



CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA - LA MANCHA

Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha REGISTRO INTERNO
Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha
23 ABR 2021
Anotación N.º 42018

Núm. 136/21

Tengo el honor de remitir a V.E. el dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en el expediente de referencia.

Se ruega que comunique a este Consejo, en virtud de lo establecido en el artículo 6.3 del Reglamento del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, la resolución definitiva que se adopte.

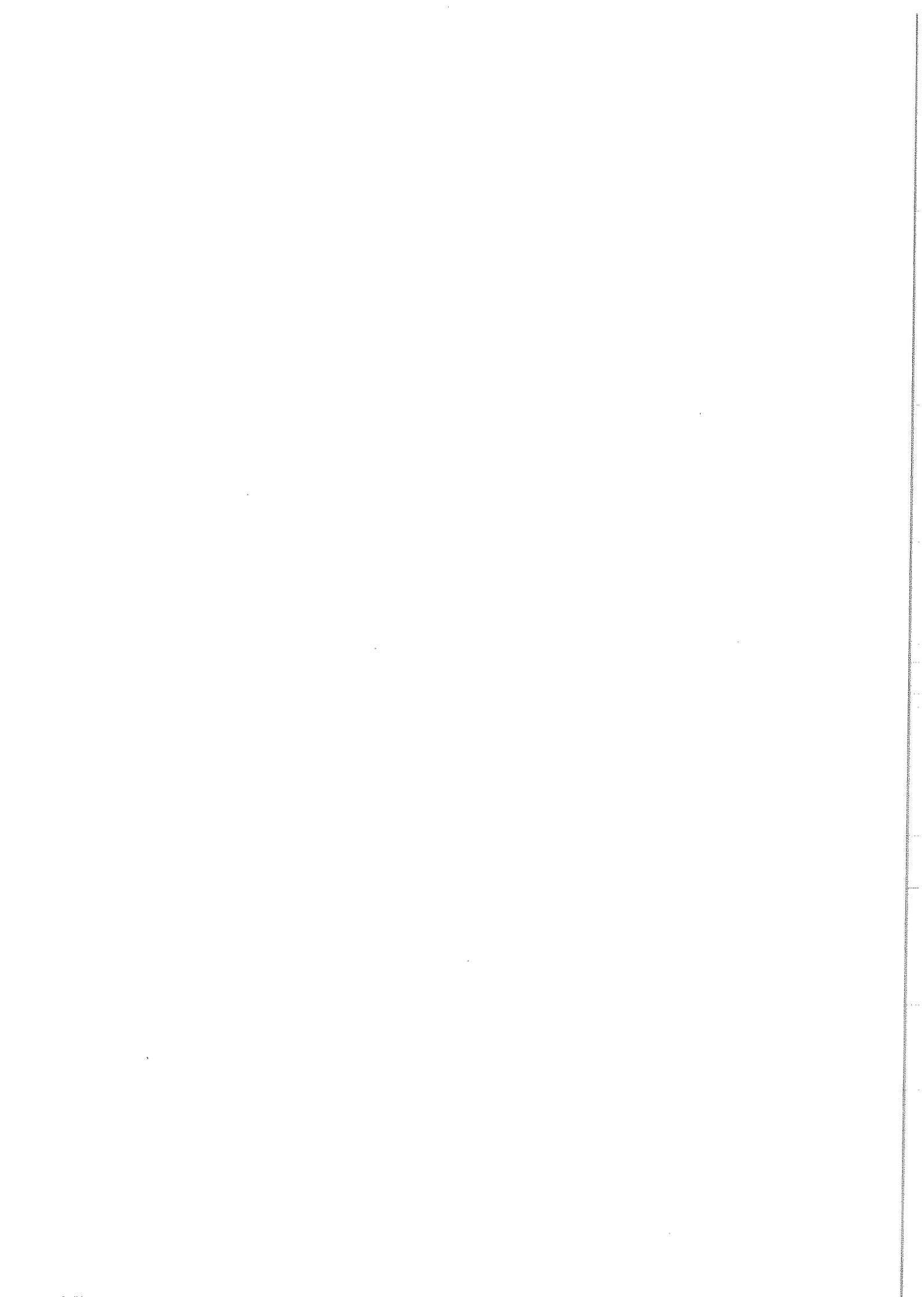
Le comunico asimismo, que una vez recibida la resolución adoptada, o en cualquier caso transcurrido un mes desde la remisión del dictamen solicitado, por parte de este Consejo, si no se recibe advertencia expresa de V.E. en contrario, se procederá a la publicación del citado dictamen en su página web.

Toledo, 22 de abril de 2021

LA SECRETARIA GENERAL


Fdo.: Soledad Rodríguez Rivero

EXCMO. SR. CONSEJERO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.-





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 136/2021

Excmo. Sr.:

D. Fernando Andújar Hernández,
Presidente Acctal.
D. Antonio Conde Bajén, Consejero
D. Sebastián Fuentes Guzmán, Consejero
D.ª Araceli Muñoz de Pedro, Consejera
D.ª Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 22 de abril de 2021, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 25 de marzo de 2021, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el anteproyecto de Ley del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Consulta pública previa.- Como primer documento conformador del expediente desarrollado para la elaboración y aprobación del anteproyecto de Ley sometido a dictamen, figura la publicación realizada en la página web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la que se somete a consulta pública previa el anteproyecto y se disponía que las aportaciones al mismo podrían realizarse a partir del 9 de marzo de 2020, durante un plazo de 20 días, si bien dicho plazo quedó suspendido como consecuencia de la declaración del estado de alarma, reanudándose el 2 de junio.

Durante el citado plazo fueron presentadas varias sugerencias, cuya valoración fue objeto de un informe por parte del Jefe de Servicio del Juego.

Segundo. Memoria inicial.- Seguidamente, se elaboró una memoria inicial del anteproyecto suscrita el 13 de octubre de 2020 por la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego.

Tras describir los antecedentes normativos, la memoria afirma que su elaboración tiene por objeto *“potenciar más las medidas de control en el ejercicio de la actividad del juego, por medio, entre otros instrumentos, de la concreción de los principios del juego y, en particular, las políticas de juego responsable, para conseguir sensibilizar y concienciar al conjunto de la sociedad sobre las consecuencias de una práctica inadecuada del juego, especialmente relacionadas con los riesgos de ludopatía, al tiempo que apoyar actitudes de juego moderado, no compulsivo y responsable [] Otra de las razones que impulsaría la elaboración de este nuevo texto legal descansa en cambiar el régimen de publicidad del juego regulado en la ley del 2013, para volver a un sistema similar al recogido en la primera norma que se elaboró en esta comunidad autónoma, siguiendo de esta manera la línea de rectificación que se pretende implantar en la regulación de esta materia a nivel estatal”*.

Seguidamente se refiere a la estructura y sistemática del anteproyecto, así como su contenido que describe pormenorizadamente.

Identifica igualmente las principales novedades y analiza el impacto normativo derivado de su aprobación, cuyo efecto más relevante será la derogación de la vigente Ley 2/2013, de 25 de abril, del Juego y las Apuestas de Castilla-La Mancha.

En relación con el impacto presupuestario afirma que no supondrá incremento alguno de gasto público, ni tiene repercusiones directas en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla-la Mancha, si bien, en materia de ingresos las novedades en materia fiscal podrían suponer una subida de la recaudación por tasa de apuestas que estima en 1.508.668 euros y un incremento por la subida de la cuota fija de máquinas de juego que estima en 1.236.000 euros.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Tras referir que no tiene incidencia en materia de cargas administrativas aborda el impacto de género afirmando que la norma propuesta debe entenderse como neutra, puesto que el destinatario de la misma es cualquier ciudadano de esta comunidad autónoma, sin distinción por razón de género.

Tercero. Autorización de la iniciativa.- En atención a lo expresado en la mencionada memoria, el Consejero de Hacienda y Administraciones Públicas autorizó el inicio del expediente administrativo para la elaboración del anteproyecto.

Cuarto Primer borrador de anteproyecto.- Figura un primer borrador de anteproyecto, si bien carente de fecha.

Quinto. Información pública.- Mediante resolución de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego de 23 de octubre de 2020, se dispuso la apertura de un periodo de información pública del proyecto, publicándose el mismo en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 219, de 30 de octubre posterior, otorgando un plazo de veinte días para que cuantos estuviesen interesados pudieran formular alegaciones al proyecto, el cual se hallaba a disposición de los interesados en el tablón de anuncios de la sede electrónica de la Junta de Comunidades.

Al mismo han presentado alegaciones diversas entidades, como la Confederación Española de Empresarios del Juego del Bingo, UGT, FEDETO, la Asociación de Ludópatas asociados en rehabilitación de Castilla-La Mancha, la Asociación española Plataforma para el juego sostenible, la Fundación Patología Dual, la Asociación de Empresarios de Juego de Castilla-La Mancha, la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), la Asociación de Establecimientos de Juego de Castilla-La Mancha (AESCAM), la Federación de Asociaciones de Máquinas Recreativas de Castilla-La Mancha (FAMACASMAN), Grupo ORENES, S.L., la Asociación Española de Empresarios de Salones de Juego y Recreativos (ANESAR), la Confederación Regional de Asociaciones Vecinales (CAVE C-LM), el Consejo Empresarial del Juego (CEJUEGO), CODERE Apuestas Castilla-La Mancha S.A. y OPERIBÉRICA S.A.U., varios empresarios del

ámbito del juego y la Federación de Empresarios de Hostelería y Turismo de Castilla-La Mancha.

También presentó sugerencias la Consejería de Desarrollo Sostenible (folio 354).

Como resultado final del trámite de información pública, la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego elaboró un amplio informe sobre las alegaciones presentadas y la valoración y el tratamiento dado a las mismas.

Sexto. Acta de la Comisión de Juegos y Apuestas de Castilla-La Mancha.- El anteproyecto fue tratado por la Comisión de Juegos y Apuestas de Castilla-La Mancha en su reunión de 12 de noviembre de 2020, donde sus integrantes expusieron su posición en relación a la nueva norma proyectada.

Séptimo. Consejo Regional de Municipios.- El Consejo Regional de Municipios en su reunión de 2 de diciembre de 2020, informó favorablemente por unanimidad de asistentes el borrador de anteproyecto.

Consta el certificado expedido a tal efecto por su Secretario y el acta de la reunión.

Octavo. Informe de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego.- El 11 de febrero de 2021 la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego emitió informe sobre las tasas recogidas en el anteproyecto señalando que la novedad que presenta la norma proyectada sobre la regulación vigente es la eliminación de la reducción del 25% sobre el importe especificado en cada tarifa en los supuestos en que la gestión se realice enteramente telemática. Justifica la medida en que *“no tiene sentido incentivar el uso de este medio [telemático] con una reducción del importe de la tarifa, cuando la obligación viene impuesta por la ley”*.

Noveno. Informe de la Dirección General del Presupuestos.- Figura a continuación el informe de 22 de febrero de 2021 del Director General de Presupuestos, donde tras analizar las repercusiones sobre el gasto y los ingresos públicos de la nueva norma, concluye informando favorablemente el anteproyecto.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Décimo. Memoria actualizada.- Seguidamente obra una nueva memoria actualizada del anteproyecto fechada a 25 de enero de 2021, que reitera la anterior, añadiendo un análisis del impacto sobre la infancia y la adolescencia y sobre la familia.

Al mismo se han anexo los trámites de consulta pública previa (anexo I), el informe de conclusiones del trámite de información pública (anexo II) el acta de la reunión de la Comisión de Juegos y Apuestas (anexo III) y el certificado de la reunión del Consejo Regional de Municipios (anexo IV), documentos todos ellos ya obrantes en el expediente con anterioridad.

Undécimo. Borrador de anteproyecto.- Obra a continuación un nuevo borrador de anteproyecto, también carente de fecha.

Duodécimo. Informe de la Secretaría Técnica Permanente del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria.- Con fecha 1 de marzo, la citada Secretaría Técnica Permanente suscribió un informe previo sobre las disposiciones contenidas en el anteproyecto en materia de tributos cedidos por el Estado.

En dicho informe señala que la *“competencia normativa de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha no se extiende [...] a la regulación de los procedimientos para la tramitación de aplazamientos o fraccionamientos de las deudas tributarias derivadas de los tributos sobre el juego”*. En base a ello entiende que la previsión del artículo 52.4.c) del anteproyecto que establece la imposibilidad de aplazamiento o fraccionamiento de los pagos fraccionados trimestrales de la tasa fiscal que grava la explotación de máquinas o aparatos automáticos, no se ajusta a dicho orden competencial pues *“las normas estatales establecen con carácter general la posibilidad de solicitar el aplazamiento o fraccionamiento de los pagos cumpliendo las garantías y los demás requisitos que en cada caso se establecen”*.

Decimotercero. Informe del Gabinete Jurídico.- Un nuevo borrador de la norma -que tampoco aparece datado-, se sometió junto al expediente hasta aquí tramitado al informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades.

En respuesta al requerimiento efectuado, emitió informe con fecha 5 de marzo de 2021 un Letrado adscrito a dicho órgano con el visto bueno de la Coordinadora de los Servicios Jurídicos, efectuando diversas observaciones.

Decimocuarto. Informe de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego.- El anterior informe fue tratado en un nuevo informe de la Dirección General responsable de la instrucción del expediente en el que se detallan las modificaciones introducidas en el anteproyecto como consecuencia de las observaciones formuladas por el Gabinete Jurídico.

Decimoquinto. Memoria actualizada.- La Directora General de Tributos y Ordenación del Juego elaboró una nueva memoria a la que anexa 8 documentos, que se corresponden con los informes emitidos durante la tramitación.

Decimosexto. Informe de la Secretaria General.- Examinado el proyecto elaborado, emitió informe el 19 de marzo de 2021 la Secretaria General de la Consejería impulsora de la iniciativa, en el que tras referir los objetivos y fines que se persiguen plasmaba los hitos más destacables de su tramitación, informando el mismo favorablemente.

Decimoséptimo. Acuerdo del Consejo de Gobierno.- Figura el certificado expedido por el Vicepresidente de la Junta y Secretario del Consejo de Gobierno según el cual, este órgano, el día 23 de marzo de 2021 acordó *“tomar en consideración el anteproyecto de Ley del régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha y solicitar dictamen al Consejo Consultivo, en virtud de los artículos 40 y 54.3 de la Ley 1/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha”*.

Decimooctavo. Texto definitivo del anteproyecto.- El anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de una Exposición de Motivos, 60 artículos estructurados en un Título Preliminar y cinco Títulos, siete disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y tres finales. También consta de tres anexos.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

En la Exposición de Motivos se alude al marco y a los precedentes normativos. Seguidamente se identifican los objetivos que justifican la nueva norma, señalando como tales el incremento del control administrativo sobre la actividad, el carácter negativo del silencio administrativo en el régimen autorizador y restricciones a la ubicación de los locales. También se modifica el régimen sancionador a fin de incorporar nuevas conductas infractoras e incrementar el importe de las sanciones. Como novedad, el régimen fiscal del juego pasa a regularse en esta norma extrayéndolo de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha.

A continuación, se efectúa un resumen de cada uno de los cinco títulos que integran la proposición de Ley.

El Título Preliminar, denominado "*Disposiciones generales*" contiene 7 artículos en los que se regula el objeto de la Ley y sus exclusiones, el ámbito subjetivo, el Catálogo de juegos, el régimen de los juegos, los principios rectores, las políticas de juego responsable y la publicidad, patrocinio y promoción.

El Título I, denominado "*Organización e intervención administrativa*", se compone de dos capítulos. El capítulo I "*Órganos y competencias*" integra los artículos 8 al 11, dedicados a normar las competencias del Consejo de Gobierno, las de la consejería competente en materia de juego, la Comisión de Juegos de Castilla-La Mancha y el Registro General de Juegos. El capítulo II "*Títulos habilitantes*", tiene dos artículos, uno sobre las declaraciones responsables, comunicaciones y autorizaciones y otro sobre el régimen de la autorización administrativa.

El Título II, rubricado "*Los sujetos que intervienen en la práctica del juego*", está integrado por los artículos 14 al 18 y dividido en dos capítulos. El primero, denominado "*Disposiciones comunes*", recoge la organización y explotación y las prohibiciones generales. El segundo "*Derechos y obligaciones específicas*", regula las obligaciones específicas, las obligaciones del personal empleado y los derechos y obligaciones de los usuarios.

El Título III, rotulado como “*De los establecimientos y de los juegos*”, se compone también de dos capítulos. El primero “*de los establecimientos de juego*”, se divide en dos secciones. La primera sobre tipos y condiciones generales de los establecimientos de juego, comprende los artículos 19 a 21. La sección segunda contiene “*normas específicas*” y consta de cuatro artículos. El capítulo II “*De los juegos*”, dedica un artículo a cada tipo de juego, abarcando los artículos 26 a 32.

El Título IV regula la “*Inspección y régimen sancionador*”, estructurado en dos capítulos referidos respectivamente a la inspección y control y al régimen sancionador. Comprende los artículos 33 a 47.

El Título V “*Régimen fiscal*” se integra por los artículos 48 al 60. Se estructura en dos capítulos, el primero, relativo a la tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar, dividido en dos secciones, una sobre la base imponible y otra sobre la tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias. El segundo capítulo regula la tasa administrativa sobre el juego, a la que dedica los artículos 58 a 60.

Las disposiciones adicionales contienen las homologaciones y certificaciones, el cumplimiento de las obligaciones tributarias, la vigencia y adaptación de las autorizaciones de instalación de los locales destinados a la práctica de juegos, la adaptación a los sistemas de control de admisión, la adaptación de fachadas y rótulos, la limitación a la concentración de locales de juego y la adaptación de las máquinas de juego.

Las disposiciones transitorias regulan los procedimientos de autorización en trámite, así como el régimen de las autorizaciones de instalación de los establecimientos de hostelería y de explotación de máquinas de juego y las excepciones a la aplicación de los requisitos de distancias mínimas.

La disposición derogatoria deroga la Ley 2/2013, de 25 de abril, del juego y las apuestas de Castilla-La Mancha y los artículos 30 a 38 de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha, así como las demás normas de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en la presente ley.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

La disposición final primera declara el carácter supletorio de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias, en el ejercicio de las funciones de gestión y liquidación de los tributos regulados en esta.

La disposición final segunda contiene la habilitación para el desarrollo reglamentario y en la tercera se determina su entrada en vigor a los seis meses de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

En el anexo I se relacionan los juegos permitidos; en el II, los requisitos de los juegos excluidos; y en el III, los hechos imponibles y las tarifas de la tasa administrativa sobre el juego.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 25 de marzo de 2021.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete al Consejo Consultivo el anteproyecto de Ley del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla- La Mancha, con invocación de lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en cuyo apartado 3 establece que este órgano deberá ser consultado “en los siguientes asuntos: [] [...] 3.- Anteproyectos de Ley”.

De acuerdo con dicha disposición, procede emitir el presente dictamen con carácter preceptivo.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El ejercicio de la iniciativa legislativa se encuentra regulado con el carácter de norma básica en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado *“De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*, que atiende en los artículos 127 y siguientes a la iniciativa legislativa, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas; si bien su aplicabilidad debe entenderse atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.



La declaración de inconstitucionalidad contenida en dicho pronunciamiento afecta a los artículos 129 al 133 de dicho Título VI si bien no de forma íntegra al contenido de todos ellos, y aun cuando alguna de las medidas que regulan sí que continúan siendo aplicables a los procedimientos de elaboración de las normas reglamentarias, en lo que concierne al desarrollo de iniciativas legislativas por parte de los gobiernos autonómicos, dicho Alto Tribunal ha señalado lo siguiente: *“Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus Administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” como al “procedimiento administrativo común”. □ Los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

examinado) 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña. [] Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los art. 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999 (RTC 1999,50), FFJJ 7 y 8)".

En el ámbito de la Comunidad Autónoma la iniciativa legislativa se regula en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Este artículo dispone que "los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno". Asumida la iniciativa legislativa, este órgano ejecutivo colegiado, a la vista del texto del anteproyecto, "decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios". Es decir, los genéricos términos en que se encuentra formulado tal precepto dejan a criterio del órgano encargado de la elaboración de la norma, en su primera fase, y del Consejo de Gobierno, después, una vez que ha tomado en consideración el texto redactado, la apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, recayendo en las Cortes Regionales, finalmente, la decisión sobre el grado de suficiencia de los mismos.

En el expediente sometido a consulta queda acreditado que el Consejo de Gobierno, en su reunión de fecha 23 de marzo de 2021, tomó en consideración el anteproyecto de Ley del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha, acordando solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo.

En cuanto a las actuaciones previas a la toma en consideración del anteproyecto se concretan en las siguientes:

El sometimiento del anteproyecto a consulta pública previa a través del portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que fue seguido de un informe suscrito por el Jefe de Servicio del Juego.

Seguidamente, figura la memoria inicial del anteproyecto elaborado por la titular de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, centro directivo desde el que se impulsa la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 7, apartado 1, letra f) del Decreto 80/2019, de 16 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas.

La pormenorizada descripción del contenido del borrador de norma detallada en la memoria inicial, revela que tanto esta como la propia autorización de la iniciativa normativa por parte del Consejero de Hacienda y Administraciones Públicas han venido precedidos en el tiempo por la elaboración de un primer borrador de anteproyecto que no se ha incorporado a la documentación, lo que desvirtúa toda la lógica procedimental.

Seguidamente se ha articulado la participación ciudadana por medio de un trámite de información pública mediante su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha número 219, de 30 de octubre de 2020 y se han recabado los informes de la Comisión de Juegos y Apuestas de Castilla-La Mancha y del Consejo Regional de Municipios, así como de la Dirección General de Presupuestos y la propia Dirección General de Tributos y de Ordenación del Juego.





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Igualmente se remitió el borrador de anteproyecto al Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, órgano colegiado, integrado por representantes de la Administración Tributaria del Estado y de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, encargado de coordinar la gestión de los tributos cedidos al resultar preceptivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 65.3.d) de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

También se ha recabado el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha exigido también por el artículo 10.1 de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades.

Consta integrado en las sucesivas memorias el informe de evaluación de impacto de género exigido por el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha; así como el examen del impacto de la norma proyectada sobre la infancia y la adolescencia y la familia.

La memoria y sus sucesivas actualizaciones indican que *“la norma no supone incremento alguno en el gasto público, ni tiene repercusiones directas en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha”*. Dicha afirmación no se corresponde con una de las novedades de la norma, que consiste en la creación de un nuevo órgano denominado *“Observatorio de juego responsable de Castilla-La Mancha”*, al que se le encomienda las funciones de promover y elaborar estudios, fomentar actuaciones y realizar campañas preventivas y educativas en materia de juego, así como otras que le sean atribuidas reglamentariamente.

Dicha repercusión sobre el gasto público aparece reflejada en el propio anteproyecto sometido a dictamen, al establecer en el apartado 5 del artículo 10 que *“Los gastos de funcionamiento de este Observatorio se sufragarán con parte de la recaudación obtenida por el pago de la tasa prevista en el Capítulo II del Título V de la presente ley, en la cuantía que*

anualmente se establezca en la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”.

Por tanto, la norma proyectada sí tiene repercusión presupuestaria sobre el gasto público, tanto en lo relativo a las actuaciones que se encomiendan al citado Observatorio, como en cuanto a la excepción que establece al principio de universalidad presupuestaria previsto en el artículo 13.3 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre.

Por ello, el órgano impulsor de la iniciativa legislativa remitió acertadamente el borrador a la Dirección General de Presupuestos, a fin de que emita el informe que exige el artículo 22.1 de la Ley 11/2020, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2021, para los proyectos de disposición de carácter general que impliquen gastos o minoración de ingresos en ejercicios presupuestarios futuros, el cual, tras examinar dichas repercusiones, ha informado favorablemente el mismo.

Para conformar adecuadamente el expediente se han acompañado a los trámites anteriormente descritos los distintos borradores de la norma manejados durante su tramitación, lo que ha permitido apreciar las alteraciones que han ido siendo introducidas en el texto inicial con las sucesivas aportaciones de los diversos órganos participantes en el procedimiento, aspecto que se ve completado con los sucesivos análisis de estas efectuados en las reiteradas “*memorias actualizadas*” -hasta un total de tres-, elaboradas desde la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego de la Consejería proponente de la norma, en los que se expresa el tratamiento otorgado a tales observaciones y sugerencias, que han contribuido a hacer patentes las razones que justifican en cada caso la aceptación o no de las mismas, y su eventual incorporación al texto final que se somete a dictamen.

Las sucesivas memorias incorporadas durante la tramitación, traen causa, a su vez, en las actualizaciones efectuadas del contenido del anteproyecto a raíz del resultado ofrecido por el trámite de consulta efectuado a diversos organismos y entidades, que trajo consigo la modificación,



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

supresión o introducción de nuevos preceptos en el articulado. Se ha seguido de este modo lo prevenido en el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de Impacto Normativo, cuya aplicación habría sido acogida con carácter supletorio en la tramitación del anteproyecto, ante la ausencia de una regulación al efecto dictada en desarrollo del artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

Al respecto, procede advertir que en aras a salvaguardar los principios de simplicidad, agilidad y eficacia que las Administraciones Públicas han de respetar en su actuación, proclamados todos ellos en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, debiera haberse evitado la reiteración del extenso contenido de la memoria y el haber anexado a la misma los informes que ya obran en el expediente, pues estos figuran repetidos hasta tres veces. Tal proceder únicamente contribuye a incrementar el volumen de documentación mediante informaciones y documentos reiterados que no aporta nada a su conocimiento, sino que, por el contrario, dificulta su examen. Se estima que con una simple adenda a la memoria que resuma las nuevas actuaciones realizadas o resuma brevemente los cambios introducidos en el borrador se da cumplimiento a la actualización de su contenido.

El expediente dispone de un índice numerado de los documentos que lo conforman, se encuentra ordenado de forma cronológica prácticamente en su integridad y enteramente foliado, todo lo cual ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

III

Marco competencial y normativo.- Al objeto de centrar el análisis jurídico del anteproyecto de Ley remitido, procede con carácter previo hacer alguna consideración respecto al marco competencial y normativo en el que el mismo se inserta, trayendo a colación la doctrina que el Tribunal Constitucional ha establecido respecto del juego.

Ante la ausencia de cualquier referencia a los juegos de azar, apuestas y sorteos en el artículo 149.1 de la Constitución, la cláusula residual del

artículo 149.3 permitió que las Comunidades Autónomas asumieran en sus respectivos Estatutos de Autonomía la plena competencia en dichas materias. Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la asunción de esta competencia se llevó a cabo a través de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, al establecer en su artículo 2 *“Se transfiere a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León la competencia exclusiva en las siguientes materias: [...] b) Casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas”*. Posteriormente, en la modificación del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha por la Ley Orgánica 3/1997, de 13 de julio, se incluyó dentro del listado de competencias exclusivas del artículo 31.



En el análisis competencial en materia de juego se debe tener en cuenta la abundante doctrina constitucional respecto al alcance de esta competencia, que, aunque en el Estatuto de Autonomía se califique como de exclusiva se encuentra también afectada por otros títulos competenciales a los que se refiere la disposición final primera de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. Para ello es preciso diferenciar, como dijo el Tribunal Constitucional en la Sentencia 35/2012, de 15 de marzo, por un lado, las cuestiones que se refieren al reparto competencial de la materia juego, y por otro lado, las referentes al reparto del poder tributario.

Respecto a la primera cuestión, ya en las Sentencias 163/1994 y 164/1994, ambas de 26 de mayo el Tribunal Constitucional afirmó que *“ni el silencio del art. 149.1 respecto al juego, ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas califiquen de exclusiva la competencia autonómica pueden interpretarse sin más como determinantes de un total desapoderamiento del Estado en la materia”*, añadiendo respecto a la competencia para organizar y explotar una lotería de ámbito nacional que *“no puede desconocerse que teniendo incluso un tratamiento fiscal algunos juegos implantados en todo el territorio nacional, sobre el juego también recae la competencia que al Estado le reserva el art. 149.1.14 CE en materia de Hacienda General. Y en virtud de este título compete al Estado la gestión*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

y explotación de la Lotería Nacional por su naturaleza de recurso ordinario de la Hacienda estatal”, precisando que “El concepto de juego de la Lotería y su explotación como recurso de la Hacienda Pública incluido en el art. 149.1.14 no puede quedar referido únicamente a la específica modalidad con la que aquél aparece configurado en la Instrucción General de Loterías de 23 de marzo de 1956”.

Por ello, como se dice en la posterior Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2012, de 19 de junio de 2012, reiterando lo ya expuesto en las Sentencias 204/2002, de 31 de octubre y 32/2012, de 15 de marzo, “la materia de juego, a pesar de no ser mencionada en los arts. 148.1 y 149.1 CE (RCL 1978,2836) y en los Estatutos de Autonomía, ha sido atribuida a las Comunidades Autónomas bajo el uniforme título de «casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas», en sus respectivos Estatutos. [En consecuencia], de acuerdo con el art. 149.3 CE, y dado que en el art. 149.1 no se reserva expresamente al Estado dicha materia, cabe afirmar que corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva sobre los casinos, juegos y apuestas, excepto las apuestas mutuas deportivo-benéficas (STC 52/1988 [RTC 1988,52], F.4), y que la misma comprende la de organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la Comunidad Autónoma (SSTC 163/1994 [RTC 1994,163], F.3; 164/1994 [RTC 1994,164], F.4), precisamente en dicho territorio; pero no, evidentemente, la de cualquier juego en todo el territorio nacional, puesto que los Estatutos de Autonomía limitan al territorio de la Comunidad el ámbito en el que ha de desenvolver sus competencias». [] De ahí que la STC 32/2012, de 15 de marzo (RTC 2012,32), F.3, afirmara también que «ni el silencio del art. 149.1 CE respecto al género juego, ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía califiquen de exclusiva la competencia autonómica en cuanto a juegos y apuestas, puede interpretarse como determinante de un total desapoderamiento del Estado en la materia, pues ciertas actividades que bajo otros enunciados el art. 149.1 CE atribuye a aquél, se encuentran estrechamente ligadas con el juego en general y no sólo la que le reserva el art. 149.1.14 de la Constitución respecto de la gestión y explotación en todo el territorio nacional del monopolio de la lotería nacional, sin perjuicio de las competencias de algunas Comunidades



Autónomas en materia de juego (SSTC 163/1994, de 26 de mayo [RTC 1994,163], F.4; 164/1994, de 26 de mayo [RTC 1994,164], F.5; 216/1994, de 20 de julio [RTC 1994,216], F.2; y 49/1995, de 16 de febrero [RTC 1995,49], F.3)”.

Ahora bien, lo expuesto en las Sentencias reseñadas no implica necesariamente que el Estado asuma la competencia cuando el ámbito territorial de un juego excede del ámbito de una Comunidad Autónoma y no abarque a todo el territorio nacional, en base al criterio de supraterritorialidad. Como dijo el Tribunal Constitucional en la Sentencia 35/2012, de 15 de marzo (RTC 2012\35) *“Dicho traslado de titularidad, con base en la extraterritorialidad, tiene carácter excepcional, de manera que sólo podrá tener lugar «cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supra autonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales. [...] En este caso se trata de una materia, el juego, que según ha quedado señalado es de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial, sin perjuicio de las competencias del Estado cuando su ámbito sea nacional. Pues bien, debe convenirse con la demandante en que no resultan evidentes las razones que justificarían la utilización de la supraterritorialidad como criterio determinante para la atribución de competencias al Estado. Cabe ciertamente pensar en otros mecanismos de cooperación, incluso entre Comunidades Autónomas, que pudieran dar solución a los eventuales problemas de efectos extraterritoriales en la materia del juego y apuestas, cuando su ámbito supere el autonómico y sea inferior al nacional, máxime al tratarse de una materia que admite el fraccionamiento en su ejercicio, sin que por tanto sea preciso atribuir su ejercicio a un único titular. En otras palabras, y como afirmamos en la ya citada 194/2011, de 13 de diciembre*





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

(F.6), bien que en relación a la materia laboral, el recurso a la técnica del desplazamiento de competencias al Estado, en el caso de efectos extraterritoriales del ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica, no puede ser asumido como solución sin más. Incluso es de constatar que esta interpretación, de ausencia de necesidad o de justificación de la extraterritorialidad como criterio atributivo de competencia, ha sido asumida por el legislador estatal, de manera que la referencia al carácter supra autonómico de la actividad ha desaparecido tras la derogación de la disposición adicional vigésima, mediante la disposición derogatoria, apartado 2, inciso decimocuarto de la citada Ley 13/2011 (RCL 2011,982)".



Por otra parte, el carácter exclusivo de esta competencia autonómica se encuentra limitado por competencias exclusivas del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales o en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, recogidas respectivamente en las materias del artículo 149.1. 1.ª y 13.ª de la Constitución. En este sentido, es preciso efectuar una referencia a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, norma que tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional y, en particular, garantizar la integridad del orden económico y facilitar el aprovechamiento de economías de escala y alcance del mercado mediante el libre acceso, ejercicio y la expansión de las actividades económicas en todo el territorio nacional garantizando su adecuada supervisión, de conformidad con los principios contenidos en el artículo 139 de la Constitución.

Esta norma establece en su capítulo II una serie de principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, entre los que figuran los de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes. Estos principios implican que el establecimiento de límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán motivar su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés

general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Así mismo, cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Si bien la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, antes referida ha excluido el juego de su ámbito de aplicación, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 22 de octubre de 2019 (RJ/2019/4288) ha interpretado que a las actividades de juego sí les resultan de aplicación los principios establecidos en la Ley 20/2013 de 9 de diciembre, cuyo ámbito de aplicación viene configurado con mayor amplitud y concluye que *“a la actividad del juego le resulta de aplicación el conjunto de principios y garantías que se establecen en los artículos 3 a 9 y 16 a 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado”*.



Respecto a la segunda cuestión, esto es al poder tributario en la materia de juego, la decisión se encuentra vinculada a la naturaleza jurídica que tienen las denominadas tasas sobre el juego, puesto que como dijo el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia 35/2012 de 15 marzo, *“que estemos ante un impuesto o una tasa no es una cuestión menor, sino que adquiere la mayor relevancia a la hora de analizar cuál deba ser el reparto competencial en esta materia y, en particular, si la configuración del punto de conexión es o no compatible con el orden constitucional. En el caso de las tasas, hemos afirmado reiteradamente que la competencia para su creación y regulación se encuentra estrechamente ligada a la competencia material, de manera que «la competencia para crear tasas por servicios deriva necesariamente de la que se ostenta para crear las instituciones y organizar los servicios públicos correspondientes» (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre [RTC 1981,37], F.4; 149/1991, de 4 de julio [RTC 1991,149], F.5; y 204/2002, de 31 de octubre [RTC 2002,204], F.3). Ahora bien, la citada vinculación material, que tiene lugar en las tasas, no puede trasladarse a los impuestos, al menos no en el caso del Estado [...] Precisamente al analizar la naturaleza de la tasa sobre la «expedición de guías de circulación para*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

máquinas recreativas y de azar de los tipos "A", "B" y "C" en todo el territorio nacional» concluimos, en la STC 204/2002, de 31 de octubre (F. 5) que «[e]l Estado ostenta la competencia para la expedición de las guías y la creación de la correspondiente tasa exclusivamente en las ciudades de Ceuta y Melilla. No siendo esa concreta actuación administrativa en materia de juego encuadrable en otros títulos estatales, como el comercio exterior (art. 149.1.10 CE [RCL 1978,2836]), ni existiendo una competencia estatal derivada de la extensión territorial del juego (STC 163/1994, de 26 de mayo [RTC 1994,163], F.8), la creación de una tasa vinculada a aquella actuación "en todo el territorio nacional" excede las competencias que el Estado tiene constitucionalmente atribuidas en la materia». [...] hasta el momento, este Tribunal no se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídica de las tasas sobre rifas. En las SSTC 126/1987, de 16 de julio (RTC 1987,126) (F. 12) y 296/1994, de 10 de noviembre (RTC 1994,296) (F.4) se abordó exclusivamente la «tasa sobre juegos de suerte, envite o azar y apuestas», constatándose entonces que, pese a su denominación legal, se trataba realmente de un impuesto, naturaleza jurídica que se deducía principalmente de que la autorización a que hace referencia la norma reguladora de dicha «tasa» no integra en realidad el presupuesto de hecho del tributo, pues no es precisa para la realización de su hecho imponible, constituido por la organización y celebración de los juegos en él contemplados. [...] «las categorías tributarias, más allá de las denominaciones legales, tienen cada una de ellas la naturaleza propia y específica que les corresponde de acuerdo con la configuración y estructura que reciban en el régimen jurídico a que vengan sometidas, que debe ser el argumento decisivo a tener en cuenta para delimitar el orden constitucional de competencias, el cual, al no ser disponible por la Ley, no puede hacerse depender de la mera denominación que el legislador, a su discreción, asigne al tributo».

Tras el correspondiente análisis de la regulación existente respecto a las tasas sobre rifas, el Tribunal Constitucional concluye afirmando “con independencia de su nomen iuris las tasas sobre rifas tienen naturaleza impositiva, el criterio que ha de servir para dilucidar el reparto de poder tributario debe ser el aplicable, con carácter general, al establecimiento y regulación de impuestos. Pues bien, aunque no carece de lógica que la

potestad tributaria tenga alguna vinculación con la competencia sustantiva o material, debe recordarse que el Estado, en su competencia para establecer impuestos, goza de un amplio margen de configuración que le permite en principio establecerlos sobre cualquier fuente de capacidad económica (arts. 133.1 y 149.1.14 CE [RCL 1978,2836]), sin perjuicio de que cuando dicho ejercicio de poder tributario implique el gravamen de hechos imponderables de las Comunidades Autónomas, que además supongan a éstas una disminución de ingresos, el Estado habrá de instrumentar «las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas» (art. 6.2 LOFCA [RCL 1980,2165]). En consecuencia, el hecho de que la materia juego sea de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios debe ser deslindado del ámbito competencial en materia tributaria, pues en el caso de los impuestos la competencia material no impide la potestad del Estado para establecer impuestos que tomen como base la capacidad económica puesta de manifiesto por esta actividad económica, aunque de acuerdo con la doctrina supra citada (SSTC 37/1981 [RTC 1981,37], F.4; 149/1991 [RTC 1991,149], F.5; 204/2002 [RTC 2002,204], F.3) sí pudiera, en determinadas circunstancias, limitar el establecimiento de tasas, por estar éstas vinculadas estrechamente al ejercicio de competencias materiales”.



Expuesto el marco competencial que resulta de aplicación en materia de juegos, conviene hacer referencia a la normativa estatal que tiene incidencia en el anteproyecto de Ley, entre la que se encuentran las Leyes 39/2015 y 40/2015, ambas de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, respectivamente, en especial en la regulación de la potestad sancionadora. También tienen incidencia en esta materia las normas tributarias, entre las que cabe citar el Real Decreto 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 apuestas, y el Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de Tasas Fiscales. Igualmente cabe citar la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego en cuyo artículo 1 dice que su objeto es la regulación de la actividad de juego, en sus distintas modalidades, que se desarrollan con ámbito estatal, sin



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

perjuicio de lo establecido en los Estatutos de Autonomía, norma que se dicta en el ejercicio de las competencias exclusivas que tienen el Estado según las reglas 6ª, 11ª, 13ª, 14ª y 21 del artículo 1 del artículo 149 de la Constitución.

Por lo que al régimen de autorizaciones se refiere, ha de reseñarse que a esta materia no le resulta de aplicación lo establecido en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en la que se configura como excepcional la exigencia de autorizaciones para el acceso a una actividad de servicios, al disponer su artículo 2.2 que *“Quedan exceptuados del ámbito de aplicación de esta Ley: [...] h) Las actividades de juego, incluidas las loterías, que impliquen apuestas de valor monetario”*, si bien ha de tenerse en cuenta que la disposición adicional primera de 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, establece que *“A partir de la entrada en vigor de esta Ley no se exigirá la autorización administrativa previa para la organización, celebración y desarrollo de combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, cualquiera que sea la fórmula de loterías o juegos promocionales que revistan, incluidos los establecidos en el artículo 20 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de Información y de Comercio Electrónico, siempre que la participación del público en estas actividades sea gratuita y en ningún caso exista sobreprecio o tarificación adicional alguna cualquiera que fuere el procedimiento o sistema a través del que se realice”*.

Respecto a la normativa autonómica sobre el juego, la misma se encuentra recogida en la vigente Ley 2/2013, de 25 de abril, del Juego y las Apuestas de Castilla-La Mancha, la cual pretende ser derogada mediante el anteproyecto de Ley objeto del presente dictamen. Dicha Ley dispone de un amplio desarrollo reglamentario, el cual deberá ser objeto de adaptación a la nueva normativa una vez que se produzca su aprobación.

Entre las normas que actualmente desarrollan la vigente Ley 2/2013, de 25 de abril, cabe citar el Decreto 61/2018 de 11 de septiembre, que regula la inspección de juego y apuestas de Castilla-La Mancha; el Decreto 88/2013,

de 23 de octubre, regula los títulos habilitantes y el régimen sancionador de rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias; el Decreto 87/2013, de 23 de octubre, regula el régimen jurídico de la autorización de la publicidad, el patrocinio y la promoción de los juegos y apuestas de Castilla-La Mancha; el Decreto 86/2013, de 23 de octubre, regula el régimen jurídico y títulos habilitantes exigidos para la realización de actividades de juegos y apuestas por canales electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos; el Decreto 85/2013, de 23 de octubre, regula el régimen jurídico y títulos habilitantes exigidos a establecimientos y empresas de juego; el Decreto 84/2013, de 23 de octubre, regula el régimen jurídico, organización y funcionamiento del Registro General de Juegos y Apuestas de Castilla-La Mancha; el Decreto 83/2013, de 23 de octubre, regula la Comisión de Juegos y Apuestas de Castilla-La Mancha, y el Decreto 82/2013, de 23 de octubre, que aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de Castilla-La Mancha.



IV

Observaciones de carácter esencial.- Conforme al marco competencial delimitado en la consideración precedente, se analizan en la presente aquellos preceptos del articulado que merecen reparo esencial por las razones que seguidamente se exponen.

Artículo 19. Establecimientos.- Este artículo es de suma importancia para la correcta interpretación y aplicación del conjunto de la norma porque identifica y clasifica los distintos lugares donde se pueden organizar, explotar y practicar los juegos permitidos, lo que sirve de base para la regulación, en los artículos posteriores, del régimen jurídico específico que corresponde a cada uno de estos lugares.

Es por ello que resulta imprescindible manejar con sumo rigor la terminología empleada, a fin de garantizar la seguridad jurídica de la norma y evitar problemas interpretativos en su desarrollo y aplicación posterior.

En este sentido, se aprecia una primera dificultad al utilizar el concepto “*establecimientos de juego*”, tanto para designar al conjunto de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

lugares donde se practica (título del capítulo y de la sección 1ª, o en el artículo 38.2) como para referirse a uno de los cuatro tipos en que estos se clasifican (artículo 19.b, o 23). Utilización indiferente que se emplea también en el anexo III.

De este modo, cuando en el articulado se emplea la expresión “*establecimientos de juego*” puede dar lugar a problemas de interpretación sobre el alcance de la regulación contenida en el mismo. A modo de ejemplo, su uso en los artículos 12, apartados 1, letra d) y 2, letra f), o 28.2 letra b) puede dar lugar a dudas si se refiere a todos los lugares o sólo a los previstos en la letra b) del artículo 19.

Por otra parte, se observa también que en otros preceptos y, en particular, en la parte final de la norma, se opta por utilizar la expresión “*locales de juego*”, denominación esta que no se ha definido previamente, pero que parece emplearse como sinónimo de “*establecimientos de juego*” en el sentido de comprender todos los lugares enumerados en el artículo 19. En otras ocasiones parece utilizarse con un sentido diferente como sucede en el artículo 38.2 cuando se refiere a “*los establecimientos de juego o en locales donde haya máquinas*”.

En definitiva, es necesario realizar una revisión general del uso de los términos manejados por la norma de modo que estos queden correctamente delimitados y definidos, evitando en todo caso la utilización de la misma palabra o expresión para designar realidades diferentes. De este modo quedará garantizado que el empleo de la misma terminología, se corresponde siempre con un mismo sujeto o situación.

Disposición adicional sexta. Limitación a la concentración de locales de juego.- Esta disposición establece que “1. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20.1, la Consejería competente en materia de juego podrá autorizar que los municipios declaren zona saturada de locales de juego una parte de su término municipal en los términos previstos reglamentariamente, cuando en el ejercicio de sus propias competencias resuelvan el otorgamiento de títulos habilitantes. [] 2. La autorización prevista en el número anterior mantendrá su vigencia durante el tiempo que concurran las circunstancias que motivaron su otorgamiento”.

La redacción dada remite en bloque al desarrollo reglamentario la regulación de condiciones y requisitos para declarar “zona saturada de locales de juego”, cuyos efectos, por otra parte, tampoco indica, aunque es previsible que afectará a la posibilidad de otorgamiento de nuevas licencias.

Esta remisión reglamentaria no fija ningún elemento definidor o configurador de esta restricción dada la extrema vaguedad que implica la expresión “autorizar que los municipios declaren zona saturada de locales de juego una parte de su término municipal en los términos previstos reglamentariamente”.

Debe tenerse en cuenta que nos encontramos ante un precepto que limita la libertad de establecimiento de empresas, cuyos elementos principales y alcance deben regularse mediante ley según determina el artículo 53 de la Constitución.

Por otra parte, en la definición que se realice de esta restricción, deberán valorarse y tenerse en cuenta los principios de necesidad y de proporcionalidad fijados en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, así como el margen competencial de los municipios en esta materia, siendo de aplicación en su defecto la regulación contenida en la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 2 declara de aplicación supletoria en defecto de normativa específica.

V

Consideraciones jurídicas no esenciales.- Las consideraciones que a continuación se realizan, si bien no incurren en un vicio de inconstitucionalidad del anteproyecto de Ley, sí pueden generar inseguridad jurídica en su desarrollo y ejecución, por contener aspectos que pudieran ser contradictorios o por falta de la necesaria claridad en la redacción de la norma que puede conducir a interpretaciones diferentes por quienes han de ejecutarla, así como de los jueces y tribunales a quienes compete controlar la



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

actuación de la Administración, finalizando con la referencia a algunos errores materiales que contiene el texto.

Artículo 1. Objeto y exclusiones.- El apartado 2, letra d) se inicia indicando *“En los términos que reglamentariamente se establezcan, las siguientes máquinas o aparatos”*. Se sugiere suprimir la referencia expresa al desarrollo reglamentario, pues resulta innecesaria toda vez que la descripción de los tres supuestos que enumera a continuación es suficientemente precisa.

Artículo 2. Ámbito subjetivo.- Este precepto es muy relevante pues define quienes son los destinatarios de la norma y, por tanto, sujetos al régimen de obligaciones, controles, sancionador, etc, que se regula, siendo en consecuencia fundamental que quede correctamente delimitado.

La redacción del apartado b), resulta sumamente genérica y ambigua al señalar que son *“cualesquiera otras que intervengan o colaboren con las actividades de juego”*, toda vez que viene precedido de un apartado muy amplio que ya ha definido el tipo de *“intervención”*, indicando que es *“la organización, gestión, explotación y práctica de los juegos”*, se dediquen a la fabricación, comercialización, instalación y mantenimiento del material relacionado con el juego y también a las actividades conexas.

Se recomienda por tanto mejorar la redacción delimitando con mayor precisión el ámbito subjetivo de aplicación. En este sentido, podría dividirse en dos apartados, uno destinado a las personas o entidades que actúen en su condición de titulares, organizadores o gestores de actividades de juego y otro dedicado a quienes utilizan o consumen dichos servicios.

Artículo 5. Principios rectores.- Este artículo enumera las políticas de la Administración regional en la materia, fijando, entre otros principios, en su letra g) *“la transparencia y salvaguarda del orden y la seguridad en el desarrollo de las distintas modalidades de juego, garantizando en todo momento el pago de los premios y evitando fraudes en su desarrollo”*.

Se considera que la expresión relativa a garantizar *“en todo momento el pago de los premios”*, referido a la Administración Regional, no es

acertada, pues la Administración no puede ser garante del cumplimiento de quienes quedan obligados al pago de un premio.

Artículo 6. Políticas de juego responsable.- El apartado 1 refiere que estas políticas han de combinar acciones preventivas, de intervención y de control, desarrollando el segundo apartado las relativas a la prevención.

Sin embargo, el apartado 3 se refiere exclusivamente a los sujetos destinatarios de la norma definidos en el artículo 2, a quienes les impone el deber de velar por las políticas de juego responsable de la Administración y la prohibición de conceder préstamos, créditos o asistencia.

Este apartado no tiene un correcto encaje en un artículo de disposiciones generales sobre políticas de la Administración, debiendo figurar más apropiadamente en el artículo 16 sobre obligaciones de las empresas, como colaboración en la aplicación de las referidas políticas y con la prohibición antes indicada.



Artículo 8. Del Consejo de Gobierno.- El apartado a) establece que corresponde al Consejo de Gobierno *“Planificar mediante Acuerdo los juegos, con arreglo a criterios que tengan en cuenta la realidad e incidencia social de los mismos y sus repercusiones económicas y tributarias, para conseguir los siguientes fines: 1º. No fomentar su hábito, en particular en relación con las personas menores de edad y, en general, con aquellas otras que tengan reducidas sus capacidades volitivas. [] 2º. Reducir sus impactos sociales negativos [] 3º. Evitar actividades monopolíticas y de oligopolio en la práctica de los mismos. [] 4º Establecer los criterios objetivos respecto de la distribución territorial y el número, duración e incidencia social de cada modalidad de juego”*.

Esta competencia que se quiere atribuir al Consejo de Gobierno de planificar los juegos, mediante una decisión que adopte la forma de Acuerdo introduce disonancias dentro del marco general competencial y la naturaleza jurídica de las decisiones políticas y administrativas a que se refiere, por lo que se aconseja revisar la redacción conforme a las pautas que seguidamente se indican.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

En primer lugar, debe partirse de que la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, dispone en su artículo 37.1 que las decisiones del Consejo de Gobierno revisten la forma de Acuerdos cuando son relativas a actos concretos, no teniendo esta naturaleza los fines enumerados en el precepto propuesto, si se pretende dotarles de eficacia. De hecho, los fines a que se refiere este artículo tendrían mejor encaje en los artículos 5 y 6 del anteproyecto donde se enumeran los principios rectores de las políticas de la Administración regional en materia de juego. Su posterior concreción deberá realizarse mediante medidas de carácter normativo, bien incorporándolas al propio anteproyecto cuando su naturaleza exija rango de ley, o bien a través de su desarrollo reglamentario, el cual debe realizar el propio Consejo de Gobierno mediante una decisión que debe adoptar la forma de Decreto.

En segundo lugar, la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre, en su artículo 23, atribuye a los titulares de las Consejerías la formulación de los programas de actuación y fijar los objetivos de su Consejería, a los efectos de elaboración del anteproyecto de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como desarrollar la acción de gobierno en el sector o sectores que comprenda su área de responsabilidad.

La falta de justificación o explicación en las memorias e informes allegados al expediente sobre esta competencia que se atribuye al Consejo de Gobierno en materia de planificación, impide al Consejo tener un conocimiento preciso de la finalidad pretendida por el órgano que ha elaborado la norma. En todo caso, su carácter no normativo lo hace relacionable con los dictámenes, informes, propuestas y estudios que se atribuyen en el artículo 10 a la Comisión de Juegos y al órgano que se crea dentro de la misma, denominado Observatorio de Juego, a quien se encomienda proponer las políticas públicas encaminadas a la prevención y buenas prácticas del juego.

Artículo 10. De la Comisión de Juegos de Castilla- La Mancha.-
El apartado 5 dispone que los gastos de funcionamiento del Observatorio de juego responsable de Castilla-La Mancha *“se sufragarán con parte de la recaudación obtenida por el pago de la tasa prevista en el Capítulo II del Título V de la presente Ley, en la cuantía que anualmente se establezca en la*

Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha".

Se trata de una excepción al principio de universalidad presupuestaria previsto en el artículo 13.3 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, que, por su propia naturaleza excepcional debería gozar de una justificación para su implantación, sin que esta se aprecie en este caso. Se trata de un órgano administrativo más al que se le encomiendan unas determinadas funciones sin que se observe una especialidad que justifique un tratamiento diferenciado respecto de otros órganos colegiados de la Administración regional. El precepto comentado tampoco fija porcentaje o cantidad alguna para su funcionamiento, sino que se deriva la determinación de la cuantía de los fondos necesarios para su funcionamiento a los que determine la correspondiente ley de presupuestos generales de cada año, finalidad esta que dicha ley ya tiene respecto de todos los órganos y entidades del sector público regional, esto es, la fijación de los estados de gastos, con la debida especificación, de los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones. De este modo la excepción regulada carece de virtualidad práctica.

Artículo 40. Infracciones muy graves.- La letra f) de este artículo califica como infracción muy grave: *"Utilizar documentos y aportar datos falsos para la obtención de cualquier autorización en las mismas circunstancias"*.

No queda claro a qué se refiere la expresión *"en las mismas circunstancias"*.

Artículo 43. Sanciones.- Este artículo establece las sanciones que corresponde a cada uno de los grupos de infracciones clasificadas en muy graves, graves y leves en los artículos precedentes. La regulación proyectada se caracteriza por un notable incremento de los importes de las multas previstas en este régimen sancionador, siendo este uno de los aspectos novedosos, como se recoge en la memoria y en la exposición de motivos del anteproyecto.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Así, el texto propuesto plantea que las infracciones leves sean castigadas con multas de hasta 6.000 euros (frente a los 3.000 euros como máximo de la norma vigente); las infracciones graves entre 6.001 y 60.000 euros (frente al margen de entre 3.001 y 6.000 euros de la norma actual) y para las muy graves entre 60.000,01 euros y 600.000 euros, (frente a los 6.001 euros hasta 600.000 euros actualmente vigentes).

Se aprecian unas subidas considerables y generalizadas respecto de la regulación actualmente vigente que, en el caso de las infracciones graves, puestas en su grado máximo pueden llegar a suponer un incremento del 1.000%, y las muy graves, cuyo grado mínimo pasa de 6.001 euros a 60.000,01 euros.

Esta medida ha sido objetada por varias de las entidades alegantes, que las han calificado como injustificadas, desmesuradas o desproporcionadas, considerando que podrían implicar un régimen confiscatorio.

El examen sobre su adecuación a derecho debe partir de los principios que rigen la potestad sancionadora, establecidos con carácter básico por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, en su artículo 29, entre los cuales figura el de proporcionalidad.

Dicho principio impone la debida relación entre el ilícito cometido y la sanción impuesta (Sentencias del Tribunal Constitucional 55/96, de 28 de marzo, RTC 1996/55 y 161/1997 de 2 de octubre, RTC 1997/161) e implica que toda sanción debe determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según criterio de proporcionalidad, en relación con las circunstancias objetivas del hecho.

El Tribunal Constitucional tiene señalado en Sentencia de 8 de junio de 1981 (RTC 1981,18) en interpretación del artículo 25.1 de la Constitución Española, que *“los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado”*; recogiendo, entre otros el de proporcionalidad (STC de 29 de abril de 1991).

Por su parte, el Tribunal Supremo afirma que *“El principio de proporcionalidad, como muchos otros inspiradores del Ordenamiento Penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado”* (STC nº 18/1981 de 8 junio -EDJ 1981/18-). Ello supone una correspondencia entre la infracción y la sanción con interdicción de medidas innecesarias o excesivas”. (Sentencia del Tribunal Supremo, 67/2020, de 10 de octubre. ECLI:ES:TS:2020:3273).

Este juicio sobre la proporcionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora garantizado asimismo por el artículo 25.1 de la Constitución, es competencia del legislador, pero no puede sustraerse al mismo.

Tal principio opera, no sólo en el ámbito de la aplicación de la norma sancionadora, sino también en el ámbito legislativo, que es el que ahora nos interesa, dualidad que ha quedado recogida en el referido artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, al señalar que en la *“determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción”*.

En este sentido, el Tribunal Supremo afirma en Sentencia de 5 de junio de 1992 (RJ 1992,4624) que: *“Ha de recordarse que es el legislador quien debe atender prioritariamente a tal principio [el de proporcionalidad] en el marco de la regulación de la potestad sancionadora en los diversos sectores, [...]”* o, posteriormente, en Sentencia de 26 de marzo de 2001 (RJ 2001,6608) al señalar que *“el principio de proporcionalidad rige en el Derecho administrativo sancionador, no sólo en el ejercicio concreto de la potestad sancionadora, al dictar el acto de imposición de la sanción, sino también al establecerse la correspondiente previsión normativa [...]”*.

En consecuencia, corresponde al legislador, a la hora de establecer la previsión normativa, la labor de delimitar las conductas reprochables y asignarles un castigo, guardando la adecuada correlación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicable.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

En la regulación propuesta, la adecuación al mencionado principio ha sido valorada por el órgano responsable de la elaboración del proyecto, en la memoria, donde se justifica afirmando que dicho incremento tiene por objeto que las sanciones no puedan *“en ningún caso, resultar más beneficiosas para el infractor que la propia comisión de la infracción”*.

Posteriormente, en contestación a las alegaciones presentadas contrarias a la modificación al alza de las multas, se razona en una justificación general sobre el conjunto de medidas más restrictivas que se plantean implementar, afirmando que *“Todo el conjunto de actuaciones que se reflejan en el borrador, distancias de centros educativos, prohibición de la publicidad, incremento de las políticas de juego responsable, endurecimiento de las sanciones y demás, no persiguen atentar contra el ejercicio empresarial de la actividad, sino reforzar que el desarrollo de la industria se produzca dentro de un contexto ordenado y seguro, tanto para las empresas como para los usuarios. [] Es inevitable, que la implementación de este tipo de decisiones y medidas afecte de alguna manera al status quo actual de las empresas, en el sentido de alterar el funcionamiento al que están acostumbrados, pero no debemos por ello dejar pasar la oportunidad de aplicar todas ellas, más si cabe en estos momentos en los que aún no existe una alarma desmedida por la incidencia de la actividad del juego en los más jóvenes, aunque con los primeros datos en la mano (informe sobre adicciones comportamentales del año 2019) se puede adivinar hacia donde nos dirigimos sino tomamos medidas a corto plazo”*.

A juicio del Consejo los razonamientos expresados no justifican de manera suficiente una adecuada valoración del principio de proporcionalidad en correspondencia con la magnitud del incremento de las sanciones, por los siguientes motivos.

En primer lugar, porque la garantía de que la sanción no fuera más beneficiosa para el infractor que el beneficio derivado de la comisión de la infracción ya se encuentra prevista en la Ley vigente en el artículo 30, al establecer que el límite máximo de las sanciones graves y muy graves *“podrá extenderse hasta el doble del beneficio económico obtenido con la infracción”* y en el artículo 31.4 que dispone que *“En todo caso, la cuantía de la multa no podrá ser inferior al cien por cien de la cantidad defraudada,*

cuando esta última quede debidamente acreditada, respetando siempre los límites establecidos en el artículo 30”.

En segundo lugar, porque la protección de los menores y de las personas incapaces o que padecen adicciones que preside la finalidad de la nueva norma, ya se implementa en su vertiente punitiva a través de un mayor castigo a las conductas infractoras, al pasar los tipos infractores relacionados con ese objetivo de infracción grave en la actual ley (artículo 27, letras a. e i.) a infracción muy grave en la norma proyectada, pudiendo, en consecuencia, ser sancionadas con la multa máxima prevista de 600.000 euros.

Finalmente, porque el derecho comparado con la regulación de esta materia en otras Comunidades Autónomas no se encuentra parangón con las nuevas cuantías propuestas. A modo de ejemplo las leyes de juego de las Comunidades Autónomas de Valencia, Andalucía, Asturias o Extremadura sitúan el importe máximo de la infracción leve en 600 euros, frente a los 6.000 euros del proyecto. (Como excepción, Navarra y Madrid la sitúan en 3.000 euros, la mitad de lo ahora proyectado).

En el caso de las infracciones graves todas las leyes de las Comunidades Autónomas citadas sitúan su importe máximo en 6.000 euros, excepto Andalucía, que la fija en 10.000 euros, y Madrid que la establece en 9.000 euros, muy lejos en todo caso, de los hasta 60.000 euros de sanción previstos en la norma proyectada.

Cabe aquí recordar lo expresado por este Consejo en su dictamen n.º 378/2014 de 29 de octubre, relativo al anteproyecto de Ley de Caza de Castilla-La Mancha, donde se advertía que: *“La falta absoluta de justificación del importe de las nuevas cuantías, unida al incremento desmesurado de estas, plantea serias dudas en cuanto a la observancia del principio de proporcionalidad, que es uno de los principios rectores de la potestad sancionadora establecido en el artículo 131 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que impone la debida relación entre el ilícito cometido y la sanción impuesta (Sentencias del Tribunal Constitucional 55/96 de 28 de marzo, RTC 1996/55 y 161/1997 de 2 de octubre, RTC 1997/161). [...] En consecuencia, corresponde al legislador, a*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

la hora de establecer la previsión normativa, la labor de delimitar las conductas reprochables y asignarles un castigo, guardando la adecuada correlación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicable, cuestión esta que en el presente caso no resulta justificada”.

En definitiva, en el caso de que se estime necesario mantener las cuantías de las multas propuestas, debería completarse la justificación de la proporcionalidad de dichos importes, documentándolo mediante referencias a los estudios y estadísticas de que se dispongan que pongan de manifiesto la necesidad de endurecer las sanciones.

Artículo 59. Sujetos pasivos.- Debe completarse la referencia a la Ley General Tributaria, añadiendo el número, el año y la fecha de su aprobación.

Disposición adicional segunda. Cumplimiento de las obligaciones tributarias.- Este precepto dispone que la acreditación del requisito de estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias se acreditará mediante certificado del órgano correspondiente en materia de hacienda, de oficio o a instancia de persona interesada.

Sin perjuicio de que este precepto podría perfectamente derivarse al desarrollo reglamentario de la norma, cabe indicar que el artículo 28.2. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común dispone que *“Los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello. No cabrá la oposición cuando la aportación del documento se exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección.*

Las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto.

Cuando se trate de informes preceptivos ya elaborados por un órgano administrativo distinto al que tramita el procedimiento, estos deberán ser remitidos en el plazo de diez días a contar desde su solicitud. Cumplido este plazo, se informará al interesado de que puede aportar este informe o esperar a su remisión por el órgano competente”.

En consonancia con lo anterior, el artículo 53.1.d) de la citada norma, que reconoce el derecho que tiene todo interesado a “no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento que se trate, que ya se encuentren en poder de las administraciones públicas o hayan sido elaborados por estas”.

Por tanto, se sugiere modificar la redacción indicando que la exigencia a los interesados de aportar certificados se realizará únicamente en el caso de que estos se opondan expresamente a que se consulten de oficio.



Disposición adicional tercera. Vigencia y adaptación de las autorizaciones de instalación de los locales destinados a la práctica de juegos.- Los dos primeros párrafos de este precepto tienen por objeto regular un régimen transitorio que afecta a los locales que en el momento de entrada en vigor de la norma dispongan de una autorización de instalación, permitiéndoles excepcionar el requisito de distancia mínima de centros de enseñanza, a efectos de obtener su renovación, una vez finalizado el periodo autorizado, pudiendo otorgarse dicha renovación hasta cuatro años, con el límite máximo del 31 de diciembre de 2028.

Estos párrafos tienen carácter transitorio, no adicional, pues su objeto es declarar la pervivencia o ultraactividad de la norma antigua (no exigiendo un requisito de nueva creación) para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición, tal como se establece en la directriz 40 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por Resolución de 28 de julio 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.

El tercer párrafo de la disposición establece: “Desde la entrada en vigor de la presente ley, no será de aplicación el requisito de distancias



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

cuando la apertura del centro de enseñanza sea posterior a la fecha de la autorización del establecimiento de juego”. Esta disposición, por el contrario, no tiene carácter transitorio, sino adicional, por cuanto que lo que está regulando es una excepción a la aplicación de un precepto de la norma, lo que encaja con el supuesto b) de la directriz 39 de las Directrices de Técnica normativa que califica como disposiciones adicionales: “b) Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado”.

Disposición adicional cuarta. Adaptación a los sistemas de control de admisión.- Esta disposición indica: “Las empresas titulares de casinos de juego, establecimientos de juego y zonas de apuestas, desde la entrada en vigor de la regulación de los requisitos técnicos de los sistemas recogidos en el artículo 21 de la presente ley, dispondrán de un plazo de seis meses para implantar este servicio. Dicho plazo se podrá ampliar por tres meses más, en el caso de que fuese necesario realizar obras en los establecimientos”.

Este precepto no tiene carácter adicional, sino transitorio, pues lo que pretende es diferir la exigencia del cumplimiento de determinados requisitos a su desarrollo reglamentario.

Se sugiere una redacción de precepto que se inicie del siguiente modo o de una forma análoga: “En tanto no se produzca el desarrollo reglamentario que defina los casos, condiciones y medios técnicos de control de acceso a que se refieren los apartados 1 y 2 del artículo 21 de esta Ley, no serán de aplicación las obligaciones previstas en dicho precepto”.

Disposición adicional quinta. Adaptación de fachadas y rótulos.- Esta disposición otorga un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la norma para la adaptación de fachadas y rótulos.

Se trata de una disposición de carácter transitoria y no adicional. Su objeto es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación.

Disposición adicional séptima. Adaptación de las máquinas de juego.- Al igual que sucede con la disposición adicional cuarta, esta

disposición difiere la exigencia de determinados requisitos a la aprobación del desarrollo reglamentario de la norma, lo que le dota de un carácter transitorio y no adicional.

Disposición transitoria primera. Procedimientos de autorización en trámite.- Tiene por objeto regular los procedimientos que se encuentren en tramitación en el momento de entrada en vigor de la norma.

Se observa que se ha mantenido el mismo contenido que la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 25 de abril, del juego y las apuestas de Castilla-La Mancha, que prevé dos apartados en función de si la nueva norma ha sustituido o no el procedimiento autorizador por una declaración responsable o comunicación.

Dicha redacción tenía sentido en la citada Ley 2/2013, de 25 de abril, que supuso una modificación del régimen autorizador, eliminando la autorización administrativa para determinados supuestos en materia de juegos, pero carece de sentido en la norma proyectada, que mantiene el mismo régimen de tramitación administrativo, tal como expresa la memoria actualizada en la página 456 del expediente.

Disposición transitoria tercera. Excepciones a la aplicación de los requisitos de distancias mínimas.- Esta disposición establece determinadas excepciones a la aplicación del requisito de distancias previsto en el artículo 20.1 del anteproyecto.

Su carácter transitorio es evidente en el apartado uno que indica claramente que la excepción opera “*en tanto mantengan su autorización*”, aunque no detalla si dicha expresión comprende también las sucesivas renovaciones. En caso afirmativo la dispensa del requisito tendría carácter indefinido, lo que entraría en contradicción con lo regulado en la disposición adicional tercera del anteproyecto.

Por el contrario, el carácter transitorio de la excepción no es tan claro en la redacción del segundo apartado.

Por otra parte, no se comprende bien porqué se ha optado por regular este régimen de excepciones a los requisitos de distancias del artículo 20 en



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

dos disposiciones diferentes, pues la disposición adicional tercera también regula un régimen jurídico específico para los “locales de juego” ya autorizados en relación con el cumplimiento del requisito de distancias, cuyo carácter es igualmente transitorio, como ya se indicó anteriormente.

El resultado final de toda esta regulación es de gran complejidad a la hora de su interpretación y aplicación.

Parece que la intención del autor de la norma en la determinación del régimen transitorio del requisito de distancias es la de excluirlo en el caso de todos los establecimientos que tengan autorización vigente en el momento de entrada en vigor de la norma, según se deduce del primer párrafo de la disposición adicional tercera y del apartado 2 de la disposición transitoria tercera. Este debe ser el punto de partida, para seguidamente regular las distintas casuísticas que plantea una vez que finaliza el periodo inicialmente autorizado y es preciso solicitar la renovación.

Anexo I. Tiene como contenido la relación de juegos permitidos y la relación de establecimientos donde puede practicarse el juego.

Se sugiere su supresión, pues su contenido ya se encuentra incorporado al articulado, en concreto en el artículo 3.2 para los juegos y en el artículo 19 para los establecimientos. Prueba de que es innecesario es que no hay ningún artículo que remita a este anexo, lo que, por otra parte, incumple la directriz 45 de las directrices de técnica normativa, que exige que “en la parte dispositiva de la norma habrá siempre una referencia clara y expresa al anexo o, si son varios, a cada uno de ellos”.

Anexo II. Requisitos de los juegos excluidos.- Se sugiere trasladar el contenido de este anexo a la parte dispositiva de la norma por razones de técnica normativa, pues el mismo no encaja en ninguno de los supuestos previstos en la directriz 46 de las directrices de técnica normativa, como propios del contenido de un anexo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

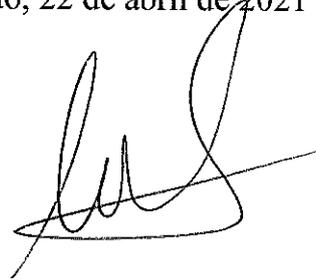
Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el presente dictamen puede V.E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación como proyecto de Ley, el anteproyecto de Ley del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las efectuadas en la consideración IV.”

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

Toledo, 22 de abril de 2021



CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA-LA MANCHA



LA SECRETARIA GENERAL

EL PRESIDENTE ACCTAL.

EXCMO. SR. CONSEJERO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS