



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Quijano González, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 30 de agosto de 2004, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones 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 29 de julio de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 2 de agosto de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 517/2004, 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 la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

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 de las máquinas de juego y de los salones de la Comunidad de Castilla y León, tres disposiciones



adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

Este proyecto viene a desarrollar lo dispuesto en la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, derogando así el Decreto 246/1999, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento regulador de la explotación e instalación de las máquinas de juego, modificado por el Decreto 180/200, de 27 de julio.

La necesidad de modificación de la normativa en esta materia viene impuesta por los constantes cambios que experimenta el sector debidos, tanto a las innovaciones tecnológicas que día a día se introducen en las máquinas, como a la cambiante realidad empresarial. Se hace necesario agrupar en una única norma la regulación de todos los aspectos de la materia, obviando en la medida de lo posible las remisiones a otras disposiciones que tan poco contribuyen a la claridad y a la consiguiente seguridad jurídica de quienes están llamados a sujetar su actividad a sus determinaciones.

Por otra parte, el presente proyecto de decreto mantiene en lo sustancial la regulación que de los requisitos técnicos de las máquinas de juego hacen tanto el Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas recreativas y de azar, como el Decreto 246/1999, de 23 de septiembre, que a su vez aprueba el Reglamento regulador de la explotación e instalación de las máquinas de juego, así como la generalidad de los reglamentos aprobados por otras Comunidades Autónomas en relación con la misma materia, facilitando, de esta forma, la eventual circulación de las máquinas por todo el territorio nacional.

En su elaboración es necesario tener en cuenta la realidad e incidencia social del juego y sus repercusiones económicas y tributarias, la diversificación empresarial favoreciendo la transparencia en el mercado y la concurrencia en condiciones de igualdad a la explotación empresarial del juego y las apuestas y, finalmente, evitar el fomento del hábito del juego reduciendo, en definitiva, sus aspectos negativos.

La parte dispositiva del proyecto consta de un artículo único, por el que se aprueba el reglamento, que se estructura en seis títulos divididos en



capítulos e integrados por setenta artículos, además de un anexo, relativo a las condiciones técnicas de los salones recreativos y de juego.

A diferencia de otros proyectos normativos, a continuación de este artículo único y antes del texto del reglamento se establecen las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, que se refieren, respectivamente, a las condiciones de concesión de nuevas autorizaciones de explotación de máquinas tipo "B", a la modificación de la redacción de determinados artículos del Decreto 17/2003, de 6 de febrero, ya mencionado, así como a la futura aprobación de modelos normalizados de documentación.

Las disposiciones transitorias se refieren a la vigencia de los boletines de situación, al plazo de adaptación a la normativa establecida en el artículo 7.4 del proyecto, así como a la establecida para los salones recreativos y de juego, y, por último, determinan el régimen aplicable a las solicitudes en trámite en el momento de entrada en vigor del Reglamento.

La disposición derogatoria única establece de forma concreta las disposiciones que quedan sin vigor como consecuencia de la aprobación del reglamento.

La disposición final primera establece el plazo de un año para la planificación del número máximo de máquinas tipo "B" que se pueden autorizar para su explotación en el territorio de nuestra Comunidad.

Las disposiciones finales segunda y tercera facultan a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial para dictar las normas que sean necesarias para la aplicación y desarrollo del decreto.

La disposición final cuarta establece la obligación genérica de la Junta de Castilla y León de procurar la regulación telemática de los procedimientos de máquinas de juego.

La disposición final quinta establece la vigencia, prácticamente inmediata, del decreto.

El reglamento consta, a su vez, de 70 artículos agrupados en seis títulos:



El título I, relativo a las disposiciones generales, determina el objeto del reglamento, las máquinas excluidas y los juegos permitidos, estableciendo la obligación genérica de que cualquier actividad desarrollada a través de las máquinas sometidas a regulación requiere una previa autorización administrativa.

El título II, relativo a las máquinas recreativas y de azar, las clasifica y define, determinando una serie de reglas especiales para las máquinas de tipo "B", "C" y "D", completa la regulación establecida en el Decreto 17/2003, de 6 de febrero, por el que se crean y regulan los registros de modelos y de empresas relacionadas con las máquinas recreativas y de azar de la Comunidad de Castilla y León, al fijar el régimen aplicable a las inscripciones provisionales de modelos, y, por último, señala los elementos de identificación de las máquinas.

El título III, sobre el régimen de explotación, regula las empresas relacionadas con las máquinas recreativas y de azar y establece el régimen de autorizaciones de explotación de las mencionadas máquinas.

El título IV, relativo al régimen de instalación, determina los establecimientos en los que esta instalación podrá ser autorizada, el número máximo de máquinas por establecimiento, así como las condiciones de instalación. Asimismo, regula las autorizaciones de instalación y emplazamiento, la comunicación de emplazamiento, el control de la documentación y las normas complementarias de funcionamiento.

El título V, sobre los salones, determina las clases de salones a efectos de su régimen jurídico, regulando las distintas autorizaciones administrativas que requieren (autorización de instalación, permiso de apertura y funcionamiento).

El título VI establece el régimen sancionador, tipificando las infracciones, clasificándolas en leves, graves y muy graves, y determinando qué órganos ostentan las competencias sancionadoras.



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.
- Sugerencias remitidas por otras Consejerías: Familia e Igualdad de Oportunidades, Medio Ambiente, Fomento, Sanidad, Educación, Hacienda, Economía y Empleo, y Cultura y Turismo. Asimismo, consta el trámite de audiencia evacuado al resto de las Consejerías y al Ministerio del Interior.
- Sugerencias remitidas por las Delegaciones Territoriales de Valladolid y Soria. Asimismo, consta el trámite de audiencia evacuado al resto de las Delegaciones Territoriales y a la Delegación del Gobierno en Castilla y León.
- Alegaciones del Consejo Castellano Leonés de Consumidores y Usuarios.
- Sugerencias remitidas por operadores del sector, entre las que destacan las del Casino Castilla-León, S.A., el Casino Conde Luna, GAELCO, la Federación de Asociaciones de Empresas Operadores de Castilla y León (FAOCALE), la Federación Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas y de Azar (FEMARA), la Asociación de Empresarios de Salones de Juego de Castilla y León (SA.JU.CAL.) y la comercial COCAMATIC, S.A., entre otras.
- 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).
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.
- Informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León.



- 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 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 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, 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 del citado texto legal.

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

- 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 Regulador de las Máquinas de Juego y de los Salones de la Comunidad de Castilla y León, no conlleve gasto económico alguno”.
- Consultas realizadas a las Consejerías y a los sectores interesados.
- Sometimiento al procedimiento de remisión de información a la Comisión Europea en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información, previsto en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, a efectos de dar cumplimiento a lo previsto en la Directiva 98/34/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de



22 de junio, modificada por la Directiva 98/48/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio.

- 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.

Por todo lo anteriormente 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 con las mismas, conforme a lo dispuesto en el artículo 32.1.23ª de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. De acuerdo con el artículo 10.1.c) de la mencionada Ley 4/1998, de 24 de junio, se



atribuye a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial el desarrollo de los reglamentos y la ejecución en materia de juego.

Corresponde al titular de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial 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 Presidencia y Administración Territorial ha elaborado el presente proyecto de decreto, cuyo texto suscita en el Consejo las observaciones que a continuación se desarrollan.

En primer lugar, es necesario hacer una referencia al título del reglamento debido a los posibles problemas de concreción que puede originar la referencia a los "salones de la Comunidad de Castilla y León". Quizá sería conveniente mencionar explícitamente "los salones recreativos y de juego de la Comunidad de Castilla y León".

Disposiciones adicionales.

De acuerdo con la observación realizada por la Consejería de Fomento, sería conveniente que la disposición adicional segunda, que establece la modificación de determinados preceptos del Decreto 17/2003, de 6 de febrero, fuera incluida, en una más correcta técnica legislativa, como una disposición final, pues entre éstas deben incluirse, por este orden: a) los preceptos que modifiquen el Derecho vigente; b) las cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones, así como de salvaguardia de disposiciones normativas o de competencia ajenas; c) las reglas de supletoriedad; d) las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas; y e) las reglas sobre la entrada en vigor de la norma y la finalización de su vigencia.

Por otra parte, sería una muestra de buena técnica legislativa coherente con la intención manifestada en el preámbulo del presente proyecto de acabar con la dispersión normativa en esta materia, que, tal y como señala la mencionada Consejería de Fomento, se unificara la regulación de los



registros de modelos y de empresas relacionadas con las máquinas recreativas y de azar de la Comunidad de Castilla y León, acometiendo la modificación que establece tanto esta disposición adicional como el título II del reglamento, en un proyecto normativo independiente.

Por último, la disposición adicional tercera, referida más bien al contenido del reglamento que al acto aprobatorio del mismo (el decreto), aparece en cierta manera vacía de contenido al no establecerse plazo máximo en el que estos modelos normalizados han de ser aprobados. En cualquier caso, esta disposición podría entenderse subsumida en la disposición final tercera, relativa a la facultad de desarrollo, al tratarse de un mandato de contenido normativo.

Disposiciones finales.

La disposición final cuarta, relativa a la tramitación telemática de los procedimientos "de máquinas de juego", se limita a ser una mera declaración de intenciones vacía de contenido. Además, la expresión "procedimientos de máquinas de juego" puede plantear problemas prácticos de aplicación e interpretación.

Por otra parte, desde el punto de la colocación sistemática de las disposiciones de la parte final (adicionales, transitorias, derogatorias y finales), el proyecto sometido a consulta lleva a su últimas consecuencias la distinción técnica entre el acto (decreto) aprobatorio de una regulación y esta última (reglamento). El Consejo de Estado ha venido destacando (Dictamen número 2129/1996) que las disposiciones que complementan el acto aprobatorio deben colocarse dentro del mismo, mientras que las que tienen por objeto coadyuvar a la regulación de fondo han de insertarse dentro de esta última (la regulación). Aplicando esta orientación al presente caso, la disposición final quinta del decreto debería proclamar que el mismo y el reglamento por él aprobado entrarán en vigor en la fecha elegida.

Sobre esta entrada en vigor, es preciso señalar, además, que con el fin de facilitar a sus destinatarios el conocimiento y comprensión de la norma antes de su efectiva entrada en vigor, el Consejo de Estado (Dictámenes números 2337/1996 y 2836/1999) considera que, puesto que el proyecto sobre



el que se informa introduce novedades de relevancia exigidas, en último término, por la necesidad de hacer efectiva la nueva regulación, sería más razonable respetar el período ordinario de *vacatio legis*.

Título I.

El título I, relativo a las disposiciones generales, abarca los artículos 1 a 4. Sobre los mismos cabe hacer dos precisiones.

En primer lugar, en cuanto al objeto del reglamento, se han recibido en el trámite de audiencia alegaciones de entidades como la Federación de Asociaciones de Empresas Operadores de Castilla y León (FAOCALE), que pretenden incluir en el ámbito de aplicación tanto los salones como el resto de “establecimientos” donde se instalen las máquinas recreativas o de azar, con el fin de no inducir a pensar que no se pueden instalar máquinas en otros establecimientos que no sean los salones. Sin embargo, es evidente que este proyecto sí pretende reglamentar las condiciones técnicas de los salones recreativos y de juego, como se deduce del hecho de que se incluyan estas condiciones en un anexo específico, mientras que en el caso de otro tipo de establecimientos sólo se regulan los requisitos que han de reunir las máquinas de juego que en ellos se instalen. Esta disposición delimita así adecuadamente el ámbito de aplicación del reglamento.

En cuanto a los juegos que pueden ser desarrollados por las máquinas reguladas en el reglamento, serán los permitidos por la Ley 4/1998, de 24 de julio, de acuerdo con lo establecido por el artículo 4 del proyecto. Se ha modificado la redacción originaria como consecuencia de alguna de las alegaciones recibidas (las de FAOCALE o SA.JU.CAL., por ejemplo), suprimiendo el inciso final “a excepción de los juegos reservados por la Ley 4/1998, de 24 de julio, (...) como exclusivos de Casinos y Bingos”.

Los juegos se definen, a efectos de la mencionada Ley, como “toda actividad en la que se aventuran cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine el grado de habilidad, destreza o maestría de los mismos o intervenga exclusivamente la suerte,



envite o azar, tanto si se desarrolla a través de actividades humanas como mediante la utilización de máquinas" (artículo 1.2).

Por otra parte, el artículo 3.2 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, establece que "en el Catálogo de juegos y apuestas se especificarán, para cada uno de ellos, las distintas denominaciones con que sea conocido y sus posibles modalidades, los elementos personales y materiales necesarios para su práctica, las reglas esenciales para su desarrollo y los condicionantes, restricciones y prohibiciones que, en su caso, se considere necesario establecer para su práctica", incluyendo este Catálogo, al menos, "los juegos y apuestas que se desarrollen mediante el empleo de máquinas de juego incluidas en esta Ley" (artículo 3.3.b).

De ahí que el inciso que ha sido eliminado fuera, en realidad, innecesario, pues la simple remisión a la Ley 4/1998, de 24 de junio, implica la exclusión de los juegos que la ley reserva a los casinos de juego. Por último, merece la pena señalar que este artículo 3 ha sido desarrollado por 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.

Título II.

El título II, regulador de las máquinas recreativas y de azar, se divide en cuatro capítulos, el primero de los cuales (artículos 5 a 19) las clasifica y define. En este capítulo es preciso destacar la inclusión, entre los distintos tipos de máquinas (artículo 5), las de tipo "D", o de premio en especie, que ya se establecían en el anexo 2º del Decreto 44/2001, de 22 de febrero, al amparo de lo dispuesto en el artículo 18.2.d) de la Ley 4/1998, de 24 de junio, que señala que "aquellas otras máquinas, manuales o automáticas, que permitan la obtención de premios combinando modalidades, elementos o mecanismos de diferentes juegos regulados en esta Ley y que no estén contempladas en los tipos anteriores, podrán clasificarse como tipo diferenciado y la reglamentación específica determinará su régimen jurídico". Se añade también en este artículo 5 una cláusula residual que permitirá clasificar nuevas máquinas como tipo diferenciado, mediante Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, "para su exclusiva explotación en Salones de Juego, Bingos y Casinos".



El artículo 7, que recoge sustancialmente lo establecido en los artículos 18 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, y 1.2 del Decreto 246/1999, de 23 de septiembre, refleja novedosamente la incidencia de la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías, unida al espectacular crecimiento e implantación progresiva de Internet, en concreto, y de la informática, en general, que ha provocando una generalización del uso de medios, antes desconocidos, como ordenadores, aparatos, instrumentos, sistemas e instalaciones que posibilitan la práctica de juegos recreativos en locales públicos, en condiciones similares a las tradicionales máquinas recreativas o de tipo "A", convirtiéndose en puestos susceptibles de ofrecer juegos recreativos.

En un principio, los primeros locales conocidos con nombres como cibercafés, cibercentros, cibernets, ciberjuegos, ciber salas, ciberzonas o similares nacieron con la finalidad de prestar básica y exclusivamente los diferentes servicios que Internet ofrece como correo electrónico, chat, participación en foros o grupos de noticias, transferencia de ficheros, vídeo conferencias, telnet o servicio a través del cual se accede desde un ordenador a otro y se procede a la administración remota de este último, dedicándose sólo tangencialmente a la práctica de juegos recreativos.

En estos momentos la actividad de juego no sólo se ha convertido en la principal actividad de los salones ciber, sino que además el juego recreativo desarrollado a través de ordenador, videojuegos, programas, sistemas e instalaciones informáticas, telemáticas, vía satélite o de cualquier otro medio de comunicación o de conexión a distancia, se ha extendido a bares, cafeterías o locutorios telefónicos y demás establecimientos en los que tradicionalmente se han instalado las tradicionales máquinas de tipo "A" o recreativas.

La nueva realidad del juego recreativo exige la intervención de la administración competente en materia de juego, ordenando la actividad del juego recreativo desarrollada en los señalados locales, a fin de garantizar que los juegos recreativos practicados en los locales con libre acceso a los menores de edad respetarán los derechos de la infancia y de la adolescencia, bien jurídico prioritario a proteger por los poderes públicos, y que estos juegos no incitarán a la violencia ni a la agresividad de nuestros jóvenes. La intervención administrativa se justifica también en la necesidad de controlar que el



desarrollo de estos locales y los juegos en ellos practicados evitarán la incentivación de hábitos y conductas patológicas, y en la necesidad de ponderar las repercusiones sociales y económicas derivadas de la actividad de los juegos recreativos desarrollados a través del uso de las nuevas tecnológicas. De ahí que, a instancia de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se haya introducido el requisito de que se instale un dispositivo informático de control y restricción de acceso a contenidos de Internet que vulneren lo establecido en la normativa de atención y protección de la infancia, obligando también a que las máquinas lleven un distintivo legible que exprese la edad recomendada de los juegos que incorporen. En cualquier caso, el artículo 7 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, establece una serie de limitaciones subjetivas de acceso y práctica.

La intervención administrativa se efectúa haciéndola compatible con el impulso y el desarrollo de estos nuevos locales que están surgiendo en torno al desarrollo tecnológico, exigiéndoles unos requisitos mínimos y esenciales, tanto en su funcionamiento como en cuanto a las condiciones técnicas que deberán reunir.

El artículo 19 establece las características de las máquinas de tipo "D" o de premios en especie. La viabilidad técnica (y económica) de los mencionados requisitos ha sido bastante cuestionada a lo largo del trámite de audiencia (véase, por ejemplo, las alegaciones de ADIME o PRESAS, S.L.) y como consecuencia de las mismas se ha eliminado de la redacción originaria el requisito del "mecanismo de bloqueo". Sin embargo, obviando estos aspectos técnicos cuya valoración no corresponde a este Órgano Consultivo, lo cierto es que alguna de las condiciones impuestas por este precepto choca frontalmente con la definición que de estas máquinas hace el propio reglamento.

Nos referimos concretamente al requisito recogido en la letra f) del apartado primero de este artículo 19, que señala que "la máquina será diseñada y explotada de forma que, a pesar de que la obtención del premio dependa de la habilidad o maestría del jugador, pudiendo conseguirse cualquiera de los premios que contenga, ésta devuelva, en cada ciclo de 5.000 partidas consecutivas, un porcentaje de premios que nunca será inferior al 75 por 100 del valor de la partidas efectuadas, o bien, dentro de cada ciclo de 70 partidas consecutivas la máquina deberá entregar, por lo menos, 10 productos



de valor no inferior al valor medio de los productos por ella ofertados, distribuidos aleatoriamente en el ciclo de partidas y sin que se observen secuencias en su entrega". Esta especie de "premio programado y obligatorio" no parece coherente con el hecho de que estas máquinas se definan en este mismo artículo como "aquellas que, aparte de proporcionar un tiempo de uso o de juego a cambio de un precio de la partida, pueden conceder un premio directo en especie en función de la habilidad o destreza del jugador".

Además, y sin perjuicio de establecer mecanismos adicionales de control que impidan manipular la fuente de alimentación de estas máquinas, sería interesante tener en cuenta la posibilidad ofrecida por ADIME de que, en vez de disponer de una fuente de alimentación de energía autónoma que, en caso de desconexión o interrupción de la corriente eléctrica, permita la continuación de la partida en el mismo estado en que se encontraba, se estableciera la obligación de que, a través del titular del establecimiento, las empresas operadoras devuelvan el importe de la partida interrumpida. La razón sería que, según ha alegado ADIME, la instalación de esta fuente autónoma sería tan gravosa que haría inviable económicamente la explotación de estas máquinas.

El capítulo III de este título II (artículos 22 a 25) regula el registro de modelos, modificando así el Decreto 17/2003, de 6 de febrero, que crea y regula los registros de modelos y de empresas relacionadas con las máquinas recreativas y de azar de la Comunidad de Castilla y León. Sería conveniente que, de acuerdo con la alegación efectuada por la Consejería de Fomento, y puesto que la disposición adicional segunda del proyecto ya modifica de forma expresa el mencionado Decreto, se abordara esta modificación de manera separada e independiente, a fin de evitar posibles confusiones y dispersiones normativas no deseadas.

En cualquier caso, el artículo 22 del proyecto objeto de dictamen señala que la inscripción en el registro de modelos se ajustará a lo dispuesto en el Decreto 17/2003, de 6 de febrero, y otorgará a sus titulares el derecho a importar, "en las condiciones establecidas por la normativa vigente", a fabricar y vender la máquinas que se ajusten a las mencionadas inscripciones y cumplan los demás requisitos exigidos en el presente Reglamento. La remisión a la normativa vigente en materia de importaciones ha de entenderse realizada al



artículo 31 del Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas recreativas y de azar, de aplicación en todo el territorio nacional en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.10ª de nuestra Constitución. La redacción dada a este artículo parece que condiciona el derecho a importar a la previa inscripción. Tal y como señaló el Consejo de Estado en su Dictamen número 2366/2002, "es distinta la actividad de importar (para cuya regulación es prevalente la competencia del Estado) de la de utilizar el bien importado mediante su venta (o completando el proceso de fabricación) en el territorio de la Comunidad Autónoma, supuesto en el que debe aplicarse la previsión de la Ley del Juego que requiere la previa inscripción (artículo 11.2 de la Ley)". Conviene aclarar este extremo, "máxime cuando es obvio que puede importarse un producto en Castilla y León y utilizarse no en esta Comunidad Autónoma sino en otra distinta del Estado".

El capítulo IV de este título regula los requisitos de identificación de las máquinas, recogiendo el régimen establecido anteriormente en los artículos 4 y 5 del Decreto 246/1999, de 23 de septiembre. Se recoge, fruto de las alegaciones de las Consejerías de Familia e Igualdad de Oportunidades y Sanidad, la obligación de que las máquinas "B" y "C" dispongan en su parte frontal de un distintivo fácilmente legible, con la indicación de que se prohíbe su utilización a menores de edad y de que las autoridades sanitarias advierten de que el juego abusivo con máquinas perjudica la salud, pudiendo generar ludopatía. Quizá sería conveniente que, en aras de una mayor seguridad jurídica, en el artículo 28, relativo al certificado de fabricación, se incluyera la precisión de que este certificado se ha de emitir necesariamente en un modelo normalizado, requisito que sí prevé el artículo 23 del Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre.

Título III.

EL título III, relativo al régimen de explotación, regula en su capítulo I el aplicable a las empresas relacionadas con las máquinas recreativas y de azar, recogiendo sustancialmente lo establecido por los artículos 9, apartados 1 y 5, del Decreto 17/2003, de 6 de febrero, y 24 y 25 del Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre. El capítulo II regula el régimen de las autorizaciones de explotación de máquinas, anteriormente recogido en los artículos 6 a 10 del Decreto 246/1999, de 23 de septiembre, distinguiendo



novedosamente los supuestos de extinción de estas autorizaciones, de los que originan su revocación.

Título IV.

El título IV regula el régimen de instalación de las máquinas recreativas y de azar. El capítulo I determina los locales autorizados para la instalación de las máquinas, según el tipo de máquina de que se trate. Cabe aquí hacer una llamada de atención sobre la redacción dada al apartado 2 del artículo 37, relativo al número máximo de máquinas por establecimiento, puesto que implica una reducción del número de máquinas de tipo "B" y "C" en las que puedan intervenir dos o más jugadores. De acuerdo con el proyecto, estas máquinas serán consideradas tantas como jugadores puedan usarlas simultáneamente, "sea o no independiente el juego realizado por cada uno de ellos". Sin embargo, en este mismo caso el artículo 14.2 del Decreto 246/1999, de 23 de septiembre, (e incluso el artículo 36.4 del Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre, ya citado; el artículo 10 del Decreto 77/1997, de 27 noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas recreativas y de azar del Principado de Asturias; o el artículo 40.2 del Decreto 6/2004, de 27 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas de juego de Castilla-La Mancha, por poner algún ejemplo), considera a todos los efectos tantas máquinas como jugadores puedan usarlas simultáneamente, "siempre que el juego de cada una de ellas sea independiente del realizado por otros jugadores".

El capítulo II de este título regula las autorizaciones de instalación de las máquinas, recogiendo el régimen anteriormente previsto en los artículos 12 y 13 del Decreto 246/1999, de 23 de septiembre, con algunas novedades. Entre estas últimas destaca la sustitución del requisito de presentar el documento que acredite la disponibilidad del local mediante una copia de la escritura de compraventa, del contrato de arrendamiento o de cualquier título admitido en derecho, por la declaración jurada de disponibilidad del local a efectos de la obtención de la autorización de instalación (artículo 39.2.b), añadiendo así medios alternativos más flexibles de acuerdo con la recomendación del propio Consejo de Estado (Dictamen número 2129/1996). También se adapta a la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, el régimen de obtención de autorizaciones para la instalación



provisional de máquinas en el supuesto de bares o cafeterías de nueva apertura (artículo 39.3).

Los capítulos III y IV recogen el régimen aplicable a las autorizaciones y comunicaciones de emplazamiento, anteriormente regulado en los artículos 16 a 20 del Decreto 246/1999, de 23 de septiembre. Cabe señalar, como novedad fruto de las alegaciones efectuadas en el trámite de audiencia (véase, por ejemplo, la de la Federación de Asociaciones de Empresas Operadores de Castilla y León, FAOCALE), que en el caso de máquinas precintadas, en las que no se admiten comunicaciones de nuevo emplazamiento hasta que se precinten, la empresa operadora puede solicitar su traslado en depósito a un almacén en tanto subsista la medida cautelar adoptada (artículo 45.3).

El capítulo V del título objeto de comentario regula la documentación de la máquina, de las empresas operadoras y la que es necesario conservar en el establecimiento, recogiendo sustancialmente la anterior regulación establecida en los artículos 21 a 23 del Decreto 246/1999, de 23 de septiembre, con la salvedad de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 48 del proyecto, referido a la documentación que debe estar en poder del titular de la actividad del establecimiento en el que se encuentren instaladas y en explotación las máquinas previstas en el artículo 7.4, ya analizado.

El capítulo VI establece normas complementarias de funcionamiento de las máquinas, siendo quizá conveniente que el artículo 50, referido a las condiciones de seguridad, obligara a las empresas operadoras y a los titulares de la actividad de los establecimientos donde estén instaladas las máquinas a mantenerlas en todo momento en condiciones de seguridad, "higiene" y funcionamiento. A pesar de que el requisito de la higiene no se recogía tampoco en la anterior regulación (artículo 25 del Decreto 246/1999, de 23 de septiembre), sería coherente incluirlo, ya que sí se exige en la normativa estatal (artículo 57 del Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre) y en la de otras Comunidades Autónomas (así, el artículo 89 del Decreto 77/1997, de 27 noviembre, en el Principado de Asturias, y el artículo 40 del Decreto 155/1998, de 29 de septiembre, en la Comunidad Valenciana, por ejemplo).



Título V.

El título V (artículos 52 a 61), relativo a los salones, determina en primer lugar las clases de salones, diferenciando los recreativos de los de juego. Estos últimos, definidos como aquellos establecimientos destinados específicamente a la explotación de máquinas de tipo "B", también pueden tener instaladas máquinas de tipo "A", "siempre que se ubiquen en zonas diferentes a las ocupadas por máquinas de tipo B", precisión esta última no contenida en el proyecto de decreto (artículo 52.4), pero que sí hace el artículo 16.1 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas en Castilla y León. En aras de una mayor seguridad jurídica y de la unificación de la normativa en la materia pretendida en este reglamento, sería necesario que se adecuara la redacción del proyecto a la de la Ley.

Por otra parte, podría ser conveniente que el artículo 55, al establecer el contenido de la autorización de instalación de salones, señalara que la superficie indicada en la mencionada autorización "no podrá ser inferior a la mínima fijada en el Anexo del Reglamento", a fin de lograr un mayor control administrativo del cumplimiento de las condiciones técnicas de los salones recreativos y de juego que el propio proyecto determina.

El artículo 57, relativo a la vigencia y renovación del permiso de apertura y funcionamiento, plantea ciertos problemas interpretativos en su actual redacción.

Así, no se comprende que si este permiso se concede por un período "máximo" de cinco años, renovable por períodos sucesivos de igual duración (se supone que al del inicialmente concedido), en el caso de presentación de la solicitud de renovación, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León resuelva "concediendo por igual período de cinco años", cuando el período inicialmente concedido será variable, con ese límite máximo de cinco años.

Aún más incomprensible es el hecho de que en el caso de que la solicitud de renovación no haya sido resuelta dentro del plazo de dos meses, opere el silencio positivo, entendiéndose "concedida la renovación". ¿Por cuánto



tiempo?, ¿por el solicitado por el titular del permiso, por el inicialmente concedido, o por el máximo de cinco años?

A juicio de este Órgano Consultivo, la redacción de este apartado es, cuando menos, confusa, de ahí que precise de una clarificación de sus términos en aras de una mayor seguridad jurídica, principio garantizado por nuestra Constitución (artículo 9.3).

Esta concreta observación tiene carácter sustancial y deberá ser atendida para que proceda la utilización de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Tanto el precepto anteriormente analizado como el artículo 58, relativo a la modificación de la autorización de instalación y del permiso de apertura y funcionamiento, establecen efectos estimatorios al silencio administrativo, opción correcta (Dictámenes del Consejo de Estado números 2835/1999, 3718/1999, ó 1438/2002, entre otros) en la medida en que, tras la nueva redacción de la Ley 30/1992 efectuada por la Ley 4/1999, el silencio administrativo tiene, con carácter general, sentido positivo o estimatorio, sin que las excepciones a este principio puedan introducirse mediante una norma de rango reglamentario (sólo mediante norma con rango de ley o norma de Derecho comunitario europeo). Sin embargo, quizá debieran articularse unos procedimientos que cuenten con mayores cautelas a fin de evitar la estimación indebida, por silencio, de algunas solicitudes, o cabría sopesar la posibilidad de ampliar el plazo para la resolución. Por esta razón debería valorarse si se considera suficientemente amplio el plazo previsto para resolver (dos y un mes, respectivamente) o si, por el contrario, ha de introducirse un plazo algo más extenso.

Título VI.

Este título completa el régimen sancionador en esta materia establecido por los artículos 30 y siguientes de la Ley 4/1998, de 24 de junio.

Según la jurisprudencia (Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 1990, por ejemplo), a pesar de la reserva legal en materia sancionadora, el Tribunal Constitucional ha atemperado el rigor de esta



restricción autorizando la posibilidad de remisiones a disposiciones de rango reglamentario por parte de la ley habilitante. Así lo establece con claridad Sentencias del Tribunal Constitucional de 21 de enero de 1988, de 7 de abril de 1987 o de 16 de julio de 1985, “insistiendo en lo que allí se dice: a) que el principio de legalidad en la determinación de las infracciones y sanciones, no juega con tanta rigidez en la materia administrativa como en la penal; b) que incluso en el ámbito administrativo ha de admitirse una mayor flexibilidad en dicha determinación en el campo de las relaciones especiales de sujeción, como son las que se establecen entre la Administración encargada (...) y los interesados autorizados (...), que en el de la tipificación de conductas concernientes a las relaciones de sujeción general; c) que, en cualquier caso los artículos (...) ofrecen una descripción suficientemente precisa de la conducta que se tipifica (...), y a las sanciones aplicables, mediante la indicación de las Autoridades que pueden imponerlas, límites de su competencia y reglas para su graduación, en que se fijan conceptos jurídicos fácilmente precisables (...)”.

Cabe únicamente precisar, en primer lugar, que el apartado h) del artículo 63 recoge la infracción que ya aparecía tipificada en el apartado k) del artículo 32 de la Ley 4/1998, de 24 de junio. Sin embargo, por un aparente error tipográfico, la conducta tipificada como infracción no aparece completamente descrita, no incluyéndose la posibilidad de que la utilización de las máquinas como jugadores por parte del personal empleado y directivo del establecimiento donde estén instaladas, o de las empresas o entidades dedicadas a su gestión, organización y explotación, así como la de sus cónyuges, ascendientes y descendientes en línea directa de primer grado, sea por sí mismos, es decir, “directamente”. Así, sería conveniente, a juicio de este Órgano Consultivo, que, para evitar posibles omisiones no deseadas, se diera a este apartado la misma redacción que tiene el apartado correspondiente del artículo 32 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, ya mencionado.

En segundo lugar, el apartado b) del artículo 64, relativo a las infracciones graves, tipifica como tal “la transferencia de acciones o participaciones del capital social sin notificarlo en el plazo de un mes una vez efectuada la transferencia”. Sin embargo, el apartado f) del artículo 33 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, describe la conducta tipificada como “la transferencia de acciones o participaciones sociales sin notificarlo previamente”,



por lo que se aprecia una contradicción evidente entre las dos definiciones de la infracción.

Doctrina reiterada (Sentencia del Tribunal Constitucional 61/90) señala –en relación con las sanciones impuestas en el seno de las “llamadas situaciones de sujeción especial”– que “(...) lo que prohíbe el art. 25.1 C.E. es la remisión al reglamento que haga posible una regulación independiente, y no claramente subordinada a la Ley –pero no la colaboración reglamentaria (...)– y siempre deberá ser exigible en el campo sancionatorio administrativo (...) el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad como garantía de la seguridad jurídica del ciudadano. Otra cosa es que estos requisitos permitan una adaptación –nunca supresión– a los casos e hipótesis de relaciones Administración-administrado y en concordancia con la intensidad de la sujeción (...)”. De ahí que, a juicio de este Órgano Consultivo, sea necesario dar a este apartado la misma redacción que tiene el apartado correspondiente del artículo 33 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, ya mencionado.

Esta concreta observación tiene carácter sustancial y deberá ser atendida para que proceda la utilización de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

4ª.- Observaciones lingüísticas.

En la disposición adicional primera se debería introducir la conjunción “que” antes de la expresión “de conformidad con lo previsto en su Disposición Final Primera”.

En el apartado 5 del artículo 16 se debería sustituir la conjunción “que” por la conjunción “y” en la expresión “los premios podrán ser entregados de este modo, que serán canjeables por dinero de curso legal en el mismo local”.

En la letra b) del apartado 1 del artículo 17 se debería sustituir la expresión “es empleado” por la de “son empleados”.



En el apartado 3 del artículo 31 la expresión “asimismo, se indicará el lugar donde se va a instalar o almacenar” se debería incluir como una oración independiente.

En el apartado 3 del artículo 32 debería sustituirse “presentará” por “presentar”.

En la letra d) del apartado 1 del artículo 37 se ofrece la siguiente redacción alternativa a fin de facilitar su interpretación: “En los salones recreativos y de juego, deberán instalarse, como mínimo, diez máquinas de los tipos “A” y “B”, respectivamente, y, como máximo, el que se determine en la autorización en función de una máquina por cada tres metros cuadrados, salvo que se trate de máquinas de tipo “A” previstas en el apartado 4 del artículo 7, en cuyo caso el número máximo será de una por cada dos metros cuadrados. En ambos casos, se considerará la superficie útil de la sala destinada a juego en sentido estricto excluyéndose, a estos efectos, la superficie de servicios y de dependencias no afectadas directamente a la actividad de juego”.

En la letra d) del artículo 43 se debería sustituir la expresión “de completarán” por “se completarán”.

En el apartado 2 del artículo 57 se debería sustituir la expresión “a la fecha de expiración de ésta” por la de “a la fecha de expiración de éste”, puesto que se refiere al permiso, no a la solicitud de renovación.

En el título del artículo 58 se debería sustituir la expresión “permiso apertura y funcionamiento” por la de “permiso de apertura y funcionamiento”.

En la letra a) del apartado 1 del artículo 59 debería sustituirse “premisos” por “permiso”.

La redacción dada a la letra a) del apartado 3 del artículo 59 parece algo confusa, puesto que la tendencia a eludir el control de la Administración se atribuye a la solicitud y no a las inexactitudes de la misma. Una posible redacción más clarificadora sería ésta: “Por la comprobación de inexactitudes esenciales tendentes a eludir el control de la Administración, apreciados por la



Delegación Territorial, en alguno de los datos o documentos aportados en su solicitud”.

En el apartado g) del artículo 63 debería suprimirse una de las conjunciones “o”, de modo que la redacción de este apartado sería la siguiente: “la manipulación o alteración de los juegos o apuestas de las máquinas y demás material de juego”.

En el apartado III del anexo, relativo a las condiciones técnicas de los salones recreativos y de juego, se debería añadir la preposición “en” antes de la expresión “el de caballeros”.

III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas al artículo 57 y al apartado b) del artículo 64, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de la Castilla y León”, prevista en la disposición primera de la Ley 1/2002, de 9 de abril, 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 de las máquinas de juego y de los salones de la Comunidad de Castilla y León.

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