



Roj: **STSJ CLM 1451/2015 - ECLI:ES:TSJCLM:2015:1451**

Id Cendoj: **02003330022015100526**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Albacete**

Sección: **2**

Fecha: **19/05/2015**

Nº de Recurso: **237/2012**

Nº de Resolución: **485/2015**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **RICARDO ESTEVEZ GOYTRE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

**T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.2**

**ALBACETE**

**SENTENCIA: 00485/2015**

**Recurso núm. 237 de 2012**

**Toledo**

**S E N T E N C I A Nº 485**

**SALA DE LO CONTENCIOSO**

**ADMINISTRATIVO. SECCIÓN 2ª.**

Ilmos. Sres.:

Presidenta:

Dª Raquel Iranzo Prades

Magistrados:

D. Jaime Lozano Ibáñez

D. Miguel Ángel Pérez Yuste

D. Miguel Ángel Narvárez Bermejo

D. Ricardo Estévez Goytre

En Albacete, a diecinueve de mayo de dos mil quince.

Vistos por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, los presentes autos número **237/12** el recurso contencioso administrativo seguido a instancia de la **ORGANIZACIÓN IMPULSORA DE DISCAPACITADOS**, representada por la Procuradora Sra. González Velasco y dirigida por la Letrada D.ª Tania de Torres Suárez, contra la **CONSEJERÍA DE ECO NO MÍA DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA**, que ha estado representada y dirigida por el Sr. Letrado de la Junta, sobre **SANCIÓN DE JUEGO**; siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Ricardo Estévez Goytre.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por la representación procesal de la actora se interpuso en fecha 19 de abril de 2012, recurso contencioso- administrativo contra el Acuerdo de 2 de febrero de 2012, del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto por la Organización Impulsora de Discapacitados (OID) contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de diciembre de 2011, por el que se le impuso a dicha entidad una sanción de multa por importe de 240.000 euros.



Formalizada demanda, tras exponer los hechos y fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó solicitando se dicte sentencia estimando el recurso de conformidad con lo interesado en el suplico de la misma.

**SEGUNDO.-** Contestada la demanda por la Administración demandada, tras relatar a su vez los hechos y fundamentos jurídicos que entendió aplicables, solicitó una sentencia desestimatoria del recurso.

**TERCERO.-** Acordado el recibimiento del pleito a prueba y practicadas las declaradas pertinentes, se reafirmaron las partes en sus escritos de demanda y contestación, por vía de conclusiones, se señaló día y hora para votación y fallo el 11 de mayo de 2015.

**CUARTO.-** En la tramitación del presente recurso se han observado todas las prescripciones legales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna el Acuerdo de 2 de febrero de 2012, del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto por la Organización Impulsora de Discapacitados (OID) contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de diciembre de 2011, por el que se le impuso a dicha entidad una sanción de multa por importe de 240.000 euros como responsable de una infracción de la normativa reguladora de los juegos de suerte, envite o azar, tipificada como muy grave en el art. 32, apartado a), de la Ley 4/1999, de 31 de marzo, del Juego de Castilla-La Mancha, en relación con los arts. 7.1, 15 y 21.1 del mismo cuerpo legal.

La parte actora fundamenta el recurso contencioso-administrativo en las siguientes alegaciones:

- 1.- La Administración ha incoado el procedimiento vulnerando lo dispuesto tanto en la LRJ-PAC como en el RPEPS, al no haberse adjuntado ningún documento al acuerdo de inicio del expediente, y mucho menos las denuncias formuladas.
- 2.- Vulneración de las garantías y derechos reconocidos en los arts. 9, 24 y 25 de la Constitución, de plena aplicación a los procedimientos sancionadores.
- 3.- Incompetencia de la Administración demandada para imponer la sanción.
- 4.- Inexistencia de desarrollo reglamentario de un juego legalmente permitido (infracción del principio de legalidad).
- 5.- La actividad de la OID se mueve en el ámbito de la legalidad.
- 6.- Vulneración del principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones.

El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, tras hacer alusión al régimen jurídico autonómico de las infracciones y sanciones en materia de juego, y concretamente a la Ley 4/1999, de 31 de marzo, del Juego de Castilla-La Mancha, alegó que en el presente procedimiento se han respectado todos los principios del procedimiento sancionador, no habiendo causado indefensión alguna y habiendo notificado al interesado todas las actuaciones del mismo, frente a las que la parte actora realizó numerosas alegaciones; por lo que, con cita de las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de julio de 2004 y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 24 de marzo de 2010, que desestimaron recursos cuyos argumentos en esencia son los mismos que aquí se esgrimen, solicitó la desestimación de la demanda por falta de fundamento de la demanda.

**SEGUNDO.-** El Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha impuso a la parte recurrente, mediante la resolución originaria recurrida, una sanción de multa por importe de 240.000 euros en virtud de actas de infracción e incautación de boletos de la ORGANIZACIÓN IMPULSORA DE DISCAPACITADOS formulada por funcionarios del Servicio de Control de Juegos de Azar dependiente de la Dirección General de la Policía, para diversos sorteos a celebrar en las fechas 22, 23 y 25 de octubre y 6 de diciembre de 2009, en combinación con el sorteo diario de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), cuyos cupones estaban siendo ofreciéndose a la venta a los transeúntes por los vendedores que en cada caso se indican, careciendo de la preceptiva autorización administrativa para la celebración de dicha lotería.

Los hechos denunciados están tipificados en el art. 32 de la Ley 4/1999, de 31 de marzo, del Juego de Castilla-La Mancha, cuyo apartado a) tipifica como infracción muy grave "La organización, gestión, instalación o explotación de juegos o apuestas, sin disponer de las autorizaciones o documentos exigidos por la presente Ley y por los reglamentos específicos, o con incumplimiento de los requisitos y condiciones a que se sujetan dichas autorizaciones; así como organizar, gestionar, instalar o explotar juegos y apuestas en locales o recintos no autorizados, incluidos los espacios públicos, o efectuarlo por personas no autorizadas."



La parte actora cuestiona la competencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para imponer la sanción, por cuanto que el antiguo art. 2 del Real Decreto 904/1985, de 11 de junio, derogado por el art. 5 del Real Decreto 2069/1999, de 30 de diciembre, atribuyó a la ONLAE (Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado) la organización y gestión de las loterías. Apuestas y juegos que sean competencia del Estado en materia de celebración de autorizaciones de sorteos, loterías, rifas, combinaciones aleatorias, juegos y apuestas cuyo ámbito se extiende a todo el territorio nacional.

Como adujo el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, asuntos similares al presente han sido ya resueltos por otros tribunales, citando expresamente, entre otras, la STS de 22 de junio de 2004, recurso de casación 7941/2000, que, en un asunto similar al de autos, declaró lo siguiente:

"Pues bien, el artículo 34.A.9 del Estatuto de Autonomía de Canarias (el 30.28 en su redacción actual) atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo- Benéficas. Por otra parte, la transferencia en la materia se produjo en 1.985, en virtud del Real Decreto 1116/1985, de 5 de junio, competencia que fue desarrollada mediante la aprobación de la Ley autonómica 6/1985, de 30 de diciembre, de Juegos y Apuestas en Canarias, y posterior normativa de desarrollo. No cabe duda, por tanto, que la Comunidad Autónoma es competente en la materia de juegos y apuestas, con la excepción mencionada en el propio precepto estatutario y, en lo que se refiere a las loterías de ámbito nacional, según los términos declarados por la jurisprudencia constitucional (STC 163/1994, de 26 de mayo de 1.994). Baste añadir, por último, que la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre la materia incluye la correspondiente competencia sancionadora regulada en el Título IV de la citada Ley 6/1985.

La argumentación de la entidad demandante se basa en que es una organización inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio del Interior que opera en todo el territorio del Estado. Que para el cumplimiento de sus fines ha promovido el sorteo denominado Boleto del Discapacitado, para el que solicitó autorización administrativa al Ministerio de Economía y Hacienda, que le fue denegada, denegación frente a la que recurrió ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Que tiene delegaciones en doce Comunidades Autónomas, en las que ha puesto en marcha el mencionado sorteo, que es una lotería que se desarrolla a nivel nacional y sobre el que la Comunidad Autónoma carece de competencias, por lo que la sanción impuesta es nula de pleno derecho por manifiesta falta de competencia.

Sin más datos que los que la propia entidad recurrente proporciona en la demanda es ya evidente que su pretensión debe ser desestimada. En efecto, la actora reconoce paladinamente que en el momento en que fue sancionada estaba desarrollando un sorteo sin autorización administrativa, puesto que le había sido denegada la autorización solicitada al Ministerio de Economía y Hacienda, cuya competencia la actora sostiene en este recurso, al igual que lo fue la que el solicitó al gobierno canario. Por consiguiente, sin necesidad de dilucidar a qué Administración, si a la del Estado o a la autonómica, corresponde la competencia para autorizar dicho juego o apuesta, es claro que la Organización Impulsora de Discapacitados puso en marcha el Boleto en cuestión en territorio canario pese a carecer de la preceptiva autorización administrativa y estaba desarrollando, por tanto, una actividad ilegal. Así las cosas, frente a un sorteo que se desarrolla sin autorización, es indiscutible la competencia de la Administración autonómica para perseguir y sancionar semejante actividad ilegal en virtud de la competencia sobre la materia en su territorio a la que se ha hecho referencia, como destacó la Administración en su contestación a la demanda. Esto es, para que efectivamente pudiera la entidad actora aducir la incompetencia de la Administración autonómica debería contar previamente con la correspondiente autorización del Ministerio de Economía y Hacienda para celebrar el referido sorteo. No puede, en cambio, pretender la actora que una solicitud ante el citado Ministerio, denegada por éste, pudiera determinar la incapacidad de la Administración autonómica para perseguir en su territorio el desarrollo de una actividad ilegal en materia de su competencia por la sola circunstancia de que ella entienda que se trata de un sorteo de ámbito nacional y la referida denegación de la autorización por la Administración del Estado estuviese impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa en el momento de desarrollarse los hechos.

Así pues, al ser competente el Gobierno canario para sancionar una actividad ilegal en materia de juego, la respuesta denegatoria, mediante silencio negativo, a la solicitud de declaración de nulidad de la sanción - que no fue impugnada en el momento de su aprobación- es conforme a derecho. En efecto, pese a lo que afirma la Sentencia de instancia, la solicitud de declaración de oficio no obliga a la Administración a iniciar el procedimiento de revisión, sino que puede ésta rechazar la petición cuando entienda que no concurren de manera manifiesta los supuestos de nulidad de pleno derecho previstos en el artículo 62.1. En caso de negativa de la Administración, el particular puede bien recurrir dicha denegación ante la jurisdicción contencioso-administrativa y pretender que se dé trámite al procedimiento de revisión de oficio; o bien, como ha sido el caso, puede solicitar directamente la nulidad de pleno derecho del acto o disposición administrativa ante la jurisdicción contencioso-administrativa, instando así una respuesta judicial, la cual podrá o no abordar la cuestión de fondo según los términos concretos en que se plantee el litigio (sentencias del Tribunal Supremo



de 8 de mayo de 2.000 - recurso de casación 38/1.999-, de 19 de diciembre de 2.001 - recurso de casación 6.803/1.997 - y de 25 de febrero de 2.000 - recurso de casación 9.088/1.997 -)."

En nuestro caso, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha contempla, en su art. 31.1.21ª la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas, y mediante el Real Decreto 377/1995, de 10 de marzo , se transfirieron a la Comunidad Autónoma las funciones y servicios en materia de casinos, juegos y apuestas, habiendo ejercido la Junta de Comunidades las competencias correspondientes a partir de dicha transferencia de funciones y servicios, mediante la aprobación de la correspondiente legislación autonómica, la Ley 4/1999, de 31 de marzo, del Juego de Castilla-La Mancha; existiendo, por tanto, un paralelismo entre en caso ahora enjuiciado y el de la STS a la que acabamos de hacer mención, por lo que entendemos que su doctrina es de plena aplicación al caso de autos habida cuenta que en el presente caso se trata igualmente de un sorteo que se estaba desarrollando sin autorización administrativa; siendo, de acuerdo con dicha doctrina, indiscutible la competencia de la Comunidad autónoma para perseguir y sancionar dicha actividad ilegal.

**TERCERO.**- Con respecto a las restantes cuestiones planteadas en la demanda, el Letrado de la Junta se remite a lo ya resuelto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia de 24 de marzo de 2010 (recurso de apelación 131/2010 ), que da pormenorizada respuesta a todas y cada una de las cuestiones planteadas por la representación de la OID, alegaciones que son esencialmente idénticas a las que se plantean en este recurso, y cuya respuesta desestimatoria descansa en los siguientes argumentos de la sentencia de 24 de marzo de 2010 , que el Letrado de la Junta transcribe literalmente en su escrito de contestación:

"SEGUNDO.- Aunque esta Sala sea el órgano jurisdiccional nacional para plantear la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, por no ser nuestra decisión susceptible de ulterior recurso judicial de Derecho interno, compartimos el criterio de Juzgado de instancia sobre la improcedencia de su planteamiento por no ser necesaria la decisión del Tribunal de Justicia para resolver el presente recurso de apelación, ya que su materia no versa sobre una decisión administrativa denegatoria de autorización para organizar juegos o sorteos como el que nos ocupa, sino sobre la imposición de una sanción administrativa por haberlo organizado careciendo de autorización, hechos que la apelante reconoce.

Las mismas razones de desviación procesal hacen perder toda virtualidad impugnatoria a las alegaciones de vulneración de los principios de igualdad y de interdicción de la arbitrariedad por discriminación de la apelante respecto a la O.N.C.E., ya que se refieren a la concesión de la autorización administrativa y no a la infracción consistente en el desarrollo de un juego o sorteo sin contar previamente con la necesaria autorización.

TERCERO.- (...).

CUARTO.- Aunque el presente recurso de apelación no se funda en motivos individualizados dirigidos a demostrar la improcedencia del fallo mediante una crítica cierta de la sentencia impugnada, a fin de que el Tribunal pueda examinarla dentro de los límites y en congruencia con los términos de la apelación, para agotar la tutela judicial efectiva que la apelante solicita en esta instancia, también creemos conveniente señalar que compartimos la conclusión de la sentencia recurrida en orden a la competencia sancionadora de la Comunidad de Madrid, según resulta del criterio jurisprudencial afirmado en la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2004 que -en un supuesto de sanción por infracción en materia de juego en el que se había alegado la incompetencia de una determinada Comunidad Autónoma en relación con un sorteo supuestamente desarrollado con ámbito territorial nacional, siendo que el correspondiente Estatuto de Autonomía había atribuido a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo- Benéficas, que la materia se había transferido y que la competencia se había desarrollado mediante Ley autonómica, circunstancias que también concurren en el caso de autos- declaró que no cabía duda de que la citada Comunidad Autónoma era competente, lo que incluía también la competencia sancionadora, en la materia de juegos y apuestas, con la excepción mencionada en el propio precepto estatutario y, en lo que se refiere a las loterías de ámbito nacional, según los términos declarados por la jurisprudencia constitucional ( STC 163/1994, de 26 de mayo de 1.994 ), por lo que, habiéndose desarrollado en el territorio de dicha Comunidad Autónoma un sorteo sin autorización administrativa, resultaba indiscutible la competencia de la Administración autonómica para perseguir y sancionar dicha actividad ilegal en virtud de la competencia sobre la materia en su territorio, competencia que, según la sentencia citada, únicamente podría discutirse si el Ministerio de Economía y Hacienda hubiese concedido previamente la autorización para celebrar el sorteo.

Este criterio ha sido seguido en lo sustancial por la sentencia de la Sección Octava de esta Sala de 9 de febrero de 2007 , también recogida en la sentencia de instancia, con cita de las de 10 de abril de 2002 , de 23 y 26 de septiembre de 2001 y de 23 de marzo de 1999 , en la que se recoge que en el artículo 2.b) de la Ley Orgánica



9/1992, de 23 de diciembre, se transfirió a la Comunidad de Madrid las competencias exclusivas en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, quedando reservados al Estado, en el artículo 7, las Loterías Nacionales y los juegos de ámbito estatal. También se recoge en dicha sentencia que el Real Decreto 2370/1994, de 9 de diciembre, sobre Traspaso de Funciones, traspasaba a la Comunidad de Madrid - Anexo B, apartados a) y f)- las autorizaciones administrativas de todo tipo de actividades de juego y el control, inspección y, en su caso, sanción administrativa de las actividades de juego y, teniendo en consideración que, habiéndose constatado que el juego en cuestión había tenido lugar en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y que la recurrente no acreditó que fuera de ámbito estatal, se concluyó que dicha Administración resultaba competente para sancionar a la recurrente, en cuanto organizadora de una actividad de juego carente de la correspondiente autorización administrativa.

Y siendo cierto que en la sentencia de 23 de febrero de 2004, de la Sección Novena de esta Sala, se llegó a una conclusión contraria a la anterior, se está en el caso de que se hizo así con base a una diferente valoración de la prueba de los hechos acreditados en aquel concreto proceso, siendo de significar, de otra parte, que la circunstancia de que en otras resoluciones jurisdiccionales, hayan sido dictadas bien en procesos contencioso-administrativos bien en actuaciones penales, se hayan sostenido conclusiones diferentes a las expresadas en la sentencia apelada y en la presente resolución no menoscaba la independencia de criterio del Juzgado de instancia ni la de esta Sección, ni da lugar a una eventual lesión del principio de igualdad en relación a la aplicación judicial del Ordenamiento Jurídico contenido en el artículo 24 de la Constitución Española, siendo de señalar al efecto que el Tribunal Constitucional, en su sentencia 47/2003 y en las que en ella se citan, ha declarado que para que se produzca dicha lesión es preciso, además de otras identidades, la del órgano judicial, exigiéndose no sólo la identidad de Sala sino también la de Sección, al considerar a éstas como órganos jurisdiccionales con entidad diferenciada suficiente para desvirtuar una supuesta desigualdad en la aplicación judicial de la Ley - sentencias del Tribunal Constitucional 134/1991, de 17 de junio, F.J. 2; 245/1994, de 15 de septiembre, F.J. 3; 266/1994, de 3 de octubre, F.J. 3; 285/1994, de 27 de octubre, F.J. 2; 34/1995, de 6 de febrero, F.J. 1; 46/1996, de 25 de marzo, F.J. 5; 32/1999, de 22 de marzo, F.J. 2; 55/1999, de 12 de abril, F.J. 2; 62/1999, de 26 de abril, F.J. 4 y 102/2000, de 10 de abril, F.J. 2, entre otras-, sin perjuicio de que en el caso litigioso la divergencia entre la resoluciones de distintos órganos judiciales se apoya en una motivación que justifica la diferencia de criterios.

QUINTO.- Hemos de añadir que, dada la circunstancia del desarrollo del sorteo de autos sin la correspondiente autorización administrativa previa, es irrelevante que la apelante desempeñe otras actividades dentro de la legalidad, y lo mismo cabe predicar respecto a la falta de desarrollo reglamentario que se acusa, ya que tal circunstancia no afecta a la tipicidad de los hechos constitutivos de la infracción, que está prevista como muy grave en el artículo 28.a), f) y n) de la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego de la Comunidad de Madrid, y cuya sanción correspondiente, en cuanto a la multa se refiere, oscila entre una orquilla de 9.000,01 a 197.000 euros, por lo que la sanción impuesta en el supuesto de autos se sitúa en el tramo correspondiente al grado mínimo, sin perjuicio de que en la resolución sancionadora se ha justificado profusamente cuales han sido las circunstancias concurrentes en el caso que se han tenido en cuenta para determinar el importe de 60.000 euros, en concreto que la apelante había sido sancionada con anterioridad en varias ocasiones por hechos similares a los imputados en el procedimiento sancionador de autos, lo que determina una intencionalidad cualificada en la infracción que nos ocupa, el perjuicio que se le causa a otros organizadores, explotadores y comercializadores de juegos de azar legales, tales como Loterías y Apuestas del Estado o la Organización Nacional de Ciegos, cuyo perjuicio se agrava por el aprovechamiento de su infraestructura por parte de la apelante, así como la merma de las garantías de los consumidores por falta de previo control administrativo, la sustracción de la obligada tributación de la actividad y la trascendencia social y económica de un juego ilegal que, por sus características, supone la existencia de numerosos jugadores potenciales, de una amplia red de vendedores y de un importante monto económico, evidenciado por el valor en venta al público del cupón y por el importe de los premios que se anuncian al dorso, de todo lo cual se deduce la debida justificación y proporcionalidad del importe de la sanción, por lo que ha de concluirse la conformidad a Derecho de la sentencia recurrida, siendo procedente la desestimación del presente recurso de apelación."

En el mismo sentido, la sentencia del mismo Tribunal de 19 de enero de 2011 (recurso de apelación 31/2011), que también transcribe parcialmente en el escrito de contestación a la demanda.

**CUARTO.-** Partiendo de los fundamentos jurídicos de las anteriores sentencias, que esta Sala hace suyos a la vista de que tanto los hechos como el régimen jurídico de aplicación son en lo esencial similares, hemos de señalar que en nuestro caso, como ya hemos señalado, el Estatuto de Autonomía declara, en su art. 31.1.21ª que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas, y mediante el Real Decreto 377/1995, de 10 de marzo, se transfirieron a la Comunidad Autónoma las funciones y servicios en materia de casinos, juegos y apuestas, habiendo ejercido la Junta de Comunidades las competencias correspondientes a partir de dicha transferencia



de funciones y servicios, mediante la aprobación de la correspondiente legislación autonómica, la Ley 4/1999, de 31 de marzo, del Juego de Castilla-La Mancha, cuyo art. 3º, que lleva por título "Juegos autorizables", dispone que

"1. Para que un juego pueda ser autorizado será requisito indispensable su inclusión en el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, una vez aprobado el mismo. En él se especificarán las distintas modalidades y denominaciones de los juegos, las reglas esenciales de su desarrollo, los elementos materiales y personales necesarios para ello y las limitaciones que, en su caso, se considere necesario imponer para su práctica.

2. La elaboración del Catálogo de Juegos y Apuestas se llevará a cabo con arreglo a los siguientes principios:

- a) La garantía de que no se produzcan fraudes.
- b) La transparencia en el desarrollo de los juegos y apuestas.
- c) La prevención de los perjuicios a terceros.
- d) La posibilidad de la intervención y control por parte de la Administración Regional.

3. El Catálogo de Juegos y Apuestas será aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Administraciones Públicas, previo informe de la Comisión del Juego de Castilla-La Mancha. En él se incluirán, en todo caso, los siguientes juegos y apuestas:

- a) Las loterías.
- b) Los boletos.
- c) Los exclusivos de los casinos de juego, según el artículo 10.2 de esta Ley.
- d) El juego del bingo.
- e) Los que se desarrollen mediante el empleo de máquinas de juego.
- f) Las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias.
- g) Las apuestas sobre acontecimientos deportivos o de otro carácter previamente determinados.

4. La inclusión en el referido Catálogo de otros juegos y apuestas se llevará a cabo por el procedimiento previsto en el apartado anterior.

5. Los juegos y apuestas no incluidos en el Catálogo de Juegos y Apuestas tendrán la consideración legal de prohibidos. Igual consideración tendrán aquellos que, aún estando incluidos en el referido Catálogo, se realicen sin las preceptivas autorizaciones o con incumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos en las mismas."

A ello añade la Ley, en su art. 7.1, que "Las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley requerirán autorización administrativa previa".

Ya hemos visto como el art. 32 a) de la Ley tipifica como infracción muy grave "La organización, gestión, instalación o explotación de juegos o apuestas, sin disponer de las autorizaciones o documentos exigidos por la presente Ley y por los reglamentos específicos, o con incumplimiento de los requisitos y condiciones a que se sujetan dichas autorizaciones; así como organizar, gestionar, instalar o explotar juegos y apuestas en locales o recintos no autorizados, incluidos los espacios públicos, o efectuarlo por personas no autorizadas.", que da cobertura a la sanción impuesta, consistente en la organización y desarrollo de una lotería sin la correspondiente autorización administrativa,

Por lo que se refiere al procedimiento administrativo, consta en el expediente que se han observado los trámites legales y reglamentarios de aplicación, habiéndose evacuado el trámite de audiencia, donde la recurrente formuló las alegaciones que interesaron a su derecho, y se le notificó la propuesta de resolución, sin que el defecto formal que se alega, consistente en que el Instructor no adjuntó ningún documento a la notificación de inicio del expediente y mucho menos las denuncias formuladas, no comporta, por sí solo, como ya se decía en la resolución administrativa impugnada, vulneración de precepto legal alguno, salvedad hecha de los supuestos en que la parte actora hubiese solicitado expresamente el traslado de la denuncia, lo que no sucedió en el caso de autos donde la recurrente nada adujo a ese respecto hasta su escrito de alegaciones contra la propuesta de resolución; por lo que no consideramos que, a la vista de lo alegado en la demanda, pueda considerarse vulnerado derecho o garantía procedimental alguna.

Por lo demás, estando la infracción tipificada en el art. 32 a) de la Ley 4/1999, en relación con los arts. 7.1, 15 y 21.1 del mismo texto legal, como infracción muy grave, entendemos cumplidos los requisitos de legalidad y



tipicidad que la parte actora también considera vulnerados, Ley que, como decimos, ha sido dictada en uso de las competencias asumidas por la Junta en virtud de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía y en el aludido Real Decreto de transferencias de funciones y servicios en materia de casinos, juegos y apuestas.

**QUINTO.-** Por lo que se refiere a la proporcionalidad, cuya vulneración también se invoca, aunque de forma genérica, en la demanda, entendemos que las resoluciones impugnadas no han sido respetuosas con el referido principio, pues ha de recordarse que el art. 37 de la Ley dispone, en relación con las sanciones pecuniarias, que

"1. Las infracciones tipificadas como muy graves, serán sancionadas con multa de un millón a 500 millones de pesetas.

2. Las infracciones tipificadas como graves, serán sancionadas con multa de 250.001 a 5.000.000 de pesetas.

3. Las infracciones calificadas como leves, se sancionarán con multa de 25.000 a 250.000 pesetas.

4. Las Leyes de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, podrán modificar anualmente las cuantías señaladas en los apartados precedentes, al objeto de adaptarlas a la coyuntura económica."

En nuestro caso, al considerarse la infracción como muy grave, lo que no se discute en la demanda, la horquilla de las sanciones pecuniarias se sitúa entre los 6.010,12 y los 3.005.060,52 €, por lo que la sanción impuesta a la demandante (240.000 €) está muy lejana a la cuantía máxima prevista por el art. 37 de la Ley.

Ahora bien, en la resolución recurrida se alude a la concurrencia de una serie de circunstancias agravantes que incluyen en la graduación de la sanción, tales como que la conducta ha supuesto organización premeditada de los ilícitos imputados, a la especial gravedad de los perjuicios causados a terceros o a la Administración al eludirse los controles administrativos en una actividad tan fuertemente intervenida por razones de interés público, o a la especial transcendencia económica o social de la infracción, circunstancias que se recogen expresamente en los apartados a) c) y d) del art. 39, dedicado a la graduación de las sanciones. Circunstancias que nada añaden a infracción sancionada, que, como decimos, es la venta de boletos para la participación en una lotería, sin autorización administrativa, siendo todas ellas inherentes al tipo infractor sancionado. En ese sentido, las circunstancias, distintas de las exigidas por el tipo infractor, que entendemos podrían justificar la imposición de la sanción impugnada son la prevista en el art. 131.2 de la LRJ-PAC, que dispone que el establecimiento de sanciones pecuniarias reiteración deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas, la reincidencia. Pero, respecto a la primera, la resolución recurrida no hace ninguna referencia al montante del beneficio que pueda haberse obtenido con la celebración de los sorteos sin la correspondiente autorización administrativa; y en relación con la reiteración y la reincidencia, ha de tenerse en cuenta que, si bien la resolución sancionadora alude a tres procedimientos sancionadores por la comisión de idénticos hechos, dichas resoluciones no eran firmes, en el momento en que se dictó la resolución impugnada pues las mismas habían sido impugnadas en vía contencioso-administrativa y se encontraban en ese momento pendientes de sentencia.

Por tanto, ante la falta de una motivación sobre la concurrencia de circunstancias específicas que aconsejen su elevación a otra de mayor cuantía, entendemos que resulta procedente, en coincidencia con lo resuelto en anteriores sentencias, como la de 16 de diciembre de 2013 (recurso 717/2009), citada por la parte actora en su escrito de conclusiones, rebajar la multa impuesta a 6.010,12 €.

**SEXTO.-** No concurren los presupuestos legales habilitantes ( art. 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ) para efectuar concreto pronunciamiento en cuanto al abono de las costas procesales.

Vistos los artículos citados, sus concordantes y demás de general y pertinente aplicación,

#### **FALLAMOS:**

**1.-** Estimamos en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Organización Impulsora de Incapacitados, y, en consecuencias con lo expuesto en el Fundamento de Derecho Quinto, reducimos la cuantía de la sanción impugnada a **6.010,12 €**; desestimándose el recurso en todo lo demás.

**2.-** No hacer expreso pronunciamiento de condena en costas.

Notifíquese, con indicación de que contra la presente sentencia no procede la interposición de recurso ordinario alguno.



Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado D. Ricardo Estévez Goytre, estando celebrando audiencia en el día de su fecha la Sala de lo Contencioso Administrativo que la firma, y de lo que como Secretario, certifico en Albacete, a diecinueve de mayo de dos mil quince.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ