



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria
en sustitución

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 7 de julio de 2005, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de orden por la que se regula la modalidad de Bingo Interconexionado 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 25 de mayo de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de orden por la que se regula la modalidad de Bingo Interconexionado de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 27 de mayo de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 529/2005, iniciándose el cómputo del plazo, previa ampliación de éste, para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de orden sometido a consulta consta de un preámbulo, once artículos, una disposición final y un anexo, regulador de las características técnicas del sistema de bingo interconexionado.



Esta orden viene a desarrollar lo dispuesto en el artículo 50 del Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por el Decreto 14/2003, de 30 de enero, en virtud de la facultad de desarrollo que la disposición final primera de este Decreto atribuye al Consejero de Presidencia y Administración Territorial.

El preámbulo hace referencia a la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de casinos, juegos y apuestas, en virtud del artículo 32.1.23ª del Estatuto de Autonomía. Da asimismo una explicación de la regulación técnica que pretende realizar, necesaria para facilitar la puesta en marcha y funcionamiento del bingo interconexionado, modalidad que exige, por sus características, unas importantes inversiones económicas por parte de las empresas del sector.

La parte dispositiva del proyecto consta de once artículos, relativos al concepto de bingo interconexionado, dotación económica, distribución y adjudicación del premio, desarrollo del juego, infraestructura y medios técnicos necesarios para éste, regulación de la Central Operativa del Bingo Interconexionado (COBI), obligaciones bancarias de la sociedad gestora del sistema y obligaciones formales de las salas adheridas a éste, regulación de la autorización para la práctica de esta modalidad, formas de adhesión y renuncia o exclusión del sistema de bingo interconexionado.

La disposición final establece la vigencia del decreto desde el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial de Castilla y León".

El anexo regula las características técnicas del sistema de bingo interconexionado.

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:

- Borrador inicial del proyecto de decreto.
- Memoria del proyecto de decreto.



- Observaciones formuladas por otras Consejerías al proyecto: Familia e Igualdad de Oportunidades, Medio Ambiente, Fomento, Educación, Economía y Empleo, Cultura y Turismo, así como Presidencia y Administración Territorial. Asimismo, constan oficios concediendo el trámite de audiencia al resto de las Consejerías y al Ministerio del Interior.

- Consta el trámite de audiencia evacuado a las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y a la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León.

- Alegaciones del Consejo Castellano Leonés de Consumidores y Usuarios.

- Trámite de audiencia concedido a operadores del sector: Asociación de Empresas de Castilla y León de Juego Autorizado, Casino Castilla-León S.A., Casino Ribera del Tormes, Casino Conde de Luna, Federación de Asociaciones de Empresas Operadoras de Castilla y León (FAOCALE), Asociación de Empresarios de Salones de Juego de Castilla y León (SA.JU.CAL.), Federación Castellano Leonesa de Empresarios de Hostelería. Formula alegaciones la Asociación de Empresas de Castilla y León de Juego Autorizado.

- Acta de la Comisión del Juego y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León (en la que no constan las firmas del vicepresidente y de la secretaria), referente a la reunión de 15 de febrero de 2005, que informó favorablemente sobre el proyecto.

- Informe favorable de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de 18 de marzo de 2005.

- Escrito del Presidente del Consejo Económico y Social de Castilla y León, de 12 de abril de 2005, que considera que no procede la emisión de informe previo por no tener el proyecto carácter socioeconómico general directo.

- Informe sobre la necesidad y oportunidad de elaborar el proyecto de decreto.

- Estudio del marco normativo en el que se incorporará el decreto.



- Tabla de vigencias y estudio económico.
- Proyecto de orden sometido a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

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

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

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

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

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

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

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el



borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

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

Contrastada la documentación remitida, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales establecidas para la elaboración de disposiciones de carácter general.

3ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

El hecho de que la regulación de la modalidad de bingo interconexionado se realice en virtud de orden del Consejero de Presidencia y Administración Territorial no debería ser obstáculo alguno para que fuera sometido a dictamen, puesto que están sujetos a éste no sólo decretos, sino cualesquiera "reglamentos ejecutivos", que 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 la reserva de ley.

Así, la jurisprudencia ha considerado que las órdenes pueden tener esta naturaleza, en cuanto constituyan auténticas normas jurídicas que se integren en el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto no sean objeto de derogación específica, al ser dictadas en ejecución de una ley. La Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2000 relativa a la Orden de 23 de junio de 1989, dictada en ejecución de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT), establece que la falta de dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado (artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980) determina su nulidad de pleno derecho, según



reiterada jurisprudencia (Sentencia de la Sala Especial de Revisión del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1989 y Sentencias de la Sala Tercera de 7 de febrero y 27 de diciembre de 1989, 25 de julio y 18 de diciembre de 1990, 25 de octubre y 23 de diciembre de 1991).

También en Sentencia de 12 de febrero de 2001 se apunta la tesis anteriormente señalada respecto a la Orden Ministerial de Transportes, Turismo y Comunicaciones, de 28 de febrero de 1990, de que ésta es una disposición general que modifica otras disposiciones generales aprobadas en ejecución de la LOTT, al tiempo que introduce *ex novo* regulaciones para la ejecución de aquella Ley. Así se desprende de la directa conexión de la Orden Ministerial declarada nula con el contenido de la LOTT, conexión sin intermediación alguna de reglamento del cual la Orden Ministerial pudiera ser desarrollo, deduciéndose del contenido material de la regulación que introduce, que afecta a aspectos sustanciales del régimen jurídico de los transportes públicos discrecionales de mercancías y viajeros.

La interpretación mencionada no puede, sin embargo, ser aplicada al caso que nos ocupa, al tratarse el proyecto de orden por la que se regula la modalidad de bingo interconexionado de una regulación de segundo grado, de carácter fundamentalmente técnico, para la que la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se halla habilitada en virtud de la potestad reglamentaria prevista 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, así como en virtud del artículo 50.4 y de la disposición final primera del 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. Precisamente la modificación a la que fue sometida esta disposición reglamentaria, con el fin de facilitar la puesta en marcha y funcionamiento del bingo interconexionado, fue objeto de dictamen por este Órgano Consultivo (Dictamen 434/2005, de 26 de mayo).

En un caso semejante el Tribunal Supremo, en Sentencia de 18 de diciembre de 1990, juzga un Reglamento, aprobado por Orden Ministerial, que no pertenecía al género de los denominados ejecutivos por cuanto no se dirigía a desarrollar o completar ley previa habilitante, sino que era simple manifestación de la escala de la normatividad en su inferior grado, introduciendo regulaciones de segundo grado, de carácter técnico, para las que



el Ministerio se hallaba habilitado por Ley y por el Reglamento General de dicha Ley, que había sido aprobado previa audiencia del Consejo de Estado.

Más recientemente la Audiencia Nacional, en Sentencia de 11 de septiembre de 2002, califica como innecesario el dictamen del Consejo de Estado en relación con la impugnación de la Orden del Ministerio de Fomento de 31 de julio de 2000 relativa al control metrológico del Estado sobre los contadores de máquinas recreativas y de azar de los tipos "B" y "C". La mencionada resolución judicial sostiene que "si se tiene en cuenta que el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 23 de abril, (...) establece que la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en relación con los Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones, lo que no es el caso, al tratarse de una Orden que desarrolla, como ya quedó dicho, dos Reales Decretos, siendo asimismo conocida la doctrina legal en cuya virtud no se exige dictamen del Consejo de Estado en relación con reglamentos que complementan o desarrollan otros que hayan sido ya informados por ese Alto Órgano Consultivo (Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1995, 28 de enero de 1997 y 19 de junio de 2000, entre otras)".

III CONCLUSIONES

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

No procede emitir dictamen con carácter preceptivo en relación con el proyecto de orden por la que se regula la modalidad de Bingo Interconexionado de la Comunidad de Castilla y León.

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