



Sr. Estella Hoyos, Presidente en funciones

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 20 de septiembre de 2007, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador de los Casinos de Juego de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 15 de marzo de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre *el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador de los Casinos de Juego de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 19 de marzo de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 222/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

#### **Primero.- El proyecto.**

El proyecto de Decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, un artículo único por el que se aprueba el Reglamento regulador de los Casinos de Juego de la Comunidad de Castilla y León, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, y dos disposiciones finales.



Este proyecto viene a desarrollar lo dispuesto en la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, la cual contiene la previsión de su desarrollo mediante la técnica reglamentaria, puesto que tal y como se señala en la Exposición de Motivos de la Ley, dada la complejidad de la materia, sólo se recogen los principios fundamentales en los que debe asentarse el posterior desarrollo reglamentario.

La necesidad del texto aparece justificada por la falta de normativa propia de la Comunidad Autónoma que regule, con carácter exhaustivo, los requisitos sustantivos y procedimentales relativos a las autorizaciones de instalación y de apertura y funcionamiento de los casinos de juego, así como todos los aspectos sobre el desarrollo de las actividades de juego en los casinos, los establecimientos, funcionamiento de las salas y mesas de juego, la regulación del personal propio de los casinos, las particularidades que afectan al régimen jurídico aplicable a los jugadores y, finalmente, el régimen sancionador propio.

Se considera necesario agrupar en esta norma, en la medida de lo posible, la regulación de todos los aspectos fundamentales de la materia, obviando las remisiones a otras disposiciones -fundamentalmente estatales- que tan poco contribuyen a la claridad y a la consiguiente seguridad jurídica de quienes están llamados a sujetar su actividad a sus determinaciones, adecuando su regulación a las reglas, principios y criterios determinados en la Ley del Juego 4/1998, de 24 de junio, en el Decreto 133/2000, de 8 de junio, de planificación sobre la instalación de casinos de juego, y en el Decreto 44/2001, de 22 de febrero, por el que se aprueba el catálogo de juegos y apuestas.

No contiene el Reglamento disposición alguna relativa a la publicidad de los casinos. La Ley 4/1998, de 24 de junio, sí dispone en su artículo 6 -que lleva por título "Publicidad"-, que la publicidad del juego y de las apuestas estará sujeta a previa autorización administrativa, con las condiciones que se fijen reglamentariamente, quedando expresamente prohibida aquella que incite a los jugadores potenciales a la participación, o que perjudique la formación de la infancia y de la juventud. En todo caso, queda prohibida la publicidad del juego en aquellos establecimientos en los que se practique algún tipo de juego y cuya actividad no sea la práctica de éste.



La citada Ley deja a una ulterior regulación reglamentaria la forma y condiciones de difusión de los mensajes publicitarios, así como los requisitos de autorización, por lo que habrá que acudir en esta materia a las previsiones contenidas en el Decreto 7/2007, de 25 de enero, que regula la actividad publicitaria y promocional del juego y de las apuestas en la Comunidad de Castilla y León. Dicha regulación trata de evitar una publicidad del juego y de las apuestas que pudiera incitar a los jugadores potenciales a la participación o resultara perjudicial para la formación de la infancia y de la juventud, tal y como prevé el anteriormente comentado artículo 6 de la Ley 4/1998, sin que, por otra parte, se contengan en el citado Decreto disposiciones específicamente dedicadas a la publicidad de los casinos. Por todo ello, se considera que hubiera resultado conveniente la regulación de la publicidad de los casinos en el presente Reglamento.

Asimismo importa destacar que el texto del proyecto deja sin aplicación, sin contener cláusula derogatoria expresa, la mayor parte de las previsiones contenidas en el Decreto 133/2000, de 8 de junio, de planificación sobre la instalación de casinos de juego; no sucede así respecto al número máximo de autorizaciones previstas, que seguirá siendo de cuatro, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 del mismo Decreto. El apartado primero del citado artículo prevé expresamente que “el número máximo de autorizaciones de instalación de casinos de juegos en el territorio de la Comunidad de Castilla y León, teniendo en cuenta la realidad social y su incidencia en ella del juego y de las apuestas, la población y la realidad económica y tributaria, así como la necesidad de diversificar empresarialmente este sector, de acuerdo con el artículo 9.c) de la Ley 4/1998 de 24 de junio, será de cuatro”, estableciendo en su apartado segundo, que “en ningún caso se permitirá la instalación de más de un casino de juego en cada provincia”. Además, la disposición transitoria única, dispone que “a efectos del presente Decreto, y de acuerdo con la disposición transitoria tercera de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, está incluida en las cuatro autorizaciones previstas en esta planificación, la autorización de instalación del casino de Boecillo (Valladolid), zona centro de la Comunidad de Castilla y León, otorgada a la empresa Castilla-León, S.A., con los derechos, obligaciones y vigencia previstos en la resolución de autorización concedida”.

En esta materia, es preciso tener en cuenta la realidad e incidencia social del juego y sus repercusiones, tanto sociales y sanitarias, como económicas y



tributarias. Las repercusiones económicas de la actividad del juego, (no podemos olvidar que dicha actividad tiene un peso relevante en el PIB de cualquier país industrializado), tienen su reflejo en la gran trascendencia de los ingresos tributarios que por dicha actividad se generan, sin olvidar que los casinos constituyen focos generadores de empleo. Toda esta actividad, sin embargo, tiene su reflejo negativo, con importantes costes sociales y sanitarios, siendo responsabilidad de la Administración evitar el fomento del hábito del juego reduciendo sus efectos negativos.

Por último, debe señalarse que hubiera resultado conveniente la regulación en el presente Decreto de todos los aspectos relacionados con la actividad objeto del mismo, facilitando de este modo el conocimiento y aplicación de las normas relativas a la materia.

La parte dispositiva del proyecto consta de un artículo único, por el que se aprueba el Reglamento, que se estructura en cinco títulos -divididos en capítulos- y que está integrado por setenta artículos.

La disposición adicional única determina que, a partir de la entrada en vigor del Reglamento, no resultará de aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma el Reglamento estatal de Casinos de Juego, de 9 de enero de 1979.

La disposición transitoria única se refiere a la adecuación al Reglamento de las empresas que sean titulares de Casinos en el ámbito territorial de Castilla y León a la entrada en vigor del Reglamento, al efecto de que en un plazo de seis meses se adapten a lo dispuesto en el artículo 17 del presente Decreto.

La disposición derogatoria única cuenta con dos apartados: el primero deroga expresamente el artículo 2 del Decreto 212/1994, de 29 de septiembre, sobre desconcentración de funciones de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León en materia de juegos, espectáculos públicos y asociaciones; el segundo, de forma genérica, deroga "cuantas disposiciones de igual o inferior rango en lo que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto y en el Reglamento que se aprueba".



La disposición final primera faculta al Consejero de Presidencia y Administración Territorial para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el Desarrollo del Decreto.

La disposición final segunda se refiere a la entrada en vigor del Decreto.

El Reglamento consta, a su vez, de 70 artículos agrupados en cinco títulos:

El título I, relativo a las disposiciones generales, determina el objeto, ámbito de aplicación y régimen jurídico en materia de seguridad y medidas sanitarias, definiendo el concepto de Casinos de Juego y regulando los servicios complementarios de los mismos.

Regula asimismo los juegos practicables en los Casinos de Juego, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, y en el Anexo 7º del Decreto 44/2001; respecto de otros juegos, prevé la posibilidad de instalación de máquinas de las definidas en el Reglamento Regulador de las máquinas de juego y de los salones recreativos y de juego de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 12/2005, de 3 de febrero. Por último, dispone que por la Dirección competente en materia de juego se autoricen otros juegos incluidos en el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León y la celebración de torneos y campeonatos de juegos de casino.

El título II, relativo a las empresas titulares y régimen de las autorizaciones, regula las prohibiciones de otorgamiento y los requisitos que han de reunir las empresas titulares de casinos de juego, y establece el régimen de las autorizaciones, distinguiendo entre las referidas a la instalación y las de apertura y funcionamiento de casinos de juego.

El título III, relativo a la Dirección y Personal de los Casinos de Juego, fija las disposiciones comunes al personal, regulando el documento profesional que garantice el buen desempeño de sus funciones, las propinas y determinaciones relativas a la escuela de crupieros. Respecto al personal directivo, regula la figura de director y subdirector de juego, así como del Comité de Dirección -estableciendo disposiciones relativas al nombramiento y suplencia- y determinando sus facultades. Prevé asimismo limitaciones y



prohibiciones sobre los propietarios, el personal de dirección, y el personal de juego y servicios.

El título IV, relativo a las Salas de Juego y su funcionamiento, determina el régimen jurídico de las mismas, el acceso y permanencia en los salones de juego, control de la documentación y las normas de funcionamiento de las Salas y mesas de juego.

El título V establece el régimen sancionador, tipificando las infracciones, clasificándolas en leves, graves y muy graves, y determinando qué órganos ostentan las competencias sancionadoras y el procedimiento sancionador.

### **Segundo.- El expediente remitido.**

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Borrador inicial del proyecto de decreto.
- Memoria del proyecto de decreto.
- Sugerencias remitidas por otras Consejerías: Familia e Igualdad de Oportunidades, Economía y Empleo, Fomento, Cultura y Turismo, y Hacienda. Asimismo, consta el trámite de audiencia evacuado al resto de las Consejerías.
- Sugerencias remitidas por el Ministerio del Interior y la Delegación del Gobierno en Castilla y León.
- Trámite de audiencia evacuado a las Delegaciones Territoriales.
- Sugerencias remitidas conjuntamente por los operadores del sector, Casino Castilla-León, S.A., el Casino Ribera del Tormes, S.A., y Casino de León, S.A.
- Sugerencias remitidas por las organizaciones sindicales UGT y CCOO.



- Acta de la Comisión del Juego y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.
- Informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- Informe sobre la necesidad y oportunidad de elaborar el proyecto de decreto.
- Estudio del marco normativo en el que se incorporará el decreto.
- Tabla de vigencias y estudio económico.
- Proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Mediante acuerdos de fecha de 16 de abril y 23 de mayo de 2007, por este Consejo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 53.5 de su Reglamento Orgánico, se suspendió el plazo para la emisión del dictamen, al solicitar la Memoria -que no había sido incorporada al expediente- y la documentación que permitiera tener constancia de que el Consejo Castellano Leonés de Consumidores y Usuarios tuvo conocimiento de la concesión del trámite de audiencia, y a los efectos de que se incorporase la documentación acreditativa de la concesión del trámite de audiencia al sector de los trabajadores del ámbito laboral de casinos.

Recibida la documentación solicitada, con fecha de 31 de agosto de 2007 se acuerda por el Presidente en funciones del Consejo la reanudación del plazo para la emisión del dictamen y, ante la imposibilidad de emitirlo dentro de dicho plazo, su ampliación.



## II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Primera, según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

### **2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.**

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.





En el presente caso, tal documentación viene constituida por los siguientes elementos:

- El estudio del marco normativo, en el que se incluye la tabla de vigencias contenida en un apartado diferente.
- El informe sobre su necesidad y oportunidad.
- El estudio económico, que señala que “se prevé que la aprobación del Decreto por el que se apruebe el Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad de Castilla y León, no conlleve gasto económico alguno”.
- Las consultas realizadas a las Consejerías y a los sectores interesados.
- El Certificado del Acuerdo de la Comisión de Juego y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con lo establecido en los artículos 27 y 28 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León.
- El informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- El informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

Por todo lo anteriormente expuesto, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales establecidas para la elaboración de disposiciones de carácter general.

### **3ª.- Observaciones en cuanto al fondo.**

Los reglamentos ejecutivos se definen jurisprudencialmente (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y de 27 de mayo de 2002) como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”. Los independientes o de carácter organizativo



“son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios”. (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reserva de ley.

En este sentido, la norma objeto de desarrollo es la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, que tiene por objeto regular, en el ámbito territorial de nuestra Comunidad, el juego y las apuestas en sus distintas modalidades y las actividades relacionadas con las mismas, conforme a lo dispuesto en el artículo 32.1.23ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. De acuerdo con el artículo 10.1.c) de la citada Ley 4/1998, se atribuye a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial el desarrollo de los reglamentos y la ejecución en materia de juego.

Correspondía al titular de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la función de propuesta de las normas de desarrollo necesarias en esta materia (artículo 26.1.d de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León), así como la función ejecutiva de control del cumplimiento (artículo 26.1.f de la misma Ley).

En ejercicio de la función de propuesta referida, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial elabora el presente proyecto de decreto, cuyo texto suscita en el Consejo las observaciones que a continuación se desarrollan.

### **Parte expositiva.**

La parte expositiva señala, entre otras consideraciones, que partiendo de la Ley 4/1998, de 24 de junio, esta Comunidad ha ido dictando diversas disposiciones reglamentarias al amparo de lo dispuesto en su artículo 9, con el objetivo de disciplinar distintas facetas de esta materia; así, alude expresamente al Decreto 133/2000, de 8 de junio, por el que se aprueba la planificación sobre la instalación de casinos de juego, y al Decreto 44/2001, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de Castilla y León. Debería sin embargo contener también una breve referencia a la publicidad del juego, con expresa mención del Decreto 7/2007, de 25 de enero, por el que se regula la actividad publicitaria y promocional del juego y de las apuestas en la Comunidad de Castilla y León.



### **Disposición transitoria única.**

Esta disposición ha sido incluida de acuerdo con las observaciones efectuadas por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. No obstante, la misma sólo hace referencia al artículo 17, relativo a la prestación de garantía, siendo más correcto que la disposición transitoria determine expresamente que las empresas titulares de casinos de juego deberán adaptarse a lo dispuesto en el presente Reglamento, en todo lo que resulte procedente y, en particular, deberán prestar dentro del plazo indicado la garantía prevista en el artículo 17 del presente Reglamento.

No se contiene previsión alguna respecto de las modificaciones o autorizaciones que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor del presente Reglamento, pudiendo resultar conveniente que se hiciera constar que estas modificaciones o autorizaciones deberán sujetarse a las previsiones contenidas en el mismo, en todo lo relativo a requisitos, condiciones y trámites necesarios.

### **Disposiciones finales.**

La disposición final primera, que lleva por título "Desarrollo normativo", se limita a facultar al Consejero de Presidencia y Administración Territorial para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de este Decreto. Al respecto, debe señalarse que sería adecuado, de acuerdo con la técnica normativa observada en la mayoría de los textos normativos remitidos a este Órgano Consultivo para dictamen, que se eliminaran las determinaciones de órganos concretos (tal y como consta que se realiza en el articulado del presente Proyecto de Reglamento), sustituyéndolas por referencias genéricas a los órganos o servicios competentes. Este Consejo Consultivo viene destacando ese criterio de designación como fórmula adecuada de pervivencia del alcance que haya de tener el articulado de toda disposición normativa, por encima de las variaciones orgánicas y de denominación que el funcionamiento de la Administración impone.

En todo caso debe tenerse en cuenta que, tras el Decreto 2/2007, de 2 de julio, de Reestructuración de Consejerías, corresponden a la nueva Consejería de Interior y Justicia las competencias que antes tenía atribuidas la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en materia de Protección



Ciudadana, Seguridad Pública, Juego, Espectáculos y Establecimientos Públicos, Asociaciones, Fundaciones y Colegios Profesionales, Administración Local, Emigración e Inmigración y Justicia. Le corresponden igualmente las competencias en materia de Consumo -atribuidas hasta ahora a la Consejería de Sanidad- y en materia de Cooperación al Desarrollo -atribuidas hasta el momento a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades-.

Por otra parte, desde el punto de vista de la ubicación sistemática de las disposiciones de la parte final (adicionales, transitorias, derogatorias y finales), el proyecto sometido a consulta lleva a su últimas consecuencias la distinción técnica entre el acto (decreto) aprobatorio de una regulación y esta última (reglamento). El Consejo de Estado ha venido destacando (Dictamen número 2.129/1996) que las disposiciones que complementan el acto aprobatorio deben colocarse dentro del mismo, mientras que las que tienen por objeto coadyuvar a la regulación de fondo han de insertarse dentro de esta última (la regulación). Aplicando esta orientación al presente caso, la disposición final segunda del decreto proclama que el mismo y el reglamento por él aprobado entrarán en vigor en la fecha elegida.

Sobre esta entrada en vigor es preciso señalar, además, que con el fin de facilitar a sus destinatarios el conocimiento y comprensión de la norma antes de su efectiva entrada en vigor, se respeta el período ordinario de *vacatio legis*.

### **Título I.**

El título I, relativo a las disposiciones generales, abarca los artículos 1 a 4. Sobre los mismos cabe hacer las siguientes observaciones.

El capítulo I del presente título se denomina "Objeto, ámbito de aplicación y régimen jurídico"; no obstante el artículo 2 lleva por título "Régimen jurídico en materia de seguridad y medidas sanitarias", lo cual es incongruente con la denominación del capítulo. O bien en este capítulo se hace referencia al régimen jurídico al que alude el citado artículo 2, o bien -y, de forma más correcta, denominando al artículo 2 régimen jurídico-, se establece que el régimen jurídico de los casinos de juego se regirá por lo dispuesto en el presente Reglamento, la Ley 4/1998 de 24 de junio, reguladora del Juego y Apuestas en la Comunidad, y por las demás disposiciones generales y normas reglamentarias que la desarrollen o complementen. Posteriormente podría



añadirse el régimen jurídico en materia de seguridad y medidas sanitarias, tal y como consta en el texto sometido a consulta.

El artículo 3 define el concepto de casinos de juego, en cuyo párrafo segundo y como consecuencia de las alegaciones del sector, se dispone que en lo sucesivo ningún establecimiento que no esté autorizado como "casino de juego" podrá ostentar esta definición. Sin embargo, no parece justificada la ubicación de dicha precisión en el citado artículo, que tiene por objeto la definición de casino de juego, siendo más conveniente que el referido artículo (con la propia definición del casino de juego) se incluyera dentro del régimen jurídico.

Por todo lo expuesto, resultaría conveniente la eliminación del citado artículo 3 incluyendo su contenido en el artículo 2, relativo al régimen jurídico de los casinos de juego.

El capítulo II tiene por objeto los servicios complementarios, recogiendo en el artículo 4 la obligación de disponer de las dotaciones previstas en el artículo 13.4 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, Reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, pero no aludiendo dicho precepto a cuáles son aquellas, por lo que de acuerdo con lo señalado en el artículo 13.4 de la Ley, deberán reseñarse los servicios de bar, restaurante, sala de estar y sala de espectáculos o fiestas. La inclusión de los mismos facilita que a través de la aplicación del Reglamento, se tenga una información completa sobre la materia, sin necesidad de remisiones que no contribuyen a mejorar la claridad y manejo de los textos.

## **Título II.**

El artículo 8 recoge literalmente el artículo 4.7 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, y el artículo 5.2 del Decreto 133/2000, de 8 de junio, con la salvedad relativa a la adecuación normativa efectuada por la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.

El capítulo II regula el régimen de las autorizaciones, estableciendo una regulación detallada de todos los aspectos que se recogen con carácter general en la Ley del Juego y que, en relación a la autorización de instalación, habían sido objeto de desarrollo en el Decreto 133/2000, de 8 de junio. Esta regulación



de la citada autorización, si bien recoge sustancialmente lo señalado en el Decreto, es más detallada y exhaustiva, dejando sin efecto la mayor parte de la contenida en el propio Decreto.

El artículo 11.3 del Reglamento regula la distancia del casino a los centros de enseñanza. El artículo 4.8 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, establece así que en ningún caso se podrán otorgar autorizaciones para instalar establecimientos específicos de juego en la zona de influencia de centros de enseñanza, la cual será determinada reglamentariamente. El presente proyecto determina que, a los efectos de lo previsto en el artículo 4.8 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, en ningún caso se autorizará la instalación de casinos de juego a menor distancia de 100 metros de dichos centros, distancia que pudiera resultar insuficiente a los fines pretendidos.

Respecto a la detallada regulación contenida en el Decreto en relación a las autorizaciones de apertura y funcionamiento, se hace preciso señalar que, como consecuencia de las alegaciones del sector, entre la documentación que se solicita en el artículo 19, se ha eliminado la exigencia contenida en el proyecto originario de presentación de certificados negativos de antecedentes penales de los socios o partícipes, administradores de la sociedad, directores, gerentes y apoderados con facultades. Tal circunstancia se justifica en el hecho de que ya han sido presentadas en la solicitud de autorización de instalación, lo cual no resulta lógico, puesto que sigue siendo conveniente la presentación de los citados certificados negativos de antecedentes penales, dado que la autorización de instalación y la de apertura y funcionamiento son dos autorizaciones diferentes y entre una y otra puede transcurrir un lapso de tiempo importante, en el que, además, los socios o partícipes, administradores de la sociedad, directores, gerentes y apoderados con facultades pueden variar, lo cual conlleva que dicha solicitud no sea en modo alguno innecesaria.

### **Título III.**

De acuerdo con el apartado uno del artículo 26 del Reglamento, sólo el personal debidamente autorizado podrá prestar servicios en los casinos de juego, efectuándose dicha autorización mediante la expedición del oportuno documento profesional. Por otra parte, el apartado siete de este mismo artículo prevé que el titular de este documento pueda ser inhabilitado mediante resolución sancionadora firme en vía administrativa por la comisión de una



infracción administrativa muy grave, privándole de la posibilidad de ejercer esa actividad en cualquiera de los casinos de juego ubicados en la Comunidad de Castilla y León, por un periodo de dos a quince años.

Esta previsión, que tiene su fundamento en el artículo 35.1 a) de la Ley 4/1998, debería completarse con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la misma norma, que, refiriéndose al personal empleado, dispone que una sanción por falta grave o muy grave anula en todo caso el documento profesional del sancionado.

Por otra parte, debe quedar claro que esta autorización del personal para prestar servicios en los casinos, regulada en el título III, es distinta de las autorizaciones de instalación y de apertura y funcionamiento, reguladas en el título II. Se sugiere por ello que, para evitar un posible error interpretativo, la referencia a "autorización" en relación con el documento profesional se sustituya por otro término, como puede ser el de "habilitación" para la prestación de los servicios a que se refiere el artículo 26 de la Ley 4/1998.

#### **Título IV.**

El artículo 33, relativo a limitaciones y prohibiciones sobre el resto del personal, establece en su apartado 1.b) que el personal que presta sus servicios en el casino de juego, sea o no empleado de la sociedad titular, no podrá percibir participaciones porcentuales de los ingresos brutos del casino de juego o de los beneficios de los juegos, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con las propinas. No existiendo impedimento alguno para que el personal que presta sus servicios en los casinos de juego pueda ser titular de acciones del capital social, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 32,2.c) en relación con las prohibiciones del personal de dirección, sería más correcto establecer también para el personal que presta sus servicios en el casino que no podrá recibir, por cualquier título, participaciones porcentuales de los ingresos brutos del casino de juego o de los beneficios de los juegos, excepto los dividendos que pudieran corresponderles si fueran accionistas de la sociedad y sin perjuicio de lo dispuesto en relación con las propinas.

En el artículo 36, en cuanto a los requisitos formales de la tarjeta de entrada, se establece que la información contenida en las tarjetas se mantendrá en la base de datos del sistema durante seis meses y a disposición de los



funcionarios encargados del control del casino. Sin embargo, dicho plazo pudiera resultar muy corto a los efectos de control pretendidos.

El artículo 41, bajo la denominación de “Registro de prohibidos”, contempla que la Dirección General competente en materia de juego elaborará un Registro de Prohibidos sin acceso a casinos de juego, estableciendo su apartado 2.a) que dicho Registro de Prohibidos incluirá “Las personas que voluntariamente lo soliciten, por sí mismos o por sus familiares que dependan económicamente de aquella”.

Cabe aquí decir que en las observaciones al primer proyecto de decreto, la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior señaló, respecto del artículo 41.2 -que preveía la inclusión en el Registro de Prohibidos de: a) Las personas que voluntariamente lo soliciten por sí mismos (sic) y b) Las personas que presenten adicción patológica al juego, a solicitud de los familiares que dependan económicamente de aquella-, que los Registros de Prohibidos incluyen, generalmente, a aquellas personas que lo han solicitado voluntariamente o bien han sido declarados pródigos, conforme al Derecho Civil, mediante la oportuna resolución judicial que determine la extensión y límites de la incapacitación por prodigalidad.

El Ministerio del Interior consideraba por ello que la previsión contenida en el mencionado artículo 41 era contraria a Derecho, puesto que tal y como estaba redactada, para la inclusión en el Registro bastaba la solicitud de los familiares; lo cual no se ajusta al ordenamiento jurídico vigente, que exige la intervención judicial para la incapacitación de una persona. Estimaba que la limitación que para la libertad personal implica la inclusión de una persona en este Registro, debe tener lugar con todas las garantías previstas en nuestro ordenamiento, de modo que lo que procedería por parte de los familiares que dependan de una persona que presente adicción patológica al juego es instar la declaración judicial de la prodigalidad previa demostración de tal adicción.

En relación con esta misma cuestión, por la Delegación del Gobierno en Castilla y León se alega que la prohibición impuesta a las personas que presenten adicción patológica al juego a solicitud de los familiares que dependan económicamente de aquéllas, a juicio de la Comisión Nacional del Juego, no se admite si no es en virtud de mandamiento judicial.





La redacción originaria de este precepto fue modificada, pero únicamente refundiendo ambas letras a) y b) y eliminando la referencia a “que presenten adicción patológica al juego”, por lo que el problema anteriormente puesto de manifiesto sigue subsistiendo, ya que no es jurídicamente posible que, a iniciativa de familiares, sólo porque dependan económicamente de una persona, se incluya a ésta en el Registro de Prohibidos. La letra c) contempla, por otra parte, la inclusión en el Registro de Prohibidos de las personas a que se refiere el artículo 7.1 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, entre los que figuran los menores de edad y los incapacitados judicialmente.

Por ello y con el fin de observar lo dispuesto en el párrafo tercero del apuntado artículo 7.1 de la Ley 4/1998, que prevé la prohibición de acceso a los establecimientos de juego y apuestas cuando lo declare la autoridad administrativa “a instancia de la persona misma”, debe suprimirse el inciso “o por sus familiares que dependan económicamente de aquélla” del artículo 41.2 a) del Reglamento, disyuntiva no permitida por la Ley.

Esta concreta observación tiene carácter sustancial y deberá ser atendida para que proceda la utilización de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

El artículo 53.6 se refiere en su primer párrafo al término “suspensión de pagos”, por lo que debe adecuarse su contenido a lo dispuesto en la vigente Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal. Además, sería conveniente que, en el artículo 53, se hiciera expresa referencia a que las operaciones de canje de fichas y abono de las ganancias de juego están sujetas a lo previsto en la legislación vigente en materia de prevención de blanqueo de capitales.

## **Título V.**

Este título completa el régimen sancionador en la materia establecido por los artículos 30 y siguientes de la Ley 4/1998, de 24 de junio.

Se hace preciso comentar respecto al régimen de infracciones establecido en el presente Decreto que, tratándose de la potestad punitiva de la Administración, la exigencia más evidente que deriva del artículo 25 de la Constitución es que aquella esté amparada en una norma con rango de ley. No siendo así, se ejercitaría sin la cobertura adecuada, fuera de los límites



constitucionales. Pero no basta con una genérica previsión legal: en cualquier caso el referido artículo 25 obliga al legislador a definir con precisión las acciones u omisiones constitutivas de infracción. Se trata, en fin, de respetar el denominado “principio de tipicidad”, que no es sino un requerimiento de técnica legislativa cuya traducción implica, por un lado, el deber de que se recoja con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle, y por otro, la prohibición de “tipos abiertos” o fórmulas analógicas que no garanticen suficientemente la posibilidad del conocimiento de la acción u omisión administrativamente conminada, pudiendo hacer posible una apreciación libre y arbitraria de la infracción y su sanción. Sólo en casos en que los bienes jurídicos protegidos demanden necesariamente la utilización de conceptos de carácter genérico admitió el Tribunal Constitucional (Sentencias 62/1982, de 15 de octubre, y 50/1983, de 14 de junio) tipificaciones que por su propia naturaleza llevan consigo un mayor grado de indeterminación.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 341/93, de 1 de noviembre (fundamento jurídico 10), recuerda la doctrina sentada en anteriores ocasiones (Sentencias del Tribunal Constitucional 42/1987, 69/1989, 22/1990 y 61/1990) sobre la vigencia en el ordenamiento sancionador administrativo del principio *nullum crimen nulla poena sine lege* y la doble garantía material (predeterminación normativa de las conductas ilícitas) y formal (suficiencia de rango de las normas tipificadoras) que éste implica, puntualizando que “en modo alguno puede la ley habilitar o remitir al reglamento para la configuración ex novo de obligaciones o prohibiciones cuya contravención dé origen a una infracción sancionable”.

Estas exigencias fueron recogidas en el artículo 129 de la Ley 30/1992 –norma de carácter básico–, al expresar que “sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una ley” (apartado 1).

Ahora bien, el hecho de que esta garantía implique la necesidad de que exista una norma con rango de ley que ofrezca suficiente cobertura a la potestad sancionadora de la Administración, no impide que dicha norma pueda ser auxiliada por otras de carácter reglamentario, siempre que en la ley se encuentren suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de las sanciones a imponer, encontrándose prohibida por el texto constitucional la remisión “que haga



posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley (Sentencia del Tribunal Constitucional 3/1988, de 21 de enero, fundamento jurídico 9). Esta posibilidad también mereció acogida en la Ley 30/1992, cuyo artículo 129.3 establece que las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

Según la jurisprudencia (Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 1990, por ejemplo), a pesar de la reserva legal en materia sancionadora, el Tribunal Constitucional ha atemperado el rigor de esta restricción, autorizando la posibilidad de remisiones a disposiciones de rango reglamentario por parte de la ley habilitante.

Así lo establecen con claridad las Sentencias del Tribunal Constitucional de 21 de enero de 1988, de 7 de abril de 1987, o de 16 de julio de 1985, “insistiendo en lo que allí se dice: a) que el principio de legalidad en la determinación de las infracciones y sanciones, no juega con tanta rigidez en la materia administrativa como en la penal; b) que incluso en el ámbito administrativo ha de admitirse una mayor flexibilidad en dicha determinación en el campo de las relaciones especiales de sujeción, como son las que se establecen entre la Administración encargada (...) y los interesados autorizados (...), que en el de la tipificación de conductas concernientes a las relaciones de sujeción general; c) que, en cualquier caso los artículos (...) ofrecen una descripción suficientemente precisa de la conducta que se tipifica (...), y a las sanciones aplicables, mediante la indicación de las Autoridades que pueden imponerlas, límites de su competencia y reglas para su graduación, en que se fijan conceptos jurídicos fácilmente precisables (...)”.

En este sentido, la Ley 30/1992 dispone en el artículo 129, relativo al principio de tipicidad, en su apartado tercero, que las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.



Debe señalarse igualmente que el presente proyecto regula detalladamente las infracciones, pero se remite en los artículos 68 y 69 (en cuanto a las sanciones y su graduación, prescripción y medidas cautelares) a lo dispuesto expresamente en la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, en sus artículos 35, 36, 38 y 39.

#### **4ª.- Consideraciones de técnica legislativa**

Resulta obligado hacer una referencia general a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular.

Las citas de leyes deben incluir el título completo de la norma: tipo (completo), número y año (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, fecha y nombre. Tanto la fecha de la disposición como su nombre deberán escribirse entre comas. La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones, señalando únicamente tipo, número y año, y en su caso, fecha.

Se aprecia que determinados artículos son excesivamente largos. Así, de acuerdo con las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, “los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados. El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos”. De acuerdo con esta directriz, deberían corregirse los artículos del proyecto excesivamente largos.

Sería conveniente realizar una revisión generalizada del texto con el fin de mejorar su redacción (concretamente el empleo de los signos de puntuación), subsanando posibles errores y corrigiendo errores gramaticales.



### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendida la observación formulada al artículo 41.2 a), sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de la Castilla y León" prevista en la disposición adicional primera de la Ley 1/2002, de 9 de abril, y consideradas las demás, puede elevarse a la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador de los Casinos de Juego de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.