

Expediente Núm. 54/2015
Dictamen Núm. 59/2015

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 19 de marzo de 2015, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 12 de marzo de 2015 -registrada de entrada el mismo día-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de Casinos de Juego del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 96/2002, de 18 de julio.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se identifica el presupuesto de la modificación que aborda, consistente en el desarrollo del artículo 17.8 de la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas, en el que se contiene “una previsión referida a la posibilidad de autorizar a los casinos de juego la apertura y funcionamiento de una sala, que funcionará como apéndice de los mismos para la práctica de los

juegos y apuestas que tenga autorizados, en los términos que reglamentariamente se determine”. Se expresa en la parte expositiva que, al objeto de acometer la citada regulación y ante la disyuntiva de modificar el Reglamento de casinos ya existente o aprobar un nueva norma dedicada a la regulación de las condiciones de apertura y funcionamiento de las salas apéndice, se ha optado por la primera posibilidad, ya que estas “no son sino parte del casino”, por lo que también les son aplicables las disposiciones del reglamento que los regula.

La parte dispositiva del proyecto está integrada por un artículo único y una disposición final.

El artículo único, intitulado “Modificación del Reglamento de Casinos de Juego del Principado de Asturias, aprobado por el Decreto 96/2002, de 18 de julio”, incorpora a la norma de cuya modificación se trata un nuevo título, el III, rubricado “Salas apéndice”, que comprende los artículos 53 a 59. Tales preceptos se dedican a regular, respectivamente, el “Concepto”, los “Requisitos de las salas apéndice”, la “Autorización de apertura y funcionamiento”, las “Garantías”, la “Solicitud de autorización de apertura y funcionamiento”, la “Resolución de autorización de apertura y funcionamiento” y la “Vigencia de la autorización de apertura y funcionamiento”.

La disposición final preceptúa que la entrada en vigor de la norma se producirá “a los veinte días de su publicación en el `Boletín Oficial del Principado de Asturias´”.

2. Contenido del expediente

El expediente se inicia, a propuesta de la Dirección General de Justicia e Interior, mediante Resolución del Consejero de Presidencia de 21 de noviembre de 2014.

Obran en él una memoria justificativa, una memoria económica, un “estudio sobre el coste y beneficio del proyecto de Decreto”, una tabla de vigencias y un cuestionario para la valoración de propuestas normativas

debidamente cumplimentado; documentos todos ellos suscritos el día 21 de noviembre de 2014 por la Jefa del Servicio de Juego.

En la memoria justificativa se fundamenta la modificación propuesta en las mismas razones que se incorporan al preámbulo del proyecto. Las repercusiones presupuestarias derivadas de la aprobación de la norma se analizan en la memoria económica, en la que, tras excluir que aquella tenga incidencia alguna en el ámbito de los gastos, se prevé que genere un incremento de ingresos derivado de una mayor recaudación de tasas. En el informe elaborado a modo de "estudio sobre el coste y beneficio del proyecto de Decreto" se expresa que los costes para la Administración son "de carácter formal (...), sin que sea necesario el incremento de medios personales o materiales para la implementación de estas medidas", y, en cuanto a los beneficios, se citan los de "atender a las demandas del sector"; "mejorar la competitividad de los casinos"; apoyar las modalidades de juego presencial, que son "las que tienen una mayor incidencia en términos de empleo", e incorporar los principios de la Ley en cuanto a las "previsiones de limitación de acceso a menores y ludópatas". En la tabla de vigencias se indica que la aprobación del texto proyectado no implica la derogación de ninguna norma.

En sesión celebrada el 10 de diciembre de 2014 se presenta el proyecto en elaboración al Consejo del Juego del Principado de Asturias, emplazando a sus miembros para que en el plazo de una semana formulen las alegaciones que estimen oportunas, según consta en el acta que se incorpora al expediente. Dentro del citado plazo, el representante de Casino presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito en el que propone una redacción alternativa para los artículos 56 y 57 de la norma cuya aprobación se pretende. Con fecha 22 de diciembre de 2014 la Jefa del Servicio de Juego suscribe un informe en el que analiza razonadamente las alegaciones formuladas, proponiendo su asunción o rechazo. Seguidamente, se incorpora al expediente un nuevo texto de la norma en el que se reflejan las modificaciones introducidas a causa de las observaciones asumidas.

En un informe librado el 3 de febrero de 2015, la Jefa del Servicio de Juego aborda la posible incidencia en la norma proyectada del Acuerdo del Consejo de Políticas de Juego del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de fecha 17 de diciembre de 2014, en el que se insta a las autoridades competentes a realizar las modificaciones normativas que resulten necesarias para aproximar los requisitos de inscripción en los registros autonómicos, de forma que se pueda reconocer su validez a nivel nacional en el subsector de casinos, reducir las autorizaciones de instalación y de funcionamiento, suprimir la exigencia de documentos o carnés profesionales a las personas físicas o jurídicas que presten servicios en establecimientos de servicios de juego o azar y permitir que los operadores de juego puedan constituir seguros de caución como medio alternativo a la fianza. Examinado el Acuerdo señalado, concluye que “no es necesario acometer ninguna modificación adicional” en el Reglamento cuya reforma se pretende.

Mediante oficios de 4 de febrero de 2015, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el texto en elaboración a sus homólogos de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias “al objeto de que se formulen las observaciones que se estimen pertinentes en el plazo de ocho días”.

Con fecha 11 de febrero de 2015, la Coordinadora de Régimen Jurídico y Normativa de la Consejería de Hacienda y Sector Público realiza diversas observaciones de índole técnica, que son analizadas motivadamente por la Jefa del Servicio de Juego en un informe de 16 de febrero de 2015. La asunción de la mayor parte de ellas da lugar a una nueva redacción de la norma.

Mediante oficio de 16 de febrero de 2015, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora solicita al Instituto Asturiano de la Mujer el preceptivo informe de impacto por razón de género, que se emite el día 18 del mismo mes recomendando el empleo de “recursos del lenguaje acordes con la finalidad de evitar el sexismo lingüístico”. La Jefa del Servicio instructor razona, en un informe librado el 19 de febrero de 2015, que la redacción de la norma,

que conlleva el empleo del masculino genérico, favorece su legibilidad, por lo que no estima conveniente modificarla.

Mediante escrito de 16 de febrero de 2015, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora solicita a la Dirección General de Presupuestos y Sector Público el preceptivo informe, que es emitido el día 20 del mismo mes por la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos y Sector Público, en sentido favorable.

En sesión celebrada el 27 de febrero de 2015, el Pleno del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias aprueba, por mayoría, el dictamen sobre el proyecto de disposición.

Con fecha 5 de marzo de 2015 libra informe la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, justificando la necesidad de la norma y su adecuada tramitación.

Finalmente, el texto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 5 de marzo de 2015, según se hace constar en la certificación emitida en la misma fecha por la Secretaria de la citada Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de marzo de 2015, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de Casinos de Juego del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 96/2002, de 18 de julio, cuyo expediente original adjunta.

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 modifica el Reglamento de Casinos de Juego del Principado de Asturias,

aprobado por Decreto 96/2002, de 18 de julio. 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.

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 Económico y Social, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, letra a), de la Ley del Principado de Asturias 2/2001, de 27 de marzo. Se han elaborado también las pertinentes memorias e informes, así como la tabla de vigencias. Por otra parte, aunque el proyecto de disposición no ha sido en puridad informado por el Consejo del Juego del Principado de Asturias en los términos de lo dispuesto en el artículo 15.3, letra a), de la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas, sí se les ha concedido a sus miembros la posibilidad de formular observaciones al texto durante el procedimiento de elaboración; forma esta de proceder que, a falta de disposición legal expresa relativa al carácter preceptivo de los informes del citado órgano colegiado en los términos de lo establecido en el artículo 83.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, consideramos adecuada al propósito de garantizar la audiencia a “las entidades u organismos que por ley ostenten la representación de intereses de carácter general o pudieran resultar afectadas por la futura disposición”, según determina el artículo 33.2 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).

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 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.

Aprobada con rango de decreto la disposición que ahora se pretende modificar, puesto que el Principado de Asturias ostenta título competencial estatutario en el ámbito afectado y atendido que el Consejo de Gobierno dispone de la potestad reglamentaria en la materia, se concluye que el Principado de Asturias resulta competente para modificar el Reglamento de Casinos de Juego del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 96/2002, de 18 de julio, y puede hacerlo mediante una norma de idéntico rango -decreto- a la que analizamos.

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.

La modificación proyectada tiene por exclusivo objeto atender la habilitación normativa contenida en el artículo 17.8 de la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas, en el que se difiere a la normativa reglamentaria la regulación de las condiciones de funcionamiento de la sala que formando parte de un casino y vinculada a su autorización se encuentre situada fuera del recinto o complejo donde se ubique aquel y funcione como apéndice del casino para la práctica de los juegos y apuestas que tenga autorizados. Con tal finalidad, la parte dispositiva del Decreto en elaboración se integra por un artículo único mediante el que se incorpora un nuevo título, el III, al Reglamento de Casinos de Juego del Principado de Asturias. Sin embargo, el proyecto dispone, impropia, que "Se añade un Título III al Decreto 96/2002, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de casinos de juego del Principado de Asturias", confundiendo lo que con buena técnica normativa la norma que se pretende reformar distingue, el decreto de aprobación y el reglamento aprobado. Tal error deberá corregirse, así como las correspondientes concordancias que figuran en el preámbulo.

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.

Por otro lado, advertimos que la norma cuya modificación aborda el proyecto que analizamos contiene hasta diecisiete remisiones a la Ley del Principado de Asturias 3/2001, de 4 de mayo, de Juego y Apuestas, algunas de ellas genéricas y otras referidas a preceptos legales concretos. Pese a que todas han quedado privadas de sentido por efecto de la disposición derogatoria de la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas, actualmente en vigor, no se ha aprovechado la modificación para corregir tales reenvíos. Respecto a las remisiones a otras normas, viene señalando reiteradamente este Consejo Consultivo que tal técnica tiene la ventaja de la autenticidad del enunciado al que se reenvía, pero el inconveniente de no hacer

funcional su consulta, obligando al manejo simultáneo de las normas de referencia. Además, conlleva el peligro de que la remisión a un artículo o artículos de una disposición pueda quedar privada de sentido si, como sucede en el caso que examinamos, la norma a la que se reenvía es derogada o los preceptos a los que se remite cambian de ubicación. Por ello, ponderando las ventajas e inconvenientes del empleo de la técnica señalada, deberán corregirse en el Reglamento los apartados 1 y 2 del artículo 2, el apartado 1 del artículo 3, el apartado 1 del artículo 4, el apartado 1 del artículo 6, el apartado 1 del artículo 7, la letra l) del artículo 9, el apartado 1 del artículo 17, los apartados 1 y 3 del artículo 19, los apartados 1 y 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 41, los apartados 1 y 2 del artículo 44 y el apartado 1 del artículo 51.

Del mismo modo, el texto proyectado debería aprovechar para suprimir la disposición transitoria de la norma de cuya modificación se trata, pues, referida aquella al “Registro de Prohibidos sin acceso a casinos de juego”, la regulación que en tal disposición se contiene ha quedado desplazada por la del artículo 11 de la Ley de Juego y Apuestas vigente, en el que se establece el régimen general al que se sujetará el “Registro personal de interdicciones de acceso al juego del Principado de Asturias”. A tal registro, en su denominación legal actual, alude, además, el apartado 2 del nuevo artículo 54 que el Decreto que analizamos incorpora al Reglamento de Casinos de Juego del Principado de Asturias.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

Al objeto de responder a las previsiones contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general del Principado de Asturias, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992, el título del proyecto de Decreto deberá incluir el ordinal de la modificación.

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 atendida la observación esencial y consideradas las demás contenidas en el cuerpo del presente 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,