



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 2 de mayo de 2013, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se modifica 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 5 de abril de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre *el proyecto decreto por el que se modifica el Reglamento regulador de los casinos de juego de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 1/2008, de 10 de enero.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 9 de abril de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 253/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, un artículo único por el que se modifica el Reglamento regulador de los casinos de juego de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 1/2008, de 10 de enero, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final.



La norma proyectada obedece, en palabras de su preámbulo, a la necesidad de agilizar la tramitación de los procedimientos, sin merma de las garantías de los ciudadanos. En concreto señala que afecta a los procedimientos de autorización de campeonatos o torneos y de las modificaciones de las autorizaciones de instalación y de apertura y funcionamiento que afecten a la escritura de constitución o estatutos de la sociedad, o a la constitución de cargas reales sobre el inmueble en que se asiente el casino. Asimismo se modifican aspectos puntuales referidos a la formación de crupieres.

La disposición transitoria indica que los expedientes que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor del presente decreto, se ajustarán a lo dispuesto en el mismo.

La disposición derogatoria prevé que quedan derogadas todas aquellas normas que se opongan a lo preceptuado en este decreto y cuantas disposiciones de igual o inferior rango que contradigan lo establecido en la misma.

La disposición final establece que el presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

El artículo único añade una nueva letra (la m) al apartado 1 del artículo 4, modifica el apartado 3 del artículo 10, el artículo 22, el artículo 27, el artículo 34, así como el apartado 1 del artículo 47 del referido Decreto 1/2008, de 10 de enero, por el que se aprueba el reglamento regulador de los casinos de juego de la Comunidad de Castilla y León.

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:

- Orden de 16 de enero de 2012, de la Consejería de la Presidencia, por la que se acuerda iniciar la elaboración de una disposición normativa de carácter general, por la que se modifica el Reglamento regulador de los Casinos de Juego de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 1/2008, de 10 de enero.



- Borrador inicial del proyecto de decreto de 27 de julio de 2012, junto con diversos borradores elaborados en la tramitación del proyecto de decreto.
- Documentación acreditativa de la apertura de un trámite de información pública y su correspondiente publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León (BOCyL) el 1 de agosto de 2012.
- Audiencia concedida a los operadores del sector y alegaciones remitidas por el grupo de empresas Comar.
- Trámite de audiencia concedido a las Consejerías, al Consejo Castellano Leonés de Consumidores y Usuarios, a las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León y a la Delegación del Gobierno en Castilla y León.
- Trámite de audiencia otorgado al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en el que no se formulan observaciones al no afectar al orden constitucional de distribución de competencias en materia de juego.
- Informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de 22 de noviembre de 2012.
- Memoria de 22 de noviembre de 2012 elaborada por la Consejería de la Presidencia, que explica que la aprobación del proyecto de decreto por el que se modifica el Reglamento regulador de los casinos de juego no conllevará coste económico alguno.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de 5 de diciembre de 2012, en el que se pone de manifiesto que las previsiones del proyecto no han de incrementar el gasto público y que no contiene ninguna norma con trascendencia tributaria.
- Certificado de la Comisión del Juego y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León, en el que se indica que el proyecto de decreto fue informado favorablemente.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia de 15 de enero de 2013.



- Memorias del proyecto de decreto elaboradas el 3 y el 28 de enero de 2013.
- Informe del Consejo Económico y Social de 11 de marzo de 2013.
- Memoria del proyecto de decreto de 27 de marzo de 2013.
- Informe de 1 de abril de 2013 de la Secretaría General de la Consejería de la Presidencia.
- Proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León de 27 de marzo de 2013.

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

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, 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 apartado tercero, 1.a) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

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

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo, dispone que las solicitudes de dictamen se acompañarán del expediente administrativo



foliado, 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, se recoge en el artículo 75.3 de la propia Ley.

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

- El estudio del marco normativo.
- El informe sobre su necesidad y oportunidad.
- El estudio económico, que prevé que la aprobación del proyecto de decreto por el que se modifica el Reglamento regulador de los casinos de juego de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 1/2008, de 10 de enero, no conllevará coste económico alguno.
- Las consultas realizadas a las Consejerías y a los sectores interesados, así como el trámite de información pública.
- El Certificado del Acuerdo de la Comisión de Juego y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León, de conformidad 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 de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia.
- El informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- El informe de la Secretaría General de la Consejería de la Presidencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 39.1 g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad.



- El informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, de conformidad con lo establecido en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

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

No obstante, en relación con la evaluación del impacto normativo a que se refiere la Memoria, ésta se exige para el proyecto analizado de acuerdo con el artículo 4.1.b) del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Este precepto somete a evaluación de impacto normativo "Los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser aprobados por la Junta de Castilla y León relacionados con la política socio-económica y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre del Consejo Económico y Social, deban ser sometidos preceptivamente a informe previo de este Órgano". Pues bien, aunque la Memoria del proyecto titula su apartado II como "Evaluación del impacto normativo", el contenido de dicho apartado se limita a analizar el marco normativo en el que se encuadra el proyecto y por tanto no responde al contenido que debe tener dicha evaluación de acuerdo con el artículo 4.2 del Decreto 43/2010. Debe tenerse en cuenta que, según se indica en el preámbulo del decreto citado, "A diferencia del estudio del marco normativo donde se inserta la norma, esta evaluación [del impacto normativo] supone el análisis previo de los efectos que la nueva disposición va a producir en esa política pública, en otras o en la realidad social y económica". Y tal análisis previo no consta en la Memoria remitida.

3ª.- Competencia y marco normativo.

La Comunidad de Castilla y León tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de "Casinos, juegos y apuestas, excepto las loterías y apuestas del Estado y los juegos autorizados por el Estado en el territorio nacional a entidades sin ánimo de lucro", de acuerdo con lo previsto en el artículo 70.1.27ª del Estatuto de Autonomía. Al amparo de esta competencia, se aprobó la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León.



Esta Ley, de acuerdo con su artículo 1, tiene por objeto regular, en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, el juego y las apuestas en sus distintas modalidades y cualesquiera otras actividades relacionadas con ellas. En desarrollo de lo dispuesto en la Ley 4/1998, la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha dictado diversas disposiciones reglamentarias al amparo de lo establecido en su artículo 9; así, el Decreto 1/2008, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Casinos de Juego de la Comunidad de Castilla y León.

Otras normas a considerar en la materia son el Decreto 133/2000, de 8 de junio, de planificación sobre la instalación de casinos de juego, el Decreto 44/2001, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Catálogo de juegos y apuestas y el 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.

Por otro lado, la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, define su ámbito de aplicación por referencia a las actividades de juego que tengan ámbito estatal (artículo 2.1), sin perjuicio del pleno respeto a las competencias que en esta materia atribuyen los Estatutos de Autonomía a las respectivas Comunidades Autónomas.

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 aquéllos 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.

La preparación del proyecto normativo corresponde a la Consejería de la Presidencia (artículos 10.1.c de la Ley 4/1998, de 24 de junio, 26 de la Ley 3/2001, y 1.w del Decreto 32/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia), y dentro de ella, la Dirección de Ordenación del Territorio y Administración Local es la responsable



de su elaboración (artículos 40.d de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y 8.n del Decreto 32/2011, de 7 de julio).

4ª.- Observaciones al texto del proyecto de decreto.

Observación general.

La Directiva CE 2006/123/del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 tiene por finalidad eliminar las barreras que obstaculizan el desarrollo de las actividades de servicios entre Estados miembros, siendo su objetivo la supresión de los regímenes de autorización por incluir procedimientos y formalidades excesivamente onerosos que obstaculizan la libertad de establecimiento y la creación de nuevas empresas de servicios.

El ámbito de aplicación de la Directiva excluye expresamente en su artículo 2.2.h "las actividades de juegos por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas loterías, juego en los casinos y las apuestas".

La transposición al ordenamiento jurídico español de la citada Directiva de Servicios a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, en su artículo 2, letra h), declara exceptuados de su ámbito de aplicación "las actividades de juego, incluidas las loterías que impliquen apuestas de valor monetario".

Las autorizaciones constituyen un acto administrativo de control previo de una actividad, a los efectos de considerar que ésta se ajusta a derecho y que no va a producir daño al interés público. Cuando la actividad solamente está sujeta a comunicación previa, el control será *a posteriori*, lo cual debe ser tenido en cuenta a los efectos de que no se produzcan situaciones no queridas.

Así, de acuerdo con la modificación del artículo 22, sólo precisará comunicación previa la modificación de la escritura de constitución o de los estatutos de la sociedad que afecten al régimen jurídico de las acciones y a la estructura y facultades de los órganos de administración, que en ningún caso podrá afectar al carácter nominativo de las acciones ni al carácter colegiado de los órganos de administración. En el texto sometido a consulta se han acogido las previsiones señaladas por la Asesoría Jurídica de la Consejería de la



Presidencia relativas a que es necesaria la autorización previa si tal modificación afecta al carácter nominativo de las acciones y al carácter colegiado de los órganos de administración.

En cuanto a la estructura y facultades relativas a los órganos de administración, se prevé la comunicación previa cuando se modifique la estructura y facultades de los órganos de administración que no podrá afectar a su carácter colegiado, si bien tal modificación no parece referirse a la designación de las personas titulares de puestos directivos. Debe tenerse en cuenta que el artículo 8 del Decreto 1/2008, de 10 de enero, establece una serie de requisitos que deben reunir las empresas titulares de casinos, y prevé en su letra i) que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 22. 6 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, ninguna persona podrá ocupar puestos de naturaleza directiva en más de una sociedad titular de casinos de juego ubicados en la Comunidad de Castilla y León, salvo que pertenezcan al mismo grupo empresarial.

En cuanto a la modificación del artículo 27, relativo a las escuelas de crupieres, es preciso recordar que el artículo 13.m) del Decreto 1/2008, de 10 de enero, indica que junto con la solicitud de instalación debe presentarse una memoria que, entre otros puntos, debe contener una descripción detallada de los sistemas de selección, formación, gestión y control del personal, por lo que ya estaba previsto el establecimiento de tales escuelas de crupieres y puede bastar la comunicación previa; ello sin perjuicio del cumplimiento del resto de los requisitos previstos en la normativa vigente.

Preámbulo.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4.078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo "puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de



interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el art. 9.3 de la Constitución”.

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo, son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, la parte expositiva debe ser expresiva y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, se señala que “la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...)”. Además, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales.

Sentado lo anterior, este Consejo Consultivo considera que el preámbulo del proyecto debe concretar con mayor precisión la finalidad de la modificación, ya que, por ejemplo, en él se indica que la modificación afecta a las autorizaciones relativas a la constitución de cargas reales sobre el inmueble en el que se asiente el casino y en la Memoria se señala que, de acuerdo con el informe emitido por los Servicios Jurídicos, está sujeta a autorización previa la constitución de las citadas cargas reales. Sin embargo, el texto del proyecto sometido a consulta prevé que esté sujeta a autorización previa la constitución de cargas reales sobre el inmueble, sin que en definitiva se modifique en este aspecto lo establecido en el actual artículo 22 del Decreto 1/2008, de 10 de enero.



Artículo único.- Modificación del Reglamento regulador de los casinos de juego de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 1/2008, de 10 de enero.

Uno. Se añade una nueva letra m) al apartado 1 del artículo 4, con la siguiente redacción: “m) Banca francesa o Dados portugueses”.

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley del Juego, que lleva por título “Juegos y apuestas prohibidos de la Ley del Juego”, “Se consideran prohibidos aquellos juegos y apuestas que no estén incluidos en el Catálogo, así como aquellos que, estando incluidos, se realicen sin la debida autorización o por persona, en forma o lugares distintos de los establecidos reglamentariamente o especificados en las correspondientes autorizaciones”.

Por otro lado, el artículo 13 después de indicar que en los Casinos de Juego deberán poder practicarse todos o alguno de los juegos que relaciona, también prevé que podrán practicarse, previa autorización, otros juegos de los incluidos en el Catálogo.

Se esta tramitando una modificación del Catalogo de Juegos y Apuestas, que introduce el citado juego de la banca francesa o dados portugueses, por lo cual se estima conveniente que se incluya en la norma esta previsión. Sin embargo deberá observarse la necesaria coordinación a efectos de que la entrada en vigor de la citada modificación se produzca al menos simultáneamente a la entrada en vigor del presente decreto.

Disposición derogatoria: Derogación normativa.

Con carácter general, debe advertirse que las cláusulas genéricas de derogación, del tipo “quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opondan al presente Decreto”, carecen de virtualidad práctica alguna, pues se limitan a reiterar, de forma innecesaria, las reglas generales sobre jerarquía de normas y derogación tácita de los artículos 1.2 y 2.2 del Código Civil, tal y como ya ha puesto de manifiesto este Consejo en sus Dictámenes 1/2003, de 9 de diciembre, 534/2004, de 30 de agosto, y 452/2007, de 21 de junio.

También la Orden ADM/1835/2010, que aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa en aplicación del Decreto 43/2010, señala que “las derogaciones deben ser expresas, por lo que deben evitarse, en la medida de lo posible, las derogaciones genéricas que añaden dificultad a la



integración del sistema jurídico, y crean una inseguridad que, en última instancia, eleva los costes para ciudadanos y empresas al exponerles a mayores costes en asesoramiento jurídico”.

5ª.- Consideraciones de técnica normativa.

De conformidad con las Directrices de técnica normativa antes citadas debe recordarse que “el uso de mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible”. En este sentido, es preciso señalar que “no se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición”. Así expresiones como “este decreto”, deberían ir escritas en minúscula.

Por otro lado, sería conveniente realizar una revisión generalizada del texto con el fin de mejorar su redacción, para subsanar posibles errores y corregir errores gramaticales.

III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se modifica el Reglamento regulador de los casinos de juego de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 1/2008, de 10 de enero.

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