



Sr. Amilivia González, Presidente

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

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de marzo de 2011, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 12/2005, de 3 de febrero, y el Reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones de juego 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 16 de febrero de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 12/2005, de 3 de febrero, y el Reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones de juego de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 21 de febrero de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 191/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo y dos artículos. Se completa con tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y una disposición final única.



El artículo primero del proyecto modifica el Decreto 12/2005, de 3 de febrero. En concreto, modifica su disposición final primera, cuyo contenido a su vez modifica 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. Por otra parte, el artículo primero del proyecto añade una nueva disposición final quinta bis al Decreto 12/2005.

El artículo segundo del proyecto modifica el Reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones de juego de la Comunidad de Castilla y León, que el Decreto 12/2005 aprueba. Esta modificación, que se inserta a continuación del texto del proyecto de Decreto, se divide en veintiséis apartados y afecta a numerosos artículos del Reglamento vigente.

Por último, se acompaña un Anexo -calificado como Anexo II- al que se hace referencia en los artículos 13 y 18 del Reglamento, en el que, por una parte, se establecen los requisitos de la interconexión de máquinas de tipo B y C y, por otra, se detallan los requisitos específicos del sistema de interconexión entre establecimientos, con referencia a la homologación del sistema de interconexión, las características y requisitos técnicos y de seguridad de este sistema.

La disposición transitoria primera establece los plazos de adecuación de las interconexiones al Reglamento; la transitoria segunda, se refiere al mantenimiento del régimen jurídico de los salones de juego autorizados; y la disposición transitoria tercera, finalmente, establece el régimen jurídico aplicable a los expedientes en tramitación a la entrada en vigor del decreto, que será el vigente al tiempo de presentación de la solicitud.

La disposición derogatoria única contiene una cláusula derogatoria general en relación con todas las disposiciones de igual o inferior rango que contradigan lo dispuesto en el decreto.

La disposición final única establece la entrada en vigor del decreto, y del Reglamento que en él se modifica, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.



Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de una relación de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

1.- Orden de 14 de diciembre de 2009 de la Consejería de Interior y Justicia, por la que se acuerda iniciar la elaboración de esta disposición de carácter general.

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

3.- Borrador del proyecto de decreto sometido a audiencia de las distintas Consejerías, Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, Administración del Estado, instituciones y entidades del sector y organizaciones de consumidores y usuarios.

4.- Observaciones realizadas por la Consejería de Hacienda en sendos informes (uno de la Dirección General de Tributos y otro del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento) y por las Consejerías de Fomento y Medio Ambiente. Asimismo, obran escritos de las Consejerías de Sanidad, Educación, Agricultura y Ganadería, Economía y Empleo, de la Presidencia, Cultura y Turismo y Administración Autonómica, en los que manifiestan que no formulan sugerencias.

5.- Sugerencias remitidas por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid y por el Ministerio del Interior, a través de la Brigada Provincial de la Policía Judicial, Grupo Control de Juegos de Azar.

6.- Observaciones remitidas por los operadores del sector, Asociación de Empresarios de Salas de Juego de Castilla y León (SAJUCAL), Asociación de Empresarios de Juego Autorizado de Castilla y León (ASECAL), Casino de León, S.A., Casino Ribera del Tormes, S.A. y Casino Castilla-León, S.A.

7.- Certificado de la Secretaría de la Comisión del Juego y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León, en el que consta que el proyecto de decreto ha sido informado favorablemente por la Comisión, de conformidad



con lo establecido en el artículo 28. a) de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León.

8.- Memoria explicativa de que la aprobación del proyecto de decreto, no conllevará coste económico alguno.

9.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, conforme exige 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.

10.- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Interior y Justicia, según lo previsto en la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, al que se acompaña el texto del proyecto informado.

11.- Informe previo del Consejo Económico y Social de Castilla y León y texto del proyecto informado.

12.- Memoria del proyecto, que contiene un estudio del marco normativo en el que se insertará el decreto y la relación de modificaciones introducidas en el texto en atención a las observaciones y sugerencias efectuadas y a los informes preceptivos emitidos en el expediente.

13.- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Interior y Justicia.

14.- Proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo Consultivo.

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, aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición, organización, funcionamiento 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.

A los efectos de su examen, la competencia para emitir el dictamen solicitado corresponde 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, 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, la que se recoge para los anteproyectos de ley en el artículo 75.3 del citado texto legal (modificado por el artículo 1.Tres del Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León), conforme al cual el proyecto "irá acompañado de una Memoria" en la que se incluirán:



- a) Estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Estudio económico, con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) La expresión de haber dado el trámite de audiencia -cuando fuere preciso- y efectuado las consultas preceptivas.
- e) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- f) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2, ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El artículo 75.4 exige, además, que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

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

Al respecto deben considerarse también las previsiones del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los



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

Conforme al artículo 4.1.b) de este Decreto 43/2010 “(...) estarán sometidos a la evaluación del impacto normativo los procedimientos de elaboración de las siguientes disposiciones: Los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser aprobados por la Junta de Castilla y León relacionados con la política socioeconómica y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre del Consejo Económico y Social, deban ser sometidos preceptivamente a informe previo de este Órgano”. Por su parte, el artículo 6 del mismo Decreto establece la evaluación de impacto administrativo de las disposiciones generales que modifiquen preceptos relativos a procedimientos administrativos ya existentes o que aprueben aplicaciones de administración electrónica.

La disposición transitoria única del Decreto 43/2010 señala que “Será voluntaria la inclusión del informe de evaluación de los impactos normativo y administrativo en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales incoados con anterioridad al 1 de noviembre de 2010”. En el presente caso, si bien la incoación del procedimiento de elaboración del decreto es previa a la fecha indicada, y por tanto, es voluntaria la inclusión del informe de evaluación de los impactos normativo y administrativo en él regulados, hubiera sido deseable atender, siquiera como guía de actuación, a los criterios que prevé esta norma al respecto en aras a conseguir la efectividad de los principios de la Ley 2/2010, anteriormente enumerados.

En relación con ello, resulta de especial interés, de acuerdo con el artículo 4.2 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, el análisis detallado que la evaluación de impacto normativo ha de realizar sobre “el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de las políticas públicas”. En este caso hubiera resultado oportuno realizar este análisis en relación especialmente con las políticas de protección de la salud y sociales referentes al problema de



adiciones al juego o ludopatía. El informe previo del CES destaca la importancia de este estudio, en relación con numerosas modificaciones introducidas en el Reglamento; así, las realizadas en los apartados 3 y 8 del artículo 9, en el artículo 10 y 11.1 o en el nuevo artículo 12, en cuanto que pueden suponer una disminución de la capacidad de decisión del jugador o un reforzamiento las referidas adiciones.

En el expediente remitido, sin embargo, destaca la parquedad de la Memoria, que contiene un análisis muy esquemático de los apartados que trata. Sobre la necesidad y oportunidad de la norma, escuetamente se indica que es principalmente la de adecuación del Decreto 12/2005, a las necesidades de este sector empresarial, sin detallar éstas. La segunda finalidad del proyecto es, según la Memoria, la de “aprovechar esta modificación para adecuar el Reglamento a la transposición de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, al Ordenamiento Jurídico de Castilla y León, llevada a cabo mediante Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León”, pero tampoco en este caso se particularizan los aspectos sobre los que recae la referida adecuación. No contiene tampoco la Memoria ninguna alusión separada a la necesidad y oportunidad de la modificación del 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, que también acomete el proyecto a través de la modificación de la disposición final primera del Decreto 12/2005.

También analiza la Memoria con excesiva brevedad las observaciones realizadas en el trámite de audiencia, apartado en el que, además, no se abordan todas las formuladas. En relación a las efectuadas por entidades del sector, este Consejo comparte lo manifestado en el informe previo del CES, cuando indica que “(...) se han realizado remisiones individualizadas del proyecto de Decreto a determinadas organizaciones del sector del juego de la Comunidad. Sin perjuicio de reconocer la representatividad de tales organizaciones, teniendo en cuenta la materia sobre la que versa el Proyecto, esta Institución, reiterando el sentido de lo ya expuesto en Informes Previos anteriores, considera que no plantea problema alguno la realización de una consulta pública o trámite de audiencia en general, pero que, en el caso de realizar consultas particularizadas, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el



artículo 10.f) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y del apartado 6.2.6 del Manual sobre la Transposición de la Directiva de Servicios elaborado por la Comisión Europea (si bien con las excepciones que se prevén), en la medida en que estas consultas particularizadas puedan suponer una intervención directa o indirecta de competidores en el proceso de elaboración de una norma”.

Por otra parte, en la tramitación del Decreto original cuya modificación ahora se pretende, se evacuó trámite de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y de Reglamentos relativos a los servicios de la Sociedad de la Información, previsto en la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio (modificada por la Directiva 98/48/CE de 20 de julio), así como en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, que regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información. Así se indica expresamente en el preámbulo del Decreto 12/2005. No consta, sin embargo, en el expediente del actual proyecto de decreto si la modificación que ahora se pretende realizar se ha notificado igualmente a la Comisión Europea de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 30/1992 y en el citado Real Decreto 1337/1999. Debe procederse por tanto a la práctica de dicha notificación o bien, en el caso de no ser necesaria, a incorporar al expediente certificación justificada de las razones por las que no se ha efectuado el citado trámite de notificación de reglamentación técnica.

A salvo esta última observación, en lo demás el proyecto de decreto ha sido tramitado, en esencia, cumpliendo lo previsto en la normativa de aplicación.

Debe recordarse finalmente, que si bien el expediente contiene una relación de documentos que lo integran, ésta no se encuentra numerada, tal como exige el artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, lo que dificulta su consulta y en definitiva retrasa su tramitación.

3ª.- Marco constitucional y normativo.

La Constitución no hace mención expresa a la materia de “juego” ni en el artículo 148.1, ni en el artículo 149.1. Por ello, de acuerdo con el artículo 149.3 también de la Constitución, según el cual “Las materias no atribuidas



expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos (...)”, les ha sido atribuida a las Comunidades Autónomas por los respectivos Estatutos de Autonomía la competencia exclusiva sobre casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas. En el caso de Castilla y León, tal previsión se encuentra en el artículo 70.1.27 del Estatuto de Autonomía.

Por Real Decreto 1686/1994, 22 de julio, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de casinos, juegos y apuestas, fueron determinadas las funciones y actividades de la Administración del Estado que asume la Comunidad de Castilla y León en esta materia y que son todas las que venía desempeñando la Administración del Estado, salvo las siguientes que se reserva el Estado:

- Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, Loterías Nacionales o juegos de ámbito estatal.
- Autorización e inscripción de empresas de ámbito nacional: Estadísticas para fines estatales.
- Las funciones policiales que, relacionadas directa o indirectamente con el juego, sean competencia de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

En ejercicio de esta competencia exclusiva de la Comunidad se aprobó la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León. Esta Ley, de acuerdo con su artículo 1, tiene por objeto regular, en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, el juego y las apuestas en sus distintas modalidades y cualesquiera otras actividades relacionadas con las mismas, conforme a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía. Es de destacar la modificación en ella operada por el Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León, cuyo objeto principal en la materia de juego, según indica su exposición de motivos, ha sido el de suprimir respecto de las máquinas recreativas de tipo A y de los salones recreativos en los que se explotan exclusivamente este tipo de máquinas, aquellos regímenes de autorización, procedimientos y formalidades



que han sido considerados excesivamente onerosos y obstaculizadores de la libertad de prestación de servicios.

En desarrollo de lo dispuesto en la Ley 4/1998, fue aprobado el Decreto 44/2001, de 22 de febrero, que regula el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León. Este Catálogo es el instrumento básico de ordenación de juegos y apuestas y en él se especifican, 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 se ha considerado necesario establecer para su práctica. El Catálogo incluye entre los juegos y apuestas que regula, los que se desarrollan mediante el empleo de máquinas de juego incluidas en la Ley 4/1998.

Previa a la aprobación del Decreto 12/2005, fue la del 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, a cuya modificación también procede el proyecto sometido a dictamen.

El Decreto 12/2005, de 3 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones de juego de la Comunidad de Castilla y León, que ahora también se modifica, establece los requisitos que han de cumplir las máquinas así como el régimen de los salones donde han de instalarse; establece también su régimen de explotación e instalación y fija los establecimientos en los que pueden instalarse; contiene unas normas complementarias de funcionamiento y, finalmente, establece un régimen sancionador para el cumplimiento de lo prescrito en su articulado.

Al amparo del artículo 5.2.e) del Reglamento aprobado por Decreto 12/2005 se dictó la Orden PAT/1002/2007, de 30 de mayo, por la que se crea la máquina de tipo E, o especial, y se aprueba su regulación específica, en la Comunidad de Castilla y León, la cual somete la homologación e inscripción de estas máquinas a lo dispuesto con carácter general para todos los modelos de máquinas, y específicamente a las previsiones contenidas para las máquinas con premio en metálico, en el Capítulo II del Título II del Decreto 17/2003.



Cabe citar, también, la Orden IYJ/1638/2009, de 14 de julio, por la que se establecen los requisitos y el procedimiento para la autorización de laboratorios de ensayo de las máquinas recreativas con premio programado y de azar en la Comunidad de Castilla y León, laboratorios cuya función es, de acuerdo con su artículo 2, la de realizar los ensayos previos a la homologación de las máquinas recreativas con premio programado y de azar al objeto de verificar su conformidad con las especificaciones, características y requisitos técnicos establecidos por la normativa de juego de la Comunidad de Castilla y León.

Otras normas a considerar en la materia son el Decreto 19/2006, de 6 de abril, por el que se aprueba la planificación de las autorizaciones de explotación de máquinas de tipo "B", o recreativas con premio, en la Comunidad de Castilla y León; el 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; la Orden PAT/434/2005, de 31 de marzo, por la que se aprueban los modelos normalizados de autorizaciones y solicitudes previstos en el reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones recreativos de juego de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 12/2005; o la Orden PAT/1466/2005, de 24 de octubre, por la que se aprueba la aplicación para el tratamiento de la información referida al procedimiento de las comunicaciones de emplazamiento de las máquinas de juego en la Comunidad de Castilla y León.

Se alude finalmente al Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, que fue dictado en desarrollo del Real Decreto-Ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar, y cuyos artículos 31 y 32 referidos a la importación y exportación de máquinas recreativas, por excepción, son de aplicación general en todo el territorio nacional, en virtud del artículo 149.1.10 CE que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre el régimen aduanero y arancelario y comercio exterior.

4ª.- Rango de la norma proyectada.

El proyecto de decreto sometido a dictamen se dicta haciendo uso de la habilitación de la potestad reglamentaria para el desarrollo y ejecución de las



leyes emanadas de las Cortes de Castilla y León, así como para el desarrollo de la legislación básica del Estado, cuando proceda, prevista en el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Específicamente, el presente proyecto normativo tiene por objeto la modificación de dos normas, los Decretos 12/2005 y 17/2003, anteriormente citados. Ambas han sido dictadas en desarrollo de la Ley 4/1998, de 24 de junio, Reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, cuya Disposición final primera habilita a la Junta de Castilla y León a dictar las disposiciones necesarias para su desarrollo y más concretamente, su artículo 9.b) establece como atribución de la Junta de Castilla y León la de reglamentar los juegos y apuestas incluidos en el Catalogo.

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003, o de 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquéllos 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”, siendo por lo tanto preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos 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.

Con arreglo a lo expuesto se considera que existe habilitación legal para dictar el proyecto y que el rango elegido (decreto) es el adecuado.

De acuerdo con el artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001 mencionada, corresponde a los titulares de las Consejerías la función de preparar y presentar a la Junta proyectos de decreto relativos a las cuestiones propias de su Consejería. En ejercicio de esta función, la Consejería de Interior y Justicia ha elaborado el proyecto de decreto objeto del presente dictamen.



5ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Observación general.

Cabe señalar, con carácter general, que este Consejo Consultivo, en los dictámenes emitidos en relación con proyectos normativos, ha insistido de manera reiterada en la necesidad de concisión en la redacción de los textos y de precisión en la utilización de conceptos jurídicos, en los que debe evitarse la utilización de términos ambiguos, genéricos o jurídicamente indeterminados, por la inseguridad jurídica que puede generar. Asimismo, debe ponerse especial diligencia y atención en evitar contradicciones o desajustes entre los preceptos del texto que pueden dar lugar a dudas en su aplicación. También debe prescindirse del uso de términos y expresiones que, lejos de enriquecer las normas, producen confusión y falta de claridad.

Estructura del proyecto.

En lo referente a la estructura del proyecto ha de destacarse, en primer lugar, la acertada recomendación del CES, que pone de manifiesto en su informe previo que “La modificación es de gran calado, tanto cuantitativa como cualitativamente”, por lo que “cabe afirmar que nos encontramos más ante una reforma que ante una modificación parcial, por razón, tanto de la finalidad perseguida y del número de artículos afectados, como de la dificultad técnica que conlleva, -como prueba la compleja sistemática del texto normativo (...) -, por lo cual hubiera resultado más adecuado la elaboración de un nuevo Reglamento, tal y como se ha hecho en el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador del juego del Bingo de la Comunidad de Castilla y León (...)”.

Esta observación puede respaldarse con el criterio contenido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, según el cual “Como norma general es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo (...) y las modificaciones muy extensas deben generar una norma completa de sustitución”.



Sin perjuicio de la recomendación anterior, debe hacerse referencia por otra parte, de acuerdo con el texto remitido, a la técnica normativa que se utiliza para la modificación del Decreto 17/2003, que el proyecto aborda a través de la modificación de la disposición final primera del Decreto 12/2005. A juicio de este Consejo Consultivo esta técnica podría llegar a justificarse si el proyecto pretendiera modificar los artículos 3.4, 4.1.b) y 5 del Decreto 17/2003 a los que en su día afectó la modificación realizada por el Decreto 12/2005. Sin embargo estos preceptos permanecen invariables y lo que el proyecto incorpora ahora, en la disposición final primera del Decreto 12/2005, son nuevas modificaciones del Decreto 17/2003, en concreto de sus artículos 3.3, 9.1 y 4, 14 y 17.1. Se considera por ello que el proyecto debería acometer la reforma del Decreto 17/2003 de forma independiente, sin insertarla como modificación de la disposición final primera del Decreto 12/2005.

La modificación del Decreto 17/2003, desligada de la modificación de la Disposición final primera del Decreto 12/2005, conlleva la necesidad de adecuar tanto el título del proyecto, en el que han de incluirse todas las disposiciones modificadas, como la estructura del proyecto, para lo que pueden seguirse las pautas establecidas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 para la que denomina "modificación múltiple", en referencia a las disposiciones que modifican más de una norma.

Preámbulo.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4.078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo "puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el art. 9.3 de la Constitución".



Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo, son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, la parte expositiva debe ser expresiva y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, se señala que “la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...)”. Además, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales.

Sentado lo anterior, este Consejo Consultivo considera que el preámbulo del proyecto podría concretar con mayor precisión la finalidad de la modificación, pues, como se indicó al tratar de la justificación de la necesidad y oportunidad de la norma, tanto en la memoria como en el preámbulo sólo se esboza genéricamente tal finalidad, consistente en la adecuación de la norma a las necesidades de este sector empresarial y a la trasposición de la Directiva de Servicios llevada a cabo por Decreto-Ley 3/2009, sin particularizar los aspectos más relevantes sobre los que recaen las referidas adecuaciones.

Por otra parte, dado que el proyecto no sólo modifica el Decreto 12/2005, sino también el Decreto 17/2003 el preámbulo debe contener una referencia expresa, que ahora omite, a que procede a la modificación de este último, y al objeto y finalidad perseguidos con su reforma.

Artículo primero.



El artículo primero del proyecto aborda en su apartado 1 la modificación de la disposición final primera del Decreto 12/2005, a la que se añaden cinco apartados, la cual, según se indicó anteriormente con una inadecuada técnica normativa, modifica a su vez el Decreto 17/2003.

Por su parte, el apartado 2 de este artículo primero, añade una nueva disposición final quinta bis al Decreto 12/2005, relativa a la "Tramitación electrónica de procedimientos administrativos", que dispone que "Por Orden de la Consejería competente en materia de juego podrá autorizarse la tramitación mediante técnicas de administración electrónica de los procedimientos y trámites administrativos regulados en el Reglamento aprobado en este Decreto". La posibilidad de tramitación electrónica de tales procedimientos viene impuesta por el Decreto 40/2005, de 19 de mayo, por el que se regula la utilización de técnicas de administración electrónica por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuya disposición final tercera establece que "A partir de la entrada en vigor del presente Decreto cualquier regulación que se efectúe de nuevos procedimientos y trámites administrativos, o modificación de los existentes, deberá contemplar la posibilidad de su tramitación por medios telemáticos ajustándose a las condiciones y requisitos previstos en este Decreto". Sería conveniente, por tanto, una referencia a esta norma que es la que habilita realmente la posibilidad de tramitación electrónica, sin perjuicio de que, por orden del consejero competente y con sujeción a lo establecido en tal Decreto, puedan adoptarse las disposiciones que sean necesarias para la regulación específica de los soportes, medios y aplicaciones propias (artículo 7 y disposición final primera.2 del Decreto 40/2005).

Artículo segundo.

El artículo segundo del proyecto modifica el Reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones de juego de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 12/2005, de 3 de febrero. Esta modificación se inserta a continuación del texto del proyecto de Decreto y se divide en veintiséis apartados, sobre los que se realizan las siguientes observaciones:

- El apartado 1, modifica el apartado c) del artículo 2 del Reglamento. En tal apartado se unifican las exclusiones del ámbito de aplicación de la Ley 4/1998 que se establece por ésta en los párrafos primero y segundo c) de su artículo 18.3. Este Consejo considera que resulta más claro y



ajustado a la estructura de la Ley el mantener la redacción actual del artículo 2.c) del Reglamento e introducir un nuevo apartado en este artículo 2 referido a la modalidad de máquina tipo A “de competencia pura o deportiva cuyos componentes electrónicos tengan influencia decisiva en el desarrollo del juego”, tal como se recogía en los borradores iniciales del proyecto de decreto.

- El apartado 5 modifica el artículo 10.1 del Reglamento, cuya redacción ha de completarse con la indicación de la moneda cuya fracción se menciona en el proyecto “El precio máximo de la partida simple será de 20 céntimos de euro (...)”.

- El apartado 8 da nueva redacción al artículo 13 del Reglamento. Este artículo en sus apartados 1 y 5 -al igual que hace ahora el artículo 18 en sus apartados 1 y 6 para las máquinas tipo C- se remite a un nuevo Anexo II del Reglamento. Este anexo II tiene por objeto principal el establecimiento de los aspectos técnicos y de seguridad a cumplir para la homologación de los sistemas de interconexión de máquinas tipo B y C, aspectos que se recogen en las letras B y C de su apartado II (no así en los apartados IV y V, como por error señala su apartado II. A.1-. Este Consejo, sin entrar a valorar tales aspectos técnicos, ya que sus dictámenes han de fundamentarse en derecho, entiende no obstante que los apartados I y II. A de este Anexo II encontrarían un mejor encaje sistemático en el cuerpo del Reglamento, en cuanto que no tratan específicamente temas técnicos sino requisitos sustantivos para la interconexión y procedimentales para el otorgamiento de la homologación de tales sistemas o de la autorización de sus modificaciones sustanciales.

Por otra parte, los apartados 2, 3 y 4 del artículo 13 se refieren al procedimiento para la autorización de la interconexión de máquinas tipo B en salones de juego, bingos y casinos. Sin embargo, el párrafo segundo del artículo 13.3 no trata un aspecto procedimental pues indica que “En cada máquina interconectada se hará constar expresamente el premio máximo que se podrá obtener con la indicación de que éste no supondrá una disminución del porcentaje de premios de cada una de las máquinas interconectadas, sin que puedan formar parte de más de un carrusel de interconexión”. Se considera, por tanto, que tal previsión no dispone de una adecuada ubicación sistemática y que encontraría mejor encaje en el artículo que aborda los requisitos de las máquinas.



- El apartado 10, modifica los apartados 1 y 2 del artículo 16 del Reglamento, los cuales, en la redacción vigente, determinan tanto el precio de la partida como el premio máximo que las máquinas tipo C pueden entregar. La determinación de ambos elementos se remite en la reforma a la resolución de homologación. La homologación del material utilizado para la práctica de los juegos y apuestas, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 4/1998, se configura como un procedimiento encaminado a comprobar y garantizar que el referido material se adecua a las condiciones técnicas y de seguridad exigidas normativamente, por lo que no se considera que la resolución de homologación constituya el instrumento idóneo para la determinación del precio y premio de las máquinas, aspectos que deben estar regulados en la norma, en garantía de la seguridad jurídica y su conocimiento general, que no se alcanza con una mera resolución administrativa.

- El apartado 17 suprime el artículo 36.1.a) del Reglamento, precepto que sin embargo ya fue derogado expresamente por la disposición derogatoria única, apartado 3.l) del Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León, por lo que habrá de omitirse esta referencia a su supresión.

- El apartado 19 modifica diversos aspectos del artículo 39 del Reglamento. No modifica, no obstante, la previsión del apartado 2.a) de este artículo que exige que junto a la solicitud de autorización de la instalación se aporte "Copia cotejada del Documento Nacional de Identidad del titular, si es persona física, o copia autenticada o testimonio de la escritura de constitución (...) si es persona jurídica". Este Consejo considera que se debería adecuar tal disposición al artículo 7 del Decreto 23/2009, de 26 de marzo, sobre medidas relativas a la simplificación documental, por el que "Queda suprimida la obligación de aportar fotocopia del documento nacional de identidad o documento acreditativo de la identidad o tarjeta equivalente de los extranjeros residentes en territorio español en los procedimientos incluidos en el ámbito de aplicación del presente Decreto a efectos de comprobación de los datos de identificación personal de quien tenga la condición de interesado" y considerar, por otra parte, la opción ofrecida en su artículo 18, que indica que "En los procedimientos administrativos incluidos en el ámbito de aplicación de este Decreto se podrá sustituir la obligación de aportar los estatutos sociales vigentes debidamente registrados (...) por una declaración responsable en la



que consten los datos necesarios para la debida tramitación y resolución del procedimiento”.

- El apartado 22 modifica el artículo 52 del Reglamento. Si se tiene en cuenta que el actual anexo del Reglamento de “condiciones técnicas de los salones recreativos y de juego”, de acuerdo con el apartado 26 de la reforma, pasa a denominarse anexo I “condiciones técnicas de los salones de juego” y que el proyecto introduce un nuevo anexo II, la redacción del artículo 52.2 del Reglamento debiera ser la siguiente: “Los locales destinados a la instalación de los citados salones deberán cumplir las condiciones técnicas establecidas en el Anexo I del presente Reglamento”.

- El apartado 23, modifica el artículo 55.2.b) del Reglamento. En este párrafo se exige que la solicitud de autorización para la instalación de salones de juego vaya acompañada de “Proyecto básico de las obras e instalaciones del local, redactado por Técnico competente y visado por el Colegio Profesional correspondiente”.

La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, incluye la reforma de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en concreto de su artículo 13 que regula el contenido del visado la responsabilidad del colegio profesional derivada del ejercicio de su función de visado y configura éste como un instrumento voluntario, aunque otorga al Gobierno la potestad de establecer los trabajos profesionales que exigirán visado obligatorio en atención a la necesaria existencia de una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas, y a la acreditación de que el visado es el medio de control más proporcionado.

En su desarrollo, el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, determina los trabajos profesionales que, por quedar acreditada su necesidad, al existir una relación de causalidad directa con la seguridad o integridad física de las personas, y proporcionalidad entre otras alternativas posibles, obligatoriamente deben obtener el visado colegial, como excepción a la libertad de elección del cliente. En lo que aquí interesa, el artículo 2.a) del Real Decreto 1000/2010 establece la obligatoriedad del visado para el “Proyecto de ejecución de edificación” a cuyos efectos “se entenderá



por edificación lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. La obligación de visado alcanza a aquellas obras que requieran proyecto de acuerdo con el artículo 2.2 de dicha Ley”.

En consecuencia, la obligación de visar sólo alcanza al proyecto de ejecución de edificación, no al proyecto conjunto ni al proyecto básico. Para delimitar el concepto de proyecto de ejecución y diferenciarlo del de proyecto básico debe acudirse a lo dispuesto en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. En concreto, en el artículo 6 de dicha norma se describe el proyecto de edificación, y se diferencia el proyecto básico del proyecto de ejecución. Asimismo, en el Anexo III de dicho Real Decreto se incluyen definiciones complementarias de los conceptos de proyecto, proyecto básico y proyecto de ejecución. Por otra parte, en el Anexo I, al que remite el artículo 6.1.4 del Real Decreto 314/2006, se regula el contenido del proyecto de edificación, distinguiendo los elementos que, al menos, debe contener el proyecto básico.

De acuerdo con las disposiciones mencionadas la Administración no puede imponer en su normativa visados obligatorios, al margen de los trabajos profesionales recogidos en el artículo 2 del Real Decreto 1000/2010, por lo que su exigencia debe eliminarse del artículo 55.2.b) del Reglamento.

Por el mismo motivo, el proyecto habrá de modificar también el artículo 58 del Reglamento, relativo a la “Modificación de la autorización de instalación y del permiso de apertura y funcionamiento” de los salones de juego, que dispone que “Cuando las modificaciones que se soliciten impliquen una alteración del proyecto básico aprobado en la autorización de instalación, deberá adjuntarse, junto a la solicitud correspondiente, proyecto de reforma, redactado por técnico competente y visado por el Colegio Profesional correspondiente”.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

- El apartado 25, modifica el artículo 61 del Reglamento. El apartado 3 de este artículo dispone que “En los salones de juego está prohibido



el acceso a los menores de 18 años y deberán tener obligatoriamente un servicio de vigilancia y control, desde el que sean visibles los distintos puntos del salón, que impedirá la entrada a los menores de edad e incapaces". Esta previsión recoge sólo parcialmente, las limitaciones subjetivas de acceso a los establecimientos en los que específicamente se desarrollen juegos que establece el artículo 7.1 de la Ley 4/1998, el cual además prohíbe el acceso a estos establecimientos a "quienes presenten síntomas de embriaguez, intoxicación por drogas o enajenación mental y a los que ostensiblemente puedan perturbar el orden". A fin de contemplar también estos supuestos, se considera que el artículo 61 debería hacer una remisión a lo dispuesto a estos efectos en el citado artículo 7 de la Ley 4/1998. En cualquier caso, el término "incapaces" no es sinónimo del de incapacitados judicial o legalmente y por tanto, se ha de sustituir por uno de éstos.

- El apartado 26, tal como se indicó anteriormente, cambia la denominación del actual anexo del Reglamento: "Condiciones técnicas de los salones recreativos y de juego", por la de: "Anexo I.- Condiciones técnicas de los salones de juego". Sorprende no obstante que tal modificación quede limitada al título del anexo y que no se adecue el contenido de éste a la nueva ordenación de los salones de juego -que el propio proyecto recoge al modificar los artículos del Reglamento referidos a ellos- y que debiera pasar en el anexo I por la supresión de las referencias a las máquinas y a los salones recreativos de tipo A, de acuerdo todo ello con la disposición derogatoria única del Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León.

Disposición transitoria segunda. Mantenimiento del régimen jurídico de los salones de juego autorizados.

Sin perjuicio de la observación realizada anteriormente respecto a la modificación del artículo 2 del Reglamento, en la disposición transitoria segunda del proyecto existe una remisión a la letra i) del citado artículo 2, la cual ha sido suprimida tras la modificación de la letra c) del mismo artículo.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

En relación con el contenido de la disposición derogatoria, como ya ha tenido ocasión de manifestar este Consejo Consultivo, las cláusulas genéricas



de derogación del tipo “quedan derogadas las disposiciones de igual o inferior rango en lo que se opongan al presente Decreto” carecen de virtualidad práctica alguna, pues se limitan a reiterar, de forma innecesaria, las reglas generales sobre jerarquía de normas y derogación tácita de los artículos 1.2 y 2.2 del Código Civil.

Disposición final única. *Entrada en vigor.*

Esta disposición prevé la entrada en vigor del Decreto y del Reglamento que en él se modifica el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial 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, considera 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 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.

III CONCLUSIONES

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

Atendida la observación formulada respecto a la modificación del artículo 55.2.b) del Reglamento y a la necesidad de modificar también el artículo 58 del mismo Reglamento, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”, y consideradas las demás, puede elevarse a la aprobación de la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 12/2005, de 3 de febrero, y el Reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones de juego de la Comunidad de Castilla y León.

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