

A.P.L.A.



Federación Nacional de  
Asociaciones Profesionales  
de Administradores de Loterías.

**Defensor del Pueblo**  
**REGISTRO**  
**21 JUL 2009**

A la atención de Don Enrique Múgica Herzog.

Defensor del Pueblo.

D<sup>a</sup> María Teresa Fernández Díaz, Presidenta de FENAPAL (Federación Nacional de Asociaciones Profesionales de administradores de Loterías), D. Miquel Barrull Pons, Presidente de APLA (Asociación Profesional de Loterías y Apuestas), y D. Manuel Izquierdo Morillo, Presidente de ANAPAL (Agrupación Nacional de Asociaciones Provinciales de Administradores de Loterías), con domicilio a efectos de comunicaciones en Madrid (28037), c/ Zaratán nº 7, dicen:

En primer lugar queremos agradecerle el interés que ha tenido a bien tomarse por nuestra causa.

Y en segundo lugar queremos manifestarle algunas precisiones sobre el "alegato" que le ha proporcionado nuestra Dirección General (de Loterías y Apuestas del Estado).

El Sr. Director General de LAE se toma muchas molestias en recontar las veces que se ha reunido con unas u otras Asociaciones, pero en cambio soslaya un tema de capital importancia:

**Desde principios del 2007, el Director General hace saber a las partes implicadas, Red Básica y Red Complementaria, que hay tres Puntos o aspectos innegociables en este proceso, y para que no se nos pueda acusar de tergiversar declaraciones a nuestra "conveniencia" utilizaremos textualmente lo publicado en la página WEB de Fenamix, que como Vd. sabe es la Federación Nacional de Mixtos (Red Complementaria):**

“El Sr. Romano Catalán destacó que el Director General de LAE, *había dejado bien claro, desde el comienzo del debate del documento programático, que habían tres puntos o aspectos innegociables y que, por lo tanto, se iban a aplicar: Vinculación contractual de carácter mercantil de los puntos de venta con el ente operador, comercialización de la Lotería Nacional por los receptores mixtos y nuevos canales de distribución que los gestionaría LAE con la participación de los puntos de venta de la red comercial.*”

(El Sr. Romano Catalán es el presidente de Fenamix)

El hecho de que desde la aparición en 1812 de la Lotería Nacional, Lotería de billetes, la figura contractual que ligaba al Estado con los Administradores de Loterías fuera la “concesión administrativa”, no es un hecho casual o fortuito.

Siempre se ha considerado que una Renta Pública, como era y es la Lotería, un monopolio fiscal y un servicio público, quedaba mejor garantizada con la figura de la Concesión Administrativa. Y que el Administrador de Loterías lo era de un producto “estancado”. Sin embargo se nos plantea que se pretende ir a un contrato mercantil para las dos Redes. Y, se nos plantea, como cuestión innegociable.

A este respecto, y como bien ha señalado el Prof. García de Enterría la concesión permite en primer lugar elegir a los sujetos más capaces o con mayores garantías para que la indicada actividad se cumpla en el sentido que al interés público convenga; en segundo, tasar de una manera previa y bien delimitada en el contenido de las facultades de ejercicio que se transmiten, en función del objetivo social que con ello se pretende; en tercer lugar, imponer a la vez ese ejercicio de una manera forzosa, de modo que elimine la posibilidad de un no ejercicio, que se juzga contrario al interés general, todo ello bajo la fiscalización administrativa; y finalmente reservar la posibilidad de una caducidad de los derechos otorgados, o de un rescate de los mismos o de una reversión a tiempo establecido.

Es más, el planteamiento de contrato mercantil, contradice lo que los partidos mayoritarios defendieron en 1998, (ley 13/1998) acerca de la Red Minorista del Mercado del Tabaco, en donde llegaron a la conclusión que el sistema óptimo de garantizar el monopolio fiscal, la calidad del servicio público y el control de ese producto estancado era la Concesión Administrativa. (Que de hecho perdura hasta nuestros días con buena salud).

Esa ley sobre Ordenación del Mercado de Tabaco, que fue la que separó regulador y operador (otro valor estancado y otro monopolio fiscal), y que fue aprobada con el apoyo del Grupo Socialista a propuesta del Grupo Popular, dice:

*“El mantenimiento de la titularidad del Estado en el monopolio de comercio al por menor de labores de tabaco, que **continúa revistiendo el carácter de servicio público, constituye un instrumento fundamental e irrenunciable del Estado para el control de un producto estancado como es el tabaco**, con notable repercusión aduanera y tributaria. Por añadidura la continuidad de la amplia red minorista de Expendedurías de Tabaco y Timbre con garantía probada de neutralidad, evita la aparición de oligopolios que podrían afectar negativamente a dicha neutralidad, recortar el derecho de opción del consumidor y promocionar el consumo de tabaco, garantiza al cliente la regularidad en el abastecimiento y la legalidad y adecuada conservación de los productos, asegura la venta de efectos timbrados y signos de franqueo en todo el territorio nacional **y propicia una más amplia vinculación con la Red de establecimientos de Loterías y Apuestas del Estado**”.*

Resumiendo, defiende y mantiene el régimen concesional. Y mantiene el monopolio de la RED minorista bajo el control del Comisionado. (Regulador).

La lotería Nacional, es también un producto estancado, con notable repercusión aduanera y fiscal, y un servicio público. Y se ha defendido por los distintos gobiernos, desde la Democracia, como Monopolio Fiscal.

Queremos que preste atención a lo que dice el art. 70 de **la ley 50/1998**, en particular en su punto 5º:

*“**Por Real decreto a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, que respetará los derechos adquiridos, se procederá a elaborar una nueva Instrucción General de Loterías y juegos del Estado que establecerá la configuración de los juegos de competencia estatal; la regulación de la distribución de la Red Comercial y la regulación normativa sobre la selección, clasificación, funcionamiento, traslado, transmisión y suspensión de los puntos de venta. Asimismo **establecerá que la titularidad de un punto de venta , constituye a su titular, durante el tiempo que expresamente se determine, en una situación reglamentaria de carácter concesional que le faculte u obligue a la gestión comercial de todos o algunos de los Juegos del Estado; y los supuestos en que el ONLAE, respetando los derechos adquiridos, pueda revocar la titularidad de un punto de venta, previa audiencia del interesado, cuando de forma reiterada no se alcance el volumen anual de ventas durante el periodo que se determine, en función de las ventas medias por habitante zona y año teniendo en cuenta el juego de que se trate y el censo de población o zona donde esté ubicado el punto de venta.**”***

En este punto, queremos citar las acertadas consideraciones de Leopoldo Tolivar Alas, catedrático en derecho administrativo, cuando señala lo siguiente:

*“Sólo desde el entendimiento de que no se ha producido tal regulación en once años, o que la regulación es incompleta, podría entenderse que la Administración viene eludiendo el cumplimiento de sus propias normas, a lo que está obligada de acuerdo con el artículo 103.1, inciso final, de la Constitución...”*

*... Naturalmente, la Administración podrá argumentar que es libre para hacer uso de la potestad reglamentaria (aunque aquí se evidencie la más*

*absoluta carencia de cobertura legal, pues la Instrucción de 1956 es un reglamento) y de variar el contenido de sus disposiciones e incluso derogarlas, sin más, pero esta, a diferencia de los particulares, no puede hacer todo aquello que una ley no le prohíbe sino, únicamente, aquello para lo que una Ley expresamente la habilita"*

Por otra parte, el Director General liga el contrato mercantil a otro punto "incuestionable" que es que en la Red Comercial (Administraciones – concesiones- y mixtos –contratos anuales-) "**todos vendan todo**".

Esto significa que dentro de un mercado cuyo crecimiento viene limitado por los indicadores del PIB y el IPC, se crea un escenario donde 4.000 Administradores de Lotería, cuyo negocio y existencia vienen ligados a la venta en exclusiva de Lotería de Billetes (razón de nuestra concesión administrativa), pasarían a compartir dicho producto con 6.200 puntos de venta de la red complementaria, que lo venderían por terminal (máquina). Esto crea un grave problema de supervivencia para los Administradores de Lotería, no aportaría mayores ingresos al Tesoro, y rompería con la tradición y cultura del juego de la Lotería al convertirlo en un juego de máquina, lo que a medio plazo acabaría convirtiendo a la Lotería en un producto marginal, tal y como ocurre en todos los países de nuestro entorno.

Si asociamos estos dos "inocentes" puntos. El Administrador de Loterías desaparece como tal, como profesión y como figura histórica.

Porque nuestra razón de ser va ligada exclusivamente a la venta de las Loterías, primero la primitiva en 1763 y luego la Moderna, o Lotería de Billetes, en 1812.

**Así pues nuestra indefensión no viene de que no nos hayamos reunido, ni de que nos haya repetido de palabra, nunca por escrito, su propuesta. Nuestra indefensión viene de lo que sienta como un "a priori" insoslayable, consistente en que debemos renunciar a**

A.P.L.A.



Federación Nacional de  
Asociaciones Profesionales  
de Administradores de Loterías.

nuestra concesión administrativa y a nuestra venta en exclusiva de la Lotería Nacional.

Nuestra Indefensión viene de que pese a estar obligados por la Ley 50/1998 a desarrollar una nueva Instrucción de Loterías, respetando la concesión administrativa, se ha estado regulando sin ley. No solo no es que no se haya hecho esa Instrucción general de Loterías, es que no se ha hecho ninguna ley sobre la que desarrollar o regular.

Esto es, se han estado produciendo desde 1998 reglamentos, etc., sin acometer la nueva Ley que los justifique y ahora, al hilo de un contrato-programa y sin mencionar una Ley del Juego Público, se intenta colar de rondón este gambito, consistente en firmar nuestro certificado de defunción como Administradores de Loterías.

Para resaltar la indefensión en que nos encontramos en este sentido, nos permitimos citar de nuevo a Leopoldo Tolivar Alas, cuando señala:

*“...Me atrevo a insistir en pertinencia de resaltar y acreditar, en una futura impugnación de cualquier disposición que afecte al régimen jurídico-negocial de las Administraciones de Loterías, la carencia de cobertura legal alguna en las modificaciones que afectan al estatuto de derechos y deberes de los Administradores. La Instrucción de 1956, un simple reglamento independiente, es una norma preconstitucional a la que, obviamente, no pueden exigírsele retroactivamente los rigores del principio constitucional de legalidad. Pero desde 1978 se han aprobado numerosas reformas en ese estatuto que tienden a dejar cualquier modificación, por sustantiva que sea, en manos de una Administración omnipotente que se vale de normas de rango ínfimo para variar derechos adquiridos. ¿Alguien en su sano juicio se imagina al TS diciendo amén a una regulación sin ley de los contratos de obras o de gestión de servicios? ¿Cómo se iba a poder regular, por poner un*

*ejemplo próximo, la subcontratación o la cesión del contrato, o la revisión de precios o cualquier otro aspecto del equilibrio financiero del contrato a través de una orden ministerial a desarrollar por una resolución? Pues eso, justamente, es lo que sucede en el campo de las Loterías”.*

Y si esto fuera por el Bien Público general podríamos avenirnos por una suerte de patriotismo bien entendido. Pero es que los datos que podemos aportarle demuestran que el colectivo de Administradores de Loterías es el sistema de Juegos del Estado más productivo de la UE.

Más productivo para el tesoro Público, entendámonos.

Somos el único colectivo realmente especializado en la venta de Juegos del Estado (vivimos exclusivamente de ello) y por lo mismo somos nueve veces más productivos que las redes alternativas de nuestro entorno (nacional o europeo).

Por último no queremos terminar sin dejar de hacer constar unas últimas cuestiones directamente mencionadas por la Dirección General de LAE.

Se nos ha planteado un escenario consistente en: vamos a hablar sobre vuestro futuro; y nosotros acudimos, pero al llegar allí no podemos verdaderamente hablar de ello, sino que se nos dice: *“hablemos de otras cosas, plantear otras historias, hacer propuestas de otros temas”*, porque de lo básico no hablamos nada, pues los tres puntos (citados al principio en palabras del señor Romano) son innegociables, y dado que son innegociables, se nos afirma que se llevarán a cabo nos guste o no nos guste, si los aceptamos se puede hablar de ritmos y plazos, si no, ni siquiera de eso.

Es decir, formas democráticas, pero fondo no democrático. Y al final, como se han reunido con nosotros “muchas” veces, pues todo resuelto y expediente cubierto.

Si ello es la no vulneración del derecho de audiencia al que se refiere el Director General, pues no. A ello podríamos bien llamarlo, por definirlo de alguna manera: "Audiencia en fraude de ley", y perdónesenos nuestra licencia, pero no sabemos cómo llamarla. Desde luego audiencia de verdad, nada de nada.

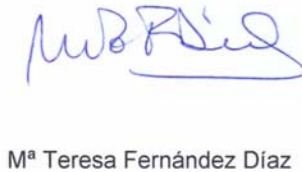
Por último le adjuntamos la Propuesta que las tres Asociaciones representativas del Colectivo (las que han podido firmar convenios colectivos con los Sindicatos) presentaron a la Sociedad y a nuestro Director General, en la Convención de Administradores de Loterías que se celebramos el 29 de Marzo de 2009 para presentar propuestas de futuro para el desarrollo del "contrato-programa. En el programa aprobado en dicha Convención, dejamos patente y por escrito nuestra sincera voluntad de diálogo, ya que realizan propuestas positivas, tomando siempre como referencia el interés general el bien público, y asumimos compromisos claros con la sociedad y el Estado. Estas propuestas se entregaron al Director General tras la Convención (celebrada el 29 de marzo de 2009), y al día de hoy, tres meses más tarde, aún no hemos recibido contestación alguna a las mismas, de nuevo el más profundo silencio administrativo.

Agradeciéndole de nuevo su interés en nuestro caso, quedamos a su disposición, para poder aclararle en toda la extensión que considere oportuno, los argumentos que tan escuetamente hemos podido aquí desarrollar.

APLA

  
Miquel Barrull Pons

FEDERACION

  
Mª Teresa Fernández Díaz

ANAPAL

  
Manuel Izquierdo Morillo