deportivo, que no en la competición deportiva, en materias tan dispares como el incumplimiento de las normas de seguridad (letra a), la discriminación por razón de género o identidad sexual (letra i), conductas xenófobas o racistas (letra p), introducción de armas en instalaciones deportivas (letra t), o la venta de sustancias que permitan aumentar o mejorar capacidades físicas (letra u), entre otras

Sentado lo anterior, es sabido que todas las leyes, en cuanto producto normativo parlamentario, cuentan con una presunción de constitucionalidad; por lo que, desde esta perspectiva, cabe plantearse si, a pesar del tenor los términos de los preceptos precitados, es posible una interpretación que pudiera conciliarse con las competencias estatales ya enunciadas y con sus manifestaciones normativas (art. 5.3 Ley Orgánica del Poder Judicial).

También, el art. 6 c) de la Ley 16/2018 asume la existencia de un ámbito estatal en el deporte, con el que la Administración autonómica está llamada a colaborar, toda vez que se le atribuye «coordinar con la Administración General del Estado, cuando proceda, todas aquellas actuaciones autonómicas que puedan afectar a los intereses generales del deporte en el ámbito estatal».

No debe olvidarse que la ley del deporte estatal (Ley 10/1990, de 15 de octubre) únicamente trata la publicidad en las instalaciones deportivas cuando en su artículo 70.3 establece que la publicidad en materia de alcohol y tabaco deberá adecuarse a lo establecido en la CEE (deberá entenderse hoy Unión Europea), sin relación ninguna concreta referencia a la publicidad en materia de juego o de especial protección de menores, que ni permite ni limita.

Cuarto.- Potestad sancionadora y disciplinaria.

Expuesto en términos sencillos el panorama existente sobre los aspectos competenciales, conviene presentar algunos extremos del régimen jurídico de la potestad sancionadora contemplada en la legislación deportiva aragonesa, en cuya aplicación habrá que tener en cuenta la distribución competencial existente.



La Ley 16/2018 dedica el Capítulo I de su título VIII a regular el régimen disciplinario deportivo, del que cabe destacar:

a. Órgano competente para la iniciación e instrucción del procedimiento.

El artículo 96.1 determina que corresponderá a la dirección general competente en materia de deporte, hoy día la Dirección General del Deporte del Gobierno de Aragón, perteneciente al Departamento de Educación, Cultura y Deporte.

b. Órgano resolutorio del procedimiento. Indica el mismo precepto en su punto 2 que la resolución del procedimiento sancionador corresponderá al Tribunal Administrativo del Deporte, debiéndose recordar que el mismo a fecha de hoy no se ha constituido, estableciéndose en la Disposición transitoria segunda de la Ley 16/2018 que se mantendrán en sus funciones el Comité Aragonés de Disciplina Deportiva, en tanto en cuanto ello se produzca.

c. Régimen de responsabilidad. El artículo 97 de la norma, ciertamente de forma ambigua y no concluyente, fija la responsabilidad por los hechos constitutivos de infracciones administrativas que los artículos siguientes tipifican, en *“las personas físicas o jurídicas que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”*. Como no podía ser de otra forma será autor del ilícito administrativo el concreto autor de típica, antijurídica y culpable, que en los supuestos previstos en el régimen disciplinario deportivo aragonés lo será quien inserte publicidad de todo tipo de apuestas deportivas en equipaciones, instalaciones, patrocinios o similares en cualquier tipo de competición, actividad o evento deportivo: debe por tanto darse la **acción de insertar**, lo que en principio deberá excluir de la comisión de la infracción a quienes meramente consientan, sin acción material alguna, o, como sería el caso de los titulares de las instalaciones deportivas, a quienes hayan cedido los espacios para la explotación de terceros, que en su caso serían los que “insertarían” en ellos la publicidad ilícita.

Igualmente, y en este sentido es clarificador el citado trabajo de la profesora Moreu Carbonell, en el que señala que *“el bien jurídico protegido está constituido por otros derechos e intereses legítimos como la salud, la protección de la juventud y la infancia”*, para indicar a renglón seguido que *“la consecuencia de la publicidad ilícita no solo es la acción de cesación, sino la eventual imposición de una sanción administrativa, tipificada tanto en la legislación sectorial del juego como en la legislación en materia de consumo (al respecto BANDO CASADO, 1991, 53), sanidad y protección de la infancia y juventud, en el marco de las competencias estatales y autonómicas”*.

Procedimiento y medidas cautelares.

El artículo 98 de la norma remite en cuanto al procedimiento a seguir para su implementación a lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 octubre, el procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, reseñándose en el artículo siguiente, el 99, la posibilidad de adopción por parte del órgano competente para iniciar el procedimiento, de medidas cautelares, entre las que destaca la posibilidad de suspensión temporal de los servicios, actividades o autorizaciones (punto 2.b) o el cierre temporal de instalaciones deportivas (punto 2.c)

Quinto.- La protección de los menores frente al juego.

Junto a lo expuesto, y como mayor protección en el ámbito concreto de la citada publicidad en el ámbito de la protección de los menores, debe recordarse que el artículo 43 de la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón, establece:

“d) Se prohíbe la publicidad de bebidas alcohólicas, tabaco, **locales de juegos de suerte, envite o azar** y servicios o espectáculos de carácter erótico o pornográfico tanto en publicaciones infantiles y juveniles como en los medios audiovisuales, en franjas horarias de especial protección para la infancia, cuando se distribuyan o se emitan, respectivamente, en Aragón.”.

La propia citada ley de la infancia y la adolescencia establece su propio régimen sancionador, en el que se incluye como infracción muy grave en el artículo 96.3.u el incumplimiento de lo previsto en el anteriormente citado artículo 43, siendo competente para sancionar en cada caso los órganos previstos en el artículo 102 de la norma, de acuerdo con el procedimiento concreto establecido en el artículo 102.

En similar línea cabe traer en este punto lo establecido en el punto 2 del artículo 7 del Decreto 2/2011, de 11 de enero, por el que se aprueba el reglamento de Apuestas Deportivas, de Competición o de otra índole, que establece:

“2. En ningún caso podrán publicitarse apuestas deportivas, de competición o de otra índole en locales, actividades, páginas de publicaciones o programas audiovisuales o medios de telecomunicación o telemáticos dirigidos a la infancia y a la adolescencia”.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

La posibilidad de acceso de menores a recintos donde se realicen eventos deportivos o de otra índole, con elementos publicitarios comprendidos en los supuestos comprendidos en los supuestos prohibidos en los preceptos transcritos, necesariamente debe llevar a que desde esta Institución se requiera a que los servicios competentes en materia de menores del Gobierno de Aragón para que implementen los instrumentos necesarios para el control de dicha publicidad, y, en su caso, su cese y sanción, siguiendo los procedimientos normativos para ello establecidos.

En base a lo expuesto, y de acuerdo con las facultades que me otorga la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto dictar la siguiente RESOLUCION:

1º. Realizar **RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES** al Consejero de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de Aragón para que cumpla con la obligación legal de auxiliar al Justicia de Aragón en sus investigaciones, ex artículo 19.1 de la Ley 4/1985, de lo que se dará cuenta a las Cortes de Aragón en el Informe anual de esta Institución

2º. Realizar **RECOMENDACIÓN** al Director General de Deporte del Gobierno de Aragón para que cumpla con las obligaciones de inspección que en materia de publicidad de casas de apuestas deportivas le impone la Ley 16/2018, y, en su caso, y a la vista de los resultados de dicha labor de inspección, inicie e impulse los correspondientes procedimientos sancionadores.

3º. Realizar **SUGERENCIA** al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón, para que por los órganos del mismo dependientes, de acuerdo con las competencias que establece el artículo 102 y siguientes de la Ley de la infancia y la adolescencia de Aragón, se lleven a cabo las labores de inspección, y en su caso, sanción, en dicha norma prevista en materia de publicidad de apuestas y juego que afecte a menores.

4º. Realizar **SUGERENCIA** al Gobierno de Aragón, en cuanto a titular de la iniciativa legislativa, para que someta a las Cortes de Aragón el acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, respecto a la Ley 16/2018.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no las Recomendaciones // Sugerencias formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 9 de marzo de 2020



ÁNGEL DOLADO

JUSTICIA DE ARAGÓN