



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria en
funciones

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 10 de marzo de 2011, 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 3 de febrero de 2011 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 febrero de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 149/2011, iniciándose el cómputo del plazo 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 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 aprueba el Reglamento regulador del juego del bingo de la Comunidad de Castilla y León, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y dos anexos.



Este proyecto desarrolla 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 pretende cumplirse con la norma proyectada.

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 un artículo único, por el que se aprueba el Reglamento, que se estructura en siete títulos -divididos en capítulos- y que está integrado por cincuenta y nueve artículos.

La disposición adicional primera se refiere a la desconcentración de la competencia sancionadora y la disposición adicional segunda a determinados aspectos de las autorizaciones de instalación de las salas de bingo.



La disposición derogatoria única deroga expresamente el Decreto 14/2003, de 30 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del bingo de la Comunidad de Castilla y León, y el Decreto 53/2005, de 7 de julio, que lo modifica, y de forma genérica “las disposiciones de igual o inferior rango en lo que se opongan al presente decreto y al reglamento que en él se aprueba”.

La disposición final primera se refiere a “Especialidades del artículo 21”, acerca de los cartones del juego del bingo ordinario, y establece 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 final segunda faculta al Consejero competente en materia de juego para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del decreto, así como para modificar los porcentajes específicos que se vayan a destinar a cada uno de los premios concretos dentro del 70 por ciento del total de la recaudación obtenida por la venta de cartones.

La disposición final tercera se refiere a la entrada en vigor del decreto.

El Reglamento consta, a su vez, de 59 artículos agrupados en siete títulos, con dos anexos:

El título I, “Objeto, ámbito de aplicación y régimen jurídico”, se compone de 3 artículos (del 1 al 3). 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, “Empresas autorizadas, régimen de las autorizaciones y régimen de gestión del juego” (artículos 4 a 20), se estructura en seis capítulos. El capítulo I (artículos 4 a 7) regula las empresas autorizadas refiriéndose 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 un artículo, el 8, que regula las autorizaciones de instalación, su solicitud y tramitación. El capítulo III regula el permiso de funcionamiento y se compone de tres artículos (9 al 11). El artículo 9 se refiere a la solicitud, el 10 a la



documentación que hay que presentar y el 11 a la tramitación y resolución. El capítulo IV (artículos 12 a 14) regula las modificaciones y régimen jurídico de las autorizaciones de instalación y de los permisos de funcionamiento, refiriéndose el artículo 12 a dichas modificaciones, el artículo 13 a la vigencia y renovación de los permisos de funcionamiento y el artículo 14 a la extinción y revocación de los citados permisos. El capítulo V se compone de 5 artículos (15 al 19) y se refiere al régimen de las autorizaciones de empresas de servicios, en concreto el artículo 15 a la solicitud y tramitación, el 16 a la resolución, el 17 a la vigencia, el 18 a la extinción y revocación de la autorización y el 19 al régimen jurídico de la empresa de servicios. El capítulo VI se compone de un único artículo, el 20, en el que se regulan las garantías.

El título III, "Elementos materiales e informáticos", está integrado por 7 artículos (del 21 al 27) que se dividen en dos capítulos. El capítulo I, "Elementos materiales" (artículos 21 a 23), se refiere a los cartones, aparatos extractores y bolas. El capítulo II, "Elementos informáticos, visuales y auditivos" (artículos 24 a 27), regula los sistemas de visualización, paneles y pantallas, instalación de sonido, y la infraestructura técnica del bingo interconexionado y del bingo simultáneo.

El título IV, "Las salas y el personal" se compone de 6 artículos (del 28 al 33) que se dividen en dos capítulos. El capítulo I, "Las salas de bingo" (artículos 28 y 29) 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 30 a 33), fija los requisitos generales del personal y regula 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 34 al 40) que se estructuran en dos capítulos. El capítulo I se refiere a la "Admisión de jugadores" (artículos 34 a 36) y regula el control de admisión, las prohibiciones de acceso y las hojas de reclamaciones. El capítulo II (artículos 37 a 40) 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 dos capítulos. El capítulo I (artículos 41 a 45) regula el bingo ordinario y sus modalidades. El capítulo II (artículos 46 a 55) se refiere al bingo



bote acumulativo con prima, al bingo interconexionado, al bingo simultáneo y al bingo electrónico, y regulan las especialidades de cada uno.

El título VII (artículos 56 a 59) establece el régimen sancionador y regula las infracciones, 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 se refiere a la descripción del desarrollo de las partidas.

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 14 de diciembre de 2009 de la Consejería de Interior y Justicia, 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.

- Informe sobre la necesidad y oportunidad de elaborar 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.

- Borrador inicial del proyecto de decreto de 9 de junio de 2010.

- Trámite de audiencia concedido a la Unión de Consumidores de Castilla y León, al Consejo Castellano Leonés de Consumidores y Usuarios y a Faocale.

- Trámite de audiencia concedido a los operadores del sector y alegaciones remitidas por Asecal (Asociación Empresarial de Juego Autorizado de Castilla y León).

- Trámite de audiencia concedido a la Consejerías y sugerencias presentadas por las Consejerías de Haciendas, Medio Ambiente, Fomento y Administración Autonómica.



- Trámite de audiencia otorgado al Ministerio del Interior y sugerencias y observaciones remitidas por éste.
- Trámite de audiencia concedido a las Delegaciones Territoriales.
- Informe elaborado por el Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento sobre el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador del juego del bingo de la Comunidad de Castilla y León.
- Acta de la Comisión del Juego y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León.
- Memoria de 27 de octubre de 2010 elaborada por la Consejería de Interior y Justicia, que explica que la aprobación del proyecto de decreto por el que se apruebe el Reglamento regulador del juego del bingo de la Comunidad de Castilla y León no conllevará coste económico alguno.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda de 10 de noviembre de 2010, en el que se pone de manifiesto que el proyecto no tiene incidencia sobre los Presupuestos Generales de la Comunidad.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Interior y Justicia de 26 de noviembre de 2010.
- Informe del Consejo Económico y Social de 22 de diciembre de 2010.
- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Interior y Justicia sobre el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador del juego del bingo de la Comunidad de Castilla y León, de 18 de enero de 2011.
- Memoria del proyecto de decreto.
- Estudio del marco normativo en el que se incorporará el decreto.
- Tabla de vigencias y estudio económico.



- Proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

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

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

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

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

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

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



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

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

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

3ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Los reglamentos ejecutivos se definen jurisprudencialmente (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y de 27 de mayo de 2002) como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”. Los independientes o de carácter organizativo “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios”. (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reserva de ley.

En este sentido, la norma objeto de desarrollo es la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, que tiene por objeto regular, en el ámbito territorial de nuestra Comunidad, el juego y las apuestas en sus distintas modalidades y las actividades relacionadas ya que, tal y como dispone el artículo 70.1.27ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, son competencia exclusiva de la Comunidad las siguientes materias: “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 el artículo 10.1.c) de la citada Ley 4/1998, de 24 de junio, se atribuye a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial (actualmente Consejería de Interior y Justicia) el desarrollo de los reglamentos y la ejecución en materia de juego.

Tras el Decreto 2/2007, de 2 de julio, de Reestructuración de Consejerías, corresponde a la Consejería de Interior y Justicia las competencias que antes tenía atribuidas la Consejería de Presidencia y Administración



Territorial en materia de protección ciudadana, seguridad pública, juego, espectáculos y establecimientos públicos, asociaciones, fundaciones y colegios profesionales, administración local, emigración e inmigración y justicia. Le corresponden igualmente las competencias en materia de consumo -atribuidas hasta entonces a la Consejería de Sanidad- y en materia de cooperación al desarrollo -atribuidas hasta ese momento a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades-.

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

En ejercicio de la función de propuesta referida, la Consejería de Interior y Justicia elabora el proyecto de decreto objeto de dictamen.

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 aprueba el Reglamento del juego del bingo de la Comunidad de Castilla y León. Debería, sin embargo, contener también una breve referencia a la publicidad del juego, con expresa mención del Decreto 7/2007, de 25 de enero, por el que se regula la actividad publicitaria y promocional del juego y de las apuestas en la Comunidad de Castilla y León.

Disposiciones adicionales.

Disposición adicional primera. *Desconcentración de la competencia sancionadora.*

El contenido de esta disposición no se corresponde con el objeto de las disposiciones adicionales. En la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al



Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, se dispone que estas disposiciones deberían regular: "a) Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado. El orden de estos regímenes será el siguiente: territorial, personal, económico y procesal.

»El régimen jurídico especial implica la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma. Estos regímenes determinarán de forma clara y precisa el ámbito de aplicación y su regulación será suficientemente completa para que puedan ser aplicados inmediatamente.

»b) Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o a alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado.

»c) Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas. Deberán usarse restrictivamente y establecerán, en su caso, el plazo dentro del cual deberán cumplirse.

»d) Los preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma".

En esta disposición se desconcentran las competencias sancionadoras, lo que no tienen cabida en ninguno de los apartados a los que se ha hecho anteriormente referencia y que constituyen el objeto de las disposiciones adicionales. Y ello porque no se crea un régimen jurídico especial, ni se exceptúa ni dispensa la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos; tampoco se trata de un mandato o autorización no dirigido a la producción de normas ni a un precepto residual que no pueda tener acomodo en otra parte de la norma, puesto que por su contenido tiene perfecto encuadre en el título VII del proyecto de decreto dedicado al régimen sancionador. Por ello se considera que debe ser objeto de un artículo nuevo que podría titularse "competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora", incluirse en el título precitado y ubicarse entre los artículos dedicados a las sanciones y su graduación y a la prescripción y medidas cautelares.



La potestad es el conjunto de poderes otorgados a la Administración por el ordenamiento jurídico que la habilitan para producir indefinidamente, mientras la potestad subsista, efectos jurídicos con relación a un ámbito determinado de la realidad y en determinadas condiciones.

La potestad sancionadora supone la facultad de imponer a los ciudadanos correcciones a los actos contrarios ordenados por la Administración; y la competencia es la medida de poder que corresponde a un órgano, entendido éste como la unidad administrativa integrada por una esfera de atribuciones o competencias y por un conjunto de medios materiales que son ejercitados y utilizados respectivamente por una o varias personas que se encuentran adscritas a la unidad de que se trate. Así, el artículo 127.2 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que “El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida por disposición de rango legal o reglamentario”.

Por ello, la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora debe formar parte del conjunto del régimen sancionador.

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”.

Disposición adicional segunda. *Autorizaciones.*

Se realiza la misma observación que en la disposición adicional primera, puesto que el contenido de la citada disposición no se encuentra en ninguno de los supuestos a que se refieren las disposiciones adicionales.

Debería regularse el contenido de esta disposición en un artículo dentro del título II, referido a las “Empresas autorizadas, régimen de las autorizaciones y régimen de gestión del juego”; concretamente en su capítulo II, dedicado al régimen de las autorizaciones de las salas de bingo, en el que sería conveniente incluir en un artículo la prohibición de instalación de salas de bingo y, en otro diferente, el traslado de las salas de bingo.



El apartado dos de la citada disposición tiene mejor encuadre en un nuevo apartado del artículo 8 del proyecto.

En cuanto al contenido de la disposición es aconsejable que se concreten en el articulado los criterios de medición de las distancias entre las salas de bingo existentes y las que pretendan instalarse, así como cuando se vaya a proceder al traslado de una sala de bingo ya autorizada. La regulación de tales criterios en el articulado se establece como medida para garantizar la seguridad jurídica, principio recogido en el artículo 9.3 de la Constitución y la libertad de competencia, reconocida en el artículo 38 que dispone: "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 y que se refieren a 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 de mercado es preciso que la Administración determine de una manera concluyente la medición de las distancias existentes entre salas de bingo de nueva creación o trasladado de las ya autorizadas, por lo que conviene eliminar la última línea del párrafo primero del apartado cuatro en el que se señala: "salvo que las entidades titulares de las salas afectadas consintieran el traslado a una distancia inferior".

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".

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*



En la citada disposición debe eliminarse la frase "aprobado por Decreto 14/2005, de 30 de enero" puesto que no tiene relación con la normativa de que se trata y se considera un error de transcripción.

Disposiciones finales.

Disposición final primera. *Especialidades del artículo 21*

El contenido de dicha disposición no es propio de una disposición final. En la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, se dispone que las disposiciones finales incluyen los preceptos que modifique el derecho vigente cuando la modificación no sea el objeto principal de la disposición, las cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones, así como de salvaguardia de disposiciones normativas o de competencias ajenas, las reglas de supletoriedad, la incorporación del derecho comunitario al derecho nacional, las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas, las reglas sobre la entrada en vigor de la norma y finalización de su vigencia.

En la citada disposición se establecen especialidades en relación con el artículo 21, que regula los cartones, y se contempla la posibilidad de crear otros soportes, lo que encuadra en el contenido de una disposición adicional y no final.

Disposición final tercera. *Entrada en vigor.*

Prevé su entrada en vigor el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León, previsión que no se justifica de forma suficiente.

Este Consejo, de conformidad con la doctrina del Consejo de Estado, de no existir razones para suprimirla, entiende aconsejable mantener las reglas generales de nuestro ordenamiento sobre la "*vacatio legis*", por lo que debería de entrar en vigor a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León, con el fin de facilitar a sus destinatarios el conocimiento y comprensión de la norma antes de su efectiva entrada en vigor.



Título I.- Objeto, ámbito de aplicación y régimen jurídico.

Artículo 1. *Objeto y ámbito de aplicación.*

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

Del mismo modo conviene remarcar, al hablar de los establecimientos, que ningún establecimiento que no se encuentre autorizado como «sala de bingo» podrá ostentar esta denominación o la de «bingo», ni se podrá practicar en ellos juegos que, con el mismo o distinto nombre, constituyan en esencia modalidades del juego del bingo, aunque no cuenten con una regulación específica.

Artículo 2. *Descripción del juego.*

Aunque el artículo 42 del proyecto, referido a la modalidad de juego ordinario de bingo, dispone que se juega sobre 90 números, del 1 al 90 inclusive, sería conveniente que en el artículo 2, cuyo objeto es la descripción del juego para todas las modalidades, se incluya la expresión “del 1 al 90 inclusive” pues es una generalidad a aplicar en todas las modalidades del bingo.

Artículo 3. *Régimen jurídico.*

En su apartado 1 dispone las normas por las que se regirá el juego del bingo. De acuerdo con el principio de jerarquía normativa, el orden de prelación de las normas exige que se anteponga la ley al reglamento, por lo que se aconseja la siguiente redacción: “La autorización, organización y desarrollo del Juego del Bingo se regirá por la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, por el presente Reglamento y por cuantas disposiciones de carácter general o complementario que sean dictadas o resulten aplicables”.

El apartado segundo, que determina la prohibición de juegos que con el mismo o distinto nombre constituyen modalidades de bingo no previstas en la



normativa reguladora, no afecta al régimen jurídico sino al objeto y ámbito de aplicación de la norma, por lo que debería incluirse en el artículo 1 del proyecto y consiguientemente eliminar el segundo párrafo del artículo 3.

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

Capítulo I. Empresas autorizadas.

Artículo 5. *Entidades benéficas, deportivas, culturales y turísticas.*

En su apartado 2 c), para computar los tres años de desarrollo ininterrumpido de su actividad, hay que concretar de una forma inequívoca el momento inicial del cómputo. En la citada letra c) del proyecto se exige que los tres años sean anteriores a la fecha de presentación de solicitud. Esta es una expresión muy genérica puesto que no determina a qué solicitud se refiere ni dónde tienen que presentarse. Por ello se propone que se concreten tales extremos estableciendo a qué solicitud se refiere y dónde debe presentarse. Se sugiere que se añada, tras el término "solicitud", la expresión "descripción en el registro correspondiente".

Este artículo debería contar con un tercer apartado en el que se disponga que los beneficios de la citada actividad se ajustarán a sus fines estatutarios.

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

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

En el apartado 2, en relación con la documentación que deben presentar las entidades y sociedades a las que se refiere el capítulo I de este título, desaparece el requisito referido al "Proyecto básico" que es donde se detallan las características físicas y técnicas del local con destino a sala de bingo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, "Las autorizaciones señalarán de forma explícita sus titulares, el tiempo por el que se conceden, las actividades autorizadas y condiciones de las mismas, y los lugares en que pueden ser practicadas indicando las



características que éstos deben poseer". Así pues, si la Ley dispone que la autorización debe contener las características de los locales donde se va a practicar el juego, es preciso que aquéllas se hayan puesto de manifiesto antes por el interesado con la aportación del proyecto básico de las obras e instalaciones del local o cualquier instrumento que acredite las características de dichos locales, por lo que esta exigencia debe mantenerse en el proyecto de decreto que desarrolla el juego del bingo.

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".

En el apartado 3, letra d), puede sustituirse la presentación de estatutos vigentes de la entidad por una declaración responsable, en aplicación de la simplificación documental establecida en la Directiva 2006/1234/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior, y en nuestra Comunidad, en el Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental de los procedimientos administrativos, que en su artículo 14 dispone: "Se suprime la obligación de aportar la certificación de la inscripción en un registro y la documentación obrante en el mismo, si éste se encuentra adscrito a la consejería, organismo autónomo o ente público de derecho privado que tramite y resuelva el procedimiento administrativo cuya obligación lo exija".

La misma observación se aplica al apartado 4 letra a) respecto a la copia de los estatutos, por aplicación de lo establecido en el artículo 18 del Decreto 23/2009, de 26 de marzo, que dispone que se podrá sustituir por una declaración responsable la obligación de aportar los estatutos sociales vigentes debidamente registrados.

El apartado 5 dispone 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 instalación del establecimiento que pudieran afectar a la normativa municipal y que deberá ser emitido en el plazo de veinte días.

No se determina el carácter del informe, esto es, si es preceptivo o facultativo, vinculante o no vinculante. En este caso y tal como establece el



artículo 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes. En el caso en que el informe deba ser evacuado 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.

En el apartado 6 que se refiere al contenido de la orden que efectúe la adjudicación y autorice la instalación de la sala de bingo, debe concretarse que la denominación o razón social y la dirección o domicilio social son los de la empresa titular del juego, puesto que éstas son personas jurídicas, tal y como se dispone en el artículo 37 del Código Civil, que tienen domicilio social, de conformidad con el artículo 41 del Código Civil, o legislación mercantil que resulte de aplicación.

Debe añadirse en el contenido de la orden la denominación y localización de la sala de bingo, que es el establecimiento donde se desempeña una determinada actividad.

Capítulo III. Permiso de funcionamiento.

Con carácter general hay que hacer una observación general al articulado, en el que deberá sustituirse la expresión "permiso de funcionamiento" por la "autorización de funcionamiento". Desde un punto de vista jurídico la autorización es un acto de la Administración por el que ésta consiente al particular el ejercicio de una actividad inicialmente prohibida constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente. El permiso es una modalidad de la autorización para el caso en que se condicione la actividad autorizada.

A lo largo del proyecto no se justifica ninguna razón para entender que la instalación de la sala de bingo está sujeta a autorización y su funcionamiento a un permiso, puesto que en ambos casos se trata de una autorización en sentido amplio ya que el ejercicio de la actividad, una vez autorizada, no está condicionado.



Capítulo IV. Modificaciones y régimen jurídico de las autorizaciones de instalación y de los permisos de funcionamiento.

Artículo 13. Vigencia y renovación de los permisos de funcionamiento.

En el apartado 2 se puede suprimir la frase "Conforme al artículo 35, letra f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre", puesto que rige no sólo en relación con las autorizaciones de funcionamiento, sino para cualquier obligación de aportar documentación por parte de los ciudadanos a la Administración.

Capítulo V. Régimen de las autorizaciones de empresas de servicios.

Artículo 15. Solicitud y tramitación.

Respecto del apartado 2, letras a) y b), puede sustituirse el documento acreditativo de la representación y la copia de los estatutos por una declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 del Decreto 23/2009, de 26 de marzo.

Artículo 20. Garantías.

En el apartado 6, referente a la devolución de la garantía, tras la expresión "siempre que no hubiera responsabilidades pendientes", debe añadirse "o si ha transcurrido el plazo máximo de prescripción de estas responsabilidades", puesto que las responsabilidades no se extinguen sólo por su cumplimiento sino también por prescripción.

Título IV.- Las salas y el personal.

Capítulo I. Las salas de bingo.

Artículo 28. Condiciones de los locales y de las actividades autorizadas.



En el apartado 6 se dispone que las actividades de promoción y entrega de obsequios regalos o invitaciones a los asistentes se ajustarán a lo dispuesto en el Decreto 7/2007, de 25 de enero, por el que se regula la actividad publicitaria o promocional del juego y las apuestas en Castilla y León, que en su artículo 1.2 establece: “De igual forma, se entenderá por actividad promocional del juego y de las apuestas la distribución gratuita de productos, bienes, servicios o cualquier otra actuación, cuyo objetivo o efecto directo o indirecto, principal o secundario, sea promocionar su práctica, los establecimientos o la actividad empresarial, con independencia de que dichos productos o bienes contengan publicidad”.

Cuando la competencia de esta materia correspondía al Estado, la Orden de 9 de enero de 1979, por la que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo, en su artículo 40 establecía como infracción grave la motivación de los jugadores mediante incentivos, regalos u obsequios.

Y una vez transferida la competencia a la Comunidad Autónoma, el artículo 6 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, determina que “la publicidad del juego y de las apuestas estará sujeta a previa autorización administrativa, con las condiciones que se fijen reglamentariamente, quedando expresamente prohibida aquella que incite a los jugadores potenciales a la participación, o perjudique la formación de la infancia y de la juventud”. Por su parte el artículo 28.6 del Decreto 14/2003, de 30 de enero, dispone: “En las salas de bingo no se pueden llevar a cabo actividades de promoción ni entrega de obsequios, regalos o invitaciones a los asistentes sin disponer de autorización expresa de la Dirección General de Administración Territorial, que se entiende concedida por el transcurso de dos meses sin resolución expresa”.

En relación con el citado apartado debe prestarse especial cuidado para evitar que las actividades de promoción y entregas de obsequios puedan incentivar el juego, lo que no puede encubrirse con una norma que regula la actividad publicitaria del juego. Por ello deberá concretarse cual es el artículo del citado Decreto al que da cobertura dicha actuación. Así, debe hacerse referencia al artículo 7.3 del Decreto 7/2007, de 27 de enero, que establece límites cuantitativos a dichos obsequios y dispone que “Los productos, bienes o servicios que se entreguen gratuitamente en la actividad promocional del juego y de las apuestas podrán ser:



»a) De escaso valor económico, entendiéndose por tal aquellos cuyo valor individual no supere los 3 euros, impuestos excluidos.

»b) De valor económico, ya sean de carácter individual o consistan en conjuntos o composiciones de varios objetos o servicios, sin que el valor de los mismos pueda superar los 6 euros si son individuales, y los 30 euros si son composiciones, impuestos excluidos en ambos casos”.

La actividad de promoción del juego y apuestas sólo podrá desarrollarse en los establecimientos autorizados para su práctica, en la sede de las empresas del sector, o con ocasión de congresos o foros especializados en la materia, sin que en ningún caso pueda efectuarse en la calle o indiscriminadamente.

Capítulo II. Personal de las salas de bingo.

A pesar de que el artículo 30 del proyecto dispone que el contenido, clasificación y denominación de cada puesto será el que determine el convenio colectivo del sector, en el citado capítulo debería recogerse a semejanza del artículo 42 del Decreto 14/2003 de 30 de enero, las clasificaciones y funciones de los puestos de trabajo del personal de las salas de bingo, puesto que el proyecto se refiere a algunas de ellas, como el responsable de mesa (jefe de mesa), jefe de sala o empleados de la mesa de control.

Título VI.- Juego del bingo y sus distintas modalidades.

Capítulo I. El Bingo ordinario y sus distintas modalidades.

Artículo 44. *Solicitud de autorización.*

Respecto de la letra c) deberá sustituirse el documento acreditativo de la representación por una declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 del decreto 23/2009, de 26 de marzo.

Capítulo II. Modalidades del juego del bingo: bingo bote acumulativo con prima, bingo interconexionado; bingo simultáneo y bingo electrónico.



Artículo 52. *Garantías.*

En el apartado 2 de este precepto, para ser acorde con la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, y con lo dispuesto en el articulado del proyecto, deberá sustituirse la palabra fianza por "garantía".

Título VII.- Del régimen sancionador.

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

Con carácter general, los artículos 58 y 59, al remitirse al Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento regulador del procedimiento sancionador de la Comunidad de Castilla y León, deberían remitirse al régimen sancionador de la Comunidad, con el fin de dotar de permanencia a dicho régimen.

Anexo I. Hoja de incidencias y reclamaciones.

Debe hacerse 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 34, 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), subsanando posibles errores y corrigiendo errores gramaticales.

Por último hay que hacer referencia a la incidencia sobre esta norma que pudiera tener el proyecto de ley que se está tramitando en las Cortes Generales para regular determinados aspectos del juego por Internet.

III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas a las disposiciones adicionales primera y segunda y al artículo 8.2, 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 demás, 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.