



EXPTE. Nº: ES/2022/155

RESOLUCIÓN DE PROCEDIMIENTO DE CARÁCTER SANCIONADOR A LA ORGANIZACIÓN NACIONAL DE DISCAPACITADOS ESPAÑOLES Y EUROPEOS (O.N.D.E.E.), CON CIF Nº XXXXXXX, POR LA COMISIÓN DE UNA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA CONSISTENTE EN LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE JUEGO INFRINGIENDO LA RESERVA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 4 DE LA LEY 13/2011, DE 27 DE MAYO, DE REGULACIÓN DEL JUEGO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 39.g)

Instruido el procedimiento sancionador de referencia en la Dirección General de Ordenación del Juego (en adelante, DGOJ), se han dado los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- A propuesta de la Subdirección General de Inspección del Juego (en adelante, SGIJ) el Director General de Ordenación del Juego dictó, con fecha 21 de diciembre de 2022, el inicio del presente expediente sancionador en el que se manifestaban las siguientes actuaciones de inspección y control:

Primero. Con fecha 23 de octubre de 2020 la SGIJ, en cumplimiento de las funciones de inspección y control de las actividades de juego encomendadas, acordó mediante orden de servicio firmada por la Subdirectora General de Inspección del Juego el inicio de actuaciones previas de información a fin de conocer si la Organización Nacional de Discapacitados Españoles y Europeos (en adelante, ONDEE) lleva a cabo actividades de juego infringiendo la reserva establecida en el artículo 4 de la LRJ, todo ello a instancias de sendas denuncias presentadas ante la DGOJ fechadas el 8 de octubre de 2020 por la Dirección General de la Policía, Servicio de control de juegos de azar, así como el 15 de octubre de 2020 por el Departamento de la Vicepresidencia de Economía y Hacienda de la Generalitat de Cataluña. En la primera, de 8 de octubre de 2020, la policía adjunta boletos de lotería intervenidos bajo el nombre de ONDEE y documentados mediante actas levantadas en las ciudades de Madrid, Torrejón de Ardoz y Alicante. Se indica que ello se produce “con ocasión de la declaración de disolución de la OID”. Las actas de incautación de cupones de discapacitados remitidas a la DGOJ reflejan el siguiente detalle:

- Acta de intervención c/ Clara del Rey (Madrid): 65 cupones intervenidos, boletos serie 001.
- Acta de intervención c/ Sarriá (Madrid): 36 cupones intervenidos, boletos series 051, 011, 006.
- Acta de intervención c/ Roma (Torrejón de Ardoz): 36 cupones intervenidos, series 007 y 041.



- Acta de Intervención en c/ Juan de Herrera (Alicante): 6 boletos intervenidos
- Especialmente relevante constituye la declaración M.M.F. constatada en acta levantada por la Brigada Provincial de Policía Judicial el 08 octubre de 2020 en la que el compareciente declara *“que comparece en calidad de administrativo en las Illes Balears de la ONDEE y se encarga de coordinar el trabajo de la Organización en las Illes Balears. El declarante lleva trabajando con la Organización desde julio de 2017. Queriendo hacer constar que siempre ha estado contratado por la asociación ONDEE por su presidente el llamado XXXXXX.(...)”*. Preguntado para que diga el nombre de la empresa que realiza trabajos, cuál es su cometido y desde que fecha, responde: *ONDEE, siendo administrativo para Illes Balears, unos cuantos días antes del 16 de septiembre de 2020, recibió un comunicado telefónico de XXXX, la cual le manifestó que a partir de este momento todo era ONDEE, que no era OID, que dejaran de vender los cupones de la OID y que pasaran a vender los cupones de ONDEE.”*

Por su parte, la denuncia tramitada a través de la Generalidad de Cataluña refiere a *“que se ha tenido conocimiento por mediación de la ONCE de la existencia de una nueva organización que comercializa lotería ilegal, denominada Organización Nacional de Discapacitados Españoles y Europeos (ONDEE)”*. Se adjunta un boleto de ONDEE.

Segundo. En el marco de las actuaciones de colaboración entre la DGOJ y la Policía Nacional, se remitieron varios informes relativos a la actividad de OID y ONDEE en las provincias de Toledo y Albacete. Dichos informes, ponen de manifiesto que la actividad de la asociación ONDEE es la misma que venía realizando la anterior OID en las antedichas provincias.

Así, el informe sobre actividad de OID y ONDEE en la provincia de Toledo, fechado el 9 de noviembre de 2020, expone las siguientes conclusiones que sucintamente son:

- *“Pese a disolución en virtud de Auto 00183/2020 el Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción número 1 de lo mercantil de Toledo “la sociedad OID continúa con su actividad, manteniendo intacta su infraestructura, si bien actualmente ha cambiado las siglas OID por ONDEE”.*
- *Coinciden los vendedores.*
- *La comercialización, con la excepción de venta de boletos de la Agrupación para la protección del Discapacitado (APRODIS), se produce con las siglas ONDEE.”*

Por otra parte, el informe sobre situación actual de las organizaciones OID y ONDEE en la provincia de Albacete, fechado el 06 de noviembre de 2020, señala que *“en cumplimiento de los autos judiciales de fecha 31-07-2020 y 01-09-202 del Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción 1 de lo Mercantil de Toledo por el que se declara disuelta la sociedad Organización Impulsora de Discapacitados OID, se procede a la comprobación del cumplimiento de los mandatos de los autos judiciales”, de cuyas resultas se establece que “toda vez que parece ser, la Organización referida disuelta pudiera estar siendo sustituida por la*



nueva organización Organización Nacional de Discapacitados Españoles y Europeos, ONDEE(...) Al parecer en Albacete fueron hallados en el suelo 28 cupones de diversos números para el sorteo del pasado día 30 de octubre. El hallazgo se produjo el día antes del sorteo, sin que en las inmediaciones se encontrara alguna persona vinculada con las organizaciones.”

El diseño de los boletos remitidos incluye en la parte superior la frase: “SI ERES DISCAPACITADO LLÁMANOS, SI NO LO ERES APÓYANOS”. En la parte izquierda y de forma transversal es posible leer ONDEE; en la parte central aparece “La Super Extra-2.000 al mes”. Finalmente, en la parte inferior de cada boleto, aparece un código de barras, el número de serie, así como la fecha del sorteo.

Interesa en este punto destacar que la Organización Impulsora de Discapacitados (en adelante, OID) nació en el año 1994 en Torrelavega (Cantabria) como consecuencia de la no integración de parte de los promotores de la extinta PRODIECU en la ONCE y desde su inicio organizó y comercializó una lotería de carácter ilegal denominada “boleto del discapacitado”, de la que nunca obtuvo título habilitante, y que con el transcurso de los años se ha extendido a todo el territorio nacional, amparada en el carácter presuntamente social de dicha organización, aunque no hay evidencias de que los vendedores del cupón de OID sean realmente discapacitados, ni siquiera en un porcentaje mayoritario.

Como consecuencia de la comercialización de juego ilegal y tras la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador, con fecha 2 de diciembre de 2014 se dicta *Resolución del Secretario de Estado de Hacienda de procedimiento administrativo de carácter sancionador* incoado a la entidad OID, con imposición de multa de 25.000.000 millones de euros como consecuencia de una infracción tipificada como muy grave en el artículo 39.g) de la LRJ por “*la realización de actividades de juego infringiendo la reserva establecida en el artículo 4 de esta Ley*” (Resolución publicada en el Boletín Oficial del Estado con fecha 27 de diciembre de 2014).

Dicha resolución fue recurrida en vía administrativa y, con fecha 5 de febrero de 2015, el Secretario de Estado de Hacienda dictó resolución desestimando el recurso de reposición interpuesto por la OID poniendo fin a la vía administrativa.

Contra la misma, la OID interpuso recurso contencioso administrativo del cual se dictó sentencia desestimatoria por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional con fecha 8 de marzo de 2017.

Con fecha 26 de enero de 2017, la OID se declaró en concurso necesario ordinario de acreedores con suspensión de facultades de administración.



Posteriormente, el 1 de septiembre de 2020, se abrió la fase de liquidación tras terminar la de convenio y se dictó Auto por el que se declaró disuelta la citada Sociedad, cesando en su función los administradores, que serían sustituidos por la Administración concursal.

Tercero. En este periodo de tiempo, se han recibido en esta Dirección General diversas actas de incautación de cupones de discapacitados y comercializados por ONDEE, según el detalle siguiente:

- Acta del Servicio de Control de Juegos de Azar de la provincia de Murcia fechada el 09/02/2021, con resultado de 1089 boletos de ONDEE incautados.
- Acta de infracción y precinto cautelar de la Policía de las Palmas de Gran Canaria fechada el 09/02/2021, con precinto de establecimiento habilitado para oficina de ONDEE al que los clientes acceden a través de la web www.ond ee.es (adjuntan pantallazos) y en el que se constatan actividades de comercialización y venta de productos de lotería, con resultado de 40 boletos incautados.

Cuarto. Con fecha 16 de noviembre de 2020, se requirió a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a fin de conocer la actividad que ONDEE estaba desarrollando en diversas zonas del territorio, con expresión del número de trabajadores y provincias donde constasen afiliaciones, altas y bajas de la entidad ONDEE, dirección de oficinas y delegaciones, así como datos bancarios.

El 15 de junio de 2021 se recibió respuesta de la Tesorería, cuyo contenido cabe resumir sucintamente del modo siguiente:

- Desglose por provincias del número de trabajadores, así como Códigos de Cuenta de Cotización en el período comprendido entre el 01/01/2016 y el 21/06/2021 ambos inclusive.

Interesa señalar que a lo largo de estos años en diversas provincias se han tramitado bajas, concretamente se refiere a las siguientes provincias: Almería, Barcelona, Burgos, Castellón, Ciudad Real, Córdoba, Granada, Navarra, Ourense, Segovia, Soria, Vizcaya y Zaragoza, con un total de 48 trabajadores dados de baja.

Es de destacar que, por el contrario, ONDEE mantiene un total de 338 trabajadores a fecha de junio de 2021 repartidos en las siguientes provincias: Albacete, Badajoz, Islas Baleares, Cáceres, Cádiz, Cuenca, Huelva, Jaén, Lugo, Madrid, Málaga, Murcia, Asturias, Palencia, Las Palmas, Salamanca, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla, Toledo, Valencia, Valladolid. La mayor concentración de trabajadores se aglutina en cuatro lugares representando 220 del total: Las Palmas (59), Albacete (58), Murcia (46) Santa Cruz de Tenerife (34) y Toledo (23).



- Direcciones de Oficinas y delegaciones en situación de alta a fecha 14/06/2021. A continuación, se detalla la serie de oficinas con dirección exacta que, de conformidad con la información de la TGSS, consta asociada a los diferentes códigos de cuenta de cotización activos a fecha de envío de información requerida. Se contabiliza un total de oficinas abiertas repartidas por 21 provincias: Albacete, Badajoz, Islas Baleares, Cáceres, Cádiz, Cuenca, Huelva, Jaén, Lugo, Madrid, Málaga, Murcia, Asturias, Palencia, Las Palmas, Salamanca, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla, Toledo, Valencia y Valladolid. En todas ellas, a tenor de la información facilitada por la TGSS, ONDEE tiene asociada código de cuenta de cotización.

Quinto. Con fecha 16/03/2021 se levantó acta de evidencias electrónicas por la SGIJ de la página web ONDEE.es. En dicha página web se pueden consultar los productos ofertados: EuroBoleto, SuperExtra, Bote Boleto y La Extra.

La web no ofrece la posibilidad de acceder a la compra de boletos de ninguno de los sorteos ofertados, si bien facilita un número de teléfono a través del cual se indica cómo adquirir presencialmente el producto que se desea. Adicionalmente se publican en el web los resultados de aquellos sorteos ya realizados.

Además de la web, el acta captura las imágenes del perfil asociado a ONDEE en Facebook, Instagram o Twitter en las que se aprecian los boletos que comercializa ONDEE e incluye mensajes tales como “Participa y colabora con los juegos de ONDEE” o “Con ONDEE ganarás seguro” y otras semejantes.

En el acta se constata que los productos ofertados en la web y existentes en las redes sociales de ONDEE se asemejan claramente con los productos de juegos de la ONCE, no solamente en cuanto al diseño de estos, sino porque además incluyen alusiones a la labor social vinculada con la discapacidad, propia de la ONCE.

Finalmente, interesa destacar que los premios de ONDEE están vinculados con los resultados del sorteo de la ONCE. Todo ello genera una apariencia (por el modo en que están diseñados los productos de ONDEE y los mensajes relativos a la discapacidad y la labor social que ONDEE explicita) de vinculación y asociación de los juegos de ONDEE como juegos legales, generando una confusión en los adquirentes de estos, de hallarse ante juegos autorizados.

Sexto. Con fecha 23 de marzo de 2021, se remitió por la Consejería de Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior de Cantabria atestado levantado por el Puesto de la Guardia Civil en Camargo por parte de D^a XXXXX., quien declaró haber comprado un cupón pretendidamente de la ONCE, resultando en realidad ser un cupón de ONDEE.

La compareciente denunció que, habiendo resultado agraciada con el reintegro de este, tal y como recogía las bases en el reverso del cupón, no pudo hacerlo efectivo, no habiendo podido localizar al vendedor.



Séptimo. Con fecha 23 de abril de 2021, se enviaron diversos requerimientos a la Comunidad Autónoma de Madrid, a la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha (JCCLM) y al Ministerio del Interior a fin de dilucidar si ONDEE aparece registrada como fundación o asociación y cuál es su ámbito geográfico.

Estas actuaciones dieron como resultado que ONDEE está inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones, adjuntando certificado de inscripción de datos registrales y junta directiva, certificando que se trata de una Asociación que no es de utilidad pública, cuya actividad es la Acción social, voluntariado, siendo el Presidente D. XXXXXXXXXXXXXXXX DNI XXXXXXXX con domicilio a efectos de notificaciones C/ XXXXXXXXXXXX).

En dicha certificación, fechada el 4 de mayo de 2021, el Ministerio del Interior recoge los miembros y actuales cargos de la Junta Directiva de ONDEE:

“Miembros de la JUNTA DIRECTIVA:

- *PRESIDENTE/REPRESENTANTE LEGAL: XXXXX.*
- *SECRETARIO/MIEMBRO CON FACULTADES PARA CERTIFICAR ACUERDOS SOCIALES: XXXXXXXXXXXXXXXX.*
- *VICEPRESIDENTE: XXXXXXXXXXXXXXXX.*
- *TESORERO: XXXXXXXXXXXXXXXX.”*

Interesa en este punto traer a colación el Informe de la Administración Concursal de la anterior OID (Concurso necesario de Acreedores 718/2016 tramitado por el Juzgado de lo Mercantil de Toledo), que recoge los miembros de las sucesivas juntas directivas, a fin de comparar con la actual y comprobar si son las mismas personas en ambas organizaciones, ONDEE y OID. Así la Junta Directiva originaria estaba compuesta por las siguientes personas:



NOMBRE	D.N.I.	CARGO
		PRESIDENTE
		VICEPRESIDENTA
		SECRETARIA
		TESORERO
		VOCAL
		VOCAL
		VOCAL
		VOCAL

En 2011 la composición de la Junta era la siguiente:

NOMBRE	D.N.I.	CARGO
		PRESIDENTE
		VICEPRESIDENTA
		SECRETARIA
		VOCAL
		VOCAL
		VOCAL

En el momento de elaboración del informe de acreedores en 2016, la composición de la Junta es la que sigue:

NOMBRE	D.N.I.	CARGO
		FUNDADOR HONORIFICO
		PRESIDENTA
		VICEPRESIDENTA
		VOCAL
		VOCAL
		VOCAL

Las cuatro personas que conforman la actual Junta Directiva de ONDEE, han ostentado, salvo D. XXXXX que ha conservado siempre la presidencia (en algún caso honorífica), cargos diferentes en las sucesivas Juntas de OID.

Octavo. El servicio de Control de Juegos de Azar de la Dirección General de la Policía remite las siguientes actuaciones policiales practicadas que sucintamente se recogen a continuación:



- Actas de la Unidad Provincial de Policía de la Comunidad Valenciana, fechadas el 6 de mayo y el 10 de mayo de 2021. Se incautaron un total de 7 boletos de ONDEE en vía pública en Alicante.
- Acta fechada el 7 julio de 2021 informando sobre locales activos de la antigua OID ahora ONDEE. Se constatan labores bajo el nombre de ONDEE en: Islas Baleares, Jaén (inactivo actualmente si bien se afirma hace dos años albergó la sede de ONDEE), Madrid, Murcia, Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife y Talavera de la Reina.
- Acta fechada el 15 de julio 2021 informando sobre locales activo de la antigua OID ahora ONDEE. Se constata actividad de ONDEE en Valencia.
- Acta de la Unidad Provincial de Policía de la Comunidad Valenciana, fechada el 14 de julio de 2021. Se incautaron un total de 8 boletos de ONDEE en vía pública en Alicante.
- Actas de la Unidad Provincial de Policía de la Comunidad Valenciana, fechadas el 18 agosto de 2021. Se incautaron 7 boletos de ONDEE en vía pública en Alicante.
- Acta de Grupo de Inspección de Juego del Principado de Asturias fechada el 15 de septiembre de 2021. Se incautaron 143 productos de ONDEE en vía pública.
- Acta de la Unidad Provincial de Policía de la Comunidad Valenciana, fechada el 24 de septiembre de 2021. Se incautaron 2 Boletos de ONDEE, en vía pública en Alicante.
- Acta de la Unidad Provincial de Policía de la Comunidad Valenciana, fechada el 19 de octubre de 2021. Se incautaron 10 boletos de ONDEE, en vía pública en Alicante.
- Actas de la Unidad de Policía de la Comunidad Valenciana, fechadas el 16 de diciembre de 2021. Se incautaron 6 boletos de ONDEE, en vía pública en Alicante.
- Acta de la Unidad Provincial de Policía de la Comunidad Valenciana, fechada el 13 de julio de 2022. Se incautaron 2 boletos de ONDEE, en vía pública en Alicante.
- Comunicación vía mail del Servicio de Control de Juegos de Azar de la adquisición por parte de 3 personas de 6 boletos de ONDEE en Santa Cruz de Tenerife. Se informa que en fecha 09/02/2022 recibieron mediante transferencia ingresos por boletos de ONDEE premiados.

En dichas actuaciones se constata lo siguiente:

Que ONDEE continúa con la actividad de impresión, comercialización y distribución de productos de juego a través de boletos que se asimilan con los productos de la ONCE. Que, en el momento de realizar las actuaciones correspondientes, se constata que la venta es ambulante, manteniendo ONDEE una estructura comercial heredada de OID, a través de la que canaliza sus juegos, perseverando en la ilegalidad que resultó administrativa y judicialmente sancionada y que se remonta en el tiempo.

Noveno. Con fecha 17 de octubre de 2021, se acusa recibo ante la DGOJ de denuncia presentada por particular por impago de premio boleto ONDEE en Madrid, Majadahonda.



Décimo. De manera coincidente con los hechos descritos, con fecha 27 de mayo de 2021, D. xxxxxx, como presidente de la ONDEE, dirigió solicitud a la Dirección General de Ordenación del Juego en la que solicitaba “título habilitante para la celebración de sorteos en las condiciones que más adelante se detallarán” y adjuntaba las bases y condiciones técnicas en la que se realizarían tres tipos de sorteos: Euroboleto (de lunes a domingo); el Botoboleto (lunes a jueves, sábado y domingos) y Botoboleto (viernes).

Dicha solicitud fue denegada mediante Resolución de la Dirección General de Ordenación del Juego de fecha 29 de junio de 2021. En su fundamento segundo se recogía que, tras el examen de la documentación presentada *“cabe concluir que los Juegos constituirían, todos y cada uno de ellos, un juego de lotería de ámbito estatal de carácter no ocasional. A la vista de las anteriores características de los juegos, para la correcta tramitación de la solicitud presentada, procede tener en cuenta los siguientes preceptos de la Ley 13/2011, de 27 de mayo:*

- *El artículo 4 prevé, en su apartado 1, que “Las loterías de ámbito estatal quedarán reservadas a los operadores designados por la Ley.”*
- *La Disposición adicional primera, en su punto Uno, establece que “La Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) son los operadores designados para la comercialización de los juegos de loterías regulados en esta Ley.”*

Teniendo en cuenta los anteriores preceptos legales, esta Dirección General de Ordenación del Juego no puede sino concluir que, no siendo la ONDEE ninguno de los operadores legalmente designados para la comercialización de juegos de lotería de ámbito estatal, la referida organización carece de reconocimiento legal para obtener la autorización solicitada y, por tanto, no resulta posible estimar la solicitud”.

Esta Resolución fue recurrida en alzada el 30 de julio de 2021 y desestimada por Resolución del Secretario General de Consumo y Juego el 5 de abril de 2022.

Undécimo. Por último, resulta relevante citar la sentencia dictada en el marco de un procedimiento sancionador iniciado en el ámbito territorial de Extremadura del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura 00365/2022, de 16 de junio de 2022, que desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por ONDEE frente a la Resolución de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Extremadura, de fecha 15 de septiembre de 2021, como consecuencia de la falta de autorización para la realización de actividades de juego, y en cuyo Fundamento de Derecho Tercero señala lo siguiente:

“Se considera correctamente graduada la sanción habida cuenta que la actora ONDEE sucede a la empresa OID, sancionada en multitud de ocasiones, y su presidente es el mismo que en la actora. Existen sentencias en que se sanciona a OID que como decimos está representada por el mismo



Presidente. Y no sólo ello sino que además la sede donde se incautan 32.745 boletos, acta nº 5, es la misma que la utilizada por OID y realizada ante la misma persona.

Otro dato a considerar es que a los vendedores referenciados en las actas nº 1 y 2, ya en año 2019 fueron intervenidos cupones de la OID y se incoó procedimiento sancionador hoy firme (expediente 1020033). Así pues es obvio que la entidad actora ONDEE cuyo presidente coincide con la antigua OID tenía pleno conocimiento de la actividad que desarrollaba, así como de que carecía de autorización, viniendo la actora a sustituir a OID, y que los boletos en total de 33,646 según obra en las cinco actas, son de una trascendencia alta. Datos totalmente conocidos por la hoy actora representada por el mismo presidente, de lo que se deduce una verdadera intencionalidad, suficiente para imponer la sanción en grado medio.”

Duodécimo.

Respecto a la identificación del titular y datos de contacto.

Los datos de identificación que constaron en las actas fueron:

Origen de los datos	Titular	Datos de contacto
Portal de internet ¹	https://www.ond ee.es/	C/ XXXXXXX

¹ Información obtenida del portal de internet referenciado.

Respecto a la realización de actividades de comercialización y promoción de juegos de lotería infringiendo la reserva establecida en el artículo 4 de la LRJ.

- La Disposición adicional primera de la LRJ establece en el apartado Uno que “*La Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado (SELAE) y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) son los operadores designados para la comercialización de los juegos de lotería regulados en esta Ley*”.
- Por tanto, son estas dos entidades las únicas habilitadas legalmente para el desarrollo, gestión y comercialización no ocasional de juegos de lotería de ámbito estatal, sin que conste habilitación legal a favor de otras entidades o personas jurídicas para la explotación no ocasional de juegos de lotería.



ONDEE organiza sus sorteos utilizando productos propios, si bien vincula la mecánica de sorteos y premios a los propios de la ONCE, generando en los adquirentes la percepción de encontrarse ante productos autorizados, todo ello replicando el modelo de la OID, ya sancionada.

En consecuencia, queda constatado:

Que ONDEE imprime, comercializa y distribuye boletos de EuroBoleto, SuperExtra, Bote Boleto y La Extra en diversas partes del territorio nacional utilizando la estructura comercial heredada de la ya sancionada OID. Las actividades de comercialización de estos cupones de ONDEE se efectúan infringiendo la reserva legal establecida en el artículo 4 de la LRJ. Los boletos se comercializan como propios de ONDEE, si bien están estrechamente vinculados con los productos propios de la ONCE, en el diseño, en el reclamo a la función social orientada a personas con discapacidad y en la coincidencia con la fecha del sorteo y resultado de los juegos organizados por la ONCE.

SEGUNDO.- En el Acuerdo de iniciación de fecha 21 de diciembre de 2022 se señalaba también lo siguiente:

Primero.- Existencia de infracción y calificación

- El artículo 39 apartado g) de la LRJ tipifica como infracción muy grave “[...] *la realización de actividades de juego infringiendo la reserva establecida en el artículo 4 de esta Ley*”.

El artículo 2 de la LRJ, ámbito de aplicación: “[...] *se incluyen en el ámbito de aplicación de esta Ley las siguientes actividades de juego cuando la actividad desarrollada tenga ámbito estatal: [...] a) Las actividades de juego de loterías ... en las que se arriesguen cantidades de dinero ... sobre resultados futuros e inciertos, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar...*”

(...) se incluyen asimismo en el ámbito de aplicación de esta Ley las actividades de publicidad, promoción y patrocinio relativas a las actividades de juego relacionadas en el presente apartado.”

Artículo 3 de la LRJ, definición de actividad de juego de lotería, apartado b): “*Se entiende por loterías las actividades de juego en las que se otorgan premios en los casos en que el número o combinación de números o signos, expresados en el billete, boleto o su equivalente electrónico, coinciden en todo o en parte con el determinado mediante un sorteo o evento celebrado en una fecha previamente*



determinada o en un programa previo, en el caso de las instantáneas o presorteadas. Las loterías se comercializarán en billetes, boletos o cualquier otra forma de participación cuyo soporte sea material, informático, telemático, telefónico o interactivo.”.

Artículo 4 de la LRJ, actividad de juego sometida a reserva legal, apartado 1: “*Las loterías de ámbito estatal quedarán reservadas a los operadores designados por la Ley*”.

Disposición Adicional Primera de la LRJ, entidades designadas legalmente para la comercialización no ocasional de juegos de lotería de ámbito estatal, apartado Uno: “*La Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) son los operadores designados para la comercialización de los juegos de loterías regulados en esta Ley*”.

TERCERO.- También el Acuerdo de iniciación de fecha 21 de diciembre de 2022 manifiesta lo siguiente en cuanto a la sanción propuesta y su graduación:

Sin perjuicio de lo que resulte de la posterior instrucción del procedimiento sancionador, en relación con dicha actividad, y según lo establecido en el artículo 42.3 de la LRJ, las infracciones calificadas como muy graves serán sancionadas con multa de un millón a cincuenta millones de euros. Además de la multa, podrá imponerse la pérdida del título habilitante, la inhabilitación para la realización de las actividades previstas en el artículo 1 de esta Ley por un período máximo de cuatro años o la clausura de los medios por los que se presten servicios de la sociedad de la información que soporten las actividades de juego.

El artículo 42.5 de la LRJ establece, respecto a la cuantía de las sanciones, que “... *las mismas se graduarán atendiendo a la naturaleza de los derechos personales afectados, al volumen de las transacciones efectuadas, a los beneficios obtenidos, al grado de intencionalidad, a la reincidencia, a los daños y perjuicios causados a las personas interesadas y a terceras personas, y a cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora*”.

Considerando los criterios anteriores y los hechos constados en los Antecedentes de Hecho, la actuación de ONDEE resulta especialmente grave en lo que se refiere a la culpabilidad.

En primer lugar, debido a que ONDEE ha replicado, según consta en hechos, el negocio y la actividad de la anterior OID.

La emisión de los dos informes policiales mencionados en los antecedentes de hechos obliga a reseñar brevemente las actuaciones que en el pasado se adoptaron desde la DGOJ, respecto a la mencionada OID como antecesora de ONDEE, que continúa con una comercialización idéntica de boletos. El sábado



27 de diciembre de 2014 se publicó en el B.O.E. número 313 Resolución de 2 de diciembre de 2014, de la Dirección General de Ordenación del Juego en relación con el procedimiento administrativo de carácter sancionador contra "Organización Impulsora de Discapacitados" (OID), por la presunta comisión de una infracción muy grave, tipificada en el artículo 39.g) de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, consistente en la realización de actividades de juego infringiendo la reserva establecida en el artículo 4 de esta Ley. (Expediente n.º DGOJ-ES 2013/01). En las conclusiones se alude a que *"Sobre la base de lo instruido, y con base en los hechos reflejados en las actuaciones previas que motivan la apertura de expediente sancionador, no rebatidos ni matizados por la OID, y el resto de los consignados en el expediente, se considera probado que: - La OID realiza en España actividades de juego de loterías de acuerdo con la definición descrita en el artículo 3. b) de la LRJ: "Se entiende por loterías las actividades de juego en las que se otorgan premios en los casos en que el número o combinación de números o signos, expresados en el billete o boleto o su equivalente electrónico, coinciden en todo o en parte con el determinado mediante un sorteo o evento celebrado en una fecha previamente determinada o en un programa previo, en el caso de instantáneas o presorteadas. Las loterías se comercializan en billetes, boletos o cualquier otra forma de participación cuyo soporte sea material, telemático, telefónico o interactivo". - Dicha actividad se ha realizado incumpliendo lo dispuesto en el artículo 4.1 de la LRJ: "Las loterías de ámbito estatal quedarán reservadas a los operadores designados por la Ley", que de acuerdo con la Disposición Adicional Primera de la LRJ serán "la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE)". - El grave atentado contra el orden jurídico que supone el desarrollo de esta actividad por parte de la OID **viene teniendo lugar de manera continua, consciente y persistente**, y sin perjuicio de la multitud de momentos en que las autoridades administrativas y judiciales han tenido ocasión de pronunciarse sobre la ilicitud de aquélla, sin que la OID haya cesado en tal actividad."*

De este modo, se acreditó que la OID era **"una organización de ámbito estatal que imprime, distribuye y comercializa productos de lotería en todo el territorio nacional y que también, a través de su web www.oid.es, es posible la adquisición online de los productos que ofrece. Estas actividades desarrolladas por la OID suponen una conducta de extremada gravedad"**.

Interesa señalar que dicha resolución fue impugnada por el interesado y desestimada por la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Séptima, de la Audiencia Nacional SAN 93/2015 de fecha 9 octubre de 2017, desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por la OID por ser conforme al ordenamiento jurídico, confirmando la resolución administrativa.

En segundo lugar, a fin de graduar la culpabilidad de ONDEE en su comercialización de boletos, en relación con los elementos mencionados en el apartado 5 del artículo 42 de la LRJ también debe tenerse en cuenta:



- La naturaleza de los derechos personales de terceros afectados y los daños y perjuicios causados a terceras personas.

Estos se pueden agrupar en diversos órdenes, a saber, en el ámbito de los derechos de los jugadores, en los derechos de los trabajadores que prestan sus servicios a la organización y, finalmente en relación con los perjuicios irrogados a la ONCE.

Con relación a los derechos de los jugadores, cabe señalar que la falta de control por parte del organismo regulador supone igualmente la falta de protección de los derechos de los clientes del presunto infractor, ya que no es posible la supervisión de la transparencia y seguridad de sus juegos. En este sentido, no queda acreditado en el expediente ningún control de acceso al juego a personas que lo tienen prohibido según lo dispuesto en el artículo 6.2 de la LRJ, entre ellos a menores de edad e incapacitados legalmente o por resolución judicial y a las personas que voluntariamente hubieren solicitado que les sea prohibido el acceso al juego o que lo tengan prohibido por resolución judicial firme.

Por lo que se refiere a los derechos de sus trabajadores, interesa poner de manifiesto que ONDEE mantiene la estructura organizativa creada, desarrollada y mantenida por la OID, a sabiendas de la ilegalidad de su actividad, lo que implica que, de manera temeraria y consciente, la ONDEE coloca a sus trabajadores y colaboradores en riesgo constante de cese en dicha actividad.

La actividad de ONDEE, habida cuenta de su actividad sostenida en el tiempo, tiene igualmente implicaciones directas para la actividad de los operadores de lotería, señaladamente la ONCE, ya que ONDEE, mediante la comercialización de sus boletos compite deslealmente con la ONCE aprovechándose de sus sorteos y obteniendo con ello una ventaja competitiva en el mercado.

Asimismo, realiza actos denigratorios y de confusión perjudicando a los productos de juego de la ONCE, al generar en los adquirentes la falsa percepción de estar ante productos legales por su estrecha vinculación con los de la ONCE, tanto en el diseño de los boletos, como en los sorteos, como en las alusiones a la labor social desplegada en favor de personas con discapacidad.

Resulta especialmente relevante el perjuicio social y moral causado al colectivo de personas con discapacidad, ya que, el entramado de venta de productos de juegos de forma ilegal se efectúa desde el reclamo de una asociación creada sin fines lucrativos aparentemente en favor de las personas con discapacidad.

Asimismo, es necesario señalar que ONDEE era plenamente conocedora de que su actividad no estaba amparada por el marco regulatorio, como lo demuestra la solicitud de título habilitante realizada ante la



Dirección General de Ordenación del Juego el 27 de mayo de 2021, que le fue denegada mediante Resolución de 29 de junio de 2021 con expresión de los motivos para su desestimación.

Por todo lo anteriormente expuesto se estima conveniente proponer la sanción en su tramo más elevado, por un importe de treinta y cinco millones de euros (35.000.000,00 €).

Asimismo, en virtud de lo dispuesto en el precitado artículo 42.3 de la LRJ se estima conveniente proponer la inhabilitación para la realización de las actividades de juego previstas en el artículo 1 de la LRJ por un período de cuatro años.

CUARTO.- Con fecha 30 de diciembre de 2022, se notificó a ONDEE, el Acuerdo de Inicio de procedimiento sancionador de fecha 21 de diciembre de 2022.

QUINTO.- Con fecha 23 de enero de 2023 el interesado presenta escrito de alegaciones, en el que en síntesis manifiesta:

1. Vulneración del derecho de defensa
2. Petición de suspensión del procedimiento sancionador
3. Petición de suspensión de las alegaciones
4. Petición de declaración de nulidad del expediente sancionador

SEXTO.- Con fecha 3 de marzo de 2023 el órgano instructor formula propuesta de resolución, notificada al interesado el día 9 del mismo mes, en la que, respecto a las alegaciones presentadas, se argumentaba lo siguiente:

1. Vulneración del derecho de defensa

El interesado alega la vulneración del derecho de defensa porque en el Acuerdo de inicio no se incorpora copia de los documentos de cargo obrantes en el expediente, únicamente, según él, el Acuerdo de inicio, por lo que no puede conocer los elementos de prueba con que cuenta la Administración. Por lo anterior, solicita la entrega de todos los documentos para no continuar en situación de indefensión y ejercer, en su caso, las vías judiciales correspondientes.

CONTESTACIÓN



De acuerdo con el artículo 64.2 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), relativo al Acuerdo de iniciación en los procedimientos de naturaleza sancionadora, éste deberá contener al menos los siguientes extremos:

- “a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables.*
- b) Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción.*
- c) Identificación del instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.*
- d) Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el artículo 85.*
- e) Medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo de conformidad con el artículo 56.*
- f) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.”*

Analizados los extremos reflejados en el apartado 2 del artículo 64 mencionado, se desprende que el Acuerdo de inicio de 21 de diciembre de 2022, notificado al interesado con fecha 30 de diciembre de 2022, contiene todos los aspectos exigidos legalmente.

Por todo lo expuesto, este órgano instructor constata que no se ha vulnerado el derecho de defensa del interesado ni se le ha provocado indefensión alguna, ya que el inicio del expediente sancionador le ha sido notificado conforme a derecho y ha estado accesible para su consulta y obtención de copias en todo momento, y de ello se le ha informado de forma clara y suficiente en el Acuerdo de inicio.

Por último, en relación con su solicitud de “entrega de todos los documentos para no continuar en situación de indefensión”, este órgano instructor interpreta que está ejerciendo el derecho del interesado a acceder y obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos en los que tenga tal condición (artículo 53.1.a) LPACAP) por lo que se ponen a disposición del interesado todas las actuaciones preliminares de información, a las que puede acceder conforme a las indicaciones previstas en el documento Anexo a la propuesta de resolución.



En conclusión, se rechaza esta alegación.

2. Petición de suspensión del procedimiento sancionador

El interesado pide la suspensión del procedimiento sancionador por estar en curso el procedimiento judicial Procedimiento Ordinario 570/2022 ante la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid que juzga la denegación de la solicitud de título habilitante de distintos sorteos solicitados por la Asociación ONDEE.

CONTESTACIÓN

Los supuestos que de conformidad con la LPACAP habilitan a la administración para la suspensión del plazo máximo para resolver aparecen recogidos en el artículo 22 de la citada norma. El supuesto invocado por el interesado no resulta subsumible en las previsiones imperativas del apartado 2) de este precepto. Examinadas las previsiones del apartado 1), y partiendo como consideración preliminar de la naturaleza potestativa de la adopción de la suspensión en los supuestos en él contemplados, tampoco se observa que el supuesto invocado resulte subsumible en alguno de ellos. En concreto, el párrafo g) del artículo 22.1 que, aunque no citado expresamente por el interesado en sus alegaciones, sería el más asimilable a la pretensión que se solicita, dispone lo siguiente:

g) Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado.”

Pues bien, puede observarse que no procede la suspensión del procedimiento sancionador objeto de tramitación conforme al párrafo g) del artículo 22.1 de la LPACAP, dado que para su resolución no es indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de ese otro órgano jurisdiccional.

En realidad, el procedimiento que se está sustanciando ante el TSJ de Madrid (de denegación de la solicitud de un título habilitante para celebrar determinados sorteos) difiere de la actividad de venta de juego ilegal por carecer de título habilitante de que trae causa el procedimiento sancionador, precisamente por no contar con las habilitaciones legales necesarias para el desarrollo de esta actividad, iniciado contra ONDEE.

Por todo lo anteriormente indicado, al tratarse de dos situaciones jurídicas diversas y al no ser aplicable el artículo 22 de la LPACAP, en ninguno de los supuestos que contempla, no procede atender la solicitud de suspensión del presente procedimiento sancionador.



3. Petición de suspensión de las alegaciones

Subsidiariamente y para el caso de no admitirse la suspensión anterior, el interesado solicita la suspensión de las presentes alegaciones por carecer de la documentación de cargo que tiene la Administración para iniciar el expediente sancionador, principalmente las actuaciones preliminares de información (exp. OL/2020/003), y el resto de documentación que se refiere de contrario.

CONTESTACIÓN

En relación con esta petición este órgano instructor se remite a los argumentos dados para no acceder a la suspensión del procedimiento sancionador en la alegación anterior.

Por tanto, no puede accederse a esta petición.

4. Petición de declaración de nulidad del expediente sancionador

Subsidiariamente, y para el caso de no ser admitidas las anteriores solicitudes, solicita la nulidad de pleno derecho del expediente sancionador por cuanto, en su opinión, según artículo 47.1.e) de la LPACAP, se ha dictado el Acuerdo de inicio prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legal establecido. Subsidiariamente, pide el archivo del expediente sancionador, como consecuencia de la indefensión que tal situación le produce.

CONTESTACIÓN

En referencia a la petición de nulidad del procedimiento sancionador, se reitera que el Acuerdo de inicio se realizó y notificó al interesado de conformidad con las previsiones recogidas en el artículo 64.2 de la LPACAP. No puede considerarse, por tanto, que se haya dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, sino que es conforme a derecho y no ha provocado indefensión alguna al presunto sujeto infractor.

No puede accederse, por tanto, a la declaración de nulidad del procedimiento ni a su archivo.

SÉPTIMO.- Con fecha 30 de marzo de 2023, el interesado remite a la DGOJ escrito de alegaciones a la Propuesta de Resolución.

A los anteriores antecedentes de hecho les son de aplicación los siguientes:

FUNDAMENTOS DE DERECHO



PRIMERO.- Órgano competente

El artículo 25.2 de la *Ley 40/2015, de 1 de junio, de Régimen Jurídico del Sector Público* (en adelante, LRJSP) establece que: *“El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición legal o reglamentaria”*.

El artículo 36.1 de la LRJ establece que la Comisión Nacional del Juego (actualmente DGOJ, en base a la Disposición adicional segunda, apartado tercero, de la *Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*) y, en los supuestos a los que se refiere el artículo 42.3 de esta Ley, el titular del Ministerio de Economía y Hacienda (actual Ministerio de Consumo en cuanto a competencias de juego), ejercerán la potestad sancionadora respecto de las infracciones administrativas cometidas en materia de juego objeto de esta Ley.

Por su parte, el artículo 44 de la LRJ, establece que *“El procedimiento se iniciará de oficio por acuerdo de la Comisión Nacional del Juego, por propia iniciativa, por acta motivada de la Inspección, por petición razonada de otros órganos o por denuncia”*.

En virtud de lo anterior, siendo uno de los objetos del presente procedimiento la posible comisión de una infracción calificada como muy grave, la competencia para iniciar el procedimiento sancionador corresponde al titular de la Dirección General de Ordenación del Juego y su resolución al titular del Ministerio de Consumo.

En virtud del apartado undécimo de la *Orden CSM/940/2020, de 6 de octubre, sobre fijación de límites para la administración de créditos para gastos y de delegación de competencias* (BOE, 8 de octubre de 2020), del Ministro de Consumo, se delega en la persona titular de la Secretaría General de Consumo y Juego la resolución de los expedientes sancionadores relativos a infracciones calificadas como muy graves a que se refiere el artículo 42.3 de la LRJ.

SEGUNDO.- Sobre las alegaciones presentadas

1. Reiteración de lo expuesto en escritos anteriores en el expediente sancionador

En la medida en que el interesado plantea las mismas alegaciones formuladas al Acuerdo de inicio del presente expediente sancionador, este órgano no puede más que reiterar, a su vez, los



argumentos dados en respuesta a tales alegaciones para su rechazo o inadmisión por parte del órgano instructor.

2. Vulneración del derecho de defensa

El interesado alega la vulneración del derecho de defensa porque la Administración no le ha dado traslado de la documentación obrante de cargo para sancionarle, entre ellos el expediente OL/2020/003.

Por lo anterior, solicita la entrega documental de todos los documentos (Actas de inspección, y otros documentos que puedan considerarse prueba de cargo) para no continuar en situación de indefensión y ejercer, en su caso, las vías judiciales correspondientes.

CONTESTACIÓN

Respecto de esta alegación, ya planteada por la entidad interesada al Acuerdo de inicio de 21 de diciembre de 2022 solo puede suscribirse lo indicado en la Propuesta de Resolución de 3 de marzo de 2023.

Así, de acuerdo con la información que obra en el expediente, tanto en el acuerdo de inicio como en la respuesta a las alegaciones formuladas al acuerdo de inicio se ha puesto a disposición de ONDEE todos los documentos de cargo obrantes contenidos en el expediente sancionador para su consulta, singularmente las actas de inspección, los requerimientos y otros documentos que evidencian la infracción administrativa cometida por aquél.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en el que se regula la obligación de comunicación electrónica por parte de las personas jurídicas con la Administración, que resulta plenamente aplicable a la entidad interesada. Así se regula que “2. *En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:*

a) *Las personas jurídicas”.*

Por tanto, con la puesta a disposición a ONDEE de todas las actuaciones preliminares de información en el Acuerdo de inicio y en la Propuesta de Resolución de 3 de marzo de 2023 se ha hecho efectivo el derecho a la legítima defensa del interesado, al objeto de poder plantear,



como invoca, un ulterior recurso contencioso-administrativo, y la entidad interesada no ha sufrido, por tanto, indefensión alguna.

En conclusión, se rechaza esta alegación.

3. Petición de suspensión del procedimiento sancionador por estar pendiente la resolución judicial relativa a la solicitud de título habilitante para ofrecer juego

El alegante indica que solicitó a la DGOJ autorización para celebrar un sorteo a nivel nacional desde que comenzó su actividad, el 15 de septiembre de 2020, y que esta solicitud se encuentra judicializada ante la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso- Administrativa del TSJ de Madrid. PO 570/2022, circunstancia que conoce la Administración al indicarlo así en la Propuesta de Resolución de 3 de marzo de 2023.

Considera el particular que la Administración tiene potestad para suspender el curso de este procedimiento sancionador por litispendencia, dado que si el TSJ de Madrid diera la razón a la ONDEE tendría consecuencias graves para ella dada la envergadura de la sanción propuesta.

CONTESTACIÓN

En referencia a la petición de suspensión del procedimiento sancionador por darse una supuesta situación de litispendencia, es fundamental indicar que esta alegación ya fue formulada por ONDEE en su escrito de alegaciones al Acuerdo de Inicio de 21 de diciembre de 2022, suscribiendo este órgano lo ya contestado al interesado por el órgano instructor en la Propuesta de Resolución de 3 de marzo de 2023.

En este ámbito, se reitera que el recurso contencioso administrativo que se está sustanciando ante el TSJ de Madrid versa sobre la denegación de un título habilitante para ofrecer juego por parte de ONDEE. El objeto del presente procedimiento sancionador refiere, en cambio, a una actividad de venta ilegal por carecer de título habilitante al efecto por parte del mismo sujeto pasivo. Se trata, por tanto, de dos situaciones de hecho diversas que requieren distinto tratamiento legal y que impiden, por ello, que se dé una situación de litispendencia en la esfera jurídica del presunto sujeto infractor.

En el caso de que se tratara del mismo supuesto de hecho, lo que como ya se puesto de relieve no acontece en el presente caso, entre los posibles supuestos que contempla la LPACAP, en su artículo 22, para la suspensión por parte de la Administración para resolver un procedimiento



sancionador, el único que tendría cabida, respecto de la alegación formulada, sería el apartado g) que dispone lo siguiente:

g) Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado.”

A raíz de su lectura, puede corroborarse, por tanto, que no procede la suspensión de este procedimiento sancionador en base al precepto indicado, dado que no sería indispensable para su resolución obtener un pronunciamiento previo por parte de otro órgano jurisdiccional (el TSJ de Madrid, en este caso).

Por todo lo indicado, al no darse la litispendencia invocada, no puede accederse a la petición de suspensión del procedimiento solicitada ni aceptarse tampoco esta alegación.

En todo caso, resulta relevante el hecho de que ONDEE haya solicitado la autorización para la actividad de venta de lotería reservada, la cual le fue denegada, y a su vez recurrida por ésta, puesto que evidencia el hecho de que dicha entidad era conocedora de la necesidad de dicha autorización y, por consiguiente, de que su actividad de venta de lotería, sin obtener previamente la misma, no es conforme a derecho.

4. Violación sistemática del Reino de España del derecho comunitario europeo y vulneración del derecho de igualdad y no discriminación ante la ley como un derecho fundamental.

En esta alegación el representante de ONDEE alega dos violaciones: del Derecho Comunitario y del derecho de igualdad.

En relación con la primera vulneración del Derecho comunitario, el reclamante indica que la reserva exclusiva establecida en la Disposición Adicional Primera de la Ley 13/2011 a favor de SELAE y de la ONCE es inconstitucional y una restricción a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, consagradas en la normativa europea.

Añade que, en base a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los Estados miembros disponen de un cierto margen para restringir la libre prestación de servicios por razones de interés general, siempre que dicha limitación sea proporcionada y guarde coherencia con la finalidad que se busca con ella.



En su opinión, las restricciones de la citada Disposición Adicional no están justificadas en su totalidad y, en todo caso, no son proporcionadas al no ser el medio menos restrictivo para la consecución del fin legítimo que el Estado pretende acoger.

En definitiva, considera, trayendo a colación una sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2017, que las restricciones a la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios que constituye la reserva legal en favor de SELAE y la ONCE, aunque se adoptaron considerando razones de lucha contra el fraude y la criminalidad, y la protección de los consumidores frente a la adicción, no se hizo llevando a cabo un test de proporcionalidad completo que permitiera concluir que dichas medidas, además de estar justificadas por motivos imperiosos de interés general, cumplieran con la proporcionalidad necesaria para ser compatibles con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En relación con la vulneración del derecho de igualdad, ONDEE alega que la reserva en exclusiva de la actividad de juegos de loterías de ámbito estatal en beneficio de SELAE y de ONCE solo se puede justificar por razones imperiosas de interés general. En su opinión, los motivos alegados para la reserva estatal a la ONCE de la venta de lotería (protección de los consumidores, la prevención del fraude o de la incitación a gastos de juegos excesivos), no son los que han prevalecido, sino criterios puramente económicos, y que, con ello, se viola el derecho de igualdad de las personas con discapacidad afiliadas a ONDEE, respecto de la ONCE.

CONTESTACIÓN

En referencia a la primera alegación relativa a la vulneración del Derecho comunitario, hay que destacar que la sustanciación del presente expediente sancionador tiene lugar en la medida en que la actividad de ONDEE es incompatible con la legalidad estatal vigente desde la entrada en vigor de la LRJ, y basada precisamente en el inequívoco carácter estatal de dicha actividad. Ello, no obstante, en el contexto de la actuación administrativa autonómica relativa al juego del ámbito de las distintas Comunidades Autónomas existe numerosa jurisprudencia sobre la denegación de autorización de sorteos a diversas organizaciones de discapacitados, declarando la conformidad a derecho de las resoluciones administrativas que deniegan tales autorizaciones. Esta jurisprudencia ha sido reafirmada por pronunciamientos jurisdiccionales posteriores a dicha Ley, y, como se verá seguidamente, vienen a confirmar la ilegalidad de la actuación de organizaciones análogas a ONDEE ya desde el prisma de la LRJ.

En sentencias posteriores a la entrada en vigor de la LRJ, la Audiencia Nacional ha desestimado los Recursos de Apelación interpuestos por una de estas organizaciones contra resoluciones que



denegaban otras tantas solicitudes para la celebración de sorteos con las mismas características que los que realiza ONDEE, dejando definitiva e incuestionablemente claro que el modelo español de juego no es contrario a la Constitución Española ni al Derecho Comunitario Europeo, que la actividad realizada por este tipo de organizaciones es ilegal por tratarse de una actividad reservada a SELAE y a ONCE, que tal reserva no infringe la Normativa Comunitaria y que, por tanto, únicamente SELAE y ONCE pueden desarrollarla legalmente: Sentencias AN de 17 diciembre 2012 (Nº de Recurso: 36/2012), 25 febrero 2013 (Nº de Recurso: 675/2012), 22 abril 2013, (Nº de Recurso: 19/2013), 24 de junio de 2013 (Nº de Recurso: 36/2013) y 30 junio de 2014 (Nº de Recurso: 12/2014).

Todas ellas, reiterando los mismos argumentos, confirman las resoluciones administrativas que denegaban a la entidad en cuestión la celebración de sus sorteos. Además, se rechaza la solicitud que había realizado para que el Tribunal presentara una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ya que consideran que no hay ninguna duda de que el sistema legal español, que otorga a SELAE y a la ONCE la reserva en materia de loterías es plenamente conforme con el Derecho Comunitario puesto que está justificado por objetivos de interés como son la protección de los consumidores y evitar el fraude fiscal.

Así, la **Sentencia de la Audiencia Nacional, de 30 de junio de 2014**, se ratifica en los pronunciamientos de las anteriores, de los cuales, por su importancia y rotundidad, merece la pena reproducir los siguientes párrafos:

*«**TERCERO**: No obstante lo anterior, debe puntualizarse necesariamente en segundo lugar que, en efecto, las cuestiones planteadas en este recurso, al margen del error que se atribuye a la sentencia dictada por referirse según se afirma a la Orden de 22 de marzo de 1.960 en lugar de a la Ley 13/2011 vigente, son idénticas a las ya analizadas en numerosas ocasiones por esta misma Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en virtud de recursos interpuestos por la misma recurrente, pudiendo citarse a modo de ejemplo las Sentencias de 15 de marzo de 2011, recurso 71/2010 , la de 3 de noviembre de 2.011, recurso 60/2011 , y la de 25 de febrero de 2.013, recurso 52/12 , entre otras muchas, por lo que hemos de reproducir los Fundamentos expuestos en las mismas:*

«**TERCERO** [...]

El Tribunal Constitucional ha abordado en diversas sentencias referidas a conflictos en materia de regulación del juego de azar entre el Estado y las Comunidades Autónomas el tema del monopolio de Loterías y el régimen de autorizaciones administrativas (SSTC 163/94



y 164/94 de 26 de mayo y 171/1998 de 23 de julio) y no ha advertido inconstitucionalidad alguna respecto del régimen monopolístico "ex art 149.1.14 de la CE , corresponde al Estado en razón de su naturaleza de fuente de la Hacienda estatal, la gestión del Monopolio de la Lotería Nacional y con la facultad de organizar loterías de ámbito nacional, así como 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".

En la misma línea se ha pronunciado la Sala Tercera del Tribunal Supremo (SSTS de 10 de noviembre de 1987 y 8 de noviembre de 1998) señalando que el monopolio no pugna con el principio de igualdad entre los ciudadanos.

*CUARTO: Este régimen del monopolio no impide la autorización específica a otras entidades como es el caso de la ONCE para la organización de sus propios sorteos. Sobre la arbitrariedad alegada por la recurrente, la sentencia apelada explica suficientemente que la entidad recurrente y la ONCE son entidades o instituciones totalmente distintas en cuanto a su naturaleza jurídica, lo que justifica la existencia de una diferencia de trato entre ambas organizaciones. La ONCE es una corporación de derecho público de carácter social, que desarrolla su actividad en todo el territorio del Estado, bajo el protectorado ejercido por el Ministerio de Asuntos Sociales, de acuerdo con los RD 1041/1981, de 22 de mayo, 2385/1985, de 27 de diciembre y 358/1991, de 15 de marzo, que contienen las normas esenciales sobre su régimen jurídico, al tiempo que el TC, en sentencia 171/1998 , ha dicho que la **ONCE aparece configurada como una organización de base asociativa que, además de atender a la consecución de fines privados propios de los miembros que la integran, participa en cuanto corporación de derecho público en el desempeño de funciones públicas o de interés público, en aquellos supuestos concretos en los que la Administración le delega su ejercicio. Por el contrario, la apelante es una asociación de carácter privado, cuyos órganos de gobierno gozan de amplia autonomía y no dependen ni se someten a protectorado público, y sus fondos económicos son de carácter particular y de libre disposición, y no son objeto de control económico o financiero por parte de la Administración.***

En este sentido la exposición de motivos del anteproyecto de la Ley del Juego establece que "El gran volumen de juego asociado a las loterías, así como la posibilidad de que el carácter de documentos de pago al portador de sus boletos y billetes, pueda ser empleado como



instrumento de blanqueo de capitales, requiere una reserva de esta actividad a determinados operadores, públicos o privados, que han de quedar sujetos a un estricto control público, asegurándose de este modo la protección de los intereses del Estado contra los riesgos de fraude y criminalidad, evitando asimismo los efectos perniciosos del juego sobre los consumidores. En este sentido, se hace plenamente necesario mantener la reserva en exclusiva de la actividad del juego de loterías de ámbito estatal o superior al de una Comunidad Autónoma a favor de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), como operadores de juego que vienen explotando de forma controlada hasta la fecha estas loterías".

Por ultimo indicar que sobre la autorización para la celebración de sorteos por parte de diversas organizaciones de discapacitados se ha pronunciado de forma reiterada esta Sala declarando la conformidad a derecho de las resoluciones administrativas que deniegan dicha autorización: 16 de marzo de 2004 (apelación 100/2003), 26 de mayo de 2004 (apelación 32/2004) y 10 de marzo de 2005 (apelación 12/05), 26 de abril de 2006 (apelación 73/04) 18 de junio de 2006 (apelación 33/06), 11 de octubre de 2006 (apelación 39/06) 7 de febrero de 2007 (apelación 55/06), 20 de abril de 2007 (apelación 3/07), 6 de julio de 2007 (apelación 16/07), 16 de noviembre de 2007 (apelación 13/2007), 30 de enero de 2008 (apelación 38/07), 4 de febrero de 2008 (apelación 53/2007), 17 de junio de 2009 (apelación 24/2009), 23 de febrero de 2010 (4/10), 16 de diciembre de 2010 (62/2010), 10 de febrero de 2011 (apelación 58/2010).

QUINTO: [...]

En este caso no es procedente plantear una cuestión prejudicial ya que no existe duda que la normativa de un Estado que somete la organización y la promoción de los juegos de azar a un régimen de exclusividad autorizando sólo a determinados organismos a realizar los mismos supone una restricción a la libertad de prestación de servicios garantizada por el artículo 49 CE. Así lo ha declarado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en varias sentencias: Sentencia TJCE (Sala Segunda), de 3 junio 2010 Ladbrokes Betting & Gaming y Ladbrokes Internacional, cuestión prejudicial. Asunto C-núm. C- 258/2008, sentencia TJCE (Sala Segunda), también de 3 junio 2010 Sporting Exchange, cuestión prejudicial. Asunto C-núm. C-203/2008, sentencia TJCE Luxemburgo (Gran Sala), de 8 septiembre 2009 Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Baw International Cuestión prejudicial. Asunto C-42/2007.



No obstante ello se admiten determinadas excepciones que justifican las restricciones a la libertad de prestación de servicios. (...).

*En definitiva, como dijimos en nuestra sentencia de 16 de diciembre de 2010 dictada en el recurso 62/2010 los juegos de azar no han sido aún armonizados por la normativa comunitaria, y por lo tanto los Estados Miembros pueden no sólo establecer los objetivos de su política en la materia sino **que pueden establecer el grado de protección que estimen necesario, incluso restringiendo la libertad de prestación de servicios garantizada en el Tratado, con fundamento en la protección del interés general, con la única limitación de que tales restricciones sean proporcionadas y guarden coherencia con la finalidad que se busca con las mismas.***

Teniendo en cuenta estos criterios se considera que en este caso los objetivos dirigidos a garantizar la protección de los consumidores y evitar el fraude pueden considerarse razones de interés general que justifiquen la denegación de la autorización para la celebración por parte de XXX de un sorteo de ámbito nacional similar a la lotería tal como se apunta en la resolución recurrida, siendo por otra parte esos los motivos que según el anteproyecto de la Ley de regulación del juego han llevado a mantener en el mismo la reserva en exclusiva de la actividad del juego de loterías de ámbito estatal o superior al de una Comunidad Autónoma a favor de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), como operadores de juego que vienen explotando de forma controlada hasta la fecha estas loterías.

[...]

A ello hay que añadir tal como indica la resolución recurrida que XXX presentó el 9 de septiembre de 1999 denuncia ante la Comisión Europea con objeto de que iniciase contra el Reino de España un procedimiento por el incumplimiento del Tratado de la Comunidad Europea al entender que la legislación española en material de juegos de azar es incompatible con la normativa comunitaria. Con fecha 19 de octubre de 1999 la Comisión resolvió que no había lugar a iniciar un procedimiento por infracción contra España. Por otra parte el apartado 58 de la sentencia TJCE de 3 de junio de 2010 asunto C-203/2008 señala "las restricciones a la libertad fundamental consagrada en el artículo 49 CE derivadas específicamente de los procedimientos de concesión y renovación de una licencia en favor de un operador único, como las controvertidas en el litigio principal, pueden considerarse justificadas si el Estado miembro de que se trata decide otorgar o renovar la licencia a un operador público cuya gestión esté sometida a la vigilancia directa del Estado o a un operador



privado sobre cuyas actividades los poderes públicos puedan ejercer un estrecho control (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de septiembre de 1999, Läärä y otros, C-124/97, Rec. p. I-6067, apartados 40 y 42, y Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, antes citada, apartados 66 y 67)" ».

CUARTO: Por todo ello, y sin necesidad de mayor razonamiento, ya que la Sentencia ahora apelada sí se refiere ampliamente a la Ley 13/2011 y a su normativa de desarrollo en su Fundamento VII, manifestando no obstante que conduce al mismo resultado que la norma anterior, procede una vez más desestimar el recurso de apelación interpuesto, con imposición de costas al apelante, conforme dispone el artículo 139.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa".

La repetida confirmación de la legalidad de la reserva estatal de la actividad de loterías establecida en la LRJ admite, por tanto, poca discusión acerca de la ilegalidad de la actividad de ONDEE.

En consecuencia, no puede aceptarse esta primera alegación.

En relación con la segunda alegación, acerca de la vulneración del derecho de igualdad, es relevante citar, aparte de la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 2009, mencionada expresamente por el alegante, en un momento más próximo y posterior a la entrada en vigor de la LRJ, la Sentencia de 18 de febrero de 2013, de la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en cuanto a la posible vulneración del principio de igualdad por el trato legal dispensado a ONCE en relación con los artículos 9.2, 1.1, 22, 35 y 49 de la CE se pronunció del siguiente modo:

“Se encuentra también desprovista de fundamento el motivo de apelación denominado «Vulneración del artículo 9.3 de la Constitución: Interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos», así como las distintas alegaciones en que descansa [«Límites de la discrecionalidad de la Administración», «Vulneración del derecho de igualdad del artículo 14 de la Constitución Española en relación con los artículos 9.2, 1.1, 22, 35 y 49 de la Constitución Española »]. Pues al denegar la autorización solicitada, el centro directivo competente para ello se acomodó al marco establecido por la Ley 13/2011 para el ejercicio de la potestad administrativa para el otorgamiento de autorizaciones en materia de juego. No es de apreciar, por tanto, la existencia de desviación de poder. Y en el ejercicio de dicha potestad, la Administración actuante no vino a conculcar el principio de igualdad jurídica como se alega en el recurso de apelación, pues el término de comparación que



*se ofrece para ello, no es válido a tal efecto, en la medida que la **situación jurídica de la ONCE viene delimitada, entre otras normas, por la propia Ley 13/2011, particularmente en sus disposiciones adicionales primera y segunda [«Reserva de la actividad del juego de loterías», «Régimen jurídico específico aplicable a la ONCE en materia de juego»] y, por ende, no es dable propugnar la equiparación de la situación jurídica de la solicitante a la que se encuentra definida legal y reglamentariamente con respecto a aquella entidad, ni invocar la conculcación del principio de igualdad ex art. 14 CE con ocasión de la denegación de la autorización solicitada, cuando dicha denegación se acomoda, como queda dicho, al marco legal que entonces estaba vigente. Las mismas consideraciones sirven para rechazar el motivo de apelación denominado «Normativa vigente en España en materia de juegos de azar y apuestas deportivas».***

Como se ha puesto de manifiesto en los argumentos aportados por el órgano instructor a la respuesta a la alegación cuarta presentada a la Propuesta de Resolución de 3 de marzo de 2023, no puede compararse la situación legal de la ONCE con cualesquiera otras asociaciones de intereses privativos, como es ONDEE en el presente caso.

La denegación de la autorización para la venta de lotería a ONDEE no cuestiona la finalidad social perseguida por tal entidad respecto de sus asociados, sino que se debe únicamente a que tal persona jurídica no cumple los requisitos legales necesarios para la venta de lotería reservada en exclusiva a SELAE y la ONCE. Con tal denegación de autorización de venta de lotería no se impide, tampoco, la creación de organizaciones sociales como ONDEE (que tengan como fines empresariales amparar de algún modo, social o económicamente, a sus afiliados), ya que la no concesión de la autorización de venta de lotería se debe, únicamente, a la falta de requisitos legales para proceder a tal venta por parte de ONDEE.

En conclusión, no puede considerarse que la no concesión de la autorización para la celebración del sorteo de loterías a ONDEE tenga un carácter discriminatorio respecto de sus afiliados en relación con la ONCE, y, por ello, con la denegación de tal autorización no se vulnera el principio de igualdad constitucionalmente reconocido.

Por consiguiente, se rechaza también esta segunda alegación.

5. Petición de nulidad del Acuerdo de inicio por lesionar derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.



Invoca ONDEE que la resolución recurrida es nula de pleno derecho y subsidiariamente anulable por ser de aplicación los artículos 62 y 63 de la ley 30/1992, esto es, que *“son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.”*

Subraya que la concesión histórica a la ONCE y monopolística a perpetuidad de la gestión y práctica del juego benéfico, no es suficiente para denegar la autorización de la práctica de otro juego, basado en los mismos principios, a otros individuos o asociaciones privadas.

Por lo anterior considera que, la denegación a su representada de la celebración de un sorteo es una restricción discriminatoria conforme al derecho de igualdad del artículo 14 de la Constitución española (en relación con los artículos 9.2, 1.1, 22, 35 y 49 de la misma norma suprema), dado el mismo carácter benéfico en favor de las personas discapacitadas que presenta ONDEE respecto de ONCE.

CONTESTACIÓN

En respuesta a esta alegación se suscriben los argumentos dados en la alegación cuarta para negar que se dé un trato discriminatorio, ni vulneración alguna del principio de igualdad respecto de otras asociaciones privadas o de sus afiliados para la venta de lotería como actividad objeto de reserva legal, respecto de ONCE.

No en vano, ONDEE ya era conocedor de la ilegalidad de su actuación, lo que se constata en su solicitud de autorización para la comercialización de lotería reservada, pero en nombre propio y no como punto de venta de ONCE, el 27 de mayo de 2021, motivo por el que le fue denegada tal autorización por resolución de 29 de junio de 2021.

Por tanto, no se vulnera, en modo alguno, el principio de igualdad de la Constitución Española por no concederse la autorización de venta de lotería reservada a ONDEE, ni se violan los derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional, por lo que no puede accederse a la declaración de nulidad de pleno derecho del acuerdo de inicio, prevista en la.

No se acepta esta alegación.

6. Invoca la desproporcionalidad de la sanción de treinta y cinco millones de euros del expediente sancionador.



Indica que la imposición de una multa de 35 millones de euros, cuando los boletos incautados no alcanzan ni de lejos un valor aproximado, indica el carácter de todo punto desproporcionado de dicha sanción.

Añade que, en el caso de no atender a la nulidad del procedimiento solicitada, debería reducirse al valor facial de los boletos que obran en el expediente administrativo.

Asimismo, señala (también en su segunda alegación) que no puede aceptarse el hecho de que se produzca una reiteración de la actividad basándose en que, tanto la OID como la ONDEE, sean la misma estructura, puesto que nada tienen que ver ambas asociaciones de discapacitados, y que ambas disponen cada una de un CIF e inscripción distinta en el Registro General de Asociaciones del Ministerio del Interior.

En conclusión, ONDEE entiende que la sanción ha de imponerse en su grado mínimo, salvo que concurrieran circunstancias personales o materiales que justificaran la imposición en el grado máximo y cuya prueba correspondería a la Administración demostrar, lo que, en su opinión, deviene imposible por lo argumentado.

CONTESTACIÓN

La multa establecida para las infracciones muy graves es, conforme al artículo 42.3 de la LRJ, de un millón a cincuenta millones de euros.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.5 de la LRJ “la cuantía de las sanciones se graduará atendiendo a la naturaleza de los derechos personales afectados, al volumen de las transacciones efectuadas, a los beneficios obtenidos, al grado de intencionalidad, a la reincidencia, a los daños y perjuicios causados a las personas interesadas y a terceras personas, y a cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora”.

Ha quedado suficientemente acreditado que ONDEE es una organización de ámbito estatal que imprime, distribuye y comercializa productos de lotería en todo el territorio nacional, sin contar con la autorización legal preceptiva al efecto. Estas actividades desarrolladas por ONDEE suponen una conducta de extrema gravedad.

El grave atentado contra el orden jurídico que supone el desarrollo de esta actividad por parte de ONDEE viene teniendo lugar de manera continua, consciente y persistente, como heredera de



OID, pese a las, innumerables ocasiones en que las autoridades administrativas y judiciales se han pronunciado sobre la ilicitud de aquélla, sin que ONDEE haya cesado en tal actividad.

No puede aplicarse, en modo alguno, un atenuante a la sanción impuesta por los motivos mencionados en el apartado Cuarto del Acuerdo de Inicio sobre *Graduación*, los cuales se reiteran de forma sucinta a continuación:

- ONDEE viene realizando su actividad de venta de loterías sin autorización expresa de manera continua, según indica en su escrito de alegaciones a la propuesta de resolución desde el 15 de septiembre de 2020, por tanto, antes de solicitar la autorización a tal efecto (el 27 de mayo de 2021) la cual le fue denegada, por resolución de la DGOJ, el 29 de junio de 2021.
- Con su actividad afecta a los derechos personales de sus trabajadores al continuar el desarrollo de la actividad de OID aun sabiendo que era ilegal y, por tanto, incurriendo en una intencionalidad y contumacia con rasgos de temeridad y conciencia máxima de que pueden ser cesados en su actividad en cualquier momento.
- Perjudica con su venta de lotería a la ONCE, por comercialización desleal de sus boletos, y al público al que vende tales boletos con apariencia de tener un trasfondo de ayuda a personas discapacitadas, y sin control de la posible adquisición de los mismos por parte de menores o autoprohibidos.
- Causa con su actividad ilegal daños morales a las personas con discapacidad al vender boletos cuyos ingresos supuestamente les favorecerían en su día a día, mientras que los beneficios obtenidos contribuyen únicamente de forma privada a ONDEE.
- ONDEE es consciente de incurrir en un comportamiento ilegal, lo que se revela en la medida en que solicitó a la DGOJ, el 27 de mayo de 2021, un título habilitante que lo amparara, frente a cuya denegación ha planteado el recurso contencioso-administrativo pendiente en el TSJ de Madrid.

De lo anterior se concluye que ONDEE actúa de modo contumaz persistiendo en solicitar autorización para la celebración de sorteos, aun siendo consciente de que la actividad que desarrolla es ilegal y de que la solicitud tendría entrada en la DGOJ, con fecha posterior a la celebración del evento en cuestión y sin esperar a ser resuelta por ésta.



Además, actúa a sabiendas de que, en cualquier caso, la resolución será denegatoria y el recurso que interponga en sucesivas instancias será asimismo desestimatorio de sus pretensiones, como así sucedió con OID, a la que sucede.

En definitiva, ONDEE actúa con plena conciencia y conocimiento de la ilicitud de su conducta, que continúa desarrollando sin existir ninguna causa que lo justifique ni que lo exima de culpabilidad y perjudicando notoriamente a terceros, haciendo caso omiso de requerimientos, advertencias y fallos judiciales.

Esta conducta de ONDEE es, por ello, en todo momento, culpable e intencionada, al ser conocedora de la antijuridicidad de la misma al infringir la reserva establecida en el artículo 4 de la LRJ, y sin haber adoptado medida alguna dirigida a su enmienda y al cese en la actividad ilegal.

Asimismo, en referencia a la observación planteada en esta alegación, relativa a la falta de conexión invocada entre ONDEE y OID, se suscribe la existencia de una coincidencia material y la evidente conexión entre ambas entidades (coincidencia que se evidencia en el antecedente de hecho séptimo, relativo a la coincidente composición de los miembros de la Junta Directiva de ONDEE y OID; así como, en el antecedente de hecho octavo, en el que a la luz de las actuaciones del servicio de Control de Juegos de Azar de la Dirección General de la Policía se constata que ONDEE mantiene *“una estructura comercial heredada de la OID”*) o la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura citada en el antecedente de hecho undécimo, en la que se afirma que *“Se considera correctamente graduada la sanción habida cuenta de que la actora ONDEE sucede a la empresa OID, sancionada en multitud de ocasiones, y su presidente es el mismo que la actora”*, circunstancia que refleja la consiguiente reincidencia en los hechos infractores por parte de ONDEE y que justifican que este órgano, al igual que el órgano instructor, consideren que la sanción impuesta es proporcional a la conducta infringida.

Todo lo anterior coadyuva a despejar las posibles dudas acerca del grado de culpabilidad en el desarrollo de la actividad por parte de ONDEE respecto al cumplimiento de la LRJ.

En conclusión, dada la clara intencionalidad, reincidencia y mala fe por parte de ONDEE al continuar de forma consciente con la actividad ilegal de la anterior empresa OID de comercialización de lotería objeto de reserva de ley, sin la autorización expresa al respecto; se considera oportuno mantener la sanción propuesta de treinta y cinco millones de euros (35.000.000 €), entendiéndose que la misma resulta **proporcionada a la gravedad de la conducta**.

Por tanto, se rechaza esta alegación.



7. PRIMER OTROSI DIGO: Solicitud de remisión al interesado de fotocopia de todo lo que obre en autos hasta la fecha.

Esta petición ya fue mencionada en la alegación segunda, por tanto, se suscribe de nuevo lo indicado en la respuesta dada a la misma acerca de que se ha puesto a disposición de ONDEE el expediente sancionador solicitado, en formato electrónico en el mismo momento en que se le notificó la Propuesta de Resolución de 3 de marzo de 2023, ya que no procede la entrega documental del mismo

8. SEGUNDO y TERCER OTROSI DIGO: Petición de suspensión del procedimiento sancionador y, subsidiariamente la declaración de nulidad del mismo y su archivo.

Indica el interesado que, al existir un procedimiento judicial pendiente, directamente relacionado con lo que se está resolviendo en el presente expediente sancionador, solicita la suspensión del mismo al objeto de poder formular las correspondientes alegaciones. En el caso de que no se acceda a la anterior petición, solicita la nulidad de pleno derecho del procedimiento sancionador.

CONTESTACIÓN

A la alegación de supuesta litispendencia para justificar la petición de suspensión del procedimiento sancionador ya se ha contestado en la respuesta a la segunda alegación planteada, por tanto, se suscriben los argumentos allí manifestados para justificar que no procede suspender el mismo en base al artículo 22 de la LPACAP.

Asimismo, en referencia a la segunda petición es imprescindible insistir en que el Acuerdo de inicio del presente procedimiento sancionador se realizó y notificó al interesado de conformidad con las previsiones recogidas en el artículo 64.2 de la LPACAP. No puede considerarse, por tanto, que se haya dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, sino que es conforme a derecho y no ha provocado indefensión alguna al presunto sujeto infractor.

Por consiguiente, procede confirmar la sanción propuesta por el órgano instructor, y la legalidad del procedimiento sancionador objeto de tramitación, al considerarse ajustado a Derecho.

Consecuentemente, no procede suspender el presente expediente sancionador, ni declarar su ilegalidad ni su archivo, tal y como solicita el alegante en su escrito.

TERCERO.- Existencia de infracción y calificación



El artículo 39 apartado g) de la LRJ tipifica como infracción muy grave “[...] *la realización de actividades de juego infringiendo la reserva establecida en el artículo 4 de esta Ley*”.

El artículo 2 de la LRJ, ámbito de aplicación: “[...] *se incluyen en el ámbito de aplicación de esta Ley las siguientes actividades de juego cuando la actividad desarrollada tenga ámbito estatal: [...] a) Las actividades de juego de loterías ... en las que se arriesguen cantidades de dinero ... sobre resultados futuros e inciertos, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar...*

(...) se incluyen asimismo en el ámbito de aplicación de esta Ley las actividades de publicidad, promoción y patrocinio relativas a las actividades de juego relacionadas en el presente apartado.”

Artículo 3 de la LRJ, definición de actividad de juego de lotería, apartado b): “*Se entiende por loterías las actividades de juego en las que se otorgan premios en los casos en que el número o combinación de números o signos, expresados en el billete, boleto o su equivalente electrónico, coinciden en todo o en parte con el determinado mediante un sorteo o evento celebrado en una fecha previamente determinada o en un programa previo, en el caso de las instantáneas o presorteadas. Las loterías se comercializarán en billetes, boletos o cualquier otra forma de participación cuyo soporte sea material, informático, telemático, telefónico o interactivo.*”.

Artículo 4 de la LRJ, actividad de juego sometida a reserva legal, apartado 1: “*Las loterías de ámbito estatal quedarán reservadas a los operadores designados por la Ley*”.

Disposición Adicional Primera de la LRJ, entidades designadas legalmente para la comercialización no ocasional de juegos de lotería de ámbito estatal, apartado Uno: “*La Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) son los operadores designados para la comercialización de los juegos de loterías regulados en esta Ley*”.

CUARTO.- Responsable de la infracción

De acuerdo con el artículo 38 de la LRJ:



“1. Son sujetos infractores las personas físicas o jurídicas que realicen las acciones u omisiones tipificadas como infracciones en esta Ley, les den soporte, publiciten, promocionen u obtengan beneficio de las mismas.

2. Se consideran también sujetos infractores y organizadores de juego a los efectos del presente artículo, exigiéndoseles idéntica responsabilidad, a las personas físicas o jurídicas que obtuvieran un beneficio relevante vinculado directamente al desarrollo de actividades de juego como consecuencia de las acciones u omisiones referidas en el apartado anterior.”

Los hechos descritos demuestran el incumplimiento de la normativa de juego de la LRJ por parte de ONDEE encajando en la descripción del tipo infractor regulado en el artículo 39.g) a consecuencia del ofrecimiento de juego en territorio español infringiendo la reserva del artículo 4 de la LRJ habiendo quedado acreditado que el presunto sujeto infractor, la entidad ONDEE, ha sido el titular de las acciones que conforman la conducta infractora. Asimismo, ONDEE persevera de forma contumaz en continuar la misma actividad que su antecesora, todo ello a pesar de que OID resultó ya sancionada en vía administrativa y judicial, por idéntica actividad ilegal. La responsabilidad de ONDEE por los mismos hechos que la anterior OID resultan probados, toda vez que son las mismas personas quienes dirigen la organización y las mismas personas quienes comercializan el mismo tipo de boletos con un formato y una asociación más que evidente a los propios comercializados por la ONCE.

QUINTO.- Sanción.

Los hechos descritos responden al tipo de falta muy grave recogido en el artículo 39.g) de la LRJ: *“La realización de actividades de juego infringiendo la reserva establecida en el artículo 4 de esta Ley”*.

El artículo 42.5 de la LRJ establece, respecto a la cuantía de las sanciones, que *“... las mismas se graduarán atendiendo a la naturaleza de los derechos personales afectados, al volumen de las transacciones efectuadas, a los beneficios obtenidos, al grado de intencionalidad, a la reincidencia, a los daños y perjuicios causados a las personas interesadas y a terceras personas, y a cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora”*.

Considerando los criterios anteriores y los hechos constados en los Antecedentes de Hecho, la actuación de ONDEE resulta especialmente grave en lo que se refiere a la culpabilidad.



En primer lugar, debido a que ONDEE ha replicado, según consta en hechos, el negocio y la actividad de la anterior OID.

La emisión de los dos informes policiales mencionados en los antecedentes de hechos obliga a reseñar brevemente las actuaciones que en el pasado se adoptaron desde la DGOJ, respecto a la mencionada OID como antecesora de ONDEE, que continúa con una comercialización idéntica de boletos. El sábado 27 de diciembre de 2014 se publicó en el B.O.E. número 313 Resolución de 2 de diciembre de 2014, de la Dirección General de Ordenación del Juego en relación con el procedimiento administrativo de carácter sancionador contra "Organización Impulsora de Discapacitados" (OID), por la presunta comisión de una infracción muy grave, tipificada en el artículo 39.g) de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, consistente en la realización de actividades de juego infringiendo la reserva establecida en el artículo 4 de esta Ley. (Expediente n.º DGOJ-ES 2013/01). En las conclusiones se alude a que *"Sobre la base de lo instruido, y con base en los hechos reflejados en las actuaciones previas que motivan la apertura de expediente sancionador, no rebatidos ni matizados por la OID, y el resto de los consignados en el expediente, se considera probado que: - La OID realiza en España actividades de juego de loterías de acuerdo con la definición descrita en el artículo 3. b) de la LRJ: "Se entiende por loterías las actividades de juego en las que se otorgan premios en los casos en que el número o combinación de números o signos, expresados en el billete o boleto o su equivalente electrónico, coinciden en todo o en parte con el determinado mediante un sorteo o evento celebrado en una fecha previamente determinada o en un programa previo, en el caso de instantáneas o presorteadas. Las loterías se comercializan en billetes, boletos o cualquier otra forma de participación cuyo soporte sea material, telemático, telefónico o interactivo". - Dicha actividad se ha realizado incumpliendo lo dispuesto en el artículo 4.1 de la LRJ: "Las loterías de ámbito estatal quedarán reservadas a los operadores designados por la Ley", que de acuerdo con la Disposición Adicional Primera de la LRJ serán "la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE)". - El grave atentado contra el orden jurídico que supone el desarrollo de esta actividad por parte de la OID **viene teniendo lugar de manera continua, consciente y persistente**, y sin perjuicio de la multitud de momentos en que las autoridades administrativas y judiciales han tenido ocasión de pronunciarse sobre la ilicitud de aquella, sin que la OID haya cesado en tal actividad."*

De este modo, se acreditó que la OID era **"una organización de ámbito estatal que imprime, distribuye y comercializa productos de lotería en todo el territorio nacional y que también,**



a través de su web www.oid.es, es posible la adquisición online de los productos que ofrece. Estas actividades desarrolladas por la OID suponen una conducta de extrema gravedad”.

Interesa señalar que dicha resolución fue impugnada por el interesado y desestimada por la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Séptima, de la Audiencia Nacional SAN 93/2015 de fecha 9 octubre de 2017, desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por la OID por ser conforme al ordenamiento jurídico, confirmando la resolución administrativa.

En segundo lugar, a fin de graduar la culpabilidad de ONDEE en su comercialización de boletos, en relación con los elementos mencionados en el apartado 5 del artículo 42 de la LRJ también debe tenerse en cuenta:

- La naturaleza de los derechos personales de terceros afectados y los daños y perjuicios causados a terceras personas.

Estos se pueden agrupar en diversos órdenes, a saber, en el ámbito de los derechos de los jugadores, en los derechos de los trabajadores que prestan sus servicios a la organización y, finalmente en relación con los perjuicios irrogados a la ONCE.

Con relación a los derechos de los jugadores, cabe señalar que la falta de control por parte del organismo regulador supone igualmente la falta de protección de los derechos de los clientes del presunto infractor, ya que no es posible la supervisión de la transparencia y seguridad de sus juegos. En este sentido, no queda acreditado en el expediente ningún control de acceso al juego a personas que lo tienen prohibido según lo dispuesto en el artículo 6.2 de la LRJ, entre ellos a menores de edad e incapacitados legalmente o por resolución judicial y a las personas que voluntariamente hubieren solicitado que les sea prohibido el acceso al juego o que lo tengan prohibido por resolución judicial firme.

Por lo que se refiere a los derechos de sus trabajadores, interesa poner de manifiesto que ONDEE mantiene la estructura organizativa creada, desarrollada y mantenida por la OID, a sabiendas de la ilegalidad de su actividad, lo que implica que, de manera temeraria y consciente, la ONDEE coloca a sus trabajadores y colaboradores en riesgo constante de cese en dicha actividad.



La actividad de ONDEE, habida cuenta de su actividad sostenida en el tiempo, tiene igualmente implicaciones directas para la actividad de los operadores de lotería, señaladamente la ONCE, ya que ONDEE, mediante la comercialización de sus boletos compite deslealmente con la ONCE aprovechándose de sus sorteos y obteniendo con ello una ventaja competitiva en el mercado.

Asimismo, realiza actos denigratorios y de confusión perjudicando a los productos de juego de la ONCE, al generar en los adquirentes la falsa percepción de estar ante productos legales por su estrecha vinculación con los de la ONCE, tanto en el diseño de los boletos, como en los sorteos, como en las alusiones a la labor social desplegada en favor de personas con discapacidad.

Resulta especialmente relevante el perjuicio social y moral causado al colectivo de personas con discapacidad, ya que, el entramado de venta de productos de juegos de forma ilegal se efectúa desde el reclamo de una asociación creada sin fines lucrativos aparentemente en favor de las personas con discapacidad.

Asimismo, es necesario señalar que ONDEE era plenamente conocedora de que su actividad no estaba amparada por el marco regulatorio, como lo demuestra la solicitud de título habilitante realizada ante la Dirección General de Ordenación del Juego el 27 de mayo de 2021, que le fue denegada mediante Resolución de 29 de junio de 2021 con expresión de los motivos para su desestimación.

Por todo lo anteriormente expuesto se estima conveniente imponer la sanción por importe de treinta y cinco millones de euros (35.000.000,00 €).

Asimismo, en virtud de lo dispuesto en el precitado artículo 42.3 de la LRJ, procede la inhabilitación para la realización de las actividades de juego previstas en el artículo 1 de la LRJ por un período de cuatro años.

Por todo lo expuesto,

RESUELVO



PRIMERO.- Imponer a ONDEE, con CIF G45682044, la sanción de MULTA de TREINTA Y CINCO MILLONES DE EUROS (35.000.000 €) y la inhabilitación para la realización de las actividades de juego previstas en el artículo 1 de esta Ley, y por tanto para la obtención de título habilitante, por un periodo de 4 años, como consecuencia de una infracción tipificada como muy grave en el artículo 39.g) LRJ y de conformidad con lo establecido en el artículo 42 de dicha Ley.

Se advierte al sancionado de que la sanción impuesta deberá hacerla efectiva, mediante el documento de ingreso modelo 069 (adjunto a la presente resolución), en el plazo de pago voluntario que señala el artículo 68 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, en relación con el artículo 62 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, Ley General Tributaria o, en caso contrario, se procederá a su recaudación en período ejecutivo.

El plazo de ingreso en periodo voluntario del importe de la sanción será el siguiente:

- a) Si recibe la notificación entre los días 1 y 15 de cada mes, ambos inclusive, el plazo para efectuar el pago voluntario será hasta el día 20 del mes siguiente o inmediato hábil posterior.
- b) Si recibe la notificación entre los días 16 y último de cada mes, ambos inclusive, el plazo del pago será hasta el 5 del segundo mes siguiente o inmediato hábil posterior.

SEGUNDO.- Ordenar el cese inmediato de la actividad ilícita.

TERCERO.- Notificar la presente resolución para su conocimiento y efectos, de conformidad con lo previsto en los artículos 40 a 44 LPACAP, haciéndole saber que contra la misma, que pone fin a la vía administrativa conforme establecen los artículos 114, 115, 123 y 124 de la citada norma, cabe interponer potestativamente recurso de reposición en el plazo de un mes, o ser impugnada directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en el plazo de dos meses, contados a partir del siguiente a su notificación.