

Expediente Núm. 217/2010  
Dictamen Núm. 209/2010

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*  
*Jiménez Blanco, Pilar*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 30 de septiembre de 2010, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 20 de julio de 2010, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. Contenido del proyecto**

El proyecto sometido a consulta se inicia con un texto, a modo de preámbulo, en el que se enuncian las normas en las que encuentra fundamento el Decreto proyectado, concretamente el artículo 10.1.26 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias y la Ley del Principado de Asturias 3/2001, de 4 de mayo, de Juegos y Apuestas, en la que se configura el

Catálogo de juegos y apuestas del Principado de Asturias como el instrumento básico de ordenación, atribuyendo la competencia para su aprobación al Consejo de Gobierno.

La justificación de la regulación pretendida radica, según se señala, en la “necesidad de proceder a una revisión del actual Catálogo, aprobado por el Decreto 95/2002, de 18 de julio, modificado por el Decreto 107/2005, de 27 de octubre, para incorporar nuevos juegos con el fin de dinamizar la actividad del casino, así como incorporar nuevas variantes del juego del bingo e introducir una clasificación de máquinas recreativas más acorde con la realidad de este sector”. Tal y como se expresa, “las modificaciones citadas tienen la suficiente entidad como para que se considere técnicamente conveniente aprobar un nuevo Decreto en lugar de proceder a la modificación del vigente en la actualidad”.

La parte dispositiva del proyecto consta de un único artículo, cuyo objeto es aprobar el Catálogo de juegos y apuestas del Principado de Asturias; dos disposiciones transitorias, en las que se establecen, respectivamente, las reglas aplicables al juego de “la Noventina” y las generales que han de regir el Registro General de Juegos y Apuestas del Principado de Asturias, en ambos casos, en tanto no se apruebe su desarrollo reglamentario específico; una disposición derogatoria, por la que se dejan sin efecto “cuantas disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Administración del Principado de Asturias se opongan a lo previsto en el presente decreto y, en particular, el Decreto 95/2002, de 18 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de juegos y apuestas del Principado de Asturias, modificado por el Decreto 107/2005, de 27 de octubre, a excepción de los Capítulos V, VI y VII, comprensivos de los artículos 80 a 90, ambos inclusive, y de las Disposiciones transitorias tercera, cuarta y quinta”; y dos disposiciones finales, la primera contiene una autorización a “las personas titulares de las Consejerías competentes en materia de casinos, juegos y apuestas” para dictar, en el

ámbito de sus competencias, las disposiciones de desarrollo y aplicación del Decreto que resulten necesarias y la segunda contempla la entrada en vigor de la norma “a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias”.

El proyecto de Reglamento aparece integrado por ciento nueve artículos, todos ellos titulados, agrupados en seis capítulos, de los cuales el capítulo II está, a su vez, dividido en secciones. Incorpora asimismo un índice del articulado.

El capítulo I, denominado “Disposiciones Generales”, comprende los artículos 1 y 2, que se refieren, respectivamente, al objeto de la norma y a los juegos y apuestas catalogados.

El capítulo II, titulado “Juegos exclusivos de los casinos de juego”, engloba los artículos 3 a 96. En el artículo 3 se clasifican los juegos exclusivos de los casinos de juego, y los artículos siguientes, agrupados en trece secciones, recogen, entre otros elementos, la “Definición”, los “Elementos del juego”, el “Personal” y las “Reglas del juego” de cada uno de los juegos exclusivos de los casinos de los que trata las secciones en que se divide este capítulo -Ruleta Francesa; Ruleta Americana; Veintiuna o Black-jack; Bola o boule; Treinta y cuarenta; Punto y banca; Ferrocarril, bacarrá o “chemin de fer”; Bacarrá a dos paños; Dados o craps; Póquer de contrapartida; Póquer de círculo; Banca francesa o dados portugueses, y Rueda de la Fortuna-.

El capítulo III, dedicado al “Juego del bingo”, se compone de los artículos 97 a 101, que se ocupan de la “Definición”, los “Elementos del juego”, los “Premios”, las “Reglas del Juego” y las “Otras modalidades de bingo”, respectivamente.

El capítulo IV, relativo a las “Máquinas de juego”, abarca los artículos 102 y 103, relativos a la “Definición” y “Clasificación” de las citadas máquinas.

El capítulo V se denomina “El Juego de la Noventina”, incluye los artículos 104 a 108, que se refieren a la “Definición”, los “Elementos del Juego”, el “Personal”, las “Reglas del Juego” y los “Premios”.

Finalmente, el capítulo VI trata de los “Juegos y apuestas de carácter tradicional”, y contiene un solo artículo, el 109, titulado “Definición”.

## 2. Contenido del expediente

El expediente se inicia, a propuesta de la Dirección General de Interior y Seguridad Pública de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, mediante Resolución conjunta de las Consejerías de Presidencia, Justicia e Igualdad y de Economía y Hacienda de 2 de marzo de 2010, en la que se expresan las razones que justifican la aprobación de la norma en términos similares a los señalados en el proyecto de Decreto que a nuestra consideración se somete, indicándose, respecto a la competencia para iniciar el procedimiento de elaboración de la norma, que “de conformidad con lo previsto en el Decreto 34/2008, de 26 de noviembre, del Presidente del Principado, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma, corresponden a la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, las funciones en materia de casinos, juegos y apuestas, sin perjuicio de la autorización de apuestas, rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias así como la organización de loterías que son atribuidas a la Consejería de Economía y Hacienda”. En virtud de lo dispuesto en la citada resolución, la tramitación del procedimiento se encomienda a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad.

Obran en el expediente una memoria justificativa y una memoria económica, así como una tabla de vigencias; documentos todos ellos suscritos el día 3 de marzo de 2010 por la Jefa del Servicio de Juego.

En la memoria justificativa explica su autora que “la modificación del Catálogo actual (...) tiene por objeto la incorporación de nuevos juegos con el

fin de dinamizar la actividad de los establecimientos de juego, permitiendo nuevos juegos, especialmente variantes del póquer, que se practican en otros casinos y que actualmente no están contemplados en el Catálogo, no estando por tanto permitidos. Se incorporan asimismo nuevas variantes del juego del bingo y una clasificación de máquinas recreativas más acorde con la realidad de este sector, contemplando diversos subtipos de máquinas”.

Añade que, “ante la disyuntiva de proceder a la modificación del vigente Catálogo, o regular ex novo los juegos existentes con un nuevo Reglamento, se ha optado por la segunda opción, fundamentalmente por tres motivos:/ 1º. Las modificaciones incorporadas suponen una importante alteración respecto al texto actual, dado que se incrementa significativamente el número de juegos, y por tanto de artículos, lo que hace técnicamente compleja la modificación. En aras a una mayor claridad y sencillez del texto se ha preferido proponer una nueva norma, que recoja dichas novedades./ 2º. Aún mayor peso tiene el hecho de que se ha procedido a reestructurar el Catálogo, para que en todos los juegos se siga una sistemática similar (definición del juego, elementos, personal, reglas del juego, etc.), lo que implicaría alterar el orden de la mayor parte de los artículos del Reglamento vigente./ 3º. Finalmente, en casi todos los juegos del casino se ha llevado a cabo una ampliación de los márgenes de las apuestas máximas, en consonancia con las normativas de la mayoría de Comunidades Autónomas, lo que implica de suyo una modificación de todos los artículos relativos a los mínimos y máximos./ Todo ello lleva a la conclusión de que es preferible establecer un nuevo Catálogo, que recoja la sistemática expuesta en esta memoria justificativa, a proceder a una tercera modificación del Catálogo vigente, dada la complejidad de la misma, y que la norma resultante tendría una difícil lectura, a la vista de la entidad y alcance de las modificaciones”.

En la memoria económica se expresa que la modificación del Catálogo actual tiene por objeto “incorporar nuevos juegos” y que al mismo tiempo “se

incorporan algunas modificaciones relativas a rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias estableciendo una mejor definición de los bienes que pueden ser objeto de las mismas y se adapta la actual regulación de las combinaciones aleatorias a la DA primera de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, debido a la incorporación a nuestro derecho interno de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, sustituyendo la autorización administrativa por la obligación de comunicación previa". Finalmente, concluye que "las modificaciones que se pretenden incorporar al Catálogo de juegos y apuestas no tienen incidencia directa ni en los ingresos ni en los gastos del presupuesto del Principado de Asturias, ya que se trata fundamentalmente de diversificar las modalidades de juegos que actualmente se contemplan. En el Catálogo únicamente se ha incorporado aspectos técnicos".

En la tabla de vigencias se señala que "quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Administración del Principado de Asturias se opongan a lo previsto en la misma, y expresamente el Decreto 95/2002, de 18 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de juegos y apuestas del Principado de Asturias, modificado por el Decreto 107/2005, de 27 de octubre".

El texto proyectado comprende en ese momento 121 artículos, distribuidos en nueve capítulos -de los cuales los números V, VI y VII se dedican, respectivamente, a la lotería; las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias; y las apuestas-; cinco disposiciones transitorias; una derogatoria, y dos finales, además de un anexo en el que se recoge el modelo de comunicación para la realización de combinaciones aleatorias.

En sesión celebrada el día 18 de marzo de 2010, la norma en proyecto se somete a la consideración del Consejo del Juego del Principado de Asturias,

manifestando este órgano su conformidad con la “propuesta de Decreto”, según consta en el acta que se incorpora al expediente.

Con fecha 11 de junio de 2010, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite a sus homólogos de las restantes Consejerías el referido texto “al objeto de que se formulen en el plazo de ocho días las observaciones que se estimen oportunas”.

El día 15 de junio de 2010, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería de Industria y Empleo elabora un informe en el que realiza diversas observaciones relativas al contenido de las disposiciones transitorias del proyecto de Decreto, junto con otras de técnica normativa.

Con esa misma fecha, el Secretario General Técnico de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno suscribe un informe en el que se efectúan algunas observaciones de técnica normativa.

El día 25 del mismo mes, la Jefa del Servicio de Juego emite un informe de “ampliación de la memoria económica” en el que expresa que las “modificaciones planteadas (...) no tienen incidencia en el presupuesto de ingresos, ya que el importe de las tasas tanto por servicios administrativos como fiscales se han de fijar en virtud de norma con rango legal, y no es éste el caso, sin que por otra parte sea posible aventurar un eventual incremento de las infracciones y sanciones en esta materia a la luz de las modificaciones incorporadas./ El incremento de las variedades de juego no implica necesariamente un incremento en la actividad de los establecimientos de juego, aunque sí es cierto que diversifica la oferta. Resulta imposible determinar un eventual aumento de la actividad de estos establecimientos por el solo hecho de contemplar nuevos juegos”. Añade que “por otra parte (...) no se prevé incremento de gasto alguno”.

Con fecha 30 de junio de 2010, la Jefa del Servicio de Juego informa sobre las observaciones efectuadas al texto de la norma proyectada, aclarando

que se han asumido prácticamente todas las formuladas, y justifica las razones que han conducido a rechazar algunas de ellas.

Seguidamente, se incorpora al expediente un nuevo texto en el que se reflejan las modificaciones introducidas a causa de las observaciones que se asumen.

En respuesta a la solicitud planteada por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, el día 1 de julio de 2010 la Jefa del Servicio de Presupuestos, con la conformidad de la Directora General, suscribe un informe “en cumplimiento del artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio”. En él, tras reproducir el contenido del informe de “ampliación de la memoria económica” elaborado por la Jefa del Servicio de Juego, se concluye que, “a efectos económicos, no hay observaciones que hacer a la propuesta objeto del presente informe, todo ello sin perjuicio de otras valoraciones técnico-jurídicas que excedan el objeto del mismo”.

Con fecha 5 de julio de 2010, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda suscribe un informe, que emite a solicitud de su homóloga de la Consejería instructora, en el que expone que “no puede llevarse a cabo en este momento modificación alguna al texto del Decreto 95/2002, de 18 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas del Principado de Asturias, expresamente a sus capítulos VI y VII y las disposiciones transitorias tercera, cuarta y quinta”, pues tal regulación “se ve afectada” por 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, “que obliga a la modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/2001, de 4 de mayo, de Juegos y Apuestas. Asimismo, se requiere la modificación de la citada Ley (...) con carácter previo a la nueva redacción propuesta en este proyecto”.



El día 12 de julio de 2010, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora suscribe un informe en el que resume la tramitación efectuada y señala que, “siendo la Consejería de Economía y Hacienda competente en las materias que se ha optado por no regular en el proyecto de Decreto (...), y a propuesta de la misma, se ha estimado más conveniente técnicamente suprimir del proyecto de Decreto dichas cuestiones. No obstante, se ha estimado más procedente técnicamente aprobar un nuevo Catálogo, dejando vigentes los artículos 80 a 90 (incluidos) y las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera del anterior, en tanto en cuanto las modificaciones operadas en el texto afectan a la mayoría de su articulado, por lo que un Decreto modificativo sería de una gran complejidad técnica (...). Es más sencillo, por tanto, modificar en un futuro el nuevo Decreto, incorporando las reglas de los juegos que ahora se excluyen, que modificar el actual Decreto vigente, todo ello teniendo en cuenta que una norma debe procurar ser sencilla y comprensible en su estructura y redacción, lo que, siendo muy complicado en el presente Decreto por razón de la materia, pasaría (a) ser técnicamente complejo si se optase por modificaciones y añadidos al articulado del Decreto 95/2002”. Finalmente, concluye que “el procedimiento seguido (...), así como el fondo de la norma se ajusta a derecho, por lo que corresponde informar favorablemente el mismo, aunque se entiende que se debe puntualizar la técnica normativa utilizada, para la supresión de todas las referencias contenidas en el texto a las loterías, rifas, tómbolas, combinaciones aleatorias y apuestas, manteniendo la vigencia del Decreto 95/2002, de 18 de julio, en cuanto a dichos extremos”.

Con la misma fecha, la Jefa del Servicio de Juego suscribe una nueva tabla de vigencias en la que indica que “quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Administración del Principado de Asturias se opongan a lo previsto en la misma, y expresamente el Decreto 95/2002, de 18 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de juegos y apuestas del Principado de Asturias, modificado por el

Decreto 107/2005, de 27 de octubre, a excepción de los Capítulos V, VI y VII, comprensivos de los artículos 80 a 90, ambos inclusive, y de las Disposiciones transitorias tercera, cuarta y quinta". El contenido de la tabla de vigencias propuesta se traslada a la disposición derogatoria única del texto proyectado que, a continuación, se incorpora al expediente.

El texto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Secretarías Generales Técnicas el día 15 de julio de 2010.

Con fecha 16 de julio de 2010, la Jefa del Secretariado del Gobierno y Secretaria de la citada Comisión certifica la emisión de tal informe favorable, señalando que "analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen".

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 20 de julio de 2010, registrado de entrada el día 22 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen, significando su urgencia, sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas del Principado de Asturias, cuyo original adjunta.

Posteriormente, mediante escrito de 20 de septiembre de 2010, V. E. remite, para su incorporación al expediente de referencia, el dictamen emitido por el Consejo Económico y Social del Principado de Asturias en sesión celebrada el día 5 de agosto de 2010. En él se considera que "dado el tiempo transcurrido desde la primera regulación del juego de la noventina, urge el desarrollo de su reglamento específico y, entre tanto, cabría establecer por parte de la Administración mecanismos de control para garantizar, tanto la adecuación del mismo a las normas por las que se rige como, en particular, que los rendimientos del juego se apliquen a las finalidades previstas".

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas del Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En la solicitud de dictamen se requiere a este Consejo que lo emita por el procedimiento de urgencia. El artículo 19, apartado 3, de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, ya citada, establece que “Cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles”. En la orden de remisión se motiva la urgencia del dictamen, en “la complicada situación por la que atraviesan los establecimientos de juegos de nuestra Comunidad Autónoma, toda vez que la implantación de nuevos juegos en las Comunidades limítrofes ha generado una pérdida constante de clientela a favor de otros establecimientos vecinos, con la consiguiente pérdida de competitividad del sector asturiano, que genera un descenso de ingresos y pone en peligro numerosos puestos de trabajo en la región”. En consecuencia, el presente dictamen se emite dentro del plazo de quince días hábiles desde la recepción del escrito de V. E. de 20 de septiembre pasado solicitando la incorporación al expediente de determinada documentación.

**SEGUNDA.-** Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

En el curso del procedimiento, se ha remitido el proyecto de Decreto a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, en trámite de observaciones, y se ha sometido al dictamen del Consejo del Juego del Principado de Asturias, según dispone el artículo 17, apartado 3, de la Ley del Principado de Asturias 3/2001, de 4 de mayo, de Juego y Apuestas. Asimismo, obra en el expediente el preceptivo dictamen del Consejo Económico y Social, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, letra a), de la Ley 2/2001, de 27 de marzo. Se han elaborado también las pertinentes memorias e informes, así como la tabla de vigencias. Finalmente, se ha emitido informe por la Secretaria General Técnica instructora en relación con la tramitación efectuada y sobre la justificación y legalidad de la norma que se pretende aprobar.

En consecuencia, debemos concluir que la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

**TERCERA.-** Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, conforme a lo establecido en el artículo 10.1.26 de su Estatuto de Autonomía, competencia exclusiva en materia de “Casinos, juegos y apuestas con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas”. En el ejercicio de esta competencia, corresponden al Principado de Asturias las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, que habrá de ejercer respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución.

A la vista de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen y,

asimismo, que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

#### **CUARTA.-** Observaciones de carácter general al proyecto

##### I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

##### II. Técnica normativa.

Antes de abordar el análisis concreto del articulado, hemos de realizar, también con carácter general, una reflexión sobre la técnica normativa empleada en la elaboración de la norma.

La norma que se somete a nuestra consideración pretende, a tenor de la memoria justificativa que obra en el expediente, “dinamizar la actividad de los establecimientos de juego” incorporando al Catálogo de juegos y apuestas del Principado de Asturias nuevos juegos o variantes y estableciendo “una clasificación de máquinas recreativas más acorde con la realidad” del sector. Para ello se opta por abordar una regulación “ex novo” de los juegos existentes en aras de la simplicidad técnica y sistemática, y también de “una mayor claridad y sencillez”.

El artículo 5 de la Ley del Principado de Asturias 3/2001 configura el Catálogo de juegos y apuestas del Principado de Asturias como “el instrumento básico de ordenación”, disponiendo que en él “se especificarán, para cada uno de ellos, las distintas denominaciones con que sean conocidos y sus posibles

modalidades, los elementos personales y materiales necesarios para su práctica, la reglas esenciales para su desarrollo y los condicionantes, restricciones y prohibiciones que, en su caso, se considere necesario establecer para su práctica”, y calificando como “prohibidos aquellos juegos que no estén incluidos” en el mismo.

A pesar de lo que cabría inferir del título de la disposición proyectada, el texto que examinamos no agota la regulación del Catálogo de juegos y apuestas del Principado de Asturias, pues deja fuera de su ámbito la lotería y las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias, así como las apuestas, que continúan rigiéndose por el Decreto 95/2002, de 18 de julio, por el que se aprueba el Catálogo vigente en la actualidad, lo que motiva que la derogación de esta última norma sea parcial.

En el informe suscrito el día 5 de julio de 2010 por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda se expresa como razón para excluir del ámbito de la norma en elaboración determinados juegos -en concreto, rifas, tómbolas, combinaciones aleatorias y apuestas- el hecho de que su regulación “se ve afectada” por 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, lo que requiere, según se señala, la modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/2001, de 4 de mayo, de Juegos y Apuestas, “con carácter previo a la nueva redacción propuesta en este proyecto”. Por ello, considera que la regulación pretendida no debe modificar el texto de los capítulos VI (“Rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias”) y VII (“Apuestas”) del Decreto 95/2002, de 18 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas del Principado de Asturias, ni el de sus disposiciones transitorias tercera, cuarta y quinta.

Durante la tramitación del proyecto se excluyen del ámbito de la nueva regulación, además, las loterías, argumentando la Secretaria General Técnica instructora, en su informe de 12 de julio de 2010, que es “más conveniente

técnicamente” una regulación separada de los juegos incluidos en el ámbito competencial de la Consejería de Economía y Hacienda.

De lo que antecede resulta, en relación con todas las materias que se extraen del Catálogo, que la norma cuya aprobación se pretende se presenta como una regulación provisional, pues, según se expresa en el informe de la Secretaria General Técnica anteriormente citado, está abocada a sufrir una modificación al objeto de incorporar “las reglas de los juegos que ahora se excluyen”.

Con este proceder se ha elegido, a nuestro juicio, una técnica normativa inadecuada, que no sólo contraviene el principio de objeto único, sino que incumple el mandato legal establecido en el artículo 5 de la Ley de Juegos y Apuestas sobre la existencia de un único Catálogo como instrumento de ordenación de los juegos y apuestas. En efecto, con carácter general, el desarrollo integral de las leyes en un solo texto reglamentario -como ha señalado en ocasiones el Consejo de Estado- garantiza mejor la seguridad jurídica y la coherencia interna de las normas, al ser más difícil que se realicen distorsiones y desviaciones en un reglamento único y completo que en una reglamentación fragmentada. Pero, además, en el caso concreto que examinamos el fundamento legal de la disposición no deja lugar a dudas sobre la necesidad de articular la ordenación en un instrumento unitario.

A la consideración anterior debe añadirse la incongruencia jurídica que, de aprobarse el Decreto en el sentido propuesto, se derivaría de la coexistencia simultánea de dos normas en las que el objeto y el título son idénticos: el Decreto 95/2002, cuyo articulado en parte seguiría vigente, y el que pretende aprobarse, que, a pesar de su denominación, no aprobaría estrictamente “el Catálogo” sino que estaría modificándolo parcialmente.

Por otro lado, la técnica elegida contradice la justificación -expresada por la propia Administración- de elaborar un nuevo Catálogo, en vez de modificar el

anterior, en aras a garantizar una mayor claridad técnica y sistemática; objetivos que, evidentemente, no se cumplen con la norma proyectada.

En consecuencia, este Consejo entiende que no debería adoptarse el Decreto en la forma propuesta, teniendo la Administración a su alcance vías alternativas que, además de cumplir con los objetivos fijados, se concilien con el marco normativo aplicable.

Las observaciones que obran en el expediente sugiriendo la no modificación en el nuevo Catálogo de los capítulos y disposiciones transitorias referidas podrían superarse incorporando a este el tenor de los preceptos del Decreto 95/2002 que se pretende dejar subsistente. De hecho, el valor normativo de estas disposiciones, tanto si figuran en el texto del articulado del nuevo Catálogo como si su vigencia deriva de la no derogación expresa del Catálogo anterior, sería el mismo.

Es más, del expediente no se deducen razones que justifiquen la imposibilidad de llevar a cabo una regulación completa de la materia. La incidencia 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, se reduce, en este concreto ámbito, al juego de combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales en los que la participación del público sea gratuita, que a partir de la entrada en vigor de la Ley dejan de estar sometidos al régimen de autorización administrativa previa, de acuerdo con lo señalado en su disposición adicional primera. Esta norma no afecta a la organización y celebración del resto de juegos en los que intervenga una contraprestación por parte de los jugadores, que pueden continuar sometidos a regímenes autorizatorios previos. La propia Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior, sanciona este régimen al incluir en el catálogo de actividades a las que no se aplicará las de "juego por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas las loterías,



juego en los casinos y las apuestas” -artículo 2.2, letra h)-. Estas pueden seguir sometidas al tradicional régimen de autorización previa, “habida cuenta de la especificidad de dichas actividades, que entrañan por parte de los Estados la aplicación de políticas relacionadas con el orden público y la protección de los consumidores”, según se expresa en el considerando 25 de la Directiva. Por tanto, sólo las combinaciones aleatorias que, por configuración legal, se celebran sin contraprestación específica se verían afectadas por la citada Ley estatal.

Por otro lado, el mandato normativo contenido en la disposición adicional primera de la Ley 25/2009 constituye, según la disposición final primera de la misma norma, “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en virtud del artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución”, por lo que resulta directamente aplicable, al margen de las modificaciones que puedan introducirse en la Ley del Principado de Asturias 3/2001, de 4 de mayo, de Juegos y Apuestas, desde la entrada en vigor de aquella Ley estatal. A ello debe añadirse la posibilidad de interpretación conforme con este nuevo marco normativo del artículo 26.4 de la Ley autonómica de juegos y apuestas, dado el tenor de la habilitación reglamentaria efectuada por este precepto, refiriéndose de modo genérico y potestativo al régimen autorizatorio para la celebración de rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias.

En definitiva, para satisfacer el propósito enunciado por la Administración y dar cumplimiento al mandato legal de Catálogo único se deberá optar entre aprobar un Catálogo de nueva planta, que ha de englobar tanto el contenido del propuesto como aquellas partes procedentes del vigente hasta ahora que se pretendan dejar subsistentes –con o sin reforma alguna-, o modificar el Decreto 95/2002, de modo que el Catálogo vigente quedaría integrado por la parte que se renuncia a reformar y por la que se incorpore con la modificación que se proyecta.

Si finalmente se opta por no redactar un nuevo Catálogo sino por modificar el vigente, habrá de tenerse en cuenta que no cabe emplear la forma de Decreto limitado a un único artículo aprobatorio del Reglamento cuando la norma pretendida no constituye un desarrollo general y completo de la Ley, ni tampoco un mero reglamento de organización y funcionamiento cuya entidad material, única, singular y completa, o su forma de adopción previa haga precisa la referida denominación y la sustantividad propia e independiente de un reglamento respecto del acto -decreto- de su aprobación. Por ello, en el caso de optar por una regulación parcial del Catálogo de juegos y apuestas debería modificarse la forma de la norma que la efectúa, de modo que el Decreto no se limite a un único artículo de aprobación del Catálogo, sino que integre el contenido material de este en el mismo Decreto; supuesto en el que habría que adaptar, igualmente, el título de la disposición, al objeto de que refleje fielmente su contenido.

En cualquier caso, tanto la aprobación de un nuevo Catálogo en el que se incluyan, tal cual están, aquellos capítulos y disposiciones del aprobado por el Decreto 95/2002 cuya subsistencia se pretende, como la modificación de este dejando inalteradas las partes que regulan las rifas, tómbolas, combinaciones aleatorias, apuestas y loterías, implicaría la coexistencia en el Reglamento de una sistemática diferente en la regulación de los juegos que ahora son objeto de la norma proyectada y la de aquellos otros que se excluyen de la misma, sujetos a la estructura del Decreto 95/2002 en su versión originaria, lo que impide alcanzar plenamente -incluso en este aspecto, circunscrito a la sistemática interna de la norma- el propósito enunciado por la propia Administración de elaborar un nuevo Catálogo en aras a garantizar una mayor claridad técnica y sistemática.

Sobre la base de lo expuesto, este Consejo entiende que no debe adoptarse un Reglamento como el propuesto, que realiza una ordenación parcial de juegos y apuestas, debiendo la Administración proponente optar

entre efectuar una regulación unitaria de toda la actividad o modificar el Catálogo ya existente. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

#### **QUINTA.-** Observaciones de carácter singular al proyecto

##### I. Parte expositiva del proyecto de Decreto.

En el proyecto de Decreto, el término “Preámbulo” debería preceder a la exposición que en él se hace de los antecedentes y fundamento que llevan a la adopción de la norma. Tal consideración deriva de lo previsto en las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, que no distingue, en esta concreta materia, entre leyes y decretos.

##### II. Parte final del proyecto de Decreto.

Cabe apreciar, en la disposición transitoria primera, que la regla enunciada en el apartado 2, a cuyo tenor, el “juego habrá de desarrollarse en dependencias de la propia entidad autorizada que cuente con licencia de apertura que habilite para la realización de dicha actividad o, en su caso, informe favorable del Ayuntamiento donde radiquen los locales donde pretenda celebrarse el juego”, choca con el artículo 7.4 de la Ley de Juegos y Apuestas, en el que se establece que las “autorizaciones para la actividad de juego y apuestas en un establecimiento requerirán acreditar la disponibilidad del local en el que éstos se hayan de practicar y quedarán supeditadas, según se determine reglamentariamente, a la obtención de la correspondiente licencia de actividad o de apertura”. Por tanto, deberá modificarse la redacción del

precepto que comentamos, eliminando de ella la referencia al “informe favorable del Ayuntamiento”, por no ser respetuosa con el régimen establecido en la Ley para las autorizaciones de juegos que se practiquen en establecimientos. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En el apartado 9 de la misma disposición se señala que “Los modelos de los billetes o bonos deberán ser aprobados por la Consejería competente en materia de casinos, juegos y apuestas y serán validados por ésta previo depósito de la entidad autorizada”, estableciendo así una distinción entre aprobación y validación que induce a confusión, por lo que, a menos que con los citados términos se esté haciendo referencia a aspectos distintos, deberá eliminarse.

En el apartado 13, relativo a los extremos que deberá contener el escrito de solicitud, la letra b) establece que deberá hacerse constar, “En su caso, acreditación de la representación de quien suscribe la instancia”. Idéntica referencia se recoge en la letra c) del apartado 14, al especificar la documentación que acompañará a la solicitud. Para evitar tal duplicidad, y puesto que la “acreditación de la representación” deberá realizarse mediante la presentación de un documento, recomendamos mantener la regla enunciada únicamente en la letra c) del apartado 14, en la que encuentra mejor acomodo atendiendo a su contenido.

En el apartado 14, letra a), la referencia a la “certificación de la fecha de fundación de la entidad” resulta imprecisa. Lo relevante al objeto de poder obtener la autorización, atendiendo al apartado 1 de la misma disposición transitoria, es que las entidades solicitantes tengan más de cinco años de “ininterrumpida existencia legal y funcionamiento”, lo que puede constatarse mediante el examen de la escritura o acta fundacional o de la diligencia de

inscripción en el registro correspondiente cuando la inscripción tenga carácter constitutivo.

La mención, en la letra d) del apartado 14, del "Certificado de penales" ha de sustituirse por la de "Certificado de antecedentes penales", que resulta más correcta.

Respecto de la letra f) del mismo apartado, damos por reproducida aquí la observación esencial formulada al contenido del apartado 2 de la misma disposición transitoria.

El párrafo segundo del apartado 14, incluido tras la letra j) del primero debería integrar en realidad un nuevo apartado, que sería el 15, procediéndose a la reenumeración del siguiente. Asimismo, su contenido debería adaptarse a la regla establecida en el artículo 7.2 de la Ley de Juego y Apuestas, a cuyo tenor "Las autorizaciones para la práctica de juegos y apuestas en un establecimiento podrán ser renovadas en el caso de que cumplan los requisitos exigidos en el momento de solicitar la renovación". Por ello, la exclusión de la necesidad de aportar determinados documentos en supuestos de renovación no debe establecerse en los términos generales en que se expresa la norma que comentamos, ya que pueden producirse modificaciones que determinen la imposibilidad de renovar la autorización.

La redacción de la disposición derogatoria única debería ajustarse a lo dispuesto en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, expresando, en primer lugar, y a modo de lista, la relación de las disposiciones que se derogan total o parcialmente, y cerrando aquella con una cláusula de salvaguardia en la que se precisará que la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a la norma que se aprueba se produce "a la entrada en vigor" de esta última.

En la disposición final primera se faculta a las “personas titulares” -en plural- “de las Consejerías competentes en materia de casinos, juegos y apuestas para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación del presente decreto”, mientras que a lo largo del texto del proyecto las referencias que se hacen lo son a la “persona titular” de la Consejería competente en dicha materia. Recomendamos, al objeto de mantener la homogeneidad de la disposición, seguir el mismo criterio a lo largo de todo el texto.

III. Sobre el proyecto de Catálogo de juegos y apuestas del Principado de Asturias.

Dejando ahora al margen que la regulación que se aborda en la disposición no es unitaria en los términos anteriormente señalados, el Catálogo de Juegos y Apuestas lleva a cabo el desarrollo, para los juegos que contempla, de las previsiones contenidas en el artículo 5.2 de la Ley de Juego y Apuestas -“denominaciones con que sean conocidos y sus posibles modalidades, elementos personales y materiales necesarios para su práctica, reglas esenciales para su desarrollo y condicionantes, restricciones y prohibiciones que, en su caso, se considere necesario establecer para su práctica”. Refiriéndose tales cuestiones a aspectos técnicos, ninguna observación nos corresponde efectuar al respecto.

Únicamente cabe señalar, de conformidad con lo establecido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, que cuando estas “presenten partes heterogéneas y claramente diferenciadas con referencia a la norma en su conjunto” se agruparán en “títulos”, que “determinarán la estructura de la norma”. Dentro de los mismos, “por razón de la materia y de la extensión, se agruparán en su caso, los preceptos con carácter homogéneo en capítulos, pudiendo dividirse en secciones cuando proceda”. Por consiguiente, la división en capítulos y secciones que se aprecia

en el texto que se somete a nuestra consideración debería sustituirse por la correspondiente a títulos y capítulos.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendidas las observaciones esenciales y consideradas el resto de las formuladas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.