



Sr. Amilivia González, Presidente y  
Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero  
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero

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 Decreto 44/2001, de 22 de febrero, por el que se aprueba el catálogo de juegos y apuestas 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 de decreto por el que se modifica el Decreto 44/2001, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León.*

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 254/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

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

El proyecto de decreto sometido a consulta (considerando como tal el proyecto fechado el 27 de marzo de 2013) consta de un preámbulo, dos artículos, que modifican los anexos 1º (el juego del bingo) y 7º (juegos exclu-



sivos de casinos de juego) del Decreto 44/2001, de 22 de febrero, por el que se aprueba el catálogo de juegos y apuestas de la Comunidad de Castilla y León, una disposición adicional ("Apertura de establecimientos de Selae y Once), una disposición derogatoria y una disposición final ("Entrada en vigor").

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

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

- Orden de 16 de enero de 2012, del Consejero de la Presidencia, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto normativo.

- Proyecto de decreto de 27 de julio de 2012.

- Resolución de 1 de agosto de 2012, de Secretario General de la Consejería de la Presidencia, por la que se abre un periodo de información pública en el procedimiento de elaboración de la norma, y anuncio publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León.

- Documentación justificativa del trámite de audiencia concedido a Asecal, Asociación de Empresarios de Salones de Juego de Castilla y León, Asociación Regional de Empresas Operadoras y Asociaciones de Castilla y León, Faocale, Casino Castilla y León S.A., Casino Ribera de Tormes S.A., Casino León S.A. y alegaciones presentadas por la Asociación de Empresarios de Salones de Juego de Castilla y León.

- Observaciones formuladas por las Consejerías de Hacienda (Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica y Secretaría General) y de Fomento y Medio Ambiente. Obran asimismo escritos de las Consejerías de Economía y Empleo, Sanidad, Agricultura y Ganadería, Educación, Familia e Igualdad de Oportunidades y Cultura y Turismo en los que señalan que no formulan observaciones al texto.

- Documentación acreditativa de la audiencia concedida a la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a la Delegación del Gobierno en Castilla y León y a las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León; y escrito de la



Dirección General de Ordenación del Juego en el que “no realiza observación alguna ya que el referido proyecto se adecua al orden constitucional de distribución de competencias en materia de juego”.

- Certificado de la Secretaria de la Comisión de Juego y Apuestas de Castilla y León de 22 de noviembre de 2012, en el que se hace constar que dicho órgano, en sesión celebrada el 21 de noviembre de 2012, informó favorablemente el proyecto de decreto.

- Informe de la Jefa de Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de 22 de noviembre de 2012, en el que no formula objeciones al texto del proyecto.

- Memoria de 22 de noviembre de 2012, firmada por el Director General de Ordenación del Territorio y Administración Local, explicativa de que el proyecto de decreto 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.

- Memoria del proyecto de decreto de 3 de enero de 2013.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de la Presidencia de 15 de enero de 2013.

- Proyecto de decreto y memoria justificativa de 28 de enero de 2013.

- Informe previo del Consejo Económico y Social de Castilla y León de 11 de marzo de 2013.

- Proyecto de decreto sometido a dictamen de 27 de marzo de 2013.

- Memoria del proyecto de decreto de 27 de marzo de 2013, firmada por el Director General de Ordenación del Territorio y Administración Local, comprensiva de los siguientes aspectos: necesidad y oportunidad de la disposición; evaluación del impacto normativo; tabla de vigencias; incidencia desde el punto de vista presupuestario; evaluación del impacto de género;



trámite de audiencia practicado; modificaciones introducidas a raíz del acuerdo de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado, del informe de los servicios jurídicos y del informe del Consejo Económico y Social.

- Informe del Secretario General de 1 de abril 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.**

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 1.a), del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

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

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá 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 documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, ha de considerarse 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 de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal. Conforme a dicho precepto, el proyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería



competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) Un informe de evaluación del impacto de género.
- e) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.
- f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El artículo 75.4 de la citada ley exige, además, que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

En relación con el expediente remitido, la Memoria del proyecto recoge los siguientes aspectos exigidos por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio: necesidad y oportunidad de la norma, evaluación del impacto normativo (que expone el marco normativo en el que pretende incorporarse la norma),



tabla de vigencias, incidencia presupuestaria (que concluye que la modificación propuesta no conlleva gasto alguno para la Administración), evaluación del impacto de género (que refiere la no necesidad de dicha evaluación) y trámite de audiencia practicado. Del contenido del proyecto se infiere la no necesidad de los informes previstos en las letras e) y f) del artículo 75.3.

En dicha Memoria se exponen también las modificaciones introducidas en el proyecto de decreto como consecuencia del acuerdo de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado, en el procedimiento de negociación abierto al amparo del artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en relación con el artículo 12.5 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León, introducido por la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, así como las observaciones realizadas en los informes de los servicios jurídicos y del Consejo Económico y Social.

En cuanto a la evaluación del impacto normativo, 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 socioeconómica 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.



Respecto al procedimiento de elaboración de la norma, en el presente caso, como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- El proyecto de decreto ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, las cuales han tenido ocasión de formular observaciones.

- El texto se ha informado favorablemente por la Comisión de Juego y Apuestas de Castilla y León, dando así cumplimiento al artículo 28.a) de la ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León, y al artículo 4.1.a) del Decreto 279/1998, de 23 de diciembre, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Juego y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León.

- Se ha emitido el preceptivo informe por la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, conforme exige 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, en relación con la disposición adicional séptima de la Ley 5/2012, de 16 de julio, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2012 (vigente en la fecha del informe).

- Se ha emitido informe por los Servicios Jurídicos, tal como exige la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- El Consejo Económico y Social de Castilla y León ha informado el proyecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

- Consta asimismo el informe de la Secretaria General de la Consejería proponente, previsto por el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

No obstante el cumplimiento de los trámites citados, se advierte de que la función de informe de proyectos normativos atribuida a la Comisión de Juego y Apuestas de Castilla y León, al igual que a otros órganos consultivos autonómicos, no puede limitarse a la mera certificación por la secretaría del



órgano de que el proyecto se ha informado favorablemente por dicha comisión. El cumplimiento adecuado de esta función exige exponer por escrito en un documento las consideraciones que realice el órgano correspondiente. Esta exigencia de constancia escrita tiene por objeto el conocimiento de la voluntad del órgano y de las observaciones particulares planteadas por sus miembros, a fin de que los órganos de asesoramiento y consultivos que intervengan con posterioridad, así como el propio órgano proponente, puedan valorar dichas consideraciones durante la tramitación del procedimiento de elaboración de la norma. No cabe olvidar que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, es una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las actuaciones administrativas.

Sin perjuicio de lo anterior, puede concluirse que, en esencia, en el proyecto de decreto se han cumplido las exigencias básicas de elaboración de disposiciones de carácter general.

### **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 70.1.27º 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 ha sido objeto de desarrollo por varias normas reglamentarias, entre ellas, el Decreto 44/2001, de 22 de febrero, por el que se aprueba el catálogo de juegos y apuestas de la Comunidad de Castilla y León, cuya modificación se pretende con la norma proyectada. Se trata, pues, de un reglamento ejecutivo.

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.

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.**

A) En el artículo primero se modifica el anexo 1º (juegos del bingo) del Decreto 44/2001, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León.

La redacción de este anexo 1º, que remite las características del juego del bingo (denominación, elementos personales y materiales, reglas del juego y condicionantes, restricciones y prohibiciones) a la norma reglamentaria reguladora del juego del bingo de la Comunidad de Castilla y León, debe acomodarse a la redacción que se incluya en el artículo segundo del proyecto de decreto por el que se regula el juego del bingo.

Y ello porque si el anexo 1º remite a la norma reguladora del bingo, ésta no puede disponer la sustitución de dicho anexo, ya que éste no contiene regla alguna sino que se limita a efectuar aquella remisión.

B) En el artículo segundo se modifica el anexo 7º (juegos exclusivos de casinos de juego).

En sus apartados nueve, diez y once se modifican los apartados “10. Póquer de contrapartida” y “11. Póquer de círculo”. La redacción propuesta suprime las modalidades de estos juegos (que la redacción vigente contempla) y remite a una orden de la consejería competente en materia de juego la



aprobación de las modalidades y de las normas específicas por las que habrán de regirse.

El artículo 3.2 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, establece que “En el Catálogo de Juegos y Apuestas se especificarán, para cada uno de ellos, las distintas denominaciones con que sea conocido y sus posibles modalidades, los elementos personales y materiales necesarios para su práctica, las reglas esenciales para su desarrollo y los condicionantes, restricciones y prohibiciones que, en su caso, se consideren necesarios establecer para su práctica”.

El precepto legal transcrito obliga a incluir en el Catálogo de Juegos y Apuestas las posibles modalidades de estos juegos.

La Memoria del proyecto justifica su no inclusión de la siguiente manera: “(...) los anexos 1º. El juego del bingo y 2º. Los juegos que se desarrollan mediante el empleo de las máquinas de juego han sido derogados por sus reglamentos específicos, el del bingo aprobado por Decreto 14/2003, de 30 de enero, y el de las máquinas de juego aprobado por Decreto 12/2005, de 3 de febrero, por lo que en estos juegos, la denominación del juego y sus posibles modalidades, los elementos personales y materiales, las reglas de juego y los condicionantes, restricciones y prohibiciones necesarios para su práctica, están contenidos en la norma reglamentaria reguladora, y además en ambos textos reglamentarios se contempla la posibilidad de que por orden puedan ser aprobadas nuevas modalidades y tipos diferenciados de máquinas”.

Este Consejo Consultivo considera que la argumentación expuesta no es adecuada:

1.- En relación con el Reglamento del juego del bingo, ha de ponerse de manifiesto lo siguiente:

a) En cuanto a la derogación del anexo 1º (el juego del bingo) del Decreto 44/2001, el Consejo de Estado, en su Dictamen 2415/2002, de 24 de octubre, relativo al proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad de Castilla y León, se mostró contrario a la derogación, al señalar: “2. En cuanto al proyecto conviene realizar una previa observación, puesto que viene a derogar el anexo I del catálogo de juegos y apuestas (que contiene la reglamentación del juego del bingo) para



sustituirlo por la regulación prevista en el proyecto (artículos 44 a 59). La Ley del juego 4/1998 habilita a la Junta para la reglamentación de los juegos "incluidos en el catálogo", así como para aprobar éste (artículo 9º.a). No parece, pues, conveniente, derogar la norma específica en ese aspecto, y sí más conveniente, para ajustar la técnica normativa a la voluntad de la Ley, incluir como artículo 2º del Decreto proyectado la sustitución del anexo I del catálogo (Decreto 44/2001, de 22 de febrero) por la regulación ahora prevista que lo sustituye (artículos 44 a 59)".

b) Que las únicas remisiones que hace el Reglamento del juego del bingo a órdenes de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial (que actualmente deben entenderse referidas a la Consejería de la Presidencia) son las referidas a la convocatoria del concurso público para el otorgamiento de autorizaciones para la instalación de sala de bingo (artículo 8.1, párrafo segundo); a la adjudicación y autorización de la sala (artículo 8.6); al desarrollo de la regulación técnica del sistema del bingo interconexiónado, para que pueda ponerse en práctica (artículo 50.4, párrafo cuarto) y al desarrollo de la modalidad del bingo simultáneo, conforme a las normas generales que rigen el bingo ordinario excepto en las especificidades reguladas en el capítulo II del título V del reglamento (artículo 57.4, párrafo primero).

El bingo interconexiónado y el bingo ordinario son modalidades del juego del bingo, y como tales se contemplan en el reglamento aprobado por el Decreto 14/2003, y así se recogían en el anexo 1º del Decreto 44/2001, por lo que la remisión de un determinado desarrollo a una orden de la consejería no parece inadecuada.

2.- En relación con el reglamento de máquinas de juego, ha de indicarse lo siguiente:

a) Que, al contrario de lo que se indica en la Memoria, el anexo 2º del Decreto 44/2001 no está derogado por el Decreto 12/2005, de 3 de febrero. Así resulta del hecho de que esta norma no lo ha derogado de manera expresa (lo que presume una voluntad de mantener su vigencia), pero también del hecho de que una norma posterior, el Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, en su disposición derogatoria única, apartado 3.n), haya derogado de manera expresa "el primer párrafo, referido a las máquinas de tipo A, del apartado 2 de la parte IV del Anexo 2, del Decreto 44/2001, de 22 de



febrero, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León"; lo que presume la vigencia del resto de dicho anexo.

b) Que las únicas remisiones que este reglamento hace a una orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se refieren a los tipos de máquinas (artículo 5.2.e) y al canje de máquinas (artículo 35). El anexo 2º del Decreto 44/2001, que como se ha indicado está vigente, no contempla modalidades en los juegos que se desarrollan mediante el empleo de las máquinas de juego, por lo que tal remisión no parece inadecuada.

En definitiva, el artículo 3.2 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, obliga a que el Catálogo de Juegos y Apuestas contemple las modalidades de cada uno de los juegos. Al no hacerlo así, el proyecto de decreto no se ajusta a lo previsto en la ley.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

#### **5ª.- Observaciones de técnica normativa.**

En relación con el contenido de la disposición derogatoria, como ya ha tenido ocasión de manifestar este Consejo Consultivo (entre otros, en el Dictamen 452/2007, relativo a una modificación anterior del Decreto 44/2001), las cláusulas genéricas de derogación, del tipo "quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opondan al presente reglamento" (como sucede con lo previsto en el último inciso de la disposición ahora comentada), 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.

### **III CONCLUSIONES**

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



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

Atendidas las observaciones formuladas a los apartados nueve, diez y once del artículo segundo, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las restantes,, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 44/2001, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León.

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