



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y  
Ponente

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 aprueba el Reglamento regulador del juego del bingo 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 aprueba el Reglamento regulador del juego del bingo 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 255/2013, 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. Rey Martínez.

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

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo y dos artículos: el primero aprueba el Reglamento regulador del juego del bingo de la Comunidad de Castilla y León y el segundo sustituye el Anexo 1º del Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León, aprobado



por el Decreto 44/2001, de 22 de febrero, por lo dispuesto en el reglamento. Se integra además por una disposición adicional, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y dos anexos.

Este proyecto viene a desarrollar lo dispuesto en el artículo 9 b) de 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.

En aplicación del citado artículo, mediante Decreto 14/2003, de 30 de enero, se aprobó el Reglamento del juego del bingo en la Comunidad de Castilla y León, modificado por el Decreto 53/2005, de 7 de julio.

El citado Reglamento se ha revelado como instrumento adecuado para ordenar el subsector del juego, si bien el dinamismo que caracteriza al sector empresarial del juego hace necesario adecuar la legislación existente y recoger nuevos aspectos a fin de que éste pueda evolucionar con normalidad y evitar que entre en recesión, finalidad que se pretende cumplir con el proyecto de decreto sometido a dictamen.

La regulación contenida en el proyecto se enmarca dentro de las actualizaciones que se están llevando a cabo en la normativa reguladora de los diferentes subsectores del juego privado en Castilla y León y tiene como objetivo principal recoger las novedades introducidas en esta materia por las Comunidades Autónomas de nuestro entorno, así como permitir el mantenimiento y competitividad de los subsectores empresariales de juego afectados por la situación económica.

Además, tiene en cuenta la modernización de la actuación de las Administraciones públicas, mediante la simplificación de los procedimientos y trámites administrativos.

La parte dispositiva del proyecto consta de dos artículos. Por el primero se aprueba el Reglamento, que se estructura en siete títulos -divididos en capítulos- y que está integrado por setenta y cinco artículos. Por el segundo se sustituye el Anexo 1º del Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad de



Castilla y León, aprobado por Decreto 44/2001, de 22 de febrero, por lo dispuesto en el reglamento.

La disposición adicional se refiere a las “Especialidades del soporte de cartón”, estableciendo la posibilidad de que las Consejerías competentes en materias de juego y hacienda puedan, mediante Orden, crear otros soportes distintos que sirvan como unidad del juego del bingo.

La disposición derogatoria deroga expresamente el Decreto 14/2003, de 30 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del juego del bingo de la Comunidad de Castilla y León, y de forma genérica las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan al decreto y al reglamento que en él se aprueba.

La disposición final primera faculta al Consejero competente en materia de juego para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del decreto y la segunda se refiere a la entrada en vigor de la norma.

El Reglamento se estructura en siete títulos, con un total de setenta y cinco artículos, y dos anexos:

El título I, “Objeto, ámbito de aplicación y régimen jurídico”, se compone de tres artículos: el artículo 1 se refiere al objeto y ámbito de aplicación, el artículo 2 describe el juego del bingo con carácter general y el artículo 3 determina su régimen jurídico.

El título II (artículos 4 a 21), “Empresas autorizadas, régimen de las autorizaciones y régimen de gestión del juego”, se estructura en seis capítulos:

- El capítulo I (artículos 4 a 7) regula las empresas autorizadas se refiere en el artículo 4 a las empresas titulares de autorizaciones en materia de bingo, en el 5 a las entidades benéficas, deportivas, culturales y turísticas, en el 6 a las sociedades mercantiles y en el 7 a las empresas de servicios.

- El capítulo II, bajo la rúbrica de “Régimen de autorizaciones de las salas de bingo”, se compone de dos artículos: el 8, que regula las autorizaciones de instalación, su solicitud y tramitación, y el 9, que se refiere a la prohibición de instalación de salas de bingo.



- El capítulo III regula el permiso de funcionamiento y se compone de tres artículos (10 al 21). El artículo 10 se refiere a la solicitud, el 11 a la documentación que hay que presentar y el 12 a la tramitación y resolución.

- El capítulo IV (artículos 13 a 15) regula las modificaciones y régimen jurídico de las autorizaciones de instalación y de los permisos de funcionamiento, refiriéndose el artículo 13 a dichas modificaciones, el artículo 14 a la vigencia y renovación de los permisos de funcionamiento y el artículo 15 a la extinción y revocación de los citados permisos.

- El capítulo V se compone de 5 artículos (16 al 20) y se refiere al régimen de las autorizaciones de empresas de servicios, en concreto el artículo 16 a la solicitud y tramitación, el 17 a la resolución, el 18 a la vigencia, el 19 a la extinción y revocación de la autorización y el 20 al régimen jurídico de la empresa de servicios.

- El capítulo VI se compone de un único artículo, el 21, en el que se regulan las garantías.

El título III, "Elementos materiales e informáticos" está integrado por 7 artículos (del 22 al 28) que se dividen en dos capítulos:

- El capítulo I, "Elementos materiales" (artículos 22 a 24), se refiere a los cartones, aparatos extractores y bolas.

- El capítulo II, "Elementos informáticos, visuales y auditivos" (artículos 25 a 27), regula los sistemas de visualización, paneles y pantallas e instalación de sonido, así como la infraestructura técnica para los tipos, modalidades y variantes del juego de bingo a desarrollar entre las salas.

El título IV, "Las salas y el personal", se compone de 6 artículos (del 29 al 34) que se dividen en dos capítulos:

- El capítulo I, "Las salas de bingo" (artículos 29 y 30), relativo a las condiciones de los locales y de las actividades autorizadas y a su localización.

- El capítulo II "Personal de las salas de bingo" (artículos 31 a 34) fija los requisitos generales del personal, regulando el documento profesional



que garantice el buen desempeño de sus funciones, las propinas y las prohibiciones y obligaciones.

El título V, "Admisión de jugadores y desarrollo de las partidas" se compone de 7 artículos (del 35 al 41) que se estructuran en dos capítulos:

- El capítulo I se refiere a la "Admisión de jugadores" (artículos 35 a 37) en los que se regula el control de admisión, las prohibiciones de acceso y las hojas de reclamaciones.

- El capítulo II (artículos 38 a 41) se refiere a la celebración de las partidas, premios, devolución del importe de los cartones y actas de las partidas.

El título VI, "Juego del Bingo y sus distintas modalidades", se estructura en cinco capítulos:

- El capítulo I (artículos 42 a 47) regula los diferentes tipos de juego de bingo y autorizaciones y se refiere al tipo general y los especiales, a la autorización provisional para la práctica de tipos, modalidades y variantes, a su vigencia, extinción y revocación, a la autorización para la implantación de los tipos modalidades y variantes y a su solicitud de autorización.

- El capítulo II (artículos 48 y 49) regula el bingo ordinario.

- El capítulo III (artículos 50 a 59) regula las modalidades del bingo ordinario y sus variantes y se estructura en cuatro secciones: la primera se refiere al bingo bote acumulativo con prima (artículos 50 y 51), la segunda al bingo interconexionado (artículos 52 y 53), la tercera al bingo simultáneo (artículos 54 y 55) y la cuarta el bingo electrónico (artículos 56 a 59).

- El capítulo IV (artículos 60 a 64) describe los tipos especiales de juego del bingo.

- El capítulo V (artículos 65 a 69) establece las normas comunes a los tipos del juego del bingo y se refiere a la infraestructura técnica, exclusión, cierre temporal o definitivo, garantías y número mínimo de salas acogidas para el desarrollo del juego del bingo entre salas.



El título VII (artículos 70 a 75) establece el régimen sancionador y regula las infracciones, la competencia sancionadora, su desconcentración, las sanciones y su graduación, la prescripción y medidas cautelares y el procedimiento sancionador.

El anexo I contiene la hoja de incidencias y reclamaciones y el anexo II la hoja sobre el desarrollo de las sesiones de bingo.

### **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 apruebe el reglamento regulador del juego del bingo de la Comunidad de Castilla y León, a la que se adjunta la Orden de la Consejería de la Presidencia de 26 de septiembre de 2011, por la que se archiva el procedimiento iniciado con el mismo objeto por Orden de la Consejería de Interior y Justicia de 14 de diciembre de 2009.

- Borradores del proyecto de decreto: el inicial de 27 de julio de 2012, los redactados en sucesivos momentos de la tramitación y el final de 22 de marzo de 2013, sobre el que se solicita dictamen a este Consejo.

- Documentación acreditativa de la apertura de un trámite de información pública mediante Resolución de la Secretaría General de la Consejería de la Presidencia de 1 de agosto de 2012 (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León del mismo día) y de la remisión del proyecto a distintas entidades relacionadas con la materia regulada, Asociación de Empresarios de Salas de Juego de Castilla y León (Sajucal), Asociación Empresarial de Juego Autorizado de Castilla y León (Asecal), Casino de Castilla y León, S.A., Casino Ribera del Tormes, S.A., Casino de León, S.A., Faocale, Asociación Regional de Empresas Operadoras y Asociaciones de Castilla y León y Consejo Castellano Leonés de Consumidores y Usuarios, y alegaciones recibidas sobre el mismo de Sajucal, Asecal y la empresa Maquinaria Automática del Noroeste, S.A.

- Trámite de audiencia concedido al Delegado del Gobierno en Castilla y León y a la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio



de Hacienda y Administraciones Públicas, quien el 23 de agosto de 2012 informa de que el proyecto se adecua al orden constitucional de distribución de competencias.

- Trámite de audiencia concedido a la Consejerías y Delegaciones Territoriales y sugerencias presentadas por las Consejerías de Hacienda y de Fomento y Medio Ambiente.

- Certificado del informe favorable al proyecto de la Comisión del Juego y Apuestas de Castilla y León de 21 de septiembre de 2012.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de 5 de diciembre de 2012, en el que hace alusión, en lo referente a los ingresos, al informe de la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica de la misma Consejería de 24 de septiembre de 2012, que obra también en el expediente.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de la Presidencia de 10 de enero de 2013.

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

- Memoria del proyecto de decreto de 25 de marzo de 2013, que trata sobre la necesidad y oportunidad de la norma, la evaluación de los impactos normativo, administrativo y de género, tabla de vigencias, incidencia desde el punto de vista presupuestario y tramitación efectuada.

- Informe de la Secretaría General de la Consejería de la Presidencia de 1 de abril de 2013.

- Sentencia nº 1426 de 20 de julio de 2012, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por la que se estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo nº 79/2009, interpuesto por Maquinaria Automática del Noroeste, S.A., contra la Orden IYJ/1987/2008, de 14 de noviembre, por la que se regula la modalidad de Juego del Bingo Electrónico en la Comunidad de Castilla y León, y se anula el inciso del artículo 10.8 que dice "pudiendo jugarse



ésta aun cuando no se celebre la modalidad de bingo ordinario y viceversa” y las previsiones contenidas en las letras c) a z) del artículo 13.1.

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, 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 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 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 de la propia Ley. 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 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, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

La observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

Al respecto deben considerarse también las previsiones 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, cuyo artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los



ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley”.

Conforme al artículo 4.1.b) del mencionado Decreto 43/2010, de 7 de octubre, “(...) estarán sometidos a la evaluación del impacto normativo los procedimientos de elaboración de las siguientes disposiciones: 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”.

El artículo 4.2 concreta el alcance de tal evaluación “La evaluación del impacto normativo habrá de especificar detalladamente la forma en que se han seguido los principios de calidad normativa y, en particular, el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de políticas públicas.

»A tal efecto, contendrá la información necesaria para estimar el impacto que esa disposición general tendrá sobre sus destinatarios. Por ello, deberá motivar su necesidad y oportunidad y la valoración de las diferentes alternativas existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza, para la consecución de los fines que persigue y sus consecuencias jurídicas y económicas, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario y de impacto de género. En todo caso, deberá cuantificar las cargas administrativas que la nueva norma, en su caso, genere a las empresas, utilizando metodologías de referencia.

»Además de la información sobre las consultas realizadas a los agentes afectados, podrá incluir cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos sociales, medioambientales y al impacto de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad.



»La evaluación de impacto normativo será única, comprendiendo todas las evaluaciones que la legislación sectorial prevea y se incluirá en la memoria, formando parte del expediente de tramitación de la norma”.

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010.

La Memoria del presente proyecto no se ajusta sin embargo a estas previsiones, pues se omite en ella la especificación detallada de la forma en que se han seguido los principios de calidad normativa y, en particular, el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de políticas públicas. Además, contiene una motivación en exceso genérica sobre su necesidad y oportunidad, no valora las diferentes alternativas existentes, normativas o de otra naturaleza, para la consecución de los fines que persigue y sus consecuencias jurídicas y económicas, ni contiene cuantificación de las cargas administrativas que la nueva norma puede generar a las empresas, utilizando metodologías de referencia.

Por otra parte, según se ha expuesto en los antecedentes, se han incorporado al expediente los informes preceptivos de acuerdo con el artículo 75 de la Ley 3/2001 (Dirección de los Servicios Jurídicos, Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, Secretario General de la Consejería proponente y Consejo Económico y Social de Castilla y León y la Comisión del Juego y Apuestas de Castilla y León).

Ha de advertirse, no obstante, la conveniencia de incorporar al expediente el informe al proyecto emitido por la Comisión del Juego y Apuestas de Castilla y León, preceptivo a tenor del artículo 28.a) de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, en vez de una simple certificación de la Secretaría del órgano colegiado acerca de la certeza de su emisión.

Además, no consta en el expediente que la Comisión Delegada para Asuntos Económicos haya conocido el proyecto de decreto con carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo del artículo 4.1.b) del Decreto 86/2007, de 23 de agosto, por el que se crea y regula la Comisión Delegada para Asuntos Económicos. Este precepto dispone:



“1. La Comisión Delegada para Asuntos Económicos conocerá, previamente al inicio de su tramitación y, posteriormente, con carácter previo a su aprobación, los siguientes asuntos:

»(...)

»b) Los planes, programas, actuaciones y operaciones significativas, y proyectos de disposiciones generales y anteproyectos de ley, con especial incidencia en los ámbitos económico, de empleo, tributario, estadístico o presupuestario, entre otros”.

La incidencia del proyecto en los ámbitos que el Decreto cita, con una enumeración abierta, habrá de ser valorada en el procedimiento que se tramita a fin de que, en su caso, se remita el proyecto a la Comisión antes de su aprobación.

Cabe concluir, a la vista de la documentación analizada, que el proyecto de decreto ha sido tramitado, en esencia, cumpliendo lo previsto en la normativa de aplicación, salvo en lo relativo a la evaluación de impacto normativo realizada, que no se ajusta a las previsiones 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, dictado en desarrollo de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

### **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 14/2003, de 30 de enero, que aprobó el Reglamento del



juego del bingo en la Comunidad de Castilla y León, cuya derogación ahora 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).

Es preciso señalar que el proyecto normativo sometido a informe se había elaborado con anterioridad a la recepción de la Sentencia nº 1426, de 20 de julio de 2012, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por la que se estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo nº 79/2009, interpuesto por Maquinaria Automática del Noroeste, S.A., contra la Orden IYJ/1987/2008, de 14 de noviembre, por la que se regula la modalidad de Juego del Bingo Electrónico en la Comunidad de Castilla y León. Por esta razón se había dictaminado ya por este Consejo Consultivo el 10 de marzo de 2011 (número de dictamen 149/2011).

A la vista del fallo de la citada Sentencia se modifican los artículos correspondientes al bingo electrónico para evitar distorsiones en la regulación existente. Así, por Orden de 26 de septiembre de 2011, de la Consejería de la Presidencia, se acuerda archivar el expediente relativo a la elaboración de una disposición administrativa de carácter general por la que se apruebe el Reglamento Regulador del Juego del Bingo de la Comunidad de Castilla y León. Posteriormente por Orden de 16 de enero de 2012, de la Consejería de



Presidencia, se acuerda iniciar el procedimiento para la elaboración de una disposición normativa de carácter general por la que se apruebe el reglamento regulador del juego del bingo de la Comunidad de Castilla y León.

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

#### **4ª Observaciones en cuanto al fondo.**

##### **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 14/2003, de 30 de enero, por el que se aprobó el Reglamento del juego del bingo de la Comunidad 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 adicional. *Especialidades del soporte de cartón.***

Al tratarse sólo de una disposición adicional debería figurar el término "única", de conformidad con lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa.

##### **Disposición derogatoria. *Derogación normativa.***

Se realiza la misma observación anterior al tratarse sólo de una disposición derogatoria.

Con carácter general, debe advertirse que las cláusulas genéricas de derogación, del tipo "quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan 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, entre otros.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el contenido propio de este tipo de cláusulas no tiene por qué ser exclusivamente la mención, ya sea genérica ya sea específica, de las normas que resultan derogadas, en todo o en parte, sino también la alusión, en su caso, de las que conservan su vigencia, también en todo o en parte, sobre la misma materia.

## **Título I. Objeto, ámbito de aplicación y régimen jurídico.**

### **Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.**

Para concretar el objeto sería plausible, a semejanza de lo que han realizado otras Comunidades Autónomas (véase el Reglamento del juego del Bingo en Andalucía, aprobado por Decreto 65/2008, de 25 de febrero), excluir del ámbito de aplicación del reglamento la práctica como mero pasatiempo o recreo de este juego o la de otros que en esencia sean modalidades de él, así como determinar la apuesta máxima para estos supuestos.

## **Título II. Empresas autorizadas, régimen de las autorizaciones y régimen de gestión del juego.**

### **Capítulo II. Régimen de las autorizaciones de las salas de bingo.**

#### **Artículo 8. Autorizaciones de instalación, solicitud y tramitación.**

El apartado 5 del precepto se refiere a que la Mesa de adjudicación, una vez se ha presentado la solicitud y documentación anexa y la complementaria que pueda ser requerida, solicitará del Ayuntamiento afectado la emisión de un informe sobre aquellos aspectos de la instalación del establecimiento que pudieran afectar a la normativa municipal y que deberá ser emitido en el plazo de veinte días.

No se determina, sin embargo, el carácter del informe; esto es, si es preceptivo o facultativo, vinculante o no vinculante. En este caso, tal como establece el artículo 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen



Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes. En el caso en que el informe deba ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones. Podrá no ser tenido en cuenta el informe emitido fuera de plazo al adoptar la correspondiente resolución.

El apartado 8 en su segundo párrafo se refiere al traslado de una sala ya autorizada, que no tiene la consideración de autorización de instalación nueva siempre que cumpla el límite de las distancias exigidas en el artículo 30 del proyecto de decreto. En dicho artículo se dispone que "A efectos de lo previsto en el apartado 8 del artículo 4 de la ley 4/1998, de 24 de junio, en ningún caso podrá otorgarse autorización administrativa de instalación de sala de bingo a menos de 100 metros de los accesos normales de entrada o salida a centros de educación preescolar, centro que imparta enseñanza escolar, o enseñanza universitaria".

El artículo 4.8 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, establece 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".

En cuanto a las distancias que deben separar las salas de bingo debe ponerse en relación el apartado 8 del artículo 8 del presente proyecto con el apartado 1 del artículo 9 que se refiere a la prohibición de instalación de salas de bingo.

Respecto a las salas de nueva creación se establece una distancia de un radio de mil metros desde la ubicación pretendida a otras salas ya existentes; sin embargo, cuando se refiere al traslado de una sala ya autorizada el límite de distancia exigida es el establecido en el artículo 30 del proyecto, que lo fija en 100 metros de las zonas escolares.

Si se realiza una interpretación sistemática de estos preceptos, el límite de 100 metros de las zonas de influencia es aplicable tanto a las salas de bingo de nueva creación como al traslado de una sala ya autorizada. Lo que no se





puede entender es que el límite de distancia del traslado de una sala ya autorizada a otras ya existentes desde su ubicación sea de 100 metros, cuando el apartado 1 del artículo 9 establece que no se podrá autorizar la instalación de nuevas salas de bingo cuando existan otras salas autorizadas dentro de un radio de 1000 metros desde la ubicación pretendida. El límite de distancia entre unas salas y otras, tanto las de nueva creación como el traslado de las ya autorizadas y las ya existentes, debe ser el mismo -esto es, 1.000 metros-, puesto que en caso contrario se favorecen los traslados de salas ya autorizadas frente a la creación de nuevas salas, lo que puede suponer que concurren varias salas de bingo en un radio de distancia menor de 1.000 metros. Además, la prohibición de instalación de salas de bingo debe aplicarse por igual a todas las salas, tanto a las ya existentes que vayan a trasladarse a otra ubicación como a las de nueva creación, pues en caso contrario se incurriría en fraude de ley.

Por lo tanto, la distancia exigida entre unas salas y otras debe ser la misma, pues ello se establece como medida para garantizar la seguridad jurídica -principio recogido en el artículo 9.3 - y la libertad de competencia reconocida en el artículo 38 de la Constitución, que dispone que "Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación".

La libertad de competencia se regula en una norma estatal, la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. En la citada normativa se establecen las conductas que son contrarias a la libertad de competencia como son las actuaciones concertadas entre empresas que tengan por objeto, produzcan o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, entre otras los que consistan en el reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.

Para evitar la situación de incertidumbre jurídica y de posible permisividad a las empresas del sector del juego para controlar el reparto del mercado, es preciso que la Administración determine de una manera inequívoca la medición de las distancias existentes entre salas de bingo de nueva creación o traslado de las ya autorizadas, sin que se aprecie ninguna razón, como ya se ha expuesto, para que sean diferentes puesto que, de ser así, se podría incurrir en un fraude de ley.



Esta observación concreta 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”.

#### **Título IV. Las salas y el personal.**

##### **Capítulo I. Las salas de bingo.**

###### **Artículo 29. *Condiciones de los locales y de las actividades autorizadas.***

El apartado 2 de este precepto establece que “En las diferentes localizaciones del mismo establecimiento, pero en todo caso pasado el servicio de admisión y control, se pueden instalar otras máquinas de juego que se autoricen en las condiciones establecidas en su normativa específica”.

En relación con este apartado hay que tener en cuenta la redacción contenida en el Decreto 14/2003, de 30 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo en Castilla y León, cuya derogación prevé el proyecto de decreto objeto de dictamen, y en el proyecto de decreto objeto del Dictamen de este Consejo nº 149/2011, que se referían a las máquinas de tipo “B”.

El artículo 14.2 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, dispone que “En las salas de bingo podrán instalarse máquinas de tipo ‘B’ en función del aforo del local y en los términos que se determinen reglamentariamente”.

»Asimismo, podrán practicarse, previa autorización, otros juegos de los incluidos en el catálogo”.

Por ello sólo se podrán instalar máquinas de tipo “B” y esto se debe especificar en el apartado 2 del precepto objeto de examen, pues si se entiende que se pueden instalar otras máquinas de juego sin concretar que son las de tipo “B”, se contraviene lo establecido en el artículo 14.2 de la Ley 4/1998, de 24 de junio. El reglamento únicamente puede desarrollar lo establecido en la ley, pero no regular aquello que la ley no le permite según la premisa *quae non sunt permissae prohibita intelliguntur*.



Asimismo, la referencia que hace el citado artículo a otros juegos de los incluidos en el catálogo no se refiere a otro tipo de máquinas, pues de ser así no se hubiera referido en su primer párrafo a las de tipo "B".

Esta observación concreta 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".

## **Capítulo II. Personal de las salas de bingo.**

A pesar de que en el artículo 31 del proyecto se dispone que el contenido, clasificación y denominación de cada puesto será el que determine el convenio colectivo del sector y de que se han sustituido las referencias a las distintas categorías profesionales a que hacían referencia el Decreto 14/2003, de 30 de enero (que derogará el proyecto de decreto objeto de dictamen) por la de "empleado responsable", en algunos artículos se mantienen alguna de las categorías a las que se refería el citado decreto, como empleados responsables de la mesa de control (artículo 38.6), empleados responsables de mesa (artículo 38.8 y 13). Debería por ello revisarse la redacción de estos artículos para acomodarla al resto de la regulación que establece la norma proyectada.

## **Título V. Admisión de jugadores y desarrollo de las partidas.**

### **Capítulo II. Desarrollo de las partidas.**

#### **Artículo 40. *Devolución del importe de los cartones.***

En el apartado 6 del citado artículo no se indica quién es el responsable de corregir los errores que puedan surgir durante la locución de las bolas en alguna de las partidas. Para garantizar la seguridad jurídica y evitar discrepancias sobre quién desempeñará tal actuación es conveniente hacer constar que el empleado responsable de tal cometido será el que corregirá el error en la locución de las bolas que pudiera surgir en alguna de las partidas, por lo que tras "será corregido" debe añadirse "por el empleado responsable de tal cometido".



## **Título VI. Juego del bingo y sus distintos tipos, modalidades y variantes.**

### **Capítulo I. Tipos de juego de bingo y autorizaciones.**

#### **Artículo 43. *Autorización provisional para la práctica de tipos, modalidades y variantes.***

El apartado 2 exige que la solicitud para obtener la autorización provisional deberá ir acompañada de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos señalados en el apartado 2 del artículo 46 del proyecto de decreto objeto de dictamen. Uno de los requisitos exigidos en el citado artículo, en concreto en su letra b), es el de estar al corriente en el pago de las obligaciones tributarias. Respecto a la documentación exigida que acredite tal requisito, el artículo 9 del Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos suprime la obligación de aportar certificación acreditativa del cumplimiento de las obligaciones tributarias en los procedimientos incluidos en el ámbito de aplicación del presente Decreto.

El artículo 2, ámbito de aplicación, dispone que "Este decreto es de aplicación a los procedimientos administrativos cuya tramitación y resolución corresponda a la Administración General de la Comunidad de Castilla y León, sus organismos autónomos vinculados o dependientes y los entes públicos de derecho privado, cuando ejercen potestades administrativas, salvo los procedimientos tributarios, actuaciones de aplicación de los tributos, contratación administrativa y Registro de fundaciones de Castilla y León que se registrarán conforme dispongan sus normas reguladoras".

Por lo tanto, la autorización provisional a la que se refiere el precepto analizado se enmarca dentro del procedimiento administrativo cuya tramitación y resolución corresponde a la Administración General de la Comunidad, por lo que, en aplicación de los artículos del Decreto 23/2009, de 26 de marzo, anteriormente citados no es preciso que se exija la presentación de la certificación acreditativa del cumplimiento de las obligaciones tributarias, lo que debe hacerse constar en el apartado 2 del artículo 43, o bien añadir, al final del citado apartado "en los términos establecidos en el Decreto 23/2009, de 26 de



marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos”.

El apartado 3 del citado precepto dispone que el órgano directivo central resolverá discrecionalmente otorgando o denegando la autorización solicitada. En estos supuestos se está ante el ejercicio de potestades discrecionales por parte de la Administración, ya que tales autorizaciones no suponen la remoción de un límite al ejercicio de un derecho subjetivo preexistente, por lo que la autorización no juega como un complemento de capacidad sino como un mero requisito de legitimación; sin embargo, en estos casos hay que aplicar los límites al control de la discrecionalidad.

De ahí que sea conveniente recordar lo dispuesto en el artículo 54.1 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según el cual deberán motivarse, con sucinta referencia a hechos y fundamentos de derecho los actos dictados en el ejercicio de potestades discrecionales.

***Artículo 45. Extinción y revocación de la autorización provisional para la práctica de tipos, modalidades y variantes.***

Respecto de la extinción y revocación de estas autorizaciones hay que tener presente que éstas suponen actos desfavorables para el administrado, por lo cual, y ante la ausencia de una normativa general, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado que, para que proceda la revocación de un acto favorable es preciso que se trate de un supuesto de reserva de revocación o de una resolución de un acto condicionado, lo que no es propiamente una revocación sino una consecuencia del incumplimiento o de la propia eficacia del acto, sin que quepa en ningún caso una revocación indirecta donde un acto posterior desvirtúe a uno anterior.

Los supuestos de extinción deben relacionarse con las condiciones del titular de la autorización, con la imposibilidad de llevar a cabo el ejercicio de la actividad para la que se concedió, con que ésta sea incompatible con los derechos de terceras personas o con el transcurso del plazo máximo por el que se otorgó la autorización.

Es la Administración la que debe declarar la extinción y revocación de la autorización concedida.



No cabe pues que la extinción de la autorización se deje en manos de personas que no son sus titulares, a no ser que sus derechos se vean afectados por el ejercicio de la actividad para la que se concedió la autorización, por lo que debe suprimirse la letra a) del apartado uno del artículo 45.

Esta observación concreta 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".

***Artículo 46. Autorización para la implantación de tipos, modalidades y variantes.***

Hay que señalar que sería preciso aclarar la relación existente entre la autorización provisional para la práctica de tipos, modalidades y variantes, a las que se refieren los artículos 43 a 45 del proyecto de decreto y la autorización para la implantación de tipos, modalidades y variantes del juego del bingo, en el sentido de si resulta imprescindible haber sido autorizado provisionalmente para ser autorizado definitivamente para el mismo tipo, modalidad o variante.

**Anexo I. Hoja de incidencias y reclamaciones.**

Ha de hacerse aquí referencia no sólo al D.N.I. o pasaporte, sino a cualquier tipo de documentación oficial equivalente, como se recoge en el articulado del proyecto (artículo 35, control de admisión).

**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 y evitar la utilización de puntos suspensivos que aparecen en el artículo 57.2), subsanando posibles errores y corrigiendo errores gramaticales.

### **III CONCLUSIONES**

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

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 8.8, 29.2 y 45.1 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”, y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador del juego del bingo de la Comunidad de Castilla y León.

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