



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 19 de junio de 2014, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador de las apuestas de la Comunidad de Castilla y León y se modifica el Decreto 44/2001, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Catálogo de juegos y apuestas de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 21 de mayo de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre *el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador de las apuestas de la Comunidad de Castilla y León, y se modifica el Decreto 44/2001, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 22 de mayo de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 225/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.



Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo y dos artículos: el primero aprueba el Reglamento regulador de las apuestas de la Comunidad de Castilla y León, cuyo texto se inserta a continuación, y el segundo dispone que se modifica el Decreto 44/2001, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Catálogo de juegos y apuestas de la Comunidad de Castilla y León, en el Anexo 5º, e incluye el texto del anexo 5º relativo a las apuestas, y cuatro disposiciones finales.

La disposición final primera faculta al Consejero competente en materia de juego para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del decreto y del reglamento que con él se aprueba.

La disposición final segunda habilita al titular de la Consejería competente en materia de juego para actualizar los límites cuantitativos de las apuestas.

La disposición final tercera habilita al titular de la Consejería competente en materia de juego para actualizar los modelos normalizados de solicitudes contenidos en los anexos del reglamento que se aprueba.

La disposición final cuarta se refiere a la entrada en vigor del decreto y del reglamento que en él se aprueba.

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

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.



Por otro lado, el artículo 3.3.c) de la Ley 4/1998, de 24 de junio, dispone que el Catálogo de Juegos y Apuestas incluirá las distintas modalidades de apuestas, y el artículo 9.a) que corresponde a la Junta de Castilla y León la aprobación del Catálogo de Juegos y Apuestas de Castilla y León.

El preámbulo de la norma proyectada señala que, al amparo de la habilitación concedida en el artículo 9.b) de la Ley 4/1998, de 24 de junio, se han aprobado reglamentaciones de los distintos subsectores del juego; sin embargo, las apuestas carecen de desarrollo reglamentario.

A tenor del artículo 22 de la citada ley se considera necesario incorporar las apuestas dentro de la estructura de juegos sujetos a previa autorización administrativa e inscripción en el registro correspondiente.

El preámbulo señala que la finalidad es dotar de seguridad y transparencia el desarrollo de las apuestas, con la finalidad primordial de dar la máxima seguridad y protección jurídica a los usuarios, especialmente a aquéllos que requieren una especial tutela o protección.

También señala que dado el aspecto novedoso de la regulación, se ha optado por comenzar a autorizar su práctica en establecimientos específicos de juegos y apuestas y en recintos deportivos, a fin de poder contar con experiencia suficiente en la gestión de su práctica fuera de estos establecimientos.

Por último indica que se modifica el Decreto 44/2001, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León, para posibilitar, junto con las apuestas basadas en actividades deportivas o de competición, las basadas en actividades de cualquier otra naturaleza.

El Reglamento se estructura en siete títulos, con un total de 75 artículos y un anexo:

El título preliminar, "Disposiciones generales", se compone de cinco artículos: el artículo 1 se refiere al objeto y ámbito de aplicación, el artículo 2 determina su régimen jurídico, el artículo 3 describe las apuestas prohibidas, el



artículo 4 determina los tipos de apuestas y el artículo 5 se refiere a las prohibiciones de apostar.

El título I (artículos 6 a 19), "Titularidad y régimen de las autorizaciones", se estructura en dos capítulos:

- El capítulo I "Empresas titulares" (artículos 6 a 9) se refiere en el artículo 6 a la autorización preceptiva para la organización y explotación de las apuestas, en el artículo 7 a los requisitos de las empresas titulares de autorizaciones de apuestas, en el artículo 8 a la prohibición de otorgamiento de autorizaciones a determinadas personas, y en el artículo 9 a la condición de empresa de apuestas.

- El capítulo II, bajo la rúbrica de "Régimen de autorizaciones", se compone de los artículos 10 a 19: el artículo 10 regula la solicitud de la autorización para la organización y explotación de apuestas, el 11 la tramitación y resolución de las autorizaciones, el 12 la garantía, el 13 el seguro de caución, el 14 se refiere a la transmisión de la autorización para la organización y explotación de apuestas, el 15 a la vigencia y renovación de la autorización para la organización y explotación de apuestas, el 16 a las modificaciones de la autorización, el 17 a la extinción de la autorización, el 18 a los derechos y obligaciones del titular de la autorización y el 19 al control de actividades monopolísticas y oligopolísticas.

El título II, "Régimen de los establecimientos autorizados para la práctica de apuestas" está integrado por 18 artículos (del 20 al 37) que se dividen en dos capítulos:

- El capítulo I, "Establecimientos autorizados para la práctica de apuestas y normas comunes" (artículos 20 a 36), dedica el artículo 20 a los establecimientos autorizados para la práctica de apuestas, y a continuación contiene cinco secciones.

•Sección 1ª. Casas de apuestas, se compone de los artículos 21 a 26: el artículo 21 se refiere a la autorización de instalación y funcionamiento de las casas de apuestas, el 22 a la consulta previa de viabilidad, el 23 a la solicitud, tramitación y vigencia de la autorización de instalación y funcionamiento de las casas de apuestas, el 24 a los límites de las



casas de apuestas, el 25 a su localización y el 26 al régimen de explotación de casas de apuestas.

• Sección 2ª. Zonas de apuestas en salones de juego, salas de bingo y casinos de juego, comprende los artículos 27 a 29: el artículo 27 se describe la autorización de las zonas de apuestas en salones de juego, salas de bingo y casinos de juego, el 28 la solicitud, tramitación y vigencia de la autorización de instalación de zonas de apuestas en salones de juego, salas de bingo y casinos de juego y el 29 el régimen de explotación de las zonas de apuestas en salones de juego, salas de bingo y casinos de juego.

• Sección 3ª. Córners de apuestas en salones de juego, salas de bingo y casinos de juego, artículos 30 y 31: el artículo 30 se refiere a la autorización de los córners de apuestas en salones de juego, salas de bingo y casinos de juego, y el artículo 31 al régimen de explotación de los córners de apuestas en salones de juego, salas de bingo y casinos de juego.

• Sección 4ª. Córners de apuestas en recintos deportivos, comprende los artículos 32 a 35: el artículo 32 regula la autorización de apuestas en recintos deportivos, el artículo 33 la consulta previa de viabilidad, el artículo 34 la solicitud, tramitación y vigencia de la autorización de instalación de córner de apuestas en recintos deportivos, tramitación y vigencia de la autorización, y el artículo 35 el régimen de explotación de los córner de apuestas en recintos deportivos.

• Sección 5ª. Comunicación de emplazamiento de terminales auxiliares de apuestas en establecimientos autorizados, está integrado por el artículo 36, que se refiere a la comunicación de emplazamiento de terminal auxiliar de apuestas.

- El capítulo II, "Del personal", compuesto de un único artículo 37, relativo al personal de los establecimientos autorizados para la comercialización y explotación de apuestas.

El título III, "De los apostantes y usuarios", se compone de 4 artículos (38 a 41), referidos a los derechos de los apostantes, a la información de los usuarios de las normas de funcionamiento, a las reclamaciones de los usuarios y a la prohibición de concesión de créditos o préstamos.



El título IV, "De las apuestas" (artículos 42 a 50), se estructura en dos capítulos:

- El capítulo I se refiere a la "Formalización de las apuestas" (artículos 42 a 44), en los que se regula la realización y justificación de las apuestas, los límites cuantitativos de las apuestas y el aplazamiento, suspensión o anulación de los acontecimientos objeto de las apuestas.

- El capítulo II "Resultados y premios" (artículos 45 a 50) se refiere a la validez de los resultados, las apuestas premiadas, reparto de premios, pago de las apuestas premiadas, caducidad del derecho al cobro de premios y depósito y custodia de los boletos.

El título V, "Registro de apuestas de la Comunidad de Castilla y León", se estructura en dos capítulos:

- El capítulo I "Inscripción de empresas relacionadas con las apuestas y material", se compone de un único artículo, el 51, bajo el título de Registro de apuestas de la Comunidad de Castilla y León.

- El capítulo II "Inscripción de empresas fabricantes, importadoras y comercializadoras de material de apuestas" (artículos 52 a 57) regula la inscripción de dichas empresas, la garantía, solicitud de inscripción, resolución, vigencia y renovación de la inscripción y modificación de la inscripción.

El título VI "Régimen de homologación del material para la práctica de las apuestas y requisitos técnicos" (artículos 58 a 68) se compone de dos capítulos.

El capítulo I "Régimen de homologación", comprende los artículos 58 a 63, se refiere a las disposiciones generales de la homologación, a la solicitud de homologación e inscripción, a los ensayos previos y laboratorios de ensayo reconocidos, a la tramitación y resolución, modificación de la homologación y la cancelación y revocación de inscripciones.

El capítulo II "Material de apuestas sujeto a homologación y requisitos técnicos" (artículos 64 a 68), tiene por objeto el material de apuestas homologable, los requisitos generales del sistema técnico para la organización y



explotación de apuestas, los requisitos de la unidad central de apuestas, los terminales de expedición y auxiliares de apuestas, y los requisitos de los boletos o resguardos de apuesta.

El título VII "Inspección de las apuestas y régimen sancionador" (artículos 69 a 75) regula la inspección y control de las apuestas y de las empresas autorizadas, las infracciones administrativas, la competencia sancionadora, su desconcentración, las sanciones y su graduación, la prescripción y medidas cautelares y el procedimiento sancionador.

El anexo contiene una definición de conceptos referidos en el presente reglamento y en las disposiciones que lo desarrollen.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto figuran los siguientes documentos:

- Orden de 1 de marzo de 2013, 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 de las apuestas de la Comunidad de Castilla y León.

- Borrador del proyecto de decreto de 3 de octubre de 2013.

- Documentación acreditativa de la apertura de un trámite de información pública mediante la inserción de un anuncio a tal objeto en el Boletín Oficial de Castilla y León de 3 de octubre de 2013 y de la remisión del proyecto a distintas entidades relacionadas con la materia regulada, así como las alegaciones formuladas por éstas.

- 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 17 de octubre de 2013 informa que el proyecto se adecua al orden constitucional de distribución de competencias, sin perjuicio de que dada la especial naturaleza de los juegos desarrollados de manera remota, y a efectos de clarificar el ámbito competencial, considera que "sería conveniente añadir al apartado b) del



artículo 4.3 que define la apuesta remota "...siempre que su ámbito de desarrollo, celebración o comercialización sea exclusivamente el territorio de Castilla y León".

- Trámite de audiencia concedido a la Consejerías y Delegaciones Territoriales y alegaciones presentadas por la Consejería de Hacienda.

- Certificado del informe favorable al proyecto emitido por la Comisión del Juego y Apuestas de Castilla y León el 13 de febrero de 2014.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de 24 de enero de 2014.

- Proyectos de decreto y Memorias de 17 de febrero y 12 de marzo de 2014.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de la Presidencia de 25 de febrero de 2014.

- Informe del Consejo Económico y Social de 10 de abril de 2014.

- Memoria del proyecto de decreto de 8 de mayo de 2014, que trata sobre la necesidad y oportunidad de la norma, la evaluación del impacto normativo, tabla de vigencias, incidencia desde el punto de vista presupuestario, evaluación de impacto de género, impacto administrativo y tramitación efectuada, realizada por la Dirección de Ordenación del Territorio y Administración Local de la Consejería de la Presidencia.

- Escrito de la Secretaría General de la Consejería de la Presidencia de 14 de mayo de 2014 por el que se remite la documentación para la solicitud de dictamen.

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, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta a esta Institución para el supuesto de proyectos 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 3º, 1 a), del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

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

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León, 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, ha de considerarse como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal. Conforme a dicho precepto, el proyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.



c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.

d) Un informe de evaluación del impacto de género.

e) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.

f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.

g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Se han incorporado al expediente los informes preceptivos, de acuerdo con el artículo 75 de la Ley 3/2001, de la Asesoría Jurídica de la Consejería, Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, Consejo Económico y Social de Castilla y León y la Comisión del Juego y Apuestas de Castilla y León.

Ha de advertirse de 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.

Por otro lado, 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, de acuerdo con el 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, que 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 debió 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.

Conviene asimismo poner de manifiesto que el preámbulo especifica que la disposición ha sido sometida al procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y de reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de información, previsto en la Directiva 98/34 CE del Parlamento y del Consejo, de 22 de junio, modificada por la Directiva 98/48 CEE, de 20 de julio, así como en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, que incorpora esas Directivas - traspone - al ordenamiento jurídico español.

No obstante, en el expediente no consta documentación alguna al respecto, ni tampoco las observaciones realizadas sobre el proyecto de reglamento remitido.

Es preciso recordar que el artículo 8 del Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, exige que la Administración de la Comunidad Autónoma aplase la adopción de cualquier decisión sobre el proyecto normativo durante los tres meses siguientes a partir de la fecha de recepción por la Comisión Europea de la notificación, plazo que puede prorrogarse en los supuestos contemplados en el mencionado artículo.



En virtud de lo expuesto, la Administración deberá observar su actuación conforme a las circunstancias advertidas.

Por último, es preciso reprochar que no se haya incorporado al expediente un índice comprensivo de los documentos que lo componen, lo cual supone no solamente una mala práctica administrativa, sino que además dificulta la labor de este Consejo.

No obstante, cabe concluir, sin perjuicio de las observaciones realizadas, que el proyecto de decreto ha sido tramitado, en esencia, cumpliendo lo previsto en la normativa de aplicación.

3ª.- Competencia y marco normativo.

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

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 la Comunidad, el juego y las apuestas en sus distintas modalidades y las actividades relacionadas. Pues, 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 el desarrollo de los reglamentos y su ejecución en materia de juego.

Tras el Decreto 2/2007, de 2 de julio, de Reestructuración de Consejerías, correspondía 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.

Posteriormente, con la aprobación del Decreto 2/2011, de 27 de junio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías y el Decreto 32/2011, de 7 de julio, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, corresponde de nuevo a ésta la materia de juegos y apuestas.

Así pues, corresponde al titular de la Consejería de la Presidencia 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).

4ª Observaciones en cuanto al fondo.

Preámbulo.

El preámbulo señala, entre otras consideraciones, que a partir 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. 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.

Debería transcribir de un modo más preciso la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en la materia y transcribir de modo completo el artículo 70.1.27ª del Estatuto de Autonomía, que dispone que 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".

Título preliminar. Disposiciones generales.

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

El apartado 2 prevé: "Se excluyen de la presente norma las condiciones sobre la formalización, resultados y premios aplicables a las apuestas sobre carreras en que intervengan animales a celebrar en hipódromos y canódromos, que se determinarán por orden de la Consejería competente en materia de juegos".

Se considera que tal remisión no es adecuada, ya que debe evitarse en la medida de lo posible la fragmentación normativa y procurar que la reglamentación sea lo más completa posible.

Por otro lado, para concretar el objeto, sería plausible excluir del ámbito de aplicación del reglamento, en consonancia con lo previsto en el artículo 2.2 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, las apuestas de ocio y recreo constitutivos de usos sociales de carácter tradicional o familiar, siempre que no sean objeto de explotación lucrativa.

Artículo 5. Prohibiciones de apostar.

El apartado 2.c) de este precepto prevé que el personal de inspección y control del juego no puede participar en apuestas. No obstante, no contempla la excepción prevista en el artículo 7.2 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, que determina que no podrán participar en juegos y apuestas, salvo que para el ejercicio de sus funciones le sea concedida autorización al efecto.



Deberá, por lo tanto, incluirse la excepción prevista en la Ley 4/1998, de 24 de junio.

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”.

Respecto a la prohibición prevista en la letra e) para los titulares y accionistas del capital de las sociedades explotadoras de la apuesta, así como el personal, directivos y empleados de dichas entidades, tal prohibición aparece prevista respecto a la práctica de las apuestas reguladas en el reglamento con carácter general; debería restringirse tal prohibición de práctica de apuestas, de modo directo o indirecto, respecto a las apuestas que gestionen o exploten aquéllos.

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

Capítulo primero. Empresas titulares.

Artículo 7. Requisitos de las empresas titulares de autorizaciones de apuestas.

En la Memoria se indica que se acoge una de las alegaciones formuladas por el sector del juego en el sentido de establecer como objeto social exclusivo, no sólo la organización y explotación de las apuestas en Castilla y León, sino también el desarrollo de actividades conexas; sin embargo, en el texto sometido a consulta no se ha recogido tal alegación.

Capítulo II. Régimen de autorizaciones.

Artículo 10. Solicitud de la autorización para la organización y explotación de apuestas.

La solicitud debería incluir la documentación correspondiente a los efectos de acreditar que ninguno de los socios está incurso en los supuestos previstos en el artículo 8 (prohibición de otorgamiento de autorizaciones a determinadas personas), sin perjuicio de la aportación del certificado de



conducta ciudadana que prevé el apartado 10.2 c), que sí se recoge, previsto a tales efectos.

Artículo 11. *Tramitación y resolución de las solicitudes.*

El párrafo segundo del apartado 1 del artículo dispone que “la solicitud será resuelta por orden de la Consejería competente en materia de juego, en un plazo no superior a seis meses, entendiéndose estimada si en dicho plazo no recae resolución expresa”.

Si bien este Consejo es consciente de las limitaciones actuales para establecer el denominado silencio negativo, que exigiría su amparo en una norma con rango de ley, sí debe advertir, los riesgos que genera la obtención de la autorización para la organización de explotación de apuestas a través del silencio administrativo, por lo que se considera conveniente prever cómo se actuará y qué procedimientos se habilitarán para su concreción en el caso de la obtención de la autorización por silencio, para conseguir una mayor seguridad jurídica.

Artículo 17. *Extinción de la autorización para organización y explotación de apuestas.*

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 mantiene 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.

Tal y como prevé el artículo 4.2 apartado 5 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, podrán ser revocadas las autorizaciones si desaparecen todas o algunas de las circunstancias que motivaron su otorgamiento.

En cualquier caso, será preciso que se complete la redacción en el sentido de que se especifique que la revocación se adoptará por resolución



motivada del órgano administrativo competente, previa tramitación del procedimiento correspondiente, en el que se dará audiencia al interesado.

Título II. Régimen de los establecimientos autorizados para la práctica de apuestas.

Artículo 24. Límites de las casas de apuestas.

Debería considerarse la fijación de los límites previstos para las casas de apuestas, sobre todo en relación con el establecimiento de un número mínimo de casas de apuestas, límite que no ha sido objeto de un análisis pormenorizado y completo en la Memoria incorporada al expediente, que no razona suficientemente la existencia de aquéllos. En este sentido, el informe del Consejo Económico y Social indica, en relación con tales límites, que “no entiende porqué ha de fijarse un límite mínimo de casas de apuestas y tanto el mínimo como el máximo, parecen muy elevados”.

La misma consideración debe realizarse en relación con la previsión de que la entidad titular disponga de un plazo máximo de un año desde el otorgamiento de la autorización para la organización y explotación de apuestas, para la apertura de, al menos, las nueve primeras casas de apuestas por diferentes provincias, y de otros dos años más para completar la apertura de todas las casas de apuestas que tenga autorizadas.

Las consideraciones puestas de manifiesto en el comentario de este precepto pueden trasladarse a los artículos 26 y 29 respecto al establecimiento de un número mínimo de terminales auxiliares de apuestas -seis- en las casas de apuestas, y en las zonas de apuestas en salones de juego, salas de bingo y casinos de juego.

Artículo 28. Solicitud, tramitación y vigencia de la autorización de instalación de zonas de apuestas en salones de juego, salas de bingo y casinos de apuestas.

El apartado 3 prevé que “el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses que se contarán desde la fecha en que la solicitud hubiera tenido entrada en el registro del órgano competente para su resolución”.



De conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.3.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, este plazo se contará en los procedimientos iniciados a instancia del interesado desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

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. Del personal.

La norma proyectada tan sólo dedica un artículo al personal de los establecimientos autorizados para la comercialización y explotación de apuestas y únicamente establece una serie de prohibiciones.

No establece ninguna previsión en orden a la posesión del documento profesional para prestar servicios en tales empresas, así como las condiciones para obtenerlo, en los términos indicados en el artículo 26 de la Ley 4/1998, de 4 de junio, por lo que deberá incluirse tal previsión en el texto.

Por otro lado prevé que no podrán utilizar los terminales auxiliares de apuestas instaladas en aquellos, excepto cuando dicha utilización se hubiese realizado en auxilio o ayuda de los usuarios de éstas.

Resultaría más preciso que indicase que no podrán participar en las apuestas, y a tal efecto, no podrán utilizar los terminales auxiliares de apuestas instaladas en aquéllos, excepto cuando dicha utilización se hubiese realizado en auxilio o ayuda de los usuarios de éstas.

Título III. De los apostantes y usuarios.

Artículo 40. *Reclamaciones de los usuarios.*

El precepto dispone que "Los establecimientos señalados en el artículo 20 de este reglamento deberán disponer de hojas de reclamaciones según el modelo general previsto en la normativa de protección de los consumidores y usuarios".



La remisión interna realizada carece de justificación; debería señalar que los establecimientos autorizados para la práctica de apuestas deberán disponer de hojas de reclamaciones según el modelo general previsto en la normativa de protección de los consumidores y usuarios.

Título IV De las apuestas.

Capítulo I. Formalización de las apuestas.

Artículo 43. Límites cuantitativos de las apuestas.

En este precepto se fija la unidad mínima de apuestas, sin embargo, no contiene ninguna mención al límite máximo de aquéllas.

Título V. Registro de apuestas de la Comunidad de Castilla y León.

Capítulo I. Inscripción de empresas relacionadas con las apuestas y material.

Artículo 51. Registro de Apuestas de la Comunidad de Castilla y León.

El párrafo segundo del apartado 1 señala que “de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de este reglamento, obtendrán la condición de empresa de apuestas y se inscribirán en este registro, las entidades titulares de autorización administrativa para la organización y explotación de apuestas”.

El apartado 2 del artículo 9 prevé que la adquisición de la condición de empresa de apuestas de Castilla y León, así como, de su correspondiente inscripción en el Registro de Apuestas de la Comunidad de Castilla y León, estará implícita con la expedición de la correspondiente autorización administrativa para la organización y explotación de las apuestas, a los efectos previstos en los artículos 11 y 22 de la Ley 4/1998, de 24 de junio.

El artículo 22.1 de la Ley 4/1998, de 24 de junio prevé que “La realización de las actividades incluidas en el ámbito de esta Ley por cualquier



persona física o jurídica requerirá la previa autorización e inscripción en el Registro”.

En el artículo 9 de la norma proyectada sólo se indica que la inscripción estará implícita con la expedición de la correspondiente autorización administrativa es preciso recordar que la inscripción en el Registro administrativo es preceptiva es preceptiva. Por ello, deberá señalarse, si es lo que se ha pretendido, que la inscripción se practicará de oficio por la Administración.

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.

También debería evitarse la proliferación de remisiones, sobre todo internas, que se realizan y muchas de las cuales carecen de justificación, pues no contribuyen a simplificar el texto de la disposición y su comprensión.



Además, de conformidad con las Directrices de técnica normativa antes citadas debe recordarse que “el uso de mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible”.

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 5 y 28, 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 de las apuestas de la Comunidad de Castilla y León, y se modifica el Decreto 44/2001, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León.

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