

Expediente Núm. 117/2015  
Dictamen Núm. 135/2015

**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 23 de julio 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 24 de junio de 2015 -registrada de entrada el día 2 del mes siguiente-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de 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 preámbulo en el que se enuncian las normas en las que encuentra fundamento el Decreto en elaboración, concretamente el artículo 10.1.26 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias y la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas.

La justificación de la reglamentación pretendida radica, según se señala, en la necesidad de “regular una realidad económica y social, la de las apuestas,

que cuenta con una gran aceptación, permitiendo que las empresas del sector puedan diversificar y actualizar su oferta de juego, así como dotar a la administración de instrumentos eficaces de ordenación de esta actividad, de lucha contra el fraude en la materia, y garantizando en todo caso la protección a colectivos vulnerables, especialmente, de menores, incapacitados y personas con ludopatía integrando el principio de igualdad de oportunidades y no discriminación". En el preámbulo se manifiesta asimismo que con "este decreto se viene a atender al vacío normativo que existe en nuestra Comunidad Autónoma, regulando las distintas modalidades de apuestas, los locales, establecimientos e instalaciones en que pueden realizarse, los elementos imprescindibles para su realización, su régimen de organización y explotación, incorporando medidas que garanticen su seguridad y transparencia en su desarrollo así como los derechos de los participantes". Se añade que la disposición proyectada "modifica el Decreto 41/2011, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Catálogo de juegos y apuestas del Principado de Asturias, adaptando sus previsiones a las diversas denominaciones y modalidades de apuestas, así como los elementos personales y materiales que se requieren para su práctica".

La parte dispositiva del proyecto consta de un único artículo cuyo objeto es aprobar el Reglamento de Apuestas del Principado de Asturias, una disposición adicional que determina el valor económico de las transferencias de escasa importancia, una disposición derogatoria por la que se dejan sin efecto "las disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias que se opongan a lo previsto" en el presente Decreto y cinco disposiciones finales en las que se modifica el título VII del Decreto 41/2011, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas; se autoriza "al titular de la Consejería competente en materia de casinos, juegos y apuestas para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo del presente decreto y del reglamento aprobado por el mismo" y para "actualizar la cuantía de las fianzas exigibles a las empresas"; se establece una habilitación normativa a

favor del titular de la Consejería con competencias en la materia para “determinar las condiciones técnicas de homologación y funcionamiento” de determinados elementos, y se prevé 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 cincuenta y siete artículos, todos ellos titulados, agrupados en siete títulos que, excepto el preliminar, están divididos en capítulos. Incorpora asimismo un índice del articulado.

El título preliminar -“Disposiciones generales”- comprende los artículos 1 a 5, que abordan, respectivamente, el objeto y ámbito de aplicación de la norma, el régimen jurídico, las prohibiciones, las definiciones y los tipos de apuestas.

El título I -“Organización y explotación de las apuestas”- engloba los artículos 6 a 15 y se divide en tres capítulos. El capítulo I se dedica a la “Inscripción y autorización para la organización y explotación de las apuestas” y se integra por los artículos 6, que contempla la inscripción y autorización previa, y 7, relativo a los “Requisitos de las empresas de apuestas”. El capítulo II, bajo la denominación “Régimen de autorización”, abarca los artículos 8 a 14, que regulan, respectivamente, la solicitud de autorización para la organización y explotación de apuestas, la resolución de la autorización, los derechos y obligaciones del titular de la autorización, la vigencia y renovación, la modificación de la autorización, la transmisión de la autorización y la extinción y revocación de la autorización. El capítulo III, “Régimen de garantías”, se compone únicamente por el artículo 15, que se ocupa de las garantías.

El título II afronta el “Régimen de homologación del material para la práctica de las apuestas y requisitos técnicos” y está integrado por dos capítulos denominados “Homologación” y “Requisitos técnicos”. El primero, constituido por los artículos 16 a 20, regula las condiciones generales de homologación, los ensayos previos y laboratorios de ensayo reconocidos, las solicitudes y resoluciones de homologación e inscripción y la cancelación de esta última. El segundo, formado por los artículos 21 a 25, trata de los

requisitos generales del sistema, de la unidad central de apuestas, de las máquinas de apuestas, de los requisitos específicos de las máquinas auxiliares de apuestas y de los requisitos de los boletos o resguardos de apuestas.

El título III -"De las apuestas"- consta de dos capítulos que tratan de las cuestiones relativas a la "Formalización de las apuestas" y de los "Resultados y premios". Los artículos 26 a 30 se integran en el capítulo I y se refieren a la formalización de las apuestas; a las condiciones de formalización; a la formalización de apuestas mediante terminales o máquinas auxiliares y a través de procedimientos informáticos, interactivos o de comunicación a distancia, y a los límites cuantitativos de las apuestas. Los artículos 31 a 37, incluidos en el capítulo II, regulan la validez y la publicidad de los resultados, la apuesta premiada, el reparto de premios, el pago de apuestas premiadas, la caducidad del derecho al cobro de los premios y el depósito y custodia de los boletos.

El título IV -"Del régimen de los establecimientos autorizados para la práctica de apuestas"- se compone de tres capítulos. El capítulo I, denominado "Establecimientos autorizados para la práctica de apuestas", incluye los artículos 38 a 43, que versan sobre la delimitación de tales establecimientos; los locales de apuestas; la inscripción y autorización de locales de apuestas; las zonas y córners de apuestas en salones de juego, salas de bingo y casinos, y las zonas de apuestas en recintos deportivos y feriales. El capítulo II, bajo el título "Condiciones comunes a los locales y zonas de apuestas", agrupa los artículos 44 a 47, relativos a los requisitos comunes a los locales y zonas de apuestas, al servicio de control de admisión, al horario y a los límites de la instalación. Por último, el capítulo III, "Instalación y explotación de máquinas de apuestas", está formado por los artículos 48 a 51, que contemplan el régimen de la instalación y explotación de máquinas de apuestas, la guía de circulación, la documentación incorporada a la máquina y la transmisión de las máquinas.

El título V -"Del personal y los usuarios"- se compone de dos capítulos que abordan las cuestiones relativas al personal de estos establecimientos -artículo 52- y a los usuarios -artículos 53 a 55-, determinando respecto de

estos últimos la información que debe proporcionárseles, el derecho de admisión y las reclamaciones.

Finalmente, el título VI, denominado “Inspección de las apuestas y régimen sancionador”, está integrado por dos capítulos. El primero, “Control e inspección de apuestas”, se compone de un único artículo -el 56- que se ocupa de la inspección de las apuestas, y el segundo, “De las infracciones y sanciones”, también está constituido por un solo artículo -el 57- en el que se establecen estas.

## 2. Contenido del expediente

El expediente se inicia, a propuesta del Director General de Justicia e Interior, mediante Resolución del Consejero de Presidencia de 26 de septiembre de 2014 en la que se señala que el “artículo 13, apartado e) de la Ley del Juego y Apuestas establece que `corresponden al Consejo de Gobierno la aprobación de los reglamentos específicos de los juegos y apuestas incluidos en el Catálogo de juegos y apuestas del Principado de Asturias´” y que el “artículo 26 apartado 2 de esta misma Ley señala que `reglamentariamente se desarrollarán las distintas modalidades de apuestas, en función tanto del acontecimiento sobre cuyo resultado se realiza la apuesta como de la organización y distribución de las sumas apostadas´”. En virtud de lo dispuesto en la citada resolución, la tramitación del procedimiento se atribuye a la Dirección General de Justicia e Interior, “sin perjuicio de la coordinación encomendada a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia”.

Obran en el expediente, además del texto propuesto, una memoria justificativa, una memoria económica, un estudio sobre el coste y el beneficio del proyecto, una tabla de vigencias y un cuestionario para la valoración de propuestas normativas, suscritos todos ellos el día 21 de noviembre de 2014 por la Jefa del Servicio de Juego.

En la memoria justificativa se explica que “recientemente” ha sido “aprobada la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas, y que deroga la Ley 3/2001, de 4 de mayo, de Juego y Apuestas./ La

nueva Ley, en su artículo 2 establece que "se entiende por apuesta cualquier actividad en la que se arriesga una cantidad de dinero sobre el resultado de un acontecimiento determinado, de desenlace incierto y ajeno a las partes intervinientes". Se añade que el artículo 26.2 de la norma citada dispone que "Reglamentariamente se desarrollarán las distintas modalidades de apuestas, en función tanto del acontecimientos sobre cuyo resultado se realiza la apuesta como de la organización y distribución de las sumas apostadas", y que su disposición final tercera establece que "El Consejo de Gobierno aprobará en el plazo de seis meses el correspondiente desarrollo reglamentario de las disposiciones previstas en la presente ley". Se manifiesta que, "En base a lo expuesto (...), en desarrollo de la citada Ley 6/2014, de Juego y Apuestas y en respuesta a las demandas del sector empresarial, resulta procedente llevar a cabo el desarrollo reglamentario en el ámbito territorial del Principado de Asturias de las apuestas sobre acontecimientos determinados, de desenlace incierto y ajeno a las partes intervinientes, con excepción de las apuestas mutuas deportivo-benéficas (...). Con ello se pretende diversificar la oferta de ocio y juego en el Principado de Asturias, incrementando la oferta existente y equiparándola a la de otras comunidades autónomas, favoreciendo la competitividad de la región y evitando desventajas comparativas entre los operadores asturianos respecto a los de otras comunidades autónomas, que actualmente ya cuentan con regulación en materia de apuestas".

La memoria económica señala que la "aprobación del decreto por el que se establezca el régimen jurídico de las apuestas en el Principado de Asturias no tiene repercusión en el presupuesto de gastos del Principado de Asturias./ Por otra parte, desde el punto de vista de los ingresos sí es previsible un incremento de los mismos, dentro de las siguientes partidas: 322.004: "Servicios administrativos en materia de casinos, juego y apuestas". En este caso, por la tramitación de las autorizaciones vinculadas a las apuestas./ 332.000: "Tasas fiscales por juegos de suerte, envite y azar"./ En el primer caso, porque la regulación de esta nueva modalidad de juego supondrá la tramitación de expedientes administrativos referidos a homologación de

elementos de juego y autorizaciones para su puesta en funcionamiento, como la de los boletos o resguardos, máquinas de apuestas, establecimientos en los que se crucen apuestas o las referidas a empresas autorizadas para su organización y explotación./ Por otra parte, las apuestas están sujetas a tasa fiscal, que de acuerdo con lo que dispone el Decreto Legislativo 2/2014, de 27 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos cedidos por el Estado en su artículo 45.2, será del 10% el tipo tributario general; mientras que el tipo tributario será del 12% para las apuestas de contrapartida y cruzadas y del 10% para las apuestas sobre acontecimientos deportivos, de competición o hípicas; y en todos los supuestos a aplicar sobre la base imponible". Concluye que "No obstante resulta imposible cuantificar los ingresos que como consecuencia de la aprobación del decreto que se está tramitando puedan generarse, ya que serán los operadores del juego los que en su caso, decidan solicitar autorizaciones para organizar y explotar apuestas en el Principado de Asturias, incorporen en su caso esta oferta en los locales existentes, o se instalen locales de apuestas, y aún en caso de que así sea, tampoco es posible determinar el volumen de juego que se va a generar./ Lo que sí es cierto es que, atendiendo a la experiencia de otras Comunidades Autónomas, la regulación que se contiene en este decreto, posibilitando las apuestas, permitirá un incremento en la actividad del sector, diversificando la oferta, y suponiendo un incremento de los ingresos del Principado de Asturias".

El estudio sobre el coste y beneficio del proyecto indica que los "principales beneficios que se desprenden del presente proyecto son:/ Atender a las demandas del sector, diversificando la oferta de juego, en establecimientos ya autorizados tales como casinos, bingos y salones. Previsiblemente esta nueva actividad servirá de complemento a la oferta actual de juego, mejorando la perspectiva económica del sector./ Mejorar la competitividad del sector del juego, equiparando las condiciones a las que existen en otras comunidades autónomas, y las que ofrece el mercado a través de modalidades de juego *on line*./ Atraer a nuevas empresas que puedan tener

interés en implantarse en el Principado de Asturias al amparo de esta nueva actividad en materia de juego, incorporando su oferta bien a establecimientos ya existentes, o bien mediante la apertura de nuevos establecimientos como es el caso de las casas de apuestas./ La regulación de las apuestas incorpora los principios a que se refiere la Ley de Juego y Apuestas en cuanto a previsiones de limitación de acceso a menores y ludópatas, y al desarrollo por parte de las empresas de medidas dirigidas a fomentar el juego responsable". En cuanto a los "costes para la administración, además de la incidencia económica, ya analizada en la memoria económica (...), son de carácter formal, obligando a mejorar la gestión y asignación de recursos de la administración con objeto de incorporar la gestión de empresas y elementos de juego relacionados con las apuestas, sin que sea necesario el incremento de medios personales o materiales para la implementación de estas medidas, pero sí una organización racional y eficiente de los recursos".

La tabla de vigencias reseña que el Decreto proyectado deroga el "Título VII del Decreto 41/2011, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas" y la "Disposición Adicional primera del Decreto 94/2002, de 18 de julio, de Ordenación de Juegos y Apuestas del Principado de Asturias", así como "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 mismo".

A continuación consta en el expediente un documento, sin firma, que recoge la "Declaración del Consejo de Políticas del Juego sobre el Programa de racionalización normativa desarrollado en 2014", realizada por el citado órgano el 17 de diciembre de 2014.

En sesión celebrada el 10 de diciembre de 2014, la norma en proyecto se somete a la consideración del Consejo del Juego del Principado de Asturias. Según consta en el acta que se incorpora al expediente, "La Secretaria del Consejo del Juego precisa que con la remisión del Proyecto del Decreto de Apuestas al Consejo se da audiencia a las distintas entidades, asociaciones y organizaciones". El acta deja constancia además que en la citada sesión "Se

requiere a los miembros del Consejo del Juego para que en el plazo de una semana remitan las alegaciones al texto que estimen procedentes". Dentro del plazo concedido, presentan alegaciones la Asociación de Asturias de Empresas del Juego del Bingo, la Asociación Empresarial de Salones del Principado de Asturias y Ludópatas Asociados en Rehabilitación del Principado de Asturias.

El día 8 de enero de 2015, la Jefa del Servicio de Juego emite un informe sobre las observaciones efectuadas al texto de la norma proyectada, aclarando los términos en los que se ha admitido una de las formuladas y justificando las razones que han conducido a rechazar todas las demás. Asimismo, propone realizar tres modificaciones "En atención a los compromisos asumidos en el Consejo de Políticas de Juego de 17 de diciembre de 2014".

Seguidamente se incorpora un nuevo texto en el que se reflejan las modificaciones introducidas, y que constituye el segundo borrador de la norma proyectada.

Con fecha 14 de enero de 2015, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia remite a sus homólogos de las restantes Consejerías el referido texto "al objeto de que se formulen las observaciones que se estimen pertinentes, en el plazo de ocho días".

El día 23 del mismo mes, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Sector Público traslada a la Consejería instructora las "observaciones realizadas por esta Consejería y por el Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias". La Coordinadora de Régimen Jurídico y Normativa de la Consejería de Hacienda y Sector Público plantea, el 22 de enero de 2015, diversas observaciones de técnica normativa. Por su parte, la Directora General del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias propone, el 23 de enero de 2015, tres modificaciones en relación con las obligaciones tributarias de los titulares de las autorizaciones.

El 26 de enero de 2015, la referida Secretaria General Técnica envía a la Consejería actuante las "observaciones realizadas por la Dirección General de Finanzas y Hacienda" el 23 de enero de 2015. En ellas se propone la supresión o, en su caso, modificación de la regulación prevista sobre la obligación de

comunicación del pago de apuestas premiadas, lo que coincide con una de las formuladas por el Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias.

El 29 de enero de 2015, la Jefa del Servicio de Juego emite un informe sobre las observaciones realizadas al texto de proyecto en el que propone la estimación de gran parte de las relativas a técnica normativa, dos de las formuladas por el Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias y la efectuada por la Dirección General de Finanzas y Hacienda. Además, explica de forma motivada las razones por las que propone la desestimación del resto de observaciones presentadas.

A continuación se une al expediente un tercer texto que contiene las modificaciones resultantes del anterior trámite.

La Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia solicita, el 28 de enero de 2015, a la Dirección General del Instituto Asturiano de la Mujer y Políticas de Juventud el informe previsto en el artículo 4.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género.

Con fecha 5 de febrero de 2015, la Asesora Jurídica del Instituto Asturiano de la Mujer suscribe un informe en el que valora el impacto de género de la disposición proyectada de forma negativa. Realiza diversas propuestas de mejora del texto en elaboración relacionadas con su lenguaje y su contenido, y formula dos recomendaciones para la aplicación de la norma.

El día 9 de febrero de 2015, la Jefa del Servicio de Juego informa desfavorablemente la incorporación al texto de las observaciones relativas al lenguaje empleado. Explica que "se mantiene el criterio que, para la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas, fijó el informe de la Ponencia elaborada por el Letrado de la Junta General", en el que se precisa que "con la redacción dada se favorece la legibilidad del texto, sin presuponer un riesgo de interpretación excluyente por el empleo del masculino como género no marcado, ni tampoco indicios de connotaciones peyorativas o discriminatorias, y por lo que a los cargos públicos hace, el sustantivo cargo es

masculino, siendo así que es al cargo y no a la persona que lo desempeña a quien la norma se refiere". Por otra parte, se muestra favorable a la incorporación de las propuestas que se efectúan al contenido del texto.

Se adjunta al expediente un cuarto borrador del proyecto que introduce los cambios resultantes de la estimación de las observaciones formuladas por el Instituto Asturiano de la Mujer.

La Secretaria General Técnica de la Consejería instructora solicita, el 28 de enero de 2015, a la Dirección General de Presupuestos y Sector Público el informe previsto en el artículo 33.3 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

Con fecha 9 de febrero de 2015, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos y Sector Público, informa favorablemente el proyecto presentado, puesto que "la incidencia económica de la propuesta tendrá un carácter meramente tributario y de impacto previsiblemente positivo relacionado con el incremento de la actividad, que no es posible cuantificar con carácter previo".

Mediante escrito de 11 de febrero de 2015, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia solicita al Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, "con carácter urgente", el informe previsto en el artículo 3.1 de la Ley del Principado de Asturias 2/2001, de 27 de marzo, del Consejo Económico y Social.

El día 27 de febrero de 2015, la Secretaria General del Consejo Económico y Social remite a la Consejería instructora el dictamen "adoptado por unanimidad" en la misma fecha en el que se formula una única observación, al entender que la regulación de las distintas clases de apuestas "puede generar dudas" sobre el tipo aplicable a su tributación.

Con la misma fecha la Jefa del Servicio de Juego propone la desestimación de la alegación realizada, puesto que "la confusión parece que podría derivar del Decreto Legislativo 2/2014, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos cedidos", y no del texto proyectado.

A petición de la Dirección General de Justicia e Interior de 12 de febrero de 2015, la disposición proyectada se somete "al procedimiento de información de normas y reglamentaciones técnicas y de reglamentos relativos a la sociedad de la información, regulado por el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, a los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva 98/34/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio, modificada por la Directiva 98/48/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio".

El día 26 de mayo de 2015 la Comisión Europea formula una serie de observaciones al proyecto remitido, y el 15 de junio de 2015 el Director General de Justicia e Interior emite un informe sobre las mismas. En él, en atención a las consideraciones realizadas sobre los artículos 6.2, 16.1 y 18.1 del proyecto, entiende que de su redacción "no cabe deducir la exclusión de las Administraciones Públicas de Estados de la Unión Europea", pero "para clarificar el sentido de la norma" se modifica aquella haciendo referencia expresa a los citados Estados. Considera que "la exigencia de la forma jurídica de sociedad mercantil que deben adoptar las empresas para la explotación de apuestas (...) no constituye en absoluto un requisito restrictivo, ya que no se limita a una determinada forma de sociedad. Se conjuga esta libertad con la necesaria `protección de los consumidores, de prevención del fraude y de la incitación de los ciudadanos a gastos excesivos ligados al juego así como de prevención de perturbaciones del orden social en general`". Aclara que el artículo 41.2 "en ningún caso" pretende "una limitación en el número de empresas", y que "la necesidad de la solicitud conjunta" deriva de que la "explotación de las apuestas requiere la concurrencia de dos titulares de autorización, la de la empresa de apuestas y la del titular del establecimiento, espacio físico en el que se va a llevar a cabo la actividad". Entiende adecuada la exigencia de un capital social mínimo de un millón de euros, ya que "el importe (...) se ha fijado en atención a las obligaciones que la mercantil de apuestas ha de asumir (...). A su vez, la cuantía de los gastos que se derivan de la implantación de las apuestas para las empresas así como el cumplimiento de las obligaciones tributarias asociadas a la actividad, exige un mínimo de solvencia (...), garantizando de

este modo la seguridad jurídica tanto de los operadores como de los participantes en el juego". Explica que las fianzas "se podrán constituir en metálico, aval de entidades bancarias o de sociedades de garantía recíproca, contrato de seguro de caución o crédito", y que "podrán devolverse cuando la empresa acredite no tener obligaciones pendientes". Considera que "no parece que pueda entenderse que la documentación a que se refiere el artículo 8 pueda ser de otros Estados de la Unión Europea, ya que va vinculada a la prestación de un servicio en un ámbito territorial concreto, ya que (...) se trata de una actividad de juego presencial". En cuanto a la aclaración adicional sobre el artículo 7.d), precisa que la "legislación vigente de inversiones extranjeras en España" se refiere a la "Ley estatal 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior". Respecto a la exigencia de "un domicilio fiscal dentro de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias" previsto en el artículo 7.e), entiende adecuado modificar el texto para contemplar la posibilidad de que aquel se sustituya "en su caso" por "un establecimiento permanente en el territorio del Principado de Asturias siempre y cuando ostenten la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea". Justifica la exigencia de "una ubicación física de la empresa, ya que las apuestas (...) son exclusivamente presenciales", en la "debida garantía de que no se produzcan fraudes y del pago de los premios, la transparencia en el desarrollo de las apuestas, la colaboración en el cumplimiento de la legislación de prevención de blanqueo de capitales, el respeto a las reglas básicas de una política de juego responsable, la protección de menores de edad (y de) otros colectivos vulnerables". Sobre la unidad central de apuestas y su réplica, reguladas en los artículos 21 y 22, indica que el proyecto "no hace mención a su ubicación sino a la posibilidad de monitorización, precisamente por entender que la ubicación física puede estar fuera del ámbito territorial nacional". Por último, estima que la exigencia de datos "en tiempo real" es un "requisito imprescindible para garantizar la protección de los consumidores, prevención del fraude, así como la prevención de perturbaciones del orden social en general".

Figura a continuación el quinto borrador del proyecto de Decreto, resultado de los cambios introducidos tras las observaciones formuladas por la Comisión Europea.

Consta en el expediente la retransmisión a la Comisión Europea, el 16 de junio de 2015, de la respuesta dada a sus observaciones.

El día 15 de junio de 2015, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia emite un informe sobre la disposición proyectada en el que resume la tramitación efectuada y los fundamentos jurídicos sobre competencia y justificación de la norma. Concluye que el proyecto "se ajusta a derecho en cuanto al procedimiento seguido y al contenido de la regulación", por lo que "se informa favorablemente".

Seguidamente se incorpora al expediente una sexta versión del proyecto en la que se observa, como único cambio respecto a la anterior, que el índice que antes acompañaba al Decreto se refiere ahora solamente al Reglamento.

El texto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 22 de junio de 2015, según consta en la certificación emitida en la misma fecha por la Secretaria de la citada Comisión, en la que se señala 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 24 de junio 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 aprueba el Reglamento de Apuestas del Principado de Asturias, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

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 reglamento de 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.

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

El procedimiento se inicia mediante resolución motivada del Consejero de Presidencia, a propuesta del Director General de Justicia e Interior. Se han elaborado las pertinentes memorias, informes y estudios, así como la tabla de vigencias.

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. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género, el Instituto Asturiano de la Mujer ha emitido el correspondiente informe de impacto por razón de género. Asimismo, obra en el expediente el preceptivo dictamen del Consejo Económico y Social, de conformidad con lo señalado en el artículo 3.1.a) de la Ley 2/2001, de 27 de marzo. En atención a lo establecido en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, por el que se regula la Remisión de Información en Materia de Normas y Reglamentaciones Técnicas y Reglamentos Relativos a los Servicios de la Sociedad de la Información, el proyecto ha sido comunicado a la Comisión Europea.

La disposición proyectada también se ha sometido al Consejo del Juego del Principado de Asturias, según determina el artículo 15 de la Ley del

Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas, y el artículo 3.a) del Decreto 105/2014, de 5 de noviembre, por el que se regula la Composición, Organización y Funcionamiento del Consejo del Juego del Principado de Asturias. Sin embargo, debemos poner de manifiesto que en el acta de la sesión levantada por su Secretaria no se hace constar la adopción de ningún acuerdo al respecto, sino únicamente que “se requiere a los miembros del Consejo del Juego para que en el plazo de una semana remitan las alegaciones al texto que estimen procedentes”. En el plazo otorgado se presentan alegaciones por tres asociaciones, que son estudiadas y, en algún caso, estimadas. Ahora bien, en puridad no existe un pronunciamiento propio del Consejo del Juego respecto al proyecto presentado. Esta peculiar forma de proceder por parte del “órgano consultivo de estudio y asesoramiento en materia de casinos, juegos y apuestas” en el ámbito del Principado de Asturias permite conocer el parecer individual de determinados miembros del Consejo, pero no el del propio órgano, que, a la postre, no consta que haya dictaminado colegiadamente la norma. A tal efecto debe recordarse que el artículo 4 del Decreto 105/2014 atribuye carácter preceptivo a los informes emitidos por el Consejo del Juego.

Por otro lado, el sometimiento del proyecto al Consejo del Juego pretende identificarse con la evacuación del trámite de audiencia previsto en el artículo 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). En este sentido, en el acta referida se hace constar que “la Secretaria del Consejo del Juego precisa que con la remisión del proyecto del Decreto de Apuestas al Consejo se da audiencia a las distintas entidades, asociaciones y organizaciones”. Además, en el informe emitido por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia se señala que “el texto del proyecto de Decreto se ha sometido al trámite de audiencia previsto en el artículo 33.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995 ante el Consejo del Juego, en cuanto organismo que ostenta por ley la representación de los intereses de las entidades que pudieran resultar afectadas”. La plural

composición del Consejo del Juego y la forma en que se ha procedido en su seno pueden llevar a entender cumplido el trámite de audiencia a que se refiere el artículo 33 de la Ley 2/1995 -que, por lo demás, solo resulta preceptivo "Cuando alguna disposición así lo establezca, o el Consejero competente así lo estime conveniente"-, pero, con carácter general, la concesión de audiencia y la petición de informes preceptivos a órganos representativos deben individualizarse y respetarse, puesto que se trata de trámites separados e independientes.

Finalmente, se ha emitido informe por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora en relación con la tramitación efectuada y sobre la justificación y legalidad de la norma que se pretende aprobar.

En cuanto al plazo para la elaboración de la norma proyectada, la disposición final tercera de la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas, contiene una autorización al Consejo de Gobierno para aprobar "en el plazo de seis meses el correspondiente desarrollo reglamentario de las disposiciones previstas en la presente Ley". A pesar de que en la fecha de emisión de este dictamen el tiempo concedido se ha superado, debemos destacar que el procedimiento de elaboración de la disposición se inicia dentro del periodo señalado y que no se observan dilaciones indebidas en la tramitación del mismo, lo que, teniendo en cuenta el número de organismos consultados -incluida la Comisión Europea-, justifica el exceso temporal sufrido y la adecuación de la norma a la habilitación otorgada.

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.

Al amparo de esta competencia se aprobó la Ley del Principado de Asturias 3/2001, de 4 de mayo, de Juego y Apuestas, cuyo artículo 15, en sus apartados c) y d), respectivamente, atribuyó al Consejo de Gobierno la aprobación del Catálogo de juegos y apuestas del Principado de Asturias y de los reglamentos específicos de los juegos y apuestas incluidos en tal Catálogo. En cumplimiento del citado precepto se dictaron el Decreto 94/2002, de 18 de julio, de Ordenación de Juegos y Apuestas en el Principado de Asturias; el Decreto 96/2002, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego del Principado de Asturias -modificado por Decreto 16/2015, de 25 de marzo-, y el Decreto 41/2011, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas.

La vigente Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas, deroga la Ley citada y "las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo (en ella) previsto". Según se expresa en el preámbulo, su finalidad es adaptar la regulación en la materia "a la nueva realidad económica y social de los juegos y las apuestas", que "aconsejan una regulación actualizada y ajustada a las nuevas exigencias de un sector tan dinámico". Asimismo, "pretende ofrecer un marco jurídico adecuado para garantizar la defensa de los usuarios, así como de menores, incapacitados y personas con ludopatía", y "favorecer actitudes de juego moderado y no compulsivo". Por último, "atendiendo a las aspiraciones de las empresas dedicadas a la organización y explotación de juegos y apuestas, se abordan aspectos de índole tributaria".

Como ya señalamos, la disposición final tercera de la citada norma autoriza genéricamente al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias para aprobar el correspondiente desarrollo reglamentario.

De modo especial, su artículo 13 -disposición simétrica del artículo 15 de la derogada Ley 3/2001- atribuye al Consejo de Gobierno la "aprobación del Catálogo de juegos y apuestas del Principado de Asturias"; la "regulación del

régimen de publicidad, patrocinio y promoción”; la “aprobación de los reglamentos específicos de los juegos y apuestas incluidos en el Catálogo de juegos y apuestas del Principado de Asturias”; la “aprobación del reglamento regulador del Registro personal de interdicciones de acceso al juego del Principado de Asturias”, y la “aprobación del reglamento regulador del Registro general del juego y apuestas del Principado de Asturias”.

En lugar de decantarse por un único instrumento de desarrollo reglamentario, el mandato legal configura un sistema de reglamentos específicos separados, delimitados en función de la materia. Sin llegar a imponer en sentido propio un conjunto de reservas, la Ley efectúa un reparto de contenidos entre instrumentos normativos independientes; distribución que el titular de la potestad reglamentaria procurará respetar.

En este marco legal, el proyecto sometido a dictamen se ocupa de las cuestiones relativas a las apuestas, con lo que viene a satisfacer la asignación de desarrollo reglamentario sobre “reglamentos específicos de los juegos y apuestas incluidos en el Catálogo de juegos y apuestas del Principado de Asturias”. En este sentido, debe hacerse notar que el vigente Catálogo forma parte del desarrollo normativo de la anterior Ley 3/2001, por lo que el proyecto cuya aprobación se pretende opta, además, por modificar aquel en lo relacionado con las apuestas. En cuanto a las restantes materias contenidas en el Catálogo, y a las reguladas en los reglamentos de desarrollo de la Ley 3/2001 que aún se encuentran en vigor, no procede emitir juicio alguno sobre su grado de adecuación a la vigente Ley de Juego y Apuestas, sin perjuicio de recordar a la Administración que debe efectuar tal valoración.

Además de las habilitaciones expuestas -la genérica de la disposición final tercera y las específicas del artículo 13-, el texto legal contiene numerosos mandatos dirigidos al desarrollo reglamentario de las apuestas. Así, el artículo 3 le encomienda determinar “qué debe entenderse por transferencia económica de escasa importancia”. Los artículos 7, 8 y 9 le atribuyen la regulación del régimen de las autorizaciones para su “organización y explotación”, las condiciones de la transmisibilidad de aquellas, la acreditación de la

disponibilidad del local donde se celebren y la fijación de las condiciones en las que el cese de la actividad puede suponer la revocación de la autorización concedida. Igualmente, ha de ser objeto de desarrollo reglamentario la convalidación de las "homologaciones del material para la práctica de (...) apuestas realizadas por otras Administraciones Públicas" (artículo 10); la "publicidad, patrocinio y promoción de actividades de (...) apuestas" (artículo 12); los requisitos generales de los establecimientos de juego y apuestas, así como su aforo, superficie y condiciones de funcionamiento (apartados 1, 2 y 3 del artículo 16); la prohibición del acceso a las apuestas "a quienes (...) lo tengan prohibido" (artículo 16.5); la determinación de una "zona de influencia en la que no podrán ubicarse nuevos establecimientos para la práctica de (...) apuestas por la proximidad de un centro de enseñanza o de atención a menores o a quienes se encuentren incapacitados legal o judicialmente" (artículo 16.7); el establecimiento de "zonas para la comercialización de apuestas" en los casinos (artículo 17.2); la autorización de la celebración de apuestas en las salas de bingo (artículo 18) y en los salones de juego (artículo 19); los requisitos específicos de los locales de apuestas (artículo 22); las condiciones de los "locales, recintos e instalaciones" en que podrán cruzarse aquellas (artículo 26.1); las distintas modalidades de apuestas (artículo 26.2); las exigencias que deben cumplir las "personas físicas (...) o jurídicas debidamente autorizadas e inscritas" para la "organización y explotación de (...) apuestas" (artículo 28); los modos de constitución de la garantía necesaria (artículo 30); los requisitos del "documento profesional" que debe poseer el personal encargado de la explotación de apuestas (artículo 34), y, finalmente, la regulación de las "demás actuaciones" del personal dedicado a la inspección de las apuestas (artículo 37).

Por tanto, sin perjuicio de reiterar que el titular de la potestad reglamentaria ha de procurar respetar la sistemática que se deduce del reparto de materias que requiere la Ley cuando prevé un desarrollo reglamentario en instrumentos normativos específicos según la materia, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y en atención al

contenido de la Ley de Juego y Apuestas, 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.

Determinada la competencia del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias para la aprobación del presente Decreto conforme a lo dispuesto en el citado artículo 25.h) de la Ley 6/1984, hemos de verificar, en tanto no se constituya un nuevo Consejo de Gobierno, si el ejercicio de tal atribución está condicionado por las elecciones ordinarias a la Junta General del Principado de Asturias celebradas el pasado 24 de mayo, tras la convocatoria efectuada por Decreto 3/2015, de 30 de marzo, del Presidente del Principado, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 25.4 del Estatuto de Autonomía. La cuestión obliga, en suma, a ponderar cómo afecta al ejercicio de la potestad reglamentaria la situación institucional en que se halla el Consejo de Gobierno dadas tales circunstancias.

En nuestro Dictamen Núm. 219/2011, de 2 de junio, tuvimos la oportunidad de pronunciarnos sobre esta cuestión, por lo que ahora nos limitaremos a remitirnos a él como marco que auxilie al Consejo de Gobierno al efectuar el imprescindible juicio de ponderación para ejercer en la situación institucional presente la potestad reglamentaria. En efecto, la regulación estatutaria y legal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias no ha experimentado variación, por lo que el análisis que realizamos en aquel dictamen mantiene su vigencia, con la única salvedad de haberse modificado parcialmente, con la promulgación de la Ley 4/2015, de 26 de febrero, de Regulación del Proceso de Transición entre Gobiernos en la Comunidad Autónoma de Extremadura, el derecho autonómico comparado que tomamos entonces en consideración.

#### **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 examen del articulado debemos realizar, también con carácter general, una reflexión sobre la técnica normativa empleada.

En el proyecto remitido a este Consejo se distingue entre el Decreto aprobatorio y el propio Reglamento; forma que entendemos adecuada en el presente caso, dada la materia objeto de regulación y su origen en la Ley de Juego y Apuestas. Tal estructura resulta apropiada para una disposición que se dicta con la pretensión de abordar el desarrollo general de la materia relativa a las apuestas -con independencia de lo que después se dirá sobre tal completitud-, adquiriendo así sustantividad propia e independiente respecto del Decreto que lo aprueba y cuyo contenido queda entonces limitado a un único artículo de aprobación del Reglamento.

Con carácter general, el proyecto se ajusta a lo dispuesto en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992. No obstante, se advierten determinados defectos cuya escasa entidad no debería llevar a prescindir de su corrección. En este sentido, la citada Guía recomienda dejar una sangría al comenzar la primera línea de todo párrafo, manteniendo siempre la misma. Resulta aconsejable realizar una corrección general del texto de carácter tipográfico, ortográfico y gramatical. Así, por ejemplo, debe corregirse en el Reglamento la discordancia gramatical observada en el apartado e) del artículo 8 -"el solicitante está alta"-; eliminarse el empleo de comillas en los artículos 16.1 y 18.1; suprimirse el doble espacio existente entre las palabras

“casinos” y “juegos” contenidas en el apartado 2 del artículo 3, y unificar el uso de mayúsculas en la denominación de órganos como “dirección General” -artículo 3.2-. A pesar de que la mencionada Guía recomienda el uso moderado de las mayúsculas, estas sí deben emplearse en los casos en que así corresponda, tales como la denominación de administraciones, organismos o entidades (“comunidades autónomas” -artículo 6.2-, “consejería” -artículo 9.1- y otros).

Por último, nos hacemos eco de las observaciones negativas realizadas por la Asesora Jurídica del Instituto Asturiano de la Mujer sobre el lenguaje utilizado por el texto normativo proyectado. Efectivamente, la disposición estudiada no hace uso del llamado “lenguaje no sexista”, sino que, con carácter general, utiliza el género masculino. Es el caso de expresiones tales como “interesado” -artículo 6.2-, “funcionarios” -artículo 56.3-, “el nuevo titular” -artículo 13.1-, “el titular de la dirección general” -artículo 19.1- o el “titular de la consejería” -artículos 12.1 y 13.1, entre otros-. El informe emitido por la Jefa del Servicio de Juego explica que “se mantiene el criterio que, para la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas, fijó el informe de la Ponencia elaborada por el Letrado de la Junta General”, que precisa que “con la redacción dada se favorece la legibilidad del texto, sin presuponer un riesgo de interpretación excluyente por el empleo del masculino como género no marcado, ni tampoco indicios de connotaciones peyorativas o discriminatorias, y por lo que a los cargos públicos hace, el sustantivo cargo es masculino, siendo así que es al cargo y no a la persona que lo desempeña a quien la norma se refiere”.

Este Consejo ha hecho referencia en numerosas ocasiones al informe relativo al uso genérico del masculino gramatical y al desdoblamiento genérico de los sustantivos, emitido por la Real Academia Española a instancia del Parlamento de Andalucía en febrero de 2006. En él se señala que el uso genérico del masculino gramatical “tiene que ver, simplemente, con el principio básico de la economía lingüística, que supone la materialización en el ámbito comunicativo de la tendencia del ser humano a obtener sus fines con el menor

esfuerzo posible”, de forma que “solo cuando la oposición de sexos es un factor relevante en el contexto se requiere la presencia explícita de ambos géneros”. En este sentido, aun reconociendo que las razones que justifican la utilización del lenguaje no sexista se orientan a la consecución de los loables propósitos de tratar de igual forma a mujeres y hombres en el plano formal o de hacer visibles a las mujeres en el discurso, nos mostramos conformes con el lenguaje empleado por el proyecto; máxime cuando ha sido el criterio utilizado por la Ley que desarrolla.

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

##### I. Sobre el título.

El título del proyecto -“Decreto (...) por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas del Principado de Asturias”- no refleja que la disposición también modifica el Decreto 41/2011, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas del Principado de Asturias, por lo que, siguiendo las indicaciones de la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, deberá incluirse en el título el nombre de la disposición modificada y el ordinal de la modificación.

##### II. Sobre el proyecto de Decreto aprobatorio.

En la parte final, la disposición adicional única regula las transferencias económicas de escasa importancia. Considera como tales, “a los efectos del apartado 2 del artículo 3 de la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas”, aquellas cuya “suma total de las cantidades jugadas en cada jornada tenga un valor económico inferior en quince veces el salario mínimo interprofesional diario”. El citado artículo 3.2 excluye del ámbito de aplicación de la Ley las “apuestas de ocio, pasatiempo y recreo constitutivos de usos sociales de carácter tradicional o familiar, en los casos en que no se producen transferencias económicas entre los jugadores o éstas son de escasa importancia”, precisando que este concepto se concretará por vía

reglamentaria. En este sentido, el proyecto presentado da cumplimiento a lo previsto en la norma que desarrolla. Sin embargo, no debemos desconocer que la disposición adicional primera del Decreto 94/2002, de 18 de julio, de Ordenación de Juegos y Apuestas en el Principado de Asturias, dictado en desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 3/2001, de 4 de mayo, de Juego y Apuestas, y aún vigente, fija las transferencias económicas de escasa importancia en diez veces el salario mínimo interprofesional diario. La disposición proyectada no indica que esta disposición adicional resulte modificada o derogada, lo que conduce a la existencia de dos normas contradictorias en nuestro ordenamiento jurídico. Por ello, consideramos necesario que se aclare tal circunstancia y que la disposición adicional primera del Decreto 94/2002 sea objeto, preferiblemente, de derogación, lo cual deberá recogerse en la correspondiente disposición derogatoria. En este sentido se manifiesta también, en la tabla de vigencias que suscribe, la Jefa del Servicio de Juego. Por otro lado, sería más aconsejable el empleo del plural en el título de la disposición -"Transferencias económicas de escasa importancia"-.

La disposición derogatoria, como indicamos, deberá recoger, en su caso, la derogación expresa de la disposición adicional primera del Decreto 94/2002.

La disposición final primera modifica el título VII del Decreto 41/2011, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas. Para ello se limita a transcribir, entre comillas, el contenido de los nuevos artículos 71, 72 y 73 bajo la rúbrica "Título VII: Apuestas". Al respecto, debemos poner de manifiesto una deficiente técnica legislativa en cuanto a la modificación pretendida. Las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general recogen en su apartado II.C).5 que las disposiciones finales incluirán los preceptos que modifiquen el derecho vigente, para lo que "se procederá en la forma prevista en el apartado II-B)-5-6". Según lo indicado, "Los artículos de las disposiciones modificativas se numerarán en ordinales escritos en letras, y en ellos se

expresarán con precisión y claridad los datos de la parte que modifican (letras, párrafos, apartados, capítulos, etc.) y el tipo de modificación realizada (nueva redacción o adición). El texto de la modificación irá sangrado y entrecomillado./ Cuando se trate de nueva redacción se transcribirá el texto íntegro del apartado o del artículo objeto de modificación. En el caso de adición, el texto de la misma precisando el lugar donde deba insertarse./ A los efectos anteriores se seguirá el orden de la disposición modificada”. Por otra parte, se observa que la nueva redacción del artículo 72 del Catálogo de juegos y apuestas es idéntica al contenido del artículo 5 del Reglamento proyectado, lo que obliga a plantearse la necesidad de dos preceptos de igual contenido dentro del mismo ordenamiento jurídico.

Las disposiciones finales segunda, tercera y cuarta contienen una habilitación normativa a favor del titular de la Consejería competente que podría constituir un precepto único. Sin embargo, debemos matizar que las disposiciones finales tercera y cuarta no comprenden únicamente una habilitación, sino una degradación normativa, en la medida en que se faculta a aquel no solo para dictar las normas de desarrollo y ejecución del Decreto, sino también para modificarlo, lo que implicaría, dada su condición de norma de mayor rango, degradarlo en los aspectos abiertos a la intervención del titular de la Consejería, en concreto en lo relativo a la actualización de las cuantías de las fianzas y de las apuestas. Como hemos señalado en nuestro Dictamen Núm. 37/2009, “en su tenor literal, dicha posibilidad de modificación resultaría contraria al orden normativo, en tanto que este impide que por resolución pueda contravenirse o derogarse una norma legalmente aprobada por decreto. Ciertamente, cabe que el titular de la potestad reglamentaria originaria, mediante el oportuno mandato y en ámbitos en los que no le esté vedado por la Ley, abra aspectos a la regulación reglamentaria por los titulares de las Consejerías, incluso algunos sobre los que está ejerciendo tal potestad. Ahora bien, esta posibilidad debe admitirse con cautela y cuando así se actúe deben delimitarse y concretarse con claridad tales aspectos, para que, en la medida en

que se alcancen los regulados por el decreto, pueda operar la pérdida de vigencia que se halla implícita en la propia norma que así lo dispone. Con esta exigencia se garantiza, respetando el principio de legalidad, que no se altere el orden normativo y, preservando la seguridad jurídica, que no coexistan regulaciones sustantivas de diferentes órganos sobre una misma materia”.

En definitiva, consideramos posible en este caso tal habilitación en lo que afecta a la actualización de los límites cuantitativos de las fianzas y de las apuestas. Por otra parte, la disposición final cuarta faculta al titular de la Consejería “a determinar las condiciones técnicas de homologación y funcionamiento de los elementos necesarios para cruzar apuestas”; regulación que el Reglamento no aborda. La especialidad técnica de la materia justifica esta habilitación. En efecto, la propia Ley de Juego y Apuestas, en su artículo 24.4, faculta al Consejero competente para establecer tales condiciones en el caso de las máquinas de tipo B y C. En consecuencia, estimamos conforme la atribución conferida siempre que se justifique en motivos técnicos y se limite a aquellos aspectos que tengan tal naturaleza.

Por último, la redacción actual de la disposición final cuarta se refiere a “los límites cuantitativos de las apuestas regulados en este reglamento” cuando debería aludir a “los límites cuantitativos de las apuestas regulados en el reglamento aprobado por este decreto”.

III. Sobre el proyecto de Reglamento de Apuestas del Principado de Asturias.

El título I del Reglamento, bajo la denominación “Organización y explotación de las apuestas”, condiciona la realización de tal actividad a la obtención de previa autorización administrativa. En este sentido, debemos señalar que resulta legítimo someter la organización y explotación de las apuestas a un régimen de autorizaciones previas. A pesar del principio general europeo de libre acceso a las actividades económicas, 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, señala en su consideración 25 que procede

excluir de su ámbito de aplicación “las actividades de juego por dinero, incluidas las loterías y apuestas (...), 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”. De igual forma, el artículo 2.2.h) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, también deja fuera de su ámbito de aplicación las “actividades de juego, incluidas las loterías, que impliquen apuestas de valor monetario”.

Sin embargo, el artículo 7 del proyecto establece determinados requisitos para el acceso a la actividad que van más allá de la mera obtención de una autorización. Así, su apartado a) exige que quien pretenda ser titular de aquella esté constituido “bajo la forma jurídica de sociedad mercantil”, y su apartado c) añade que deberá tener “un capital social mínimo de un millón de euros”. En el curso del procedimiento la Comisión Europea ya recordó que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, un requisito relativo a la forma jurídica de una empresa puede impedir o hacer menos interesante la prestación de servicios por parte de los operadores de otros Estados miembros de la Unión Europea, a menos que se justifique en virtud de las obligaciones inminentes sobre determinados tipos de empresas, o el objetivo de prevención del fraude y del blanqueo de capitales. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea declara, en su Sentencia de 9 de septiembre de 2010, *Engelmann* (asunto C-64/08), que el requisito de que los operadores que pretendan explotar un establecimiento de juego deban revestir la forma jurídica de un determinado tipo de sociedad “constituye una restricción de la libertad de establecimiento en el sentido del artículo 43 CE”, y añade que ese requisito impide la actuación de “los operadores que sean personas físicas, así como a las empresas que hayan elegido en su país de establecimiento otra forma social”. No obstante, también señala que “el artículo 46 CE, apartado 1, admite restricciones justificadas por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha identificado varias razones imperiosas de interés general que pueden justificar también dichas

restricciones, como, en especial, los objetivos de protección de los consumidores, de prevención del fraude y de la incitación de los ciudadanos a gastos excesivos ligados al juego así como de prevención de perturbaciones del orden social en general". En este sentido, el Director General de Justicia e Interior informó que "la exigencia de la forma jurídica de sociedad mercantil que deben adoptar las empresas para la explotación de apuestas (...) no constituye en absoluto un requisito restrictivo, ya que no se limita a una determinada forma de sociedad", y que se conjuga esta libertad con aquellas otras razones señaladas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuya protección permite justificar determinadas restricciones. Sin embargo, más allá de los argumentos apuntados por el Director General, que efectivamente pueden resultar coincidentes con los criterios sentados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y satisfacer así las dudas planteadas por la Comisión Europea, nos encontramos con que el proyecto de Reglamento resulta en este punto más restrictivo que la propia Ley que desarrolla. Así, el artículo 28 de la Ley de Juego y Apuestas establece que "La organización y explotación de juegos y apuestas podrá llevarse a cabo exclusivamente por aquellas personas físicas, mayores de edad, o jurídicas debidamente autorizadas e inscritas". El artículo 29 añade que "Podrán ser titulares de las autorizaciones necesarias para la práctica y organización de juegos y apuestas las personas físicas o jurídicas" en las que concurren determinados requisitos. Es decir, la Ley de Juego y Apuestas no restringe la titularidad de las autorizaciones a las sociedades mercantiles, con independencia de la forma que estas adopten, sino que permite ser titular de las mismas a las personas físicas y a todas las personas jurídicas, debiendo entenderse este concepto, en los términos de lo dispuesto en el artículo 35 del Código Civil, de forma más amplia que aquel que incluye solo a las sociedades mercantiles. No obstante, a pesar de esta declaración genérica, los artículos 31 y 32 de la Ley establecen determinadas limitaciones a la titularidad de los casinos y bingos, exigiendo, efectivamente, forma societaria. Ahora bien, esta limitación no se efectúa en ningún momento en relación con las apuestas, por lo que su titularidad deberá adecuarse al

régimen general previsto en los artículos 28 y 29 de la Ley, y, por tanto, permitirse a cualesquiera personas físicas o jurídicas, teniendo en cuenta que la noción de persona jurídica es necesariamente más extensa que la de sociedad mercantil, sea esta personalista o de capital. Y ello con independencia de que la Ley de Juego y Apuestas utilice, al igual que hace el proyecto de Reglamento, el término “empresa” de forma indistinta y para todo tipo de actividades. Entendemos que este vocablo ha de interpretarse de forma genérica, en el sentido de referirse a todo emprendedor o a todo aquel que realiza una actividad empresarial, sin que ello suponga exigencia alguna de constitución de sociedad. 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.

La letra d) del mismo artículo 7 establece que “Los socios deberán ostentar la nacionalidad de cualquier país miembro de la Unión Europea. La participación directa o indirecta de capital extranjero se ajustará a lo establecido en la legislación vigente sobre inversiones extranjeras en España”. Al igual que señalamos en el párrafo anterior, la Ley de Juego y Apuestas, en su artículo 31, solo exige la “nacionalidad de cualquier Estado miembro de la Unión Europea” a los titulares de casinos. Este requisito no se establece para los titulares de bingos ni para los operadores de máquinas de juegos. La Ley tampoco realiza mención alguna a los locales de apuestas en esta materia, por lo que consideramos que la limitación impuesta no se ajusta a lo establecido en la Ley que se pretende desarrollar. 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 la letra g) de este artículo debe sustituirse la expresión “en los términos recogidos en el reglamento que se aprueba mediante este decreto” por “en los términos recogidos en este reglamento”.

Conforme a lo expresado en el artículo 7, la letra a) del artículo 8 deberá referirse, además, a la documentación que deberán acreditar las personas físicas o jurídicas distintas de las sociedades mercantiles.

El apartado f) del artículo 8 establece la necesidad de aportar “Justificante de que el solicitante se encuentra al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, locales, autonómicas y estatales”. Si bien el cumplimiento de esta obligación deriva directamente de lo dispuesto en el artículo 29.1.e) de la Ley de Juego y Apuestas, el elevado número de Administraciones locales existente hace necesario que se explicita en relación a qué concretas entidades debe acreditarse el cumplimiento efectivo de la obligación. Para ello, podrán utilizarse criterios como la ubicación de los locales o cualesquiera otros que se estimen razonables.

Consideramos que el proyecto de explotación recogido en la letra i) del artículo 8 es suficiente para entender satisfecha la solvencia técnica señalada en el artículo 7.g); sin embargo, con la documentación prevista en el artículo 8 no es posible acreditar la solvencia económica y financiera exigida en el apartado f) de aquel artículo.

El artículo 14.1.c) del proyecto establece como forma de extinción de las autorizaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.1.c) de la Ley de Juego y Apuestas, el “fallecimiento”. Ello implica el reconocimiento de que su titularidad puede ser ostentada por una persona física, lo cual no resulta acorde con la actual redacción del artículo 7.a). No obstante, como ya pusimos de manifiesto, consideramos que es aquel, y no este, el precepto que debe ser modificado.

Según el artículo 9.2 de la Ley de Juego y Apuestas, el Consejero competente podrá revocar las autorizaciones concedidas por cuatro causas determinadas. El apartado 2 del artículo 14 del proyecto contempla como causas de revocación las cuatro señaladas y cinco más. En la medida en que tales supuestos no se encuentran previstos en la Ley, y dado el carácter

gravoso de la revocación para el titular de la autorización, estimamos que el Reglamento excede de los términos de la disposición legal de que trae causa. 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 artículo 15 se regulan los términos de las garantías que debe prestar el operador. El apartado 1 señala que la garantía se constituirá “con carácter previo a la iniciación de sus actividades”, y, según el apartado 2, la “fianza quedará afecta al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 6/2014, de 13 de junio”. A tenor de lo dispuesto en el apartado 3, “Las fianzas se mantendrán en su totalidad hasta que la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias acuerde su devolución”. Sin embargo, el apartado siguiente establece que “Únicamente se procederá a la devolución de la fianza cuando desaparezcan las causas que motivaron su constitución”. Puesto que la causa de constitución de la garantía es la obtención misma de la autorización, desconocemos qué quiere decir el proyecto cuando se refiere a “causas que motivaron su constitución”. Esto, unido al tenor literal del apartado 3, propicia que este Consejo, al igual que manifestó en su momento la Comisión Europea, no alcance a comprender el momento exacto en el que tendrá lugar la devolución. Por ello, se aconseja mejorar la redacción de este extremo.

La norma en elaboración determina en su artículo 26.2 que “Se impedirá que puedan participar en la práctica de apuestas los menores de edad y quienes se encuentren incapacitados legal o judicialmente, así como quienes voluntariamente hubieren solicitado que les sea prohibido el acceso a juegos y apuestas”. En virtud de lo dispuesto en el artículo 16.5 de la Ley de Juego y Apuestas, consideramos que debe recogerse igualmente la imposible participación de aquellos “que lo tengan prohibido por resolución administrativa o judicial firme”. En atención a este mismo precepto legal, entendemos que el

artículo 44.c) del proyecto, que establece la obligación de “Hacer constar de forma visible en la entrada” de los locales y zonas de apuestas “la prohibición de participar en las apuestas a los menores de edad”, debe referirse también al resto de colectivos afectados por la prohibición.

El artículo 16.3 de la Ley de Juego y Apuestas establece que “El aforo y la superficie de los establecimientos (...) se determinarán reglamentariamente”. En este sentido, el artículo 39 del proyecto fija las condiciones relativas a la superficie de los locales de apuestas, pero no hace mención alguna a los criterios relacionados con su aforo. El artículo 40.4 de la disposición cuya aprobación se pretende señala que la autorización de instalación del local de apuestas contendrá “expresa mención del aforo máximo de jugadores concedido que en todo caso quedará condicionado al máximo que el permiso municipal de apertura establezca”. Sin embargo, el proyecto no concreta aforo máximo ni mínimo de los locales, ni indica ningún criterio válido para delimitar aquel en función de la superficie del local o de cualesquiera otros criterios que se entiendan adecuados. Por ello, este Consejo considera que, en atención a lo dispuesto en el artículo 16.3 de la Ley de Juego y Apuestas, deberán especificarse las condiciones que permitan al órgano competente determinar el aforo correspondiente a cada local de apuestas.

Por último, el artículo 52 del proyecto se limita a señalar que el “personal de los establecimientos autorizados para la práctica de apuestas” deberá contar con “el conocimiento necesario sobre el funcionamiento de las máquinas de apuestas”, y a establecer las prohibiciones a que aquel queda sometido. El artículo 34 de la Ley de Juego y Apuestas establece que “Las personas que lleven a cabo su actividad profesional en empresas dedicadas a la explotación de (...) apuestas, deberán (...) poseer un documento profesional con los requisitos que reglamentariamente se determinen”. Pese a ello, la disposición proyectada no regula las condiciones del citado documento, por lo que resulta necesario proceder a su definición.

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 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,