



**FISCALIA GENERAL DEL ESTADO  
CONSEJO FISCAL**

**INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE  
SE CREA Y REGULA LA COMISIÓN NACIONAL PARA COMBATIR LA  
MANIPULACIÓN DE LAS COMPETICIONES DEPORTIVAS Y EL FRAUDE EN  
LAS APUESTAS DEPORTIVAS**

**SUMARIO: 1. CONSIDERACIONES PREVIAS 2. FUNCIÓN CONSULTIVA DEL  
CONSEJO FISCAL 3. JUSTIFICACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY 4. ESTRUCTURA 5.  
CONTENIDO Y CONSIDERACIONES GENERALES 5.1. CREACIÓN Y ADSCRIPCIÓN 5.2.  
FINALIDAD. 5.3. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO 5.4. INTEGRACIÓN DE UN  
REPRESENTANTE DE LA CARRERA FISCAL COMO MIEMBRO DE LA COMISIÓN 5.5.  
PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN 5.6. PLENO DE LA COMISIÓN 5.7. EL COMITÉ  
PERMANENTE 5.8. REGLAS GENERALES DE FUNCIONAMIENTO 6. CONCLUSIONES.**

**1. CONSIDERACIONES PREVIAS**

Mediante oficio de fecha 25 de febrero de 2019, que tuvo su entrada en la Fiscalía General del Estado ese mismo día, el Ministerio de Justicia remitió el proyecto de Orden por la que se crea y regula la Comisión Nacional para combatir la manipulación de las competiciones deportivas y el fraude en las apuestas deportivas.

**2. FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CONSEJO FISCAL**

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 14.4.j) de la Ley 50/1981 de 30 de



## FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

diciembre, *reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante, EOMF), corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

No obstante la aludida limitación material de la potestad de informe, la función consultiva de este órgano viene siendo interpretada en términos amplios, habiéndose expresando en otras ocasiones el parecer del Consejo Fiscal con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, expresando sus consideraciones sobre aspectos que afecten a derechos y libertades fundamentales, así como en relación a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad, una vez aprobados, en los procesos judiciales en los que el Ministerio Fiscal ejercita las funciones que legalmente tiene encomendadas.

La naturaleza jurídica del contenido material de la norma que ahora se informa es administrativa, en cuanto regulación de la intervención del Estado en ciertas manifestaciones de la actividad económica, lo cual determina una limitada afectación a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal. No obstante, el proyecto de Orden tiene interés para el Ministerio Fiscal por cuanto en su articulado se prevé la incorporación de un Fiscal a la Comisión nacional para combatir la manipulación de las competiciones deportivas y el fraude en las apuestas deportivas (en adelante, la Comisión).

La naturaleza y contenidos de la proyectada norma reglamentaria, así como la delimitación del marco funcional que establece el citado artículo 14.4.j) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal en relación con el objeto de sus informes, aconsejan señalar de manera explícita que las observaciones que a



## **FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL**

continuación se hacen se ciñen única y exclusivamente a aquellas cuestiones o matices del texto analizado que implican propuestas de modificación o reconsideración, omitiendo otras valoraciones o comentarios que, si bien pudieran tener interés desde el punto de vista doctrinal o dogmático, no constituyen aportaciones efectivas a la redacción de la norma, procurando de este modo una exposición más concisa y por tanto más adecuada a la finalidad que se pretende, que no es otra que la de contribuir a mejorar la calidad y la claridad de los preceptos legales examinados.

El presente documento da cumplimiento al preceptivo trámite de informe previsto en la indicada legislación orgánica del Ministerio Fiscal, expresando el parecer del Consejo Fiscal sobre el mencionado anteproyecto.

### **3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ORDEN**

El proyecto de Orden que se informa viene acompañado de la correspondiente Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

El texto legal encuentra su justificación en la necesidad de crear un órgano colegiado interministerial que facilite la cooperación y el dialogo entre los diferentes actores involucrados en la prevención y erradicación del fenómeno de la manipulación de las competiciones deportivas y del fraude en las apuestas deportivas. La norma persigue, como objetivo fundamental, el establecimiento de un cauce formalizado de diálogo y cooperación de ámbito nacional entre los diferentes actores con competencias y capacidades en materia de prevención y lucha contra la manipulación de las competiciones deportivas y protección de la integridad del deporte y ética deportiva.



## FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Esta iniciativa se inscribe, como bien señala el preámbulo de la norma que se informa, en el marco internacional diseñado por la Comunicación de la Comisión Europea de 23 de octubre de 2012, titulada "Hacia un marco europeo global para los juegos de azar en línea", así como por la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2013, *sobre el amaño de partidos y la corrupción en el deporte* y el Convenio del Consejo de Europa sobre la manipulación de las competiciones deportivas, que concentran sus esfuerzos en buscar una respuesta global, desde diversos ámbitos, que haga frente a esta amenaza.

### **4. ESTRUCTURA**

El Proyecto de Orden se compone de un texto introductorio, ocho artículos, una Disposición adicional y una Disposición final.

Además, como ya se ha señalado, viene acompañado de una Memoria de Impacto Normativo.

### **5. CONTENIDO Y CONSIDERACIONES GENERALES**

#### **5.1. CREACIÓN Y ADSCRIPCIÓN**

El art. 1 del proyecto de Orden regula la creación y adscripción de la Comisión nacional para combatir la manipulación de las competiciones deportivas y el fraude en las apuestas deportivas. Por lo que se refiere a su creación, el precepto justifica la categoría normativa de la resolución que se dicta con fundamento en el art. 22.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, *de Régimen*



## FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

*Jurídico del Sector Público*, que efectivamente exige orden ministerial para la creación de órganos adscritos a un solo ministerio al que se atribuyan competencias decisorias, de propuesta o emisión de informes preceptivos que deban servir de base a decisiones de otros órganos administrativos o de seguimiento o control de las actuaciones de otros órganos de la Administración General del Estado.

El precepto adscribe expresamente la comisión al Ministerio de Hacienda.

En este primer artículo del texto normativo se echa de menos, sin embargo, una referencia expresa a la naturaleza del órgano que se crea, como órgano colegiado.

Los órganos colegiados, a diferencia de los individuales, forman su voluntad con el parecer concurrente, en posición de igualdad, de todos sus miembros. En los órganos individuales (que pueden estar compuestos por varias personas en relación de dependencia jerárquica), sin embargo, los componentes del órgano colaboran con el titular en la formación de la voluntad de este último.

A pesar de que del contexto de la regulación que de la Comisión se hace en el proyecto de Orden parece desprenderse su naturaleza colegiada –actuación coordinada entre todos sus miembros, dice el art. 2-, la mención se considera necesaria con el fin de despejar toda duda en cuanto al régimen de funcionamiento del órgano que se crea.

### **5.2. FINALIDAD**

El art. 2 proclama como finalidad de la Comisión la prevención y combate



## FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

de la manipulación de las competiciones deportivas y el fraude en las apuestas deportivas. Sin perjuicio de la posterior enumeración de las funciones concretas de cada uno de los órganos que la componen, podría incluirse aquí una proclamación, aunque fuera genérica, de las funciones que se atribuyen a la Comisión para el logro de los fines que justifican su creación. En particular, resultaría procedente aclarar si la Comisión va a actuar siempre por propia iniciativa o cabe que su actuación sea requerida por otros órganos, en concreto, los que forman parte de la misma. De esta manera se establecería un cauce formal de actuación que permitiría una mayor fluidez de las relaciones interinstitucionales de la Comisión con otros órganos.

### **5.3. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO**

El art. 3 regula la composición y funcionamiento de la Comisión. Entre los miembros que la componen se incluye al titular de la Dirección Adjunta Operativa de la Dirección General de la Policía y a dos representantes de la Dirección General de la Policía designados por el titular de la Dirección General de la Policía. Se considera necesario, sin embargo, incluir también entre los componentes del órgano a algún representante de la Guardia Civil.

Si bien es cierto que la vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego es competencia exclusiva del Cuerpo Nacional de Policía, los supuestos concretos de manipulación de competiciones deportivas o fraudes en las apuestas deportivas pueden dar lugar a investigaciones policiales que estén a cargo de la Guardia Civil. En consecuencia, resultaría provechoso contar con la experiencia de este cuerpo policial en un órgano que proclama entre sus fines la prevención y el combate contra esta forma de actividad delictiva.



## **FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL**

Como complemento necesario de la determinación de los miembros que forman parte de la Comisión resultaría preciso incluir una previsión acerca de la duración de su nombramiento. Parece lógico entender que aquellos miembros que lo son en virtud del cargo que desempeñan dejarán de serlo en el momento en el que cesen en ese cargo, si bien, existen ciertos miembros que son designados con independencia de su adscripción a un cargo concreto. En cuanto a estos últimos, a pesar de que se prevé su cese por disposición de la persona titular del órgano que los nombró (art. 3.3), parecería más oportuno prever su cese automático en el momento en que cese quien los designó, sin perjuicio de su renovación posterior y, en cualquier caso, la duración de su nombramiento por un plazo concreto con posibilidad, también, de renovación.

También en este artículo 3 o, si se prefiere, en un artículo específico, debería incluirse una referencia específica a los órganos que integran la Comisión. Es cierto que en el articulado de la orden que se informa se hace referencia a distintos órganos con competencias propias, como la presidencia (art. 4), la secretaría (art. 5), el pleno (art. 6) y el comité permanente (art. 7); sin embargo, una adecuada técnica legislativa aconseja regular previamente la existencia de los órganos a los que posteriormente se les atribuyen competencias. Además, en el texto actual se omite toda referencia a la vicepresidencia y a los grupos de trabajo cuya posible creación atribuye el art. 6.4.j) al pleno de la Comisión.

### **5.4. INTEGRACIÓN DE UN REPRESENTANTE DE LA CARRERA FISCAL COMO MIEMBRO DE LA COMISIÓN**

El art. 3.1 h) del proyecto de orden prevé la integración de un representante de la Carrera Fiscal, designado por el Fiscal General del Estado, como miembro



## FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

de la Comisión.

El art. 124 de la Constitución Española proclama como funciones del Ministerio Fiscal “promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley”, así como “velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social”. Estas mismas funciones se reiteran en el art. 1 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal que, en su art. 57.6, recoge dentro del régimen de incompatibilidades del cargo de Fiscal el ejercicio de “todo tipo de asesoramiento jurídico, sea o no retribuido”. Procede, por lo tanto, analizar, si la integración del Fiscal en la Comisión incurre en este tipo de incompatibilidad y, en último término, si su función puede entenderse incluida entre las que proclama el texto constitucional y su estatuto orgánico.

En cuanto al primer extremo, se considera que la participación de un Fiscal en la Comisión no implica una actividad de asesoramiento que resulte incompatible con su función en los términos previstos en el Estatuto Orgánico. A esta conclusión se llega partiendo de las finalidades que, conforme al art. 2 del proyecto de orden que se informa, se proclaman para la Comisión, ya que, al circunscribirse su actuación al desarrollo de actuaciones preventivas, no se requeriría del Fiscal miembro de la misma una actuación de asesoramiento jurídico referida a controversias concretas que pudieran demandar decisiones técnicas de actuación. Se trata, más bien, de brindar la experiencia del Ministerio Fiscal para el desarrollo de políticas preventivas que pudieran exigir posteriormente el desarrollo de actuaciones administrativas, que en ningún caso podría llegar a considerarse asesoramiento jurídico en los términos vedados por el Estatuto Orgánico.

Sin embargo se considera, precisamente, que esa participación del





## **FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL**

Ministerio Fiscal en el desarrollo de políticas preventivas, cae fuera de las funciones que, conforme a la previsión constitucional, presiden su actuación. En ningún caso se trataría de promover la acción de la justicia, ni para defender la legalidad, ni los derechos de los ciudadanos, ni el interés público tutelado por la ley. Es cierto que la creación de la Comisión persigue el desarrollo de actuaciones que, en definitiva, habrán de perseguir resultados demandados por el interés público que tutela la ley, pero se considera que la protección de ese interés público entra dentro de ámbitos competenciales más amplios que los que son objeto de defensa por el Ministerio Fiscal. No se está ante una situación concreta que demande la promoción de la acción de la justicia para la defensa de ese interés social, sino, como se ha señalado, del desarrollo de políticas preventivas ajenas a la función propia del Ministerio Fiscal.

En consecuencia, se considera oportuno modificar el art. 3.1 de la norma que se analiza, suprimiendo la previsión relativa a la participación de un representante del Ministerio Fiscal como miembro de la Comisión.

### **5.5 PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN**

El art. 4 del proyecto de Orden contiene las previsiones que disciplinan los aspectos orgánicos y funcionales de la presidencia de La Comisión. En el apartado 4 de este artículo se prevé que “En caso de vacante, ausencia o enfermedad, u otra causa justificada, el Presidente será sustituido por la persona designada por él expresamente”. En este punto se entiende más apropiada la regulación de la figura de un vicepresidente, sobre todo, por razones de seguridad jurídica. La estructura del órgano que se crea, además, en el que existe una presidencia rotatoria a ejercer por la Dirección General de Ordenación del Juego y la Dirección General de Deportes, parece invitar a establecer una vicepresidencia,



## FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

también rotatoria, que habría de recaer en cada periodo en la Dirección General que no ostente la presidencia en el mismo.

### **5.6. PLENO DE LA COMISIÓN**

Los siguientes artículos del proyecto de orden regulan el funcionamiento de los órganos que integran la Comisión (art. 5 la Secretaría, art. 6 el Pleno y art. 7 el Comité Permanente).

Dentro de las funciones del Pleno que enumera el art. 6, teniendo en cuenta la finalidad general de prevención y combate del fraude en las apuestas deportivas que corresponde a la Comisión, se valora oportuno incluir la de que el Pleno sea informado de los proyectos y avances en materia de cooperación administrativa transfronteriza relacionados con los juegos de azar y la lucha contra el fraude en las apuestas. Esta competencia se considera necesaria con el fin de que el Pleno disponga de todos los informes necesarios para que la Comisión pueda llevar a cabo las recomendaciones más apropiadas en materia de juego. Debe tenerse en cuenta que, como señala la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Hacia un marco europeo global para los juegos de azar en línea”, la cooperación internacional en materias como el juego, cuyo ámbito natural de desarrollo hoy en día se encuentra en internet, deviene absolutamente necesaria para el desarrollo de políticas eficaces contra el fraude en el juego, aunque no excedan del ámbito interno de cada país. Por ello, si se atiende a las propias competencias que el art. 6 del proyecto de Orden encomienda al Pleno, haciéndole destinatario de diversos informes con el fin de que pueda impulsar adecuadamente las políticas que se le atribuyen, debe llegarse a la conclusión lógica de que el Pleno necesita también conocer el estado



## FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

de la cooperación interadministrativa transfronteriza para la elaboración de propuestas eficaces.

Igualmente, entre las funciones del Pleno podría incluirse algún tipo de competencia encaminada a requerir de los operadores de apuestas determinados comportamientos o actuaciones tendentes a facilitar la lucha contra el fraude en el juego. En este punto, debe recordarse el apartado 12 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2013, *sobre el amaño de partidos y la corrupción en el deporte*, que “Pide a los Estados miembros que creen una unidad especializada de aplicación de la ley que combata el amaño de partidos y sirva como centro de comunicación y cooperación con las principales partes interesadas, y que exijan a los operadores de apuestas que faciliten información sobre formas de apuestas irregulares a esta unidad especializada y a las organizaciones deportivas para que lleven a cabo una investigación y la remitan a las autoridades judiciales”. Aunque es cierto que la lucha contra el fraude en el juego en los casos particulares no corresponderá a la Comisión, no lo es menos que la importancia que puede llegar a tener este órgano, en atención a su composición y facultades, puede revestirlo de la necesaria autoridad moral para recabar de los operadores que protagonizan la actividad del juego en nuestro país determinadas actitudes de colaboración tendentes a la erradicación del fraude en el juego.

En esta misma línea, el art. 4.2 del Convenio del Consejo de Europa sobre Manipulación de Competiciones Deportivas señala que cada Estado firmante “alentará a las organizaciones deportivas, organizadores de competiciones y operadores de apuestas deportivas a que cooperen en la lucha contra la manipulación de las competiciones deportivas y, si procede, les encomendará la aplicación de las disposiciones pertinentes del presente Convenio”.



## FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

En definitiva, no se trata de que la Comisión sea receptora de informaciones que habrán de impulsar actuaciones concretas de lucha contra casos particulares de fraude en el juego, pero sí se considera que la Comisión ostenta una posición privilegiada para impartir instrucciones y recomendaciones de actuación dirigidas a tales operadores a fin de que estos transmitan esas informaciones relacionadas con casos concretos de fraude a los órganos específicos encargados de su persecución.

### 5.7. EL COMITÉ PERMANENTE

En relación con el Comité Permanente se considera oportuno precisar que se trata de un órgano que actúa por delegación del Pleno, estableciendo así claramente su carácter subordinado respecto de éste. La citada relación de subordinación parece darla por supuesta el apartado d) del art. 7.3, al incluir entre las funciones del Comité Permanente “cuantos otros cometidos le sean delegados o asignados por el Pleno o por la Presidencia”. Ello, no obstante, se entiende que debe quedar claramente expuesto que el resto de sus funciones también tienen esa relación de subordinación respecto de las competencias del Pleno.

Por otro lado, toda vez que el propio art. 7 prevé la posible asistencia al Comité Permanente de miembros de la Comisión *con voz pero sin voto*, resultaría oportuno que el precepto reflejara expresamente que los miembros ordinarios del Comité Permanente asisten al mismo con voz y voto.

Finalmente, y también en relación con la regulación que del Comité Permanente hace el art. 7, no parece muy lógico que el apartado 5 del artículo prevea solamente un mínimo de dos reuniones anuales del Comité, sobre todo si se atiende a que el art. 6.2.a) prevé también un mínimo de dos reuniones al año



## FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

del Pleno. Si el Comité ejerce funciones ejecutivas delegadas del Pleno, su labor podría quedar vacía de contenido si, finalmente, celebra el mismo número anual de reuniones que el propio Pleno.

### **5.8. REGLAS GENERALES DE FUNCIONAMIENTO**

Concluye el proyecto de orden que se informa con un art. 8 que se remite a los arts. 15 a 18 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de *Régimen Jurídico del Sector Público* en cuanto a las reglas generales de funcionamiento de la Comisión.

### **6. CONCLUSIONES**

1. Se valora muy positivamente la creación de la Comisión nacional para combatir la manipulación de las competiciones deportivas y el fraude en las apuestas deportivas como instrumento destacado para el desarrollo de políticas orientadas a erradicar la corrupción relacionada con el mundo de las apuestas en el ámbito del deporte.

2. Se considera oportuno incluir en el art. 1 una referencia expresa a la naturaleza jurídica del órgano que se crea como órgano colegiado.

3. Sin perjuicio de la posterior enumeración de las funciones concretas de cada uno de los órganos que la componen, debería valorarse la inclusión en el art. 2 de una proclamación genérica de las funciones que se atribuyen a la Comisión para el logro de los fines que justifican su creación. En particular, resultaría procedente aclarar si la Comisión va a actuar siempre por propia iniciativa o cabe que su



## FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

actuación sea requerida por otros órganos, en concreto, los que forman parte de la misma.

4. Resultaría oportuno incluir entre los componentes de la Comisión a algún representante de la Guardia Civil. Además, se entiende que puede contribuir a la adecuada regulación de la composición del órgano la inclusión de alguna previsión acerca de la duración del nombramiento de sus miembros, así como de una referencia específica a los órganos que integran la Comisión.

5. Se considera procedente modificar el art. 3.1 del proyecto de orden, suprimiendo la previsión relativa a la participación de un representante del Ministerio Fiscal como miembro de la Comisión.

6. Se propone incluir entre los órganos que integran la Comisión la figura del vicepresidente, que habría de recaer, de manera rotatoria, sobre la persona que ostente la Dirección General de Ordenación del Juego o la Dirección General de Deportes, que en cada periodo de funcionamiento no ostente la presidencia de la Comisión.

7. Dentro de las funciones del Pleno que enumera el art. 6 del proyecto de Orden, se valora oportuno incluir la de que el Pleno sea informado de los proyectos y avances en materia de cooperación administrativa transfronteriza relacionados con los juegos de azar y la lucha contra el fraude en las apuestas.

8. Igualmente, entre las funciones del Pleno podría incluirse algún tipo de competencia encaminada a requerir determinados comportamientos o actuaciones de los operadores de apuestas tendentes a facilitar la lucha contra el fraude en el juego.



**FISCALIA GENERAL DEL ESTADO  
CONSEJO FISCAL**

9. Resulta necesario precisar que el Comité Permanente es un órgano que actúa por delegación del Pleno, así como que todos sus miembros, salvo los supuestos expresamente excepcionados, asisten a sus reuniones con voz y voto.

10. Se considera oportuno revisar el número de reuniones anuales que se fijen legalmente en el texto para el Comité Permanente.

Madrid, a 19 de marzo de 2019

**LA FISCAL GENERAL DEL ESTADO  
PRESIDENTE DEL CONSEJO FISCAL**

**María José Segarra Crespo**